

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 216**

# **Die Sicherung der Werteunion**

**Handlungsoptionen der Europäischen Union  
zum Schutz der gemeinsamen Werte  
des Art. 2 EUV**

**Von**

**Claudia Hainthaler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CLAUDIA HAINTHALER

## Die Sicherung der Werteunion

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**  
**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 216

# Die Sicherung der Werteunion

Handlungsoptionen der Europäischen Union  
zum Schutz der gemeinsamen Werte  
des Art. 2 EUV

Von

Claudia Hainthaler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Arbeit im Jahr 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-18957-1 (Print)

ISBN 978-3-428-58957-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Für die Publikation wurde das Manuskript überarbeitet und um die wesentlichen Entwicklungen bis zum Juni 2023 ergänzt.

Mein besonderer Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Markus Ludwigs. Er hat diese Arbeit von den ersten Anfängen der Themenfindung bis zum Setzen des letzten Satzzeichens mit dem bestmöglichen Engagement betreut. Durch die angeregten Diskussionen sowie seine wertvollen Anmerkungen schärfte er meinen Blick für das Wesentliche und zugleich meine Präzision. Er hat dadurch ganz maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen, wofür ich ihm sehr verbunden bin. Frau Prof. Dr. Stefanie Schmahl danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die wertvollen Hinweise.

Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera, Herrn Prof. Dr. Detlef Merten, Herrn Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Herrn Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Schriften zum Europäischen Recht“.

Auch wenn die Dissertation ohne die zusätzliche Tätigkeit am Lehrstuhl sicherlich zügiger fertig gestellt worden wäre, hätte sie niemals diese Qualität erreicht. Dies verdanke ich auch meinen geschätzten Kolleginnen und Kollegen, die sowohl mit inhaltlichen Diskussionen als auch mit aufbauenden Worten in anstrengenden Zeiten zur Seite standen. Dr. Philipp Dördelmann, Sabrina Hundegger und Ralf Armin Knaier danke ich sehr herzlich für die kritische Schlusslektüre.

Dankbar bin ich ferner meiner Familie und meinen zahlreichen Freunden, die versucht haben, meine Arbeit nachzuvollziehen und stets unterstützende Worte für mich hatten. Meinem Mann Dr. Benjamin Hupp gilt mein größter Dank. Obschon er mir fachlich genauso wenig Hilfe leisten konnte wie ich ihm bei der Erstellung seiner Thesis, hat er mich in schwierigen Zeiten aufgebaut, geduldig meinen Thesen gelauscht und nimmermüde die Fertigstellung der Arbeit in Aussicht gestellt. Er sollte – wie immer – recht behalten.

Dortmund, im Juni 2023

*Claudia Hainthaler*





# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

### **Einführung** 25

§ 1 Ausgangslage .....	25
§ 2 Ziel und Gang der Untersuchung .....	29

## *Kapitel 2*

### **Die Werteunion nach Art. 2 EUV** 30

§ 1 Die historische Entwicklung: Von der Wirtschafts- zur Werteunion? .....	31
§ 2 Der Wertebegriff .....	34
§ 3 Inhalt und Umfang der Norm .....	36
A. Adressaten .....	37
B. Unmittelbare Anwendbarkeit .....	38
C. Umfang der Verpflichtung .....	39
I. Homogenitätsnorm .....	39
II. Ansätze einer wertübergreifenden Verpflichtungsdogmatik .....	40
D. Die einzelnen Werte .....	41
I. Rechtserkenntnisquellen .....	42
1. Mitgliedstaatliche Verfassungen .....	42
2. Unionsprimärrecht .....	43
3. Völkerrecht .....	44
II. Achtung der Menschenwürde .....	45
III. Freiheit .....	47
IV. Demokratie .....	47
V. Gleichheit .....	48
VI. Rechtsstaatlichkeit .....	49
VII. Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören .....	52
VIII. Wechselwirkungen der Werte .....	54
1. Verflechtungen und Überlagerungen .....	54
2. Spannungsfelder und Konflikte .....	55

E. Zwischenergebnis .....	56
§ 4 Besondere Wirkung des Art. 2 EUV in der Unionsrechtsordnung? .....	57
A. Die gemeinsamen Werte als änderungsfester Kern der Unionsverfassung? .....	58
B. Die gemeinsamen Werte als Grundlage zwischenstaatlicher Zusammenarbeit? ..	61
I. Die wertekonforme Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe .....	62
II. Existenz eines allgemeinen Art. 2-Vorbehalts in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit? .....	63
1. Das Konzept des gegenseitigen Vertrauens im RFSR .....	64
a) Historie .....	64
b) Das gegenseitige Vertrauen im Primär- und Sekundärrecht .....	65
c) Das gegenseitige Vertrauen in der Rechtsprechung des EuGH .....	67
2. Die Rechtsprechungslinie des EuGH .....	68
a) Grundsatzentscheidung der Rechtssache N. S. ....	69
aa) Rechtlicher Hintergrund .....	69
bb) Entscheidung des EGMR .....	70
cc) Aussagen des Gerichtshofs .....	71
b) Die weiterführende Rechtsprechung in den Rechtssachen Aranyosi sowie LM .....	74
aa) Rechtlicher Hintergrund .....	74
bb) Aussagen des Gerichtshofs in der Rechtssache Aranyosi .....	74
cc) Aussagen des Gerichtshofs in der Rechtssache LM .....	76
3. Zusammenhang zwischen Art. 2 EUV, gegenseitigem Vertrauen sowie der Aussetzung der Zusammenarbeit .....	77
a) Grundrechtsvorbehalt statt Vertrauensvorbehalt .....	78
b) Der Zusammenhang zwischen Art. 2 EUV und dem Grundrechtsvor- behalt .....	79
c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung .....	80
4. Änderung durch die Republikka-Rechtsprechung? .....	82
5. Zwischenergebnis .....	82
C. Fazit .....	83
§ 5 Resümee .....	83

### *Kapitel 3*

<b>Herausforderungen für die Werteunion in Vergangenheit und Gegenwart</b>	84
§ 1 Kasuistik .....	84
A. Österreich 2000: Regierungsbeteiligung der FPÖ .....	85
B. Italien 2004/2009: Medienimperium .....	88

C. Slowakei 2006: Regierungsbeteiligung der SNS	89
D. Rumänien und Bulgarien 2007–2022: Rechtsstaatlichkeitsdefizite	89
E. Frankreich 2010: Abschiebung von Roma	92
F. Ungarn seit 2010: Umbau zu einer illiberalen Demokratie	93
I. Ausgangslage	94
II. Verfassungsänderungen von 2011 und 2013	95
III. Änderung des Hochschulgesetzes von 2017	97
IV. Transparenzgesetz von 2017	98
V. Das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV	99
G. Rumänien 2012: Verfassungskrise	99
H. Polen seit 2015: Umbau der Justiz	101
I. Streit um die Besetzung des Verfassungsgerichts	102
II. Beeinträchtigung der Ordentlichen Gerichtsbarkeit	104
III. Unionale Reaktionen	106
I. Malta 2017 und Slowakei 2019: Korruption und fehlender Schutz von Journalisten	109
§ 2 Typologie der Gefahrenlagen	110
A. Das Gefahrenpotenzial	110
B. Die Beteiligten	111
C. Die Wertgefährdung	112
I. Grad der Gefährdung	112
II. Gefährdungshandlung	113
III. Die betroffenen Werte	113
D. Fazit	114

*Kapitel 4*

**Die präventiven Handlungsoptionen der Union**

116

§ 1 Die Sicherung der Werte beim EU-Beitritt	116
A. Die Beitrittsvoraussetzungen nach Art. 49 EUV	117
I. Historie der gemeinsamen Werte als Beitrittsvoraussetzung	117
II. Die Achtung und Förderung der gemeinsamen Werte	118
1. Inhaltliche Anforderungen	118
2. Zeitpunkt des Vorliegens	119
III. Das Verhältnis zu anderen Beitrittskriterien	120
1. Europäischer Staat	120

2. Kopenhagener Kriterien	121
IV. Die Anwendung im Beitrittsverfahren	122
1. Der Ablauf des Beitrittsverfahrens	123
2. Die wertebezogenen Kapitel im Einzelnen	124
3. Suspendierung des Beitrittsverfahrens	125
V. Die justizielle Kontrolle der wertebezogenen Beitrittsvoraussetzungen	126
1. Justiziabilität der materiellrechtlichen Beitrittsvoraussetzungen	127
2. Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen der einzelnen Verfahrensschritte	129
a) Eröffnungsbeschluss des Rates	129
b) Anhörung der Kommission	130
c) Zustimmung des Parlaments	130
d) Förmlicher Beitrittsbeschluss des Rates	132
e) Ratifikation des Beitrittsvertrags	133
f) Praktische Relevanz	134
VI. Die Rechtsfolgen eines Beitritts trotz Nichteinhaltung der gemeinsamen Werte	135
VII. Die Wirksamkeitsprobleme der Beitrittskonditionalität	136
1. Beschränkte Anreizwirkung des Beitritts	136
2. Fehlende Nachhaltigkeit	137
3. Nebenwirkungen der Konditionalität	138
4. Zwischenergebnis	138
VIII. Zwischenergebnis	138
B. Sicherungsklauseln im Beitrittsvertrag	139
I. Aufschubklauseln	139
II. Schutzklauseln	140
C. Cooperation and Verification Mechanism	142
I. Inhalt und Ablauf des Verfahrens	143
II. Rechtsfolgen	144
III. Rechtsgrundlage	145
IV. Vereinbarkeit mit Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV	147
V. Kritik	148
VI. Zwischenergebnis	149
D. Fazit	149
§2 Finanzielle Förderungen	150
A. Programme zum Schutz der gemeinsamen Werte	150
I. Das Justizprogramm	151
1. Ziele	151

2. Förderfähige Maßnahmen .....	152
3. Mittelausstattung .....	153
II. Das Rechte- und Werteprogramm .....	153
1. Ziele .....	153
2. Förderfähige Maßnahmen .....	154
3. Mittelausstattung .....	155
B. Gefahren .....	155
C. Fazit .....	156
§ 3 Die Berichte zum Stand der Werte .....	156
A. Berichte zur Situation der Menschenrechte .....	157
I. Berichte des Europäischen Parlaments .....	157
II. Berichte der Kommission .....	158
III. Berichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte .....	160
IV. Zwischenergebnis .....	161
B. Anti-Korruptionsbericht .....	161
I. Datenlage .....	162
II. Ausgestaltung und Ergebnisse des Berichts .....	163
III. Kritik .....	164
IV. Fortwirkung des Berichts .....	165
V. Zwischenergebnis .....	167
C. EU-Justizbarometer .....	167
I. Datenlage .....	168
II. Ausgestaltung .....	169
III. Auswirkungen des Justizbarometers .....	171
IV. Kritik .....	172
V. Zwischenergebnis .....	173
D. Vereinbarkeit der Berichtstätigkeit mit dem Primärrecht .....	173
I. Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage .....	174
II. Rechtsgrundlagen für Berichtsrechte .....	175
1. Berichtsrecht der FRA .....	175
2. Berichtsrecht des Europäischen Parlaments .....	176
3. Berichtsrecht der Kommission .....	177
a) Spezialregelungen .....	177
b) Art. 292 S. 4 AEUV .....	178
III. Zwischenergebnis .....	178
E. Fazit .....	179

§ 4 Der Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates	179
A. Ablauf des Dialogs	179
B. Kritik	182
C. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	182
D. Fazit	183
§ 5 Der neue Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit	183
A. Inhalt und Ziele	184
B. Kritik	185
C. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	186
D. Fazit	187
§ 6 Die Einrichtung eines Sachverständigenrats als Perspektive	187
A. Die verschiedenen Ansätze	188
I. Die Kopenhagen-Kommission nach Jan-Werner Müller	189
II. Die Expertengruppe für Systemmängel nach von Bogdandy u. a.	189
III. Das Sachverständigengremium im Vorschlag für einen Pakt der Europäischen Union für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte	190
1. Entstehung des Vorschlags	191
2. Inhalt des Vorschlags	191
B. Primärrechtliche Implikationen	193
I. Taugliche Rechtsgrundlage	193
II. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	193
C. Vor- und Nachteile der Neuschaffung eines Gremiums	194
D. Ausblick	195
§ 7 Resümee	196

### *Kapitel 5*

<b>Die repressiven Handlungsoptionen der Union</b>	199
§ 1 Ziele repressiver Maßnahmen	199
A. Beseitigung des Rechtsverstößes	200
B. Sicherung der Legitimation der Union und ihrer Rechtsakte	200
C. Rehabilitation des Mitgliedstaats	201
D. Prävention	202
§ 2 Die Art. 7-Verfahren	202

A. Historie .....	203
B. Die Vorfeldmaßnahmen nach Art. 7 Abs. 1 EUV .....	205
I. Voraussetzungen .....	205
1. Materielle Voraussetzungen .....	205
a) Verletzung der gemeinsamen Werte .....	206
b) Schwere der Verletzung .....	206
c) Eindeutige Gefahr .....	208
d) Durch einen Mitgliedstaat .....	208
2. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	208
a) Vorschlag nach Art. 7 Abs. 1 EUV .....	209
aa) Vorschlag der Mitgliedstaaten .....	210
bb) Vorschlag des Europäischen Parlaments .....	210
cc) Vorschlag der Kommission .....	212
b) Feststellungsbeschluss .....	213
aa) Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats .....	213
bb) Die Zustimmung des Europäischen Parlaments .....	213
cc) Die Abstimmung im Rat .....	214
c) Erlass von Empfehlungen .....	215
II. Rechtsfolgen .....	216
III. Überprüfung und Aufhebung des Feststellungsbeschlusses .....	216
IV. Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten .....	217
V. Effektivitätsprobleme des Verfahrens .....	220
VI. Zwischenergebnis .....	221
C. Das Suspendierungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2, 3 EUV .....	222
I. Erfordernis eines abgeschlossenen Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV? ...	223
II. Feststellungsbeschluss .....	223
1. Voraussetzungen .....	223
a) Materielle Voraussetzungen .....	224
b) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen .....	224
c) Möglichkeit eines Verfahrens gegen mehrere Mitgliedstaaten .....	226
2. Rechtsfolgen .....	228
3. Überprüfung und Aufhebung des Feststellungsbeschlusses .....	228
4. Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten .....	229
III. Suspendierungsbeschluss .....	229
1. Voraussetzungen des Beschlusses .....	230
2. Inhalt des Suspendierungsbeschlusses .....	231
a) Aussetzung bestimmter Rechte .....	231



b)	Rechte, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaaten herleiten	231
aa)	Rechte des Vertreters im Europäischen Rat	232
bb)	Rechte bei der Besetzung supranationaler Organe	233
cc)	Klagerechte zum Gerichtshof der Europäischen Union	234
dd)	Zahlungsansprüche aus EU-Förderfonds	235
ee)	Rechte im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit	236
ff)	EU-Mitgliedschaft	236
gg)	Zwischenergebnis	237
c)	Berücksichtigung der Auswirkungen auf Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen	237
aa)	Aussetzung von Abstimmungsrechten im Rat und im Europäischen Rat	237
bb)	Aussetzung von Zahlungsansprüchen aus EU-Förderfonds	238
d)	Implikationen des kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips	239
3.	Rechtsfolgen des Suspendierungsbeschlusses	240
4.	Überprüfung und Aufhebung des Sanktionsbeschlusses	240
5.	Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten	241
IV.	Effektivitätsprobleme des Verfahrens	242
1.	Abhängigkeit vom mitgliedstaatlichen Integrationswillen	242
2.	Resilienz illiberaler Demokratien	242
3.	Fehlende Flexibilität	243
4.	Limitierte Präventionswirkung	244
V.	Zwischenergebnis	244
D.	Gründe für eine zögerliche Handhabung des Art. 7-Verfahrens	245
I.	Gründe des Europäischen Parlaments	245
II.	Gründe der Mitgliedstaaten	246
1.	Die ambivalente Stellung der Mitgliedstaaten	247
2.	Rechtsunsicherheit des Mechanismus	247
3.	Fehlende Veto-Position von Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 EUV	248
E.	Fazit	248
§ 3	Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV	249
A.	Verfahrensvoraussetzungen	249
I.	Vorverfahren	250
II.	Prüfungsgegenstand	250
III.	Prüfungsmaßstab	251

1. Gemeinsame Werte nach Art. 2 EUV .....	252
2. Grundrechtecharta .....	254
a) Anwendungsbereich .....	254
b) Materielle Reichweite der Rechte .....	256
3. Grundfreiheiten .....	257
4. Unionsbürgerschaft nach Art. 20 AEUV .....	259
a) Grundkonzept der Unionsbürgerschaft .....	259
b) Materieller Kerngehalt der Unionsbürgerschaft .....	259
5. Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV .....	262
a) Entscheidung in der Rechtssache Associação Sindical dos Juízes Portugueses .....	263
b) Folgejudikatur und Entwicklungsperspektiven .....	265
6. Gewährleistung demokratischer Wahlen .....	267
7. Zwischenergebnis .....	269
IV. Mehrwert eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens? .....	270
B. Verfahrensfolgen .....	271
I. Urteilstwirkung .....	271
II. Möglichkeiten der Urteilsdurchsetzung nach Art. 260 Abs. 2 AEUV .....	272
1. Vorverfahren .....	272
2. Die Verhängung des Pauschalbetrags oder Zwangsgelds .....	273
3. Entscheidungswirkung .....	275
III. Zwischenergebnis .....	278
C. Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung .....	278
I. Beschleunigtes Verfahren .....	279
II. Vorläufiger Rechtsschutz .....	280
III. Zulässigkeit eines vorbeugenden Vertragsverletzungsverfahrens? .....	283
D. Fazit .....	284
§ 4 Der Ausschluss aus der EU nach allgemeinem Völkervertragsrecht .....	285
A. Die völkerrechtlichen Grundlagen .....	285
B. Zulässigkeit eines Rückgriffs .....	286
§ 5 Wertespezifische Handlungsoptionen .....	287
A. Der „Neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ .....	287
I. Anwendungsbereich des Verfahrens .....	288
II. Ablauf des Verfahrens .....	289
1. Sachstandsanalyse der Kommission .....	289
2. Empfehlung der Kommission .....	290

3. Folgemaßnahmen zur Empfehlung der Kommission	290
III. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	290
1. Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	291
2. Verstoß gegen Art. 7 EUV	292
IV. Darstellung und Analyse der bisherigen Anwendung des Verfahrens	293
V. Effektivitätsprobleme des Verfahrens	296
VI. Zwischenergebnis	298
B. Die allgemeine Haushaltskonditionalität zur Sicherung der rechtsstaatlichen Verwaltung von Unionsmitteln	299
I. Das Verfahren nach der VO 2020/2092	301
1. Voraussetzungen von Maßnahmen	301
a) Materielle rechtliche Voraussetzungen	302
b) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	304
2. Mögliche Ausgestaltungen der Maßnahmen	306
3. Aufhebung von Maßnahmen	308
4. Fehlerfolgen und Rechtsschutzmöglichkeiten	309
II. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	310
1. Vorliegen einer tauglichen Rechtsgrundlage	310
2. Verstoß gegen Art. 7 EUV	312
3. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 EUV	313
III. Zwischenergebnis	314
C. Die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	315
D. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Medienlandschaft	317
I. Beihilferechtliches Vorgehen	318
1. Voraussetzungen	318
a) Staatlichkeit der Mittel	319
b) Begünstigung eines Unternehmens oder Produktionszweiges	319
c) Drohende Verfälschung des Wettbewerbs	321
d) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	322
e) Keine Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV	322
2. Verfahren und Folgen	323
3. Zwischenergebnis	324
II. Kartellrechtliches Vorgehen	325
III. Zwischenergebnis	327
E. Fazit	327
§ 6 Maßnahmen im unionalen Parteienrecht als Perspektive	328

A. Bisherige Regelungen der VO 1141/2014 .....	329
I. Eintragungsverfahren .....	329
II. Lösungsverfahren .....	331
B. Änderungsbedarf .....	332
I. Obligatorisch: Anpassung des Art. 3 Abs. 1 lit. c VO 1141/2014 .....	332
II. Fakultativ: Stärkung der europäischen politischen Parteien .....	332
1. Anpassung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament .....	333
2. Anpassung der Finanzierungsvorschriften .....	334
C. Fazit .....	334
§7 Resümee .....	335

*Kapitel 6*

**Schlussbetrachtung**

337

§1 Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse .....	337
A. Die Werteunion .....	337
B. Gefahren in Vergangenheit und Gegenwart .....	339
C. Prävention .....	340
D. Repression .....	344
§2 Die grundlegenden Probleme des Werteschutzes .....	350
A. Die Verträge zwischen supranationalem Anspruch und intergouvernementaler Wirklichkeit .....	350
B. Das tatsächliche Fehlen eines Wertekonsens .....	352
C. Der doppelte Maßstab des EuGH .....	352
D. Die Janusköpfigkeit der Kommission .....	353
E. Die Politisierung der wissenschaftlichen Diskussion .....	354
F. Die Hybris der Mitgliedstaaten .....	354
§3 Resümee .....	355

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	357
-----------------------------------	-----

<b>Verzeichnis der Dokumente und Rechtsakte</b> .....	391
---	-----

<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	413
-----------------------------------	-----

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACA-Europe	Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union
a. E.	am Ende
AEGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AJCL	American Journal of Comparative Law
ANI	Agentia Nationala de Integritate
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschehen
Art.	Artikel
ASJP	Associação Sindical dos Juízes Portugueses
Aufl.	Auflage
BBC	British Broadcasting Corporation
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BOE	Boletín Oficial del Estado
BullBReg.	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEPEJ	Council of Europe European Commission for the efficiency of justice
CEU	Central European University
CMLR	Common Market Law Review
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CVM	Cooperation and Verification Mechanism
d.	der/die/das
ders.	derselbe
dies.	dieselbe; dieselben
DOI	Digital Object Identifier
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWA	Direktwahlakt
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
EC Bulletin	Bulletin from the European Communities
ECLRev.	European Constitutional Law Review

ECN	European Competition Network
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EFA	European Free Alliance
EFARev.	European Foreign Affairs Review
EFRIS	EU Fundamental Rights Information System
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGMR-VerfO	Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EIoP	European Integration online Papers
EJIL	European Journal of International Law
EL	Ergänzungslieferung
ELRev.	European Law Review
ENCJ	European Networks of Councils for the Judiciary
EPP	Europäische Politische Partei; European People's Party
Erwg.	Erwägungsgrund
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Zeitschrift Europarecht
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUSTa	Europäische Staatsanwaltschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVP	Europäische Volkspartei
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende(r)
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fidesz	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOKOM	Geschäftsordnung der Europäischen Kommission
GORat	Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union

GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRECO	Group of States against Corruption
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GWP	Gesellschaft. Wirtschaft. Politik.
Hdb.	Handbuch
Hervorheb.	Hervorhebung
HJRL	Hague Journal on the Rule of Law
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HU-Verf	Ungarische Verfassung
i. H. v.	in Höhe von
i. R. d.	im Rahmen des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LGBTI	Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex
LGBTQ(I)	Lesbian, gay, bisexual, transgender and queer (and intersex)
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
lit.	littera
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MPI	Max Planck Institute
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organisation
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Numero
NPSJC	Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	oben
o. Ä.	oder Ähnliches
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OsteuropaR	Osteuroparecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
Pakt-E	Pakt-Entwurf
PiS	Prawo i Sprawiedliwość

PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PO	Platforma Obywatelska
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
Rai	Radiotelevisione Italiana
RdUE	Revue du droit de l'Union Européenne
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RSCAS	Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme
Rspr.	Rechtsprechung
RTDeur.	Revue trimestrielle de droit européen
s.	siehe
S.	Seite; Satz
SchIA.	Schlussanträge
Slg.	Sammlung
Smer-SD	Smer – sociálna demokracia
SNS	Slovenská národná strana
sog.	sogenannte/-r/-s
S. p. A.	Società per Azioni
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
Spstr.	Spiegelstrich
StV	Strafverteidiger
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.	und; unter
u. a.	und andere; unter anderem, unter anderen
UAbs.	Unterabsatz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USL	Uniunea Social Liberală
v.	vom
v. a.	vor allem
verb.	verbundene
Verf.	Verfasser/-in
VerfOEU GH	Verfahrensordnung des Gerichtshofs
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfV	Verfassungsvertrag
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VuRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WEF	World Economic Forum
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien



ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

# Kapitel 1

## Einführung

### § 1 Ausgangslage

*In varietate concordia*  
In Vielfalt geeint

Das Motto der Europäischen Union<sup>1</sup> – im Rahmen eines Ausschreibungsprozesses im Jahr 2000 gekürt<sup>2</sup> – versucht das Selbstverständnis eines Bündnisses zu erfassen, das als Vielstaatengebilde durch zahlreiche nationale und regionale Identitäten geprägt ist.<sup>3</sup> Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte stieg mit der zunehmenden Zahl an Mitgliedstaaten jedoch auch die Diversität innerhalb der Union.<sup>4</sup> So entwickelte sich das anfangs noch verhältnismäßig kleine Bündnis aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden zu einer Vereinigung von 27 – zwischenzeitlich sogar 28<sup>5</sup> – Staaten, mit 24 Amts-

---

<sup>1</sup> So auch in Art. 238 Abs. 1 Spstr. 3 GOEP (Europäisches Parlament, Geschäftsordnung – 9. Wahlperiode, Juli 2019, ABl. 2019 L 302/1) und Nr. 52 der Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. 12. 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, ABl. 2007 C 326/337.

<sup>2</sup> S. hierzu *Curti Gialdino*, I simboli dell’Unione europea, 2005, S. 130ff. sowie *Favret*, RTDeur. 2003, 657 (657 f.).

<sup>3</sup> *Bergem*, in: Heit (Hrsg.), Die Werte Europas, 2005, S. 271 (274); zur Bedeutung von regionaler, nationaler und europäischer Identität in historischer Perspektive *Loth*, Europäische Identität in historischer Perspektive, 2002, S. 7 ff.; dabei von einer vergleichbar schwachen Stellung der europäischen Identität gegenüber der regionalen und nationalen ausgehend *Sassoon*, in: Meyer/Eisenberg (Hrsg.), Europäische Identität als Projekt, 2009, S. 113 (116); vgl. grundlegend zur europäischen und nationalen Identität: *Pache*, DVBl. 2002, 1154 ff.

<sup>4</sup> *von Bogdandy*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.), Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl. 2011, S. 11 (40).

<sup>5</sup> Zwischen dem Beitritt Kroatiens im Jahr 2012 (Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Republik Bulgarien, der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Republik Kroatien über den Beitritt der Republik Kroatien zur Europäischen Union, ABl. 2012 L 112/10) und dem Austritt Großbritanniens im Jahr 2020 (Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. 2020 L 29/7).

sprachen,<sup>6</sup> verschiedenen Regierungssystemen und unterschiedlichen historischen Erfahrungen.<sup>7</sup>

Dass diese Diversität nicht nur einen zentralen Vorteil der Union, sondern zugleich ihre Achillesferse bildet,<sup>8</sup> zeigt keine Entwicklung deutlicher als die Ungarns und Polens in den vergangenen Jahren. Aufgrund der dort unter Rekurs auf die nationale Souveränität und Identität vorangetriebene Destabilisierung der Justiz sowie der massiven Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Lebens scheinen beide Länder nach der Auffassung vieler Kommentatoren den Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht mehr zu genügen.<sup>9</sup> Obwohl es sich dabei auf den ersten Blick um ein nationalstaatliches Problem handelt, sind in einer so weitgehend integrierten Union die Auswirkungen auf den gesamten Staatenverbund enorm. Diese reichen von praktischen Problemen wie der Anerkennung von Haftbefehlen aus Polen<sup>10</sup> bis hin zur ganz grundlegenden Frage, inwieweit eine Zusammenarbeit auf politischer Ebene mit solchen Staaten noch gewünscht ist. Denn die Zusammenarbeit innerhalb der Union beruht insbesondere auf der wechselseitigen Achtung und Wahrung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.<sup>11</sup> Dieses Grundverständnis hält Art. 2 EUV normativ fest, indem er gemeinsame Werte der Mitgliedstaaten und der Union in Gestalt der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte, inklusive der Rechte derjenigen, die Minderheiten angehören, definiert. Die Durchsetzungsmöglichkeiten für dieses Bekenntnis erscheinen jedoch begrenzt.

Dies gilt insbesondere für die Verfahren nach Art. 7 EUV, welche sowohl gegen Polen als auch gegen Ungarn eingeleitet wurden<sup>12</sup> und nach der Konzeption der

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Art. 1 Verordnung Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 15. 4. 1958, ABl. 1958 P 17/385, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013, ABl. 2013 L 158/1.

<sup>7</sup> S. etwa zur Historie der Herausbildung der Staatsorgane im Vergleich *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2021, Rn. 302 ff.

<sup>8</sup> So bereits *Favret*, RTDeur. 2003, 657 (659).

<sup>9</sup> S. nur zu Ungarn *Bugarič*, in: Closa/Kochenov (Hrsg.), Reinforcing rule of law oversight in the European Union, 2016, S. 82 (83); *Hummer*, EuR 2015, 625 (626); sowie zu Polen *Pech/Wachowiec/Mazur*, HJRL 2021, 1 (40f.); zu beiden: *Drinóczi/Bieñ-Kacata*, German Law Journal 2019, 1140 (1165f.).

<sup>10</sup> S. hierzu ausführlich Kap. 2 § 4 B. II. 2. b).

<sup>11</sup> *Vofßkuhle*, Die Idee der Europäischen Wertegemeinschaft, 2018, S. 16 spricht insofern von der „raison d'être“ der Union.

<sup>12</sup> Kommission, Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen – Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, 20. 12. 2017, COM(2017) 835 final; Entschließung des Europäischen Parlaments zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die gründet, durch Ungarn besteht, 12. 9. 2018, 2017/2131(INL), ABl. 2019 C 433/66.

Verträge das Herzstück des Werteschutzes bilden. Im Einzelnen schafft Art. 7 Abs. 1 EUV die Möglichkeit für den Rat, eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte festzustellen. Soweit bereits eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der gemeinsamen Werte besteht, kann der Europäische Rat eine solche nach Art. 7 Abs. 2 EUV feststellen. Daran anschließend besteht nach Art. 7 Abs. 3 EUV die Möglichkeit, Rechte des Mitgliedstaats durch Beschluss des Rates auszusetzen. Augenfällig ist bei diesem Instrument, dass die zentralen Entscheidungen den Vertretern der Mitgliedstaaten obliegen. Eine gerichtliche Kontrolle ist im Rahmen des Verfahrens nur in begrenztem Umfang möglich.<sup>13</sup>

Es erscheint daher nur konsequent, dass die Unionsorgane seit einigen Jahren versuchen, sich zu emanzipieren, indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente effektuieren sowie dem politischen Einfluss der Mitgliedstaaten entziehen.<sup>14</sup> Besondere Beachtung fand insoweit etwa das sog. Vor-Art. 7-Verfahren,<sup>15</sup> welches die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission) im März 2014 schuf.<sup>16</sup> Dabei handelt es sich um ein Dialogverfahren, welches im Fall systemischer Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit Anwendung finden soll. Ebenso hat das Europäische Parlament mit dem „Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“ einen eigenen Vorschlag eingebracht, durch den insbesondere eine unabhängige Expertenkommission eingerichtet werden sollte.<sup>17</sup> Ferner werden auch in der Rechtswissenschaft vermehrt Möglichkeiten der besseren Durchsetzung untersucht. Inhaltlich reichen die Forderungen von der Effektuierung bestehender Verfahren<sup>18</sup> bis zur Schaffung neuer Institutionen.<sup>19</sup>

Obwohl es sich mithin um eine aktuelle Thematik mit diversen Facetten handelt, ist die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themenkomplexes weiter unvollständig. So wurde zwar in mehreren Monographien zwischen 2000 und 2010 der neu geschaffene Komplex um Art. 2 und 7 EUV einer genaueren Analyse unterzogen.<sup>20</sup> Die Auseinandersetzung mit etwaigen anderen Mechanismen, welche zumindest

<sup>13</sup> Vgl. Art. 269 AEUV, s. hierzu noch ausführlich Kap. 5 § 2 B. IV., C. II. 4., III. 5.

<sup>14</sup> S. für eine Übersicht etwa *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 2 EUV Rn. 34.

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, 11. 3. 2014, COM(2014) 158 final.

<sup>16</sup> S. hierzu ausführlich Kap. 5 § 5 A.

<sup>17</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte, 25. 10. 2016, 2015/2254(INL), ABl. 2018 C 215/162, Ziff. 1.

<sup>18</sup> *Scheppele*, in: *Closa/Kochenov* (Hrsg.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, 2016, S. 105 ff., s. dazu Kap. 5 § 3 A. IV.

<sup>19</sup> Für die Einrichtung einer *Kopenhagen-Kommission*: *Müller*, in: *Closa/Kochenov* (Hrsg.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, 2016, S. 206 ff., s. dazu noch Kap. 4 § 6 A. I.

<sup>20</sup> *Schorkopf*, *Homogenität in der Europäischen Union*, 2000; *Hau*, *Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte*, 2002; *Kassner*, *Die Unionsaufsicht*,