

MALTE SYMANN

Schutz der  
Rechtsstaatlichkeit  
durch europäisches  
Haushaltsrecht

*Studien zum europäischen und deutschen  
Öffentlichen Recht*

---

**Mohr Siebeck**

# Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von  
Christian Calliess und Matthias Ruffert

35





Malte Symann

# Schutz der Rechtsstaatlichkeit durch europäisches Haushaltsrecht

Plädoyer für einen neuen Sanktionsmechanismus

Mohr Siebeck

*Malte Symann*, geboren 1988; Studium des deutschen und französischen Rechts an der LMU München und der Université Panthéon-Assas Paris II; 2011 Licence en Droit; 2014 Erste Juristische Staatsprüfung und Maîtrise en Droit; Rechtsreferendariat am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg mit Stationen in Brüssel und Washington D. C.; 2017 Zweite Juristische Staatsprüfung; Studium des US-amerikanischen Rechts an der New York University; 2019 LL.M.; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HU Berlin; 2020 Promotion; seit 2020 Rechtsanwalt.

orcid.org/0000-0002-9688-1070

Dissertation an der Humboldt-Universität zu Berlin, Rechtswissenschaftliche Fakultät  
(Verteidigung: Oktober 2020)

ISBN 978-3-16-159973-6 / eISBN 978-3-16-160002-9

DOI 10.1628/978-3-16-160002-9

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times gesetzt und von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Der Rechtsstaat und das Europarecht – beides hat mich schon lange politisch sowie rechtlich interessiert und beides hat in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung erfahren. In dieser Arbeit habe ich mich diesem Themenkomplex eingehend gewidmet und möchte durch die erarbeiteten Ergebnisse zum europarechtlichen und -politischen Diskurs beitragen. Anfang Oktober 2020 wurde diese Arbeit an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Auf den parallel zu meiner Disputation vorgelegten neuen Vorschlag der Bundesregierung verweise ich in der Arbeit knapp, die weiteren Verhandlungen hierzu konnte ich aber nicht mehr aufnehmen. Dieser Vorschlag stimmt, zumindest in seiner ersten Version, in weiten Teilen mit den in dieser Untersuchung gefundenen Ergebnissen überein.

Diese Arbeit entstand maßgeblich während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht/Walter-Hallstein-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Die Tätigkeit an diesem Lehrstuhl hat mir insbesondere wegen aller Kolleginnen und Kollegen, dem wissenschaftlichen Austausch und nicht zuletzt der guten Stimmung von Anfang an große Freude bereitet. Ganz besonderer Dank gilt an dieser Stelle dem Lehrstuhlinhaber und Erstgutachter dieser Arbeit, Prof. Dr. Matthias Ruffert. Er stand für Fragen und Diskussionen immer zur Verfügung, ließ zugleich genügend Freiraum für eigene Gedanken und Entwicklungen. Zudem unterstützte er mein LL.M.-Studium während der Promotion maßgeblich. Es war eine wunderschöne Zeit – für alles ein herzliches Dankeschön!

Daneben danke ich Herrn Prof. Dr. Christian Waldhoff für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die wertvollen Anregungen. Prof. Dr. Christian Calliess und Prof. Dr. Matthias Ruffert danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht. Darüber hinaus möchte ich allen Kollegiatinnen und Kollegiaten des Promotionskollegs Einheit und Differenz im Europäischen Rechtsraum der Humboldt European Law School sowie insbesondere Herrn Prof. Dr. Martin Eifert für die anregenden Diskussionen und zahlreichen, auch kritischen, Nachfragen herzlich danken. Diese Arbeit durch Korrekturlesen und Diskussionen besonders unterstützt haben zudem Lauren Bourke, Dr. Philipp Gärtner, Dr. Pawel Mazur, Dr. Sarah Pohlmann sowie meine Eltern Lisa und Dr. Michael Symann. Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei der Stiftung der Deutschen Wirtschaft



für das gewährte Promotionsstipendium sowie bei der Hanns-Seidel-Stiftung, der Deutsch-Französischen Hochschule, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst sowie der New York University School of Law, die meine übrige juristische Ausbildung finanziell und ideell gefördert haben.

Aber das Leben besteht eben nicht nur aus Arbeit und, in meinem Fall, Juris-  
terei: Besonders lebenswert wird das Leben doch erst durch zwischenmensch-  
liche Begegnungen, Freundschaften und Familie. Deshalb möchte ich mich  
bei meinen Freundinnen und Freunden dafür bedanken, dass sie mich in allen  
Belangen immer unterstützt und auch trotz teilweise weiter Entfernungen und  
längerer Abwesenheiten enge Freundschaften aufrechterhalten haben. Ganz  
besonders gilt dies für meine Eltern Lisa und Michael sowie meinen Bruder  
Rune – sie sind immer für mich da. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Oktober 2020

Malte Symann

## Inhaltsübersicht

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | VII |
| Inhaltsverzeichnis .....   | XI  |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | XIX |
| <br>   |     |
| § 1 Rechtsstaatskrise und Krisenresilienz .....  | 1   |
| <i>A. Der europäische Rechtsstaat in der Krise</i> .....   | 2   |
| <i>B. Die Krisenresilienz der EU als Chance</i> .....  | 3   |
| <br>   |     |
| § 2 Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit finanziellen<br>Sanktionen .....   | 5   |
| <i>A. Die grundlegende Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit</i> .....   | 5   |
| <i>B. Diskutierte Reformen bestehender Sanktionsmechanismen<br/>        zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit</i> ..... | 44  |
| <i>C. Die ESIF als Teil eines Sanktionsmechanismus zum Schutz<br/>        der Rechtsstaatlichkeit</i> .....          | 61  |
| <i>D. Maßstäbe für den neuen ESIF-Sanktionsmechanismus</i> .....   | 89  |
| <br>   |     |
| § 3 Der ESIF-Sanktionsmechanismus im Kompetenz-<br>und Sanktionssystem der EU .....                                  | 93  |
| <i>A. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Primärrecht</i> ...   | 93  |
| <i>B. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht</i>   | 97  |
| <i>C. Vereinbarkeit des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus<br/>        mit bestehenden Sanktionsmechanismen</i> .....   | 126 |
| <i>D. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht: Zwischenfazit</i> .....   | 132 |

|   |     |
|---|-----|
| § 4 Die Ausgestaltung des ESIF-Sanktionsmechanismus<br>im Sekundärrecht .....                                       | 135 |
| <i>A. Definition der sanktionsbewehrten Mindeststandards und<br/>        Anforderungen an ihre Verletzung</i> ..... | 135 |
| <i>B. Die Überwachung der rechtsstaatlichen Mindeststandards</i> .....  | 175 |
| <i>C. Die Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens und beteiligte EU-Organ</i> e .....                                 | 191 |
| <i>D. Rechtsfolgen des Sanktionsbeschlusses</i> .....   | 217 |
| <i>E. Spiegelbildlichkeit des Aufhebungsbeschlusses</i> .....   | 236 |
| <i>F. Rechtsschutz der Mitgliedstaaten durch Nichtigkeitsklage</i> .....  | 238 |
| <i>G. Konsequenzen der Kompetenzgrundlage und politischer<br/>        Erwägungen: Zwischenfazit</i> .....           | 240 |
| <br>  |     |
| § 5 Der Beitrag der ESIF zur Lösung der Rechtsstaatskrise: Thesen   | 243 |
| <br>  |     |
| § 6 English summary .....   | 247 |
| <br>  |     |
| Literaturverzeichnis .....  | 251 |
| Sachregister .....  | 279 |

# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | VII |
| Inhaltsübersicht .....   | IX  |
| Abkürzungsverzeichnis .....  | XIX |
| <br>   |     |
| § 1 Rechtsstaatskrise und Krisenresilienz .....  | 1   |
| <i>A. Der europäische Rechtsstaat in der Krise</i> .....   | 2   |
| <i>B. Die Krisenresilienz der EU als Chance</i> .....  | 3   |
| <br>   |     |
| § 2 Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit finanziellen<br>Sanktionen .....   | 5   |
| <i>A. Die grundlegende Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit</i> .....   | 5   |
| I. Die Organisation der Judikative: Kernelement der Staatlichkeit .....  | 6   |
| II. Die Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit als unionaler Grundwert .....  | 7   |
| 1. Rechtsstaatlichkeit von Verfahren .....   | 9   |
| a) Gewaltenteilung, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz ..  | 9   |
| b) Legalitätsprinzip, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....   | 10  |
| c) Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rückwirkungsverbot .....   | 11  |
| d) Gewährung elementarer Justizgrundrechte .....   | 11  |
| e) Grundsatz der Gleichbehandlung und Willkürverbot .....  | 12  |
| 2. Weitere materielle Aspekte der Rechtsstaatlichkeit .....  | 12  |
| III. Die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Rechtsstaatlichkeit<br>für die gesamte EU .....                             | 13  |
| 1. Rechtsstaatlichkeit der EU .....  | 14  |
| 2. Dezentraler Vollzug unionaler Politiken .....   | 15  |
| 3. Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten .....  | 16  |
| a) Justizielle Zusammenarbeit .....  | 16  |
| b) Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen .....   | 19  |
| c) Gefahr einer Aussetzung der Zusammenarbeit wegen der<br>Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? ..... | 20  |
| 4. Selbstverständnis und Integrationskraft der EU .....  | 22  |

|   |           |
|---|-----------|
| 5. Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung . . . . .  | 23        |
| IV. Bedeutende Konflikte der Rechtsstaatlichkeit und des Vorrangs des Unionsrechts . . . . .                                    | 24        |
| 1. Ungarn: Verstöße und Verfahren . . . . .   | 25        |
| a) Rechtsstaatlich problematische Gesetzesänderungen in Ungarn . . . . .  | 25        |
| b) Art. 7-Verfahren gegen Ungarn . . . . .  | 29        |
| c) Vertragsverletzungsverfahren wegen Rechtsstaatsdefiziten gegen Ungarn . . . . .  | 30        |
| 2. Polen: Verstöße und Verfahren . . . . .  | 31        |
| a) Rechtsstaatlich problematische Gesetzesänderungen in Polen . . . . .   | 31        |
| b) Art. 7-Verfahren gegen Polen . . . . .   | 35        |
| c) Vertragsverletzungsverfahren wegen Rechtsstaatsdefiziten gegen Polen . . . . .   | 36        |
| 3. Weitere Mitgliedstaaten . . . . .  | 38        |
| V. Bedürfnis für neue Sanktionsmöglichkeiten . . . . .  | 42        |
| <i>B. Diskutierte Reformen bestehender Sanktionsmechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit . . . . .</i>                    | <i>44</i> |
| I. Effektivere Anwendung und Reform des Art. 7-Verfahrens . . . . .   | 45        |
| 1. Art. 7-Verfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig? . . . . .   | 45        |
| 2. Schwere der Sanktion und smart sanctions . . . . .   | 48        |
| II. Vertragsverletzungsverfahren im Falle von Rechtsstaatsverstößen . . . . .   | 50        |
| 1. Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 2 S. 1 EUV) . . . . .                         | 50        |
| 2. Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV) . . . . . | 53        |
| 3. Zusammenfassung verschiedener Verstöße in einem systemischen Vertragsverletzungsverfahren . . . . .                          | 54        |
| III. Weitere diskutierte Lösungsansätze . . . . .   | 57        |
| <i>C. Die ESIF als Teil eines Sanktionsmechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit . . . . .</i>                             | <i>61</i> |
| I. Die derzeitige Ausgestaltung der ESIF . . . . .  | 61        |
| 1. Grundlagen der ESIF in EUV und AEUV . . . . .  | 61        |
| 2. ESIF-Dachverordnung und Verordnungen der jeweiligen ESIF . . . . .   | 62        |
| a) Schutzziele der ESIF-Dachverordnung und der einzelnen ESIF-Verordnungen . . . . .  | 62        |
| aa) Einhaltung Unionsrecht nach ESIF-Dachverordnung . . . . .   | 63        |
| bb) Ex-ante-Konditionalitäten bzw. grundlegende Voraussetzungen . . . . .   | 64        |
| cc) Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung . . . . .  | 65        |
| b) Derzeitige Ausgestaltung der finanziellen Sanktionen . . . . .   | 66        |
| 3. Partnerschaftsvereinbarungen . . . . .   | 68        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4. Europäische Haushaltsordnung (EHO) . . . . .   | 69        |
| II. Die einzelnen ESIF und ihre wirtschaftliche Bedeutung . . . . .                           | 71        |
| III. Perspektiven der ESIF als Sanktionsmechanismus . . . . .                                 | 74        |
| 1. Das Schutzziel des neuen Sanktionsmechanismus . . . . .                                    | 75        |
| a) Schutz rechtsstaatlicher Verfahren als Ziel . . . . .                                      | 75        |
| b) Weitere diskutierte Schutzziele . . . . .  | 76        |
| aa) Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Koordinierung . . . . .                           | 76        |
| bb) Solidarisches Verhalten im weiteren Sinne . . . . .                                       | 78        |
| 2. Stärkung der supranationalen Ebene unter Wahrung<br>des unionalen Gleichgewichts . . . . . | 79        |
| 3. Die angestrebte Bedeutung der finanziellen Sanktionen als Mittel . . . . .                 | 81        |
| a) Der ESIF-Sanktionsmechanismus als Ausfluss bedingter Solidarität . . . . .                 | 82        |
| b) Beeinflussung der politischen Opportunitätskosten . . . . .                                | 83        |
| c) Stärkung der präventiven Komponente durch<br>größeren Abschreckungseffekt . . . . .        | 84        |
| 4. Mögliche Nachteile des ESIF-Sanktionsmechanismus . . . . .                                 | 86        |
| a) Eingeschränkte Wirksamkeit finanzieller Sanktionen . . . . .                               | 86        |
| b) Auswirkungen auf Wirtschaftslage und Akzeptanz der EU . . . . .                            | 87        |
| c) Diskriminierung bestimmter Mitgliedstaaten und<br>Bevölkerungsgruppen . . . . .            | 88        |
| <i>D. Maßstäbe für den neuen ESIF-Sanktionsmechanismus . . . . .</i>                          | <i>89</i> |

### § 3 Der ESIF-Sanktionsmechanismus im Kompetenz- und Sanktionssystem der EU . . . . . 93

|   |           |
|---|-----------|
| <i>A. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Primärrecht . . . . .</i>                      | <i>93</i> |
| I. Einschlägiges Vertragsänderungsverfahren . . . . .   | 94        |
| II. Inhaltliche Ausgestaltung . . . . .   | 96        |
| III. Politische Realität und Umsetzbarkeit . . . . .  | 97        |
| <i>B. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht . . . . .</i>                    | <i>97</i> |
| I. Kompetenzgrundlagen für den ESIF-Sanktionsmechanismus im<br>Sekundärrecht . . . . .                | 98        |
| 1. Bedeutung des Schutzziels Rechtsstaatlichkeit für die Auslegung<br>unionaler Kompetenzen . . . . . | 98        |
| 2. Sanktionsmechanismus auf der Grundlage des Rechtsstaatsgebots . . . . .                            | 100       |
| 3. Sanktionsmechanismus auf der Grundlage der Bestimmungen<br>zu den ESIF in EUV und AEUV . . . . .   | 102       |
| a) Sanktionsmechanismus auf der Grundlage von EFRE,<br>Kohäsionsfonds, ESF, EMFF und ELER . . . . .   | 102       |
| aa) Schutzziel (umfassende) Rechtsstaatlichkeit . . . . .   | 102       |

|   |            |
|---|------------|
| bb) Umsetzung der ESIF als Schutzziel . . . . .   | 104        |
| b) Sanktionsmechanismus als Ausfluss der Loyalitätspflicht . . . . .  | 104        |
| 4. Das Haushaltsrecht als Kompetenzgrundlage . . . . .  | 105        |
| a) Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) . . . . .  | 106        |
| b) Jährlicher Haushaltsplan . . . . .   | 107        |
| c) Haushaltsvorschriften . . . . .  | 109        |
| aa) Systematik der Haushaltsvorschriften . . . . .  | 109        |
| bb) Keine Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts . . . . .  | 111        |
| cc) Bedeutung der mitgliedstaatlichen Rechtsstaatlichkeit<br>für den EU-Haushalt . . . . .                      | 112        |
| dd) Sanktion bei Gefährdung des EU-Haushalts . . . . .  | 116        |
| d) Schutz der finanziellen Interessen der EU gemäß Art. 325 AEUV . . . . .                                      | 117        |
| 5. Kompetenzergänzungsklausel und weitere Kompetenzgrundlagen . . . . .   | 119        |
| 6. Maßstäbe für die Kompetenzgrundlage . . . . .  | 121        |
| II. Der Vorschlag von Kommission und Parlament . . . . .  | 122        |
| 1. Haushaltsvorschriften als Kompetenzgrundlage . . . . .   | 123        |
| 2. Harmonisierung der Steuerpolitik und weitere Ziele . . . . .   | 124        |
| III. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament . . . . .                                     | 125        |
| <i>C. Vereinbarkeit des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus<br/>mit bestehenden Sanktionsmechanismen . . . . .</i>  | <i>126</i> |
| I. Numerus clausus der primärrechtlichen Sanktionsmechanismen . . . . .   | 126        |
| II. Vereinbarkeit mit Art. 7-Verfahren . . . . .  | 127        |
| III. Vereinbarkeit mit Vertragsverletzungsverfahren . . . . .   | 130        |
| IV. Vereinbarkeit mit Wirtschaftspolitik- und Defizitverfahren . . . . .  | 131        |
| V. Vereinbarkeit mit Kooperations- und Kontrollverfahren . . . . .  | 131        |
| <i>D. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht: Zwischenfazit . . . . .</i>  | <i>132</i> |
| <br>  |            |
| § 4 Die Ausgestaltung des ESIF-Sanktionsmechanismus<br>im Sekundärrecht . . . . .                               | 135        |
| <i>A. Definition der sanktionsbewehrten Mindeststandards und<br/>Anforderungen an ihre Verletzung . . . . .</i> | <i>135</i> |
| I. Primärrechtliche Grenzen und Lehren aus Sanktionsmechanismen . . . . .                                       | 136        |
| 1. Primärrechtliche Grenzen aus Art. 4 und 5 EUV . . . . .  | 136        |
| a) Die Anforderungen der gewählten Kompetenzgrundlage . . . . .   | 136        |
| aa) Schutz der finanziellen Interessen der EU als Ziel . . . . .  | 136        |
| bb) Definition in Verordnung . . . . .  | 139        |
| b) Das Spannungsverhältnis von nationaler Identität<br>und loyaler Zusammenarbeit . . . . .                     | 139        |
| aa) Die nationale Identität als Kompetenzgrenze . . . . .   | 139        |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| bb)  | Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als Grenze der mitgliedstaatlichen Entscheidungsfreiheit . . . . . | 142 |
| cc)  | Die deutsche Perspektive . . . . .  | 143 |
| c)   | Rechtsstaatliche Mindeststandards im Lichte von Verhältnismäßigkeit und praktischer Konkordanz . . . . .    | 145 |
| aa)  | Wahrung der Verhältnismäßigkeit auch gegenüber Mitgliedstaaten . . . . .                                    | 145 |
| bb)  | Verhältnismäßigkeit der Einführung des Sanktionsmechanismus . . . . .                                       | 147 |
| cc)  | Praktische Konkordanz bei der Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Mindeststandards . . . . .                | 152 |
| 2.   | Lehren aus Art. 7- und Vertragsverletzungsverfahren . . . . .   | 154 |
| 3.   | Lehren aus weiterer EuGH-Rechtsprechung . . . . .   | 156 |
| 4.   | Maßstäbe für die Definition der rechtsstaatlichen Mindeststandards . . . . .                                | 157 |
| II.  | Definition der rechtsstaatlichen Mindeststandards im Vorschlag von Kommission und Parlament . . . . .       | 158 |
| 1.   | Die Definition des Rechtsstaatsprinzips in Art. 2 lit. a) des Vorschlags . . . . .                          | 159 |
| 2.   | Genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip . . . . .  | 160 |
| a)   | Beeinträchtigende Handlungsformen oder systemische Bedrohung . . . . .                                      | 160 |
| b)   | Die Regelbeispiele aus Art. 2a des Vorschlags . . . . .   | 161 |
| 3.   | Daraus folgende Risiken für die finanziellen Interessen der EU . . . . .                                    | 162 |
| III. | Eigener Reformvorschlag: Begrenzung auf Schutz des EU-Haushalts . . . . .                                   | 163 |
| 1.   | Engere Fassung der sanktionsbewehrten Mindeststandards . . . . .  | 164 |
| a)   | Schutz des EU-Haushalts als Ziel . . . . .  | 164 |
| b)   | Betroffene Organe der mitgliedstaatlichen Exekutive und Judikative . . . . .                                | 167 |
| 2.   | Objektiv feststellbare qualifizierte Verletzung der Mindeststandards und Beweislastverteilung . . . . .     | 168 |
| a)   | Qualifizierte Verletzung der Mindeststandards . . . . .   | 168 |
| b)   | Mögliche Objektivierung der Einordnung als qualifizierte Verletzung . . . . .                               | 170 |
| c)   | Bedeutung der Beweislastverteilung . . . . .  | 172 |
| 3.   | Konkrete Gefährdungen oder Beeinträchtigungen des EU-Haushalts als Folge . . . . .                          | 173 |
| 4.   | Reform von Art. 63 EHO . . . . .  | 174 |
| 5.   | Bedeutung für aktuelle Situation . . . . .  | 175 |
| B.   | <i>Die Überwachung der rechtsstaatlichen Mindeststandards</i> . . . . .                                     | 175 |
| I.   | Optionen zur Überwachung rechtsstaatlicher Mindeststandards . . . . .                                       | 176 |
| 1.   | Kommission . . . . .  | 176 |
| 2.   | Grundrechteagentur . . . . .  | 179 |
| 3.   | Europäischer Rechnungshof (EuRH) . . . . .  | 180 |
| 4.   | Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) . . . . .   | 181 |
| 5.   | Neue Kopenhagen-Kommission . . . . .  | 181 |
| 6.   | Europäische Gerichte . . . . .  | 183 |



|   |     |
|---|-----|
| 7. Institutionen außerhalb der EU   | 184 |
| 8. Maßstäbe für die Überwachung der sanktionsbewehrten<br>Mindeststandards  | 184 |
| II. Vorschlag von Kommission und Parlament: Gremium unabhängiger<br>Sachverständiger  | 186 |
| 1. Zusammensetzung des Gremiums   | 186 |
| 2. Beratende Funktion des Gremiums  | 187 |
| III. Eigener Reformvorschlag: Kommission unterstützt durch reformierte<br>EAER (ehemals OLAF)                                   | 187 |
| 1. Zur EAER reformierte OLAF als beratendes Expertengremium   | 188 |
| 2. Die Rolle der Kommission   | 190 |
| C. <i>Die Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens und beteiligte EU-Organe</i>  | 191 |
| I. Das Vorverfahren: Sachverhaltsaufklärung und politischer Dialog  | 192 |
| 1. Vorverfahren in bestehenden Sanktionsmechanismen   | 192 |
| a) Unterschiedliche Vorverfahren im Art. 7-Verfahren  | 192 |
| aa) Kommission: EU-Rahmen zur Stärkung des<br>Rechtsstaatsprinzips  | 192 |
| bb) Rat: Strukturierter Dialog  | 194 |
| cc) Problematische Verfahrensverzögerungen durch Vorverfahren   | 195 |
| b) Defizit-, Wirtschaftspolitik- und Vertragsverletzungsverfahren   | 196 |
| c) Finanzielle Sanktionen gemäß EHO   | 198 |
| d) Maßstäbe für das Vorverfahren  | 198 |
| 2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Dialog mit Mitgliedstaat   | 199 |
| 3. Eigener Reformvorschlag: Zeitlich begrenztes Vorverfahren  | 200 |
| II. Das Hauptsacheverfahren   | 201 |
| 1. Maßstabbildung anhand bestehender Sanktionsmechanismen und<br>Anforderungen des Haushaltsrechts                              | 202 |
| a) Verfahrenshürden im Verfahren nach Art. 7 EUV  | 202 |
| b) Stark gerichtlich geprägtes Vertragsverletzungsverfahren   | 203 |
| c) Entscheidungshoheit des Rates im Defizitverfahren und Verfahren<br>zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik                  | 204 |
| d) Kommissionsbeschlüsse über finanzielle Sanktionen nach EHO   | 207 |
| e) Anforderungen des Haushaltsrechts  | 207 |
| f) Maßstäbe für das Hauptsacheverfahren   | 208 |
| 2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Kommissionsbeschluss<br>und umgekehrte (qualifizierte) Mehrheit in Rat und Parlament | 211 |
| a) Durchführungsbeschluss der Kommission  | 211 |
| b) Mittelübertragung: Umgekehrte (qualifizierte) Mehrheit<br>in Rat und Parlament   | 212 |
| 3. Eigener Reformvorschlag: Beschluss von Kommission<br>mit Zustimmung von Parlament und Rat                                    | 213 |
| a) Beschluss der Kommission   | 213 |

|   |     |
|---|-----|
| b) Zustimmung von Parlament und Rat gemäß reformiertem Art. 31<br>EHO .....                           | 214 |
| III. Beschleunigtes Verfahren oder einstweilige Maßnahmen .....                                       | 215 |
| 1. Beschleunigte Verfahren in bestehenden Sanktionsmechanismen .....                                  | 216 |
| 2. Der Vorschlag von Kommission und Parlament .....   | 216 |
| 3. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament ...                                   | 217 |
| <i>D. Rechtsfolgen des Sanktionsbeschlusses</i> .....   | 217 |
| I. Feststellende Wirkung des Sanktionsbeschlusses bzgl.<br>mitgliedstaatlichem Recht .....            | 218 |
| II. Finanzielle Sanktion zur Erzwingung von Rechtsänderungen .....                                    | 219 |
| 1. Finanzielle Sanktionen und ihre Durchsetzbarkeit gegen<br>Mitgliedstaaten .....                    | 219 |
| a) Strafe und Beugung als Ziel bestehender Sanktionsmechanismen ...                                   | 219 |
| b) Zwangsvollstreckung gegen Mitgliedstaaten? .....   | 222 |
| c) Maßstäbe für die finanzielle Sanktion .....  | 224 |
| 2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Große Spielräume<br>für Kommission und Rat .....           | 225 |
| 3. Eigener Reformvorschlag: Berechnung der Sanktionshöhe<br>und Eignung der einzelnen ESIF .....      | 228 |
| a) Parameter für die Sanktionshöhe .....  | 229 |
| b) Eignung der einzelnen ESIF .....   | 230 |
| III. Fortlaufende Verpflichtung der Mitgliedstaaten .....   | 231 |
| 1. Rechtliche Maßstäbe für die fortlaufende Verpflichtung der<br>Mitgliedstaaten .....                | 231 |
| 2. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament ...                                   | 233 |
| IV. Parallele Anwendung mit anderen Sanktionsmechanismen .....  | 234 |
| <i>E. Spiegelbildlichkeit des Aufhebungsbeschlusses</i> .....   | 236 |
| <i>F. Rechtsschutz der Mitgliedstaaten durch Nichtigkeitsklage</i> .....                              | 238 |
| <i>G. Konsequenzen der Kompetenzgrundlage und politischer<br/>    Erwägungen: Zwischenfazit</i> ..... | 240 |
| <br>§ 5 Der Beitrag der ESIF zur Lösung der Rechtsstaatskrise: Thesen                                 | 243 |
| <br>§ 6 English summary .....   | 247 |
| <br>Literaturverzeichnis .....  | 251 |
| Sachregister .....  | 279 |



## Abkürzungsverzeichnis

|                       |  |
|-----------------------|--|
| AA                    | Andere Ansicht   |
| Abs.                  | Absatz   |
| AEUV                  | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union   |
| Art.                  | Artikel  |
| BayVfGHG              | Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof   |
| BIP                   | Bruttoinlandsprodukt   |
| BlnVfGHG              | Gesetz über den Berliner Verfassungsgerichtshof  |
| BVerfG                | Bundesverfassungsgericht   |
| EAER                  | European Agency for Administrative Efficiency and Rule of Law/Europäische Agentur für Verwaltungseffizienz und Rechtsstaatlichkeit |
| EAGV                  | Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)   |
| ECJ                   | European Court of Justice (= EuGH)   |
| EFRE                  | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung   |
| EGKSV                 | Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl  |
| EGMR                  | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte  |
| EHO                   | Europäische Haushaltsordnung   |
| ELER                  | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums   |
| EMFF                  | Europäischer Meeres- und Fischereifonds  |
| EMRK                  | Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten   |
| ErwG.                 | Erwägungsgrund   |
| ESF                   | Europäischer Sozialfonds   |
| ESIF                  | Europäische Struktur- und Investitionsfonds  |
| ESM                   | Europäischer Stabilitätsmechanismus  |
| EuGH                  | Europäischer Gerichtshof   |
| EuGHVfO               | Verfahrensordnung des Gerichtshofs   |
| EuRH                  | Europäischer Rechnungshof  |
| Europäisches Semester | Europäisches Semester für die wirtschaftspolitische Koordination   |
| Europol               | Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung   |
| EUStA                 | Europäische Staatsanwaltschaft   |
| EUV                   | Vertrag über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrags von Lissabon)  |
| EZB                   | Europäische Zentralbank  |
| Fn.                   | Fußnote  |

|                    |  |
|--------------------|--|
| GAP                | Gemeinsame Agrarpolitik  |
| GFP                | Gemeinsame Fischereipolitik  |
| GO                 | Geschäftsordnung   |
| GRC                | Charta der Grundrechte der Europäischen Union  |
| IRG                | Internationales Rechtshilfegesetz  |
| Kommission         | Europäische Kommission   |
| Legalis            | System Informacji Prawnej Legalis  |
| MFR                | Mehrfähriger Finanzrahmen  |
| mwN                | Mit weiteren Nachweisen  |
| OLAF               | Office Européen de Lutte Anti-Fraude/Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung          |
| OSNAPIUS           | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| Parlament          | Europäisches Parlament   |
| Rat                | Rat der Europäischen Union   |
| RL                 | Richtlinie   |
| Rn.                | Randnummer   |
| SächsVfGHG         | Gesetz über den Sächsischen Verfassungsgerichtshof                                   |
| TEU                | Treaty on European Union (= EUV)   |
| TFEU               | Treaty on the Functioning of the European Union (= AEUV)                             |
| U. S. C.           | Code of Laws of the United States of America   |
| Venedig-Kommission | Kommission für Demokratie durch Recht (Europarat)                                    |
| VO                 | Verordnung   |
| VwVfG              | Verwaltungsverfahrensgesetz (Bundesrepublik Deutschland)                             |

## §1 Rechtsstaatskrise und Krisenresilienz

Die EU – gegründet nach den Weltkriegen zur Verhinderung weiterer Krisen und Kriege – sieht sich selbst seit Jahren zahlreichen fundamentalen Krisen gegenüber: Die Wirtschafts- und Eurokrise ab 2008 führte zu tiefgreifenden Verwerfungen, die wirtschaftlichen und politischen Folgen des Brexit harren weiter einer Klärung und nun erfordert die Überwindung der durch Covid-19 ausgelösten gesundheitlichen und wirtschaftlichen Krise fundamentale Kraftanstrengungen. Vor diesem Hintergrund und weiterer tiefgreifender Herausforderungen, von der Klima- bis zur Außen- und Sicherheitspolitik, geriet die ebenfalls seit Jahren schwelende Krise der Rechtsstaatlichkeit der EU immer wieder in den Hintergrund. Dabei stellt auch sie eine existenzielle Gefahr für den Bestand der EU dar;<sup>1</sup> sie droht Grundlagen und Funktionsfähigkeit der EU nachhaltig zu beeinträchtigen.

Die EU kümmerte sich in den letzten Jahren vornehmlich um die Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen – die Krise der Rechtsstaatlichkeit hat in Politik und Gesellschaft erst spät jene Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdient.<sup>2</sup> Die Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU ringen nun um die richtigen Antworten auf diese Krise, die insbesondere in Polen und Ungarn bedenkliche Ausmaße angenommen hat. So sind gegen Polen und Ungarn Verfahren nach Art. 7 EUV eingeleitet worden, die aufgrund der hohen Zustimmungserfordernisse unter den Mitgliedstaaten bisher noch keine greifbaren Ergebnisse hervorgebracht haben. Auch deshalb setzt die Europäische Kommission (Kommission) nunmehr vermehrt auf Vertragsverletzungsverfahren. Daneben werden andere Instrumente diskutiert, insbesondere die Einführung einer finanziellen Sanktionsmöglichkeit zur Ahndung rechtsstaatswidriger Maßnahmen. An diese werden zur Lösung der Krise der Rechtsstaatlichkeit hohe Erwartungen gestellt; zugleich ist sie politisch und rechtlich umstritten.

---

<sup>1</sup> R. D. Kelemen, CEP 17 (2019), S. 246 ff., 247 spricht mit Blick auf die Krise der Rechtsstaatlichkeit von „arguably the only truly existential risk“ für die EU. Ähnlich J.-W. Müller, in: C. Closa/D. Kochenov (Hrsg.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016, S. 206, 207.

<sup>2</sup> Dies zeigt sich auch in der hohen Bedeutung, die die Bevölkerung der Rechtsstaatlichkeit beimisst. *European Commission*, Special Eurobarometer 489 – Rule of law – Report, July 2019, S. 5 ff. Ähnlich W. Rech, *Journal of Contemporary European Studies* 26 (2018), S. 334 ff., 336 ff.

## A. Der europäische Rechtsstaat in der Krise

Die EU und ihre Vorgängerorganisationen sahen sich von Anfang an als Rechtsgemeinschaft. Besonders deutlich wird dies an dem Bekenntnis des ersten Kommissionspräsidenten *Walter Hallstein*: „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist in dreifacher Hinsicht ein Phänomen des Rechts: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle und sie ist Rechtsordnung.“<sup>3</sup> Insbesondere das Vertrauen auf eine regelbasierte europäische Einigung ermöglichte es auch kleineren Mitgliedstaaten, bis dato ungekannten Fortschritten in der europäischen Integration zuzustimmen. Allein aus der Mitgliedschaft folgende ökonomische Vorteile, so bedeutend sie waren und sind, hätten eine solch weitgehende Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene der EU nicht ermöglicht.

Neben diesem integrationspolitischen Hintergrund kommt der europäischen Rechtsstaatlichkeit auch aus geschichtlicher Perspektive eine besondere Bedeutung zu: Die EU und ihre Vorgängerorganisationen wurden als Antwort auf den Nationalismus und die Rechtlosigkeit insbesondere während der in Europa tobenden Weltkriege gegründet. Sie sieht sich deshalb auch als Schicksalsgemeinschaft, die sich der Förderung und Verteidigung grundlegender demokratischer und rechtsstaatlicher Werte verschrieben hat.<sup>4</sup> Der europäische Rechtsstaatsbegriff wird deshalb in Abgrenzung zum auf formalen Kriterien beruhenden Rechtspositivismus<sup>5</sup> weiter verstanden: Er ist umfassender und enthält grundlegende Wertungen zu Grund- und Menschenrechten und setzt insoweit auch der Legislative entsprechende Grenzen.<sup>6</sup> Die Ausgestaltung des Rechtsstaats kann daher nicht isoliert diskutiert werden, sondern ist vielmehr eng mit Fragen der Demokratie und des Schutzes der Menschenrechte verknüpft.<sup>7</sup>

Umso beklagenswerter sind rechtsstaatswidrige Tendenzen, die sich in den letzten Jahren in verschiedenen Mitgliedstaaten, insbesondere Polen und Ungarn, beobachten ließen. Dies betrifft nicht nur konkret die Rechtsunterworfenen in den jeweiligen Ländern, sondern über die Integration der dortigen Rechtsschutzsysteme in das europäische Rechtsschutzsystem auch die europäische Integration insgesamt. Diese ist darauf angewiesen, dass europäisches Recht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen beachtet wird, und droht deshalb nachhaltig Schaden zu nehmen. Verschiedene politische und rechtliche Reak-

<sup>3</sup> *W. Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat – Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, 1969, S. 33 ff. Hierzu auch *I. Pernice*, Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas – Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft – WHI Paper 9/01, 16.11.2001.

<sup>4</sup> Siehe hierzu unten § 2 A. III. 4.

<sup>5</sup> Hierzu *J. Weiler*, in: C. Closa/D. Kochenov (Hrsg.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge 2016, S. 313, 316 ff.

<sup>6</sup> Siehe unten § 2 A. II.

<sup>7</sup> *J. Weiler*, in: C. Closa/D. Kochenov (Hrsg.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge 2016, S. 313, 318.

tionen hierauf konnten diese Krise bisher, trotz Erfolgen in Einzelfällen, nicht lösen.<sup>8</sup>

## B. Die Krisenresilienz der EU als Chance

Seit ihrer Gründung und insbesondere in den letzten Jahren hat die EU allerdings schon viele Krisen durchgestanden und der gelegentlich ertönende Abgesang auf die EU hat sich bisher immer als voreilig erwiesen. Vielmehr sollte die Krisenresilienz der EU nicht unterschätzt werden, die EU ist häufig erst durch Krisen gestärkt worden. Insoweit kann sich *Jean Monnet* mit seinem Zitat bestätigen sehen: „J’ai toujours pensé que l’Europe se ferait dans les crises, et qu’elle serait la somme des solutions qu’on apporterait à ces crises.“<sup>9</sup> Auch in diesen Zeiten muss sich die EU dieser Eigenschaft gewahr werden und ihre Kräfte zur Überwindung der multiplen Krisen bündeln. Gelingt ihr dies, kann die Krise der Rechtsstaatlichkeit zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen in der EU und sogar zur Herausbildung eines europäischen Kernverfassungsrechts beitragen.

Für die Krise der Rechtsstaatlichkeit lässt sich mutmaßlich keine einzelne und zugleich umfassende Lösung finden. Vielmehr wird auch die Überwindung dieser Krise verschiedene und aufeinander abgestimmte Instrumente politischer und rechtlicher Natur benötigen. Ein wichtiger Baustein hierfür könnte die finanzielle Sanktion von Rechtsstaatsverstößen sein. Hierdurch würde allen Mitgliedstaaten verdeutlicht, dass die Vorteile der Mitgliedschaft in der EU mit Pflichten einhergehen: Vormals eher getrennte Politiken der EU würden dadurch stärker verschränkt, in diesem Fall die finanzielle Förderung und die europäische Rechtsstaatlichkeit. Vor dem Hintergrund der stetig wachsenden Bedeutung des EU-Haushalts für die einzelnen Mitgliedstaaten – die in Reaktion auf die durch Covid-19 ausgelöste Wirtschaftskrise noch einmal stark zunehmen wird<sup>10</sup> – dürfte ein solcher Sanktionsmechanismus eine besondere Wirkung entfalten.

Ein solcher Sanktionsmechanismus würde sich in verschiedenen Spannungsfeldern bewegen: So hat er durch seine finanzielle Wirkweise und sein Ziel der uneingeschränkten Geltung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten eine hohe politische Bedeutung. Gleichzeitig soll er kein rein politisches Instrument sein und eine gewisse Verrechtlichung erfahren, um der Durchsetzung zwingenden Unionsrechts zu dienen und um eine sachwidrige Anwendung dieses

---

<sup>8</sup> Siehe unten § 2 A. IV.

<sup>9</sup> „Ich habe immer geglaubt, dass Europa durch Krisen entsteht und es die Summe der Lösungen dieser Krisen ist.“ *J. Monnet, Mémoires*, 1976, S. 615 f.

<sup>10</sup> Deutlich wird dies insbesondere durch die geplante spürbare Erhöhung der Eigenmittel der EU in den nächsten Jahren, Art. 1 ff. COM (2020) 445 final (Geänderter Vorschlag Eigenmittelsystem EU) v. 28.05.2020.



Sanktionsmechanismus auszuschließen. Zudem steht dieser Sanktionsmechanismus auch im Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität der Mitgliedstaaten und einer möglichst effektiven – letztlich in einigen Politikbereichen sehr weitgehenden – Zusammenarbeit in der EU: Je detailreicher die EU die mitgliedstaatliche Justizorganisation vorschreibt, umso stärker greift sie in die aus mitgliedstaatlicher Sicht besonders sensible Struktur und Funktionsweise der Judikative ein.

Diese Fragen werden im Rahmen dieser Arbeit untersucht, in deren Mittelpunkt die Bedeutung und rechtliche Umsetzung finanzieller Sanktionen mit Auswirkungen auf die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) im Fall von Rechtsstaatsverstößen steht. Hierbei geht sie auch vertieft auf den entsprechenden Vorschlag der Kommission, wie er sich nach den Beratungen im Europäischen Parlament (Parlament) darstellt, ein.<sup>11</sup> Die Arbeit untersucht in einem ersten Schritt die derzeitige Krise der Rechtsstaatlichkeit, den derzeitigen Diskussionsstand und die möglichen Wirkungen des neuen Sanktionsmechanismus (§ 2). Darauf aufbauend folgt die Untersuchung, wie sich der neue Sanktionsmechanismus in das Kompetenz- und Sanktionssystem der EU einfügt (§ 3).

§ 4 klärt die mögliche Ausgestaltung des neuen Sanktionsmechanismus. Dies umfasst Definition und Überwachung der sanktionsbewehrten rechtsstaatlichen Mindeststandards, Sanktionsverfahren und Rechtsfolgen des Sanktionsbeschlusses. In § 5 werden die wichtigsten Thesen dieser Untersuchung zusammenfassend dargestellt. § 6 enthält abschließend eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse auf Englisch.

---

<sup>11</sup> Vorschlag COM (2018) 324 final (finanzielle Sanktionen) – Abänderungen Parlament (P8\_TA-PROV(2019)0349) v. 04.04.2019. Sofern dieser signifikant vom ursprünglichen Vorschlag der Kommission (Vorschlag COM (2018) 324 final (finanzielle Sanktionen) v. 02.05.2018) abweicht, wird dies entsprechend kenntlich gemacht.

Kurz vor Drucklegung dieser Untersuchung hat die deutsche Ratspräsidentschaft einen Kompromissvorschlag vorgelegt, den der Rat zur Grundlage für weitere Verhandlungen gemacht hat: Proposal 11322/20 (conditionality EU budget) – Proposal of the Council (Interinstitutional File 2018/0136(COD)) v. 30.09.2020. Dieser neue Kompromissvorschlag deckt sich in weiten Teilen mit den in dieser Untersuchung gefunden Ergebnissen. Die weiteren aktuellen Diskussionen hierzu konnten vor Veröffentlichung dieser Untersuchung aber nicht mehr berücksichtigt werden.

## § 2 Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit finanziellen Sanktionen

Die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze in allen Mitgliedstaaten ist für die EU insgesamt von besonderer Bedeutung (A). In den letzten Jahren hat sich der Zustand der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten aber spürbar verschlechtert – trotz verschiedener politischer Dialoge und des Einsatzes bereits bestehender Sanktionsmechanismen. Deshalb werden verschiedene Reformvorschläge zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit diskutiert (B). Für die Einführung finanzieller Sanktionen bieten sich insbesondere die ESIF an, die deshalb in der Diskussion besondere Beachtung finden (C). Hieraus ergeben sich Maßstäbe für den neuen Sanktionsmechanismus (D).

### A. Die grundlegende Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit

Die Ausgestaltung der Judikative ist ein Kernelement des modernen Staatsaufbaus – und damit auch ein Kernelement der Staatlichkeit (I). Deshalb sind Eingriffe in deren Organisation für die Mitgliedstaaten und ihre gewachsenen verfassungsrechtlichen Traditionen besonders kritisch. Nach dem modernen europäischen Staatsaufbau zeichnet sich die Judikative durch Rechtsstaatlichkeit aus (II). Sie unterliegt somit einer Grundkonzeption, die über eine rein rechtspositivistische Anwendung hinausgeht.

Die Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze in allen Mitgliedstaaten ist für die EU insgesamt aus verschiedenen Gründen von besonderer Bedeutung (III). Dies gilt nicht nur für die Glaubwürdigkeit und Rechtsstaatlichkeit der EU selbst, sondern auch für die EU-weite Zusammenarbeit der Justiz und Verwaltung. Trotz dieser herausgehobenen Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten, wird diese in einigen Mitgliedstaaten missachtet (IV). Die bisher angewendeten Sanktionsmöglichkeiten konnten dies nicht verhindern, so dass ein Bedürfnis für einen neuen Sanktionsmechanismus besteht (V).

*I. Die Organisation der Judikative: Kernelement der Staatlichkeit*

Souveräne Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass sie über ihre innere Organisation – insbesondere Staatsform sowie Teilung und Begrenzung staatlicher Macht – frei entscheiden können. In allen Gesellschaften wurde und wird über diese Fragen teilweise intensiv gerungen. Die Wahl oder Änderung einer bestimmten Staatsform ist deshalb immer Ausfluss gesellschaftlicher, nicht notwendigerweise aber demokratischer Grundentscheidungen und verfassungsrechtlicher Traditionen. Gesellschaftliche Entwicklungen haben somit Auswirkungen auf die Organisation des jeweiligen Staates, so dass sich die jeweiligen Staatsorganisationen in ihren Details in aller Regel periodisch fortentwickeln.<sup>1</sup>

Über die Jahrhunderte hat das Prinzip der Gewaltenteilung, das die Teilung und Begrenzung staatlicher Macht fordert, immer stärker an Bedeutung gewonnen. Erstmals im größeren Maßstab wurde es in der Antike angewandt.<sup>2</sup> Heute unterteilen alle Staaten ihre Staatsgewalt zumindest formal in die drei Gewalten der Rechtssetzung, der Rechtsausführung sowie der Rechtsprechung. Die konkrete Ausgestaltung dieser Gewaltenteilung – insbesondere die Organisation und Stellung der einzelnen staatlichen Organe – variiert jedoch deutlich: Die Staatsform einiger Staaten ist auf die Machterhaltung bestimmter Personen, Personengruppen oder Parteien ausgelegt, die deshalb über entsprechende durchgreifende Machtstrukturen verfügen. Diese Staaten beachten die Grundsätze der Gewaltenteilung allenfalls formal und gestehen insbesondere der Judikative keine Unabhängigkeit zu. Auf der anderen Seite stehen Demokratien nach westlich-europäischem Vorbild, die sich durch die Beachtung von Mehrheitsentscheidungen auszeichnen und Gewaltenteilung auch in der Staatspraxis anwenden. Andere Staaten lassen sich wiederum zwischen diesen Polen einordnen.

Insbesondere die Frage, ob und wie übrige Staatsorgane der Kontrolle durch eine rechtsprechende Gewalt unterliegen, ist eine für die Staatsform fundamentale Entscheidung. Vorgaben zur Organisation und Aufgabenstellung der Judikative greifen somit in den Kernbereich der Staatlichkeit ein. Zugleich verändern sie gegebenenfalls auch den über Generationen gewachsenen Staatsaufbau, insbesondere das idealtypisch ausbalancierte Verhältnis der staatlichen Gewalten. Gerade deshalb werden von außen aufgestellte Vorgaben zur Organisation und Stellung der Judikative, die die unterschiedlichen staatlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigen, häufig kritisch gesehen.

---

<sup>1</sup> So für Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch *L. Pech*, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union* – Jean Monnet Working Paper 04/09, 2009, S. 45.

<sup>2</sup> *A. Weber*, ZÖR 63 (2008), S. 267 ff., 268.

## II. Die Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit als unionaler Grundwert

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich – neben weiteren grundlegenden Werten – der auf der Gewaltenteilung fußenden Rechtsstaatlichkeit verschrieben. Dies wird an der Entwicklung der Verträge, insbesondere ihrer Änderungen durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Lissabon, deutlich:<sup>3</sup> Die Mitgliedstaaten bekennen sich (nunmehr) schon in der Präambel zu EUV und AEUV „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“.<sup>4</sup> Art. 2 S. 1 EUV legt fest, dass sich die EU auf die „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“, gründet.<sup>5</sup> Gemäß Art. 3 Abs. 1 EUV fördert die EU diese Werte aktiv. Auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) haben sich die Mitgliedstaaten zu diesen Grundwerten bekannt.<sup>6</sup> Zudem sind alle Mitgliedstaaten der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beigetreten; die EU selbst soll der EMRK ebenfalls beitreten.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Zur wachsenden Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der Entwicklung der europäischen Verträge *L. Pech*, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union* – Jean Monnet Working Paper 04/09, 2009, S. 17 ff.; zur Entwicklung des Rechtsstaatsbegriffs im Europarecht *R. Ullrich*, *Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht – Eine dogmatische und terminologische Untersuchung der europäischen Verträge und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs* – Zugleich eine Gegenüberstellung zum Bundesverfassungsrecht, 2011, S. 42 ff.

<sup>4</sup> Die Präambeln der Gründungsverträge enthalten diesen Hinweis noch nicht. Siehe die Präambeln von EGKS-Vertrag, Euratom-Vertrag und EWG-Vertrag v. 25.03.1957. Erst die Präambel des EU-Vertrag (1992), ABl. EU C 191 v. 29.07.1992, S. 1 ff. enthält das Bekenntnis „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“.

<sup>5</sup> Insoweit und mit Blick auf die in Art. 2 S. 2 EUV genannten Prinzipien von Pluralismus bis Gleichheit von Frauen und Männern sprechen einige auch vom „europäischen Gesellschaftsmodell“, *A. Hatje/J. Schwarze*, *EuR* 54 (2019), S. 153 ff., 155 f. Zur Genese von Art. 2 EUV *M. Hilf/F. Schorkopf*, in: *E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*,<sup>69</sup> München 2020, Art. 2 EUV, Rn. 1 ff. Hierzu auch *A. v. Bogdandy/M. Ioannidis*, *CML Rev* 51 (2014), S. 59, 60.

<sup>6</sup> Die Präambel der GRC verweist darauf, dass die EU „auf den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ beruht.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 UABs. 1 Hs. 2 EUV ist die Grundrechtecharta den Verträgen rechtlich gleichrangig. Für Polen und das Vereinigte Königreich gelten gemäß Protokoll Nr. 30 (Anwendung GRC), ABl. EU C 202 v. 13.12.2007, S. 312 f. Ausnahmen. Zur Bedeutung dieses Protokolls etwa *J. F. Lindner*, *EuR* 43 (2008), S. 786 ff.

<sup>7</sup> Dies ergibt sich aus dem Programmsatz in Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV. Zu den vertragsrechtlich vorgesehenen Modalitäten Art. 6 Abs. 2 EUV und Protokoll Nr. 8 (Beitritt EMRK), ABl. EU C 202 v. 07.06.2016, S. 273. Möglich ist der Beitritt der EU mittlerweile auch, da die EU nach einer Änderung in Art. 59 Abs. 2 EMRK beitreten kann, obwohl sie kein Staat im klassischen Sinne ist; die EMRK wurde durch Art. 17 Abs. 1 14. EMRK-Zusatzprotokoll entsprechend geändert. Der EuGH hat den geplanten Beitritt der EU zur EMRK aber bereits zweimal (unter unterschiedlichen Voraussetzungen) für unionsrechtswidrig erklärt. *EuGH*, Gutachten v.

Auch in der EMRK wird schon in der Präambel unter anderem auf die Bedeutung der „Achtung der Freiheit und Rechtsstaatlichkeit“ verwiesen.

Die Beachtung all dieser, insbesondere in Art. 2 S. 1 EUV genannten, Werte ist für das unionale Gesellschaftskonzept elementar; trotzdem hat die Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Sicherung rechtsstaatlicher Verfahren doch eine herausgehobene Bedeutung.<sup>8</sup> Denn nur die Garantie eines rechtsstaatlichen Verfahrens kann den übrigen formal gewährten Rechten zu ihrer vollen Entfaltung verhelfen: Nur hierüber ist es dem einzelnen Bürger sowie Unternehmen möglich, ihre Grundrechte und Grundfreiheiten im Zweifelsfall auch durchzusetzen. Die Kommission bezeichnet die Rechtsstaatlichkeit deshalb zurecht als „Rückgrat jeder modernen demokratischen Grundordnung“.<sup>9</sup> Zudem hat die Rechtsstaatlichkeit auch besondere Bedeutung für die europäische Zusammenarbeit.<sup>10</sup> Sprachlich wird dies dadurch deutlich, dass die Organe der EU diese auch als Rechtsgemeinschaft bzw. Rechtsunion bezeichnen.<sup>11</sup> Darüber hinaus bedingen sich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegenseitig: Ohne rechtsstaatliche Sicherungen ist ein demokratischer Diskurs nicht möglich; Rechts-

28.03.1996, Rs. 2/94, *Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK*, ECLI:EU:C:1996:140 und EuGH, Gutachten v. 18.12.2014, Rs. 2/13, *Beitritt der EU zur EMRK*, ECLI:EU:C:2014:2454. Hierzu und zu den weiteren Entwicklungsperspektiven etwa *M. Wendel*, NJW 68 (2015), S. 921 ff.; *F. Schorkopf*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*,<sup>69</sup>München 2020, Art. 6 EUV, Rn. 35 ff.

<sup>8</sup> Zur Aufnahme des Begriffs der Rechtsstaatlichkeit in die europäischen Verträge *D. Nickel*, EuR 52 (2017), S. 663 ff., 664 ff. Zum Verständnis des Begriffs des Rechtsstaats in Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Bulgarien *European Parliament*, *The Triangular relationship between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the EU – Towards an EU Copenhagen Mechanism*, October 2013, S. 28 ff. Zur Entwicklung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und weiteren Mitgliedstaaten *A. Weber*, ZÖR 63 (2008), S. 267 ff., 268 ff.; *L. Pech*, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union – Jean Monnet Working Paper 04/09*, 2009, S. 22 ff. Zur Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit auch *O. Mader*, HJRL 11 (2019), S. 133 ff., 140 ff.; *L. Pech*, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union – Jean Monnet Working Paper 04/09*, 2009, S. 49 ff.

<sup>9</sup> *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips – COM (2014) 158 final, 11.03.2014, S. 2. Zur Entwicklung der rechtsstaatlichen Strukturen im europäischen Verfassungsraum *P. Häberle/M. Kotzur*, *Europäische Verfassungslehre*,<sup>8</sup>2016, S. 1056 ff.

<sup>10</sup> Siehe unten § 2 A. III.

<sup>11</sup> Zum Begriff der Rechtsgemeinschaft *A. v. Bogdandy*, EuR 52 (2017), S. 487 ff., 488 ff. Auch EuGH, Urteil v. 23.04.1986, Rs. 294/83, *Les Verts/Europäisches Parlament*, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23. Zur Bedeutung dieses Urteils *L. Pech*, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union – Jean Monnet Working Paper 04/09*, 2009, S. 10 ff. Ferner EuGH, Urteil v. 25.07.2002, Rs. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, ECLI:EU:C:2002:462, Rn. 38 ff.; EuGH, Urteil v. 27.02.2018, Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 31; EuGH, Urteil v. 03.10.2013, Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 91 ff.; *A. v. Bogdandy*, EuZW 27 (2016), S. 441 f., 442; *A. v. Bogdandy/C. Calliess/H. Enderlein u. a.*, ZRP 46 (2013), S. 225 ff., 249. Zur entsprechenden Bezeichnung durch den ersten Kommissionspräsidenten Walter Hallstein siehe oben § 1 A.

staatlichkeit wird empirisch gesehen nur in Demokratien gewährleistet.<sup>12</sup> Auch deshalb betrifft die Ausgestaltung des Rechtsstaats den Kernbereich der europäischen Staatlichkeit.

Der unional und materiell verstandene Begriff der Rechtsstaatlichkeit geht über rein formale Anforderung etwa zur Einrichtung einer Judikative bzw. eines Gesetzesstaats hinaus. Er stellt vielmehr materielle Anforderungen an Organisation und Aufgabenstellung der Judikative:<sup>13</sup> Die Verfassung bzw. Rechtsordnung ist damit nicht werteneutral, sondern folgt vielmehr einem Gerechtigkeitskonzept.<sup>14</sup> Letztlich soll dies sicherstellen, dass die Gewaltenteilung – und insbesondere die unabhängige Kontrolle durch die Judikative – sowie der Schutz der Grund- und Menschenrechte auch in der Praxis gewährleistet ist.

### 1. Rechtsstaatlichkeit von Verfahren

Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit ist somit materiell zu verstehen, dient aber vor allem der Sicherung rechtsstaatlicher Verfahren. Damit diese gewährleistet sind, müssen folgende Grundsätze erfüllt sein:

#### a) Gewaltenteilung, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz

Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung handelt jedes staatliche Organ nach den ihm zugewiesenen Befugnissen und Zielen.<sup>15</sup> Dies verpflichtet auch zur Einrichtung einer unabhängigen Judikative<sup>16</sup> – und gerade diese Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative ist Wesensmerkmal der rechtsstaatlichen

---

<sup>12</sup> C. Möllers/L. Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union – Studie zu einem Dilemma, 2018, S. 129 f. Zum Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat auch A. Voßkuhle, NJW 71 (2018), S. 3154 ff., 3154 ff.; *European Parliament*, The Triangular relationship between Fundamental Rights, Democracy and Rule of Law in the EU – Towards an EU Copenhagen Mechanism, October 2013, S. 30 ff.

<sup>13</sup> So auch A. Weber, ZÖR 63 (2008), S. 267 ff., 268 f.; L. Pech, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union – Jean Monnet Working Paper 04/09, 2009, S. 53 ff.

<sup>14</sup> R. Hofmann, in: R. Hofmann/M. L. Amaral (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996, 3 ff.

<sup>15</sup> Für die EU ist der Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV festgelegt. Hierzu etwa EuGH, Beschluss v. 18.04.2013, Rs. C-413/11, *Germanwings GmbH/Thomas Amend*, ECLI:EU:C:2013:246, Rn. 16 f. Zum Grundsatz der Gewaltenteilung eingehend A. Weber, ZÖR 63 (2008), S. 267 ff., 278 ff.; R. Hofmann, in: R. Hofmann/M. L. Amaral (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996, S. 3, 11 f.

<sup>16</sup> Die einzurichtenden Gerichte müssen nach der Definition des EuGH auf gesetzlicher Grundlage und auf Dauer errichtet sein, Rechtsnormen in einem kontradiktorischen Verfahren anwenden, verbindliche Entscheidungen treffen und unabhängig sein. EuGH, Urteil v. 27.02.2018, Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 38; EuGH, Urteil v. 16.02.2017, Rs. C-503/15, *Ramón Margarit Panicello*, ECLI:EU:C:2017:126, Rn. 27; EuGH, Urteil v. 17.07.2014, Rs. C-58/13 und C-59/13, *Angelo Alberto Torresi und Pierfrancesco Torresi*, ECLI:EU:C:2014:2088, Rn. 17.

Judikative.<sup>17</sup> Richter müssen ihre richterlichen Funktionen somit in völliger Autonomie ausüben können und müssen vor ihre Unabhängigkeit gefährdenden Interventionen geschützt werden.<sup>18</sup> Hier ist auch der für die Rechtsunterworfenen (objektiv) entstehende Eindruck von Bedeutung.<sup>19</sup> Sie dürfen deshalb grundsätzlich nicht vorzeitig ohne besondere Befugnis entlassen werden können<sup>20</sup> und müssen angemessen vergütet werden.<sup>21</sup> Zudem muss das Gericht, um den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 EMRK sowie Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRC zu genügen, unparteiisch sein.<sup>22</sup>

### b) Legalitätsprinzip, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

Wesen einer Demokratie und eines Rechtsstaats ist es, dass wesentliche Entscheidungen durch das demokratisch direkt legitimierte Parlament getroffen werden.<sup>23</sup> Nur dieses kann, da es selbst durch Wahlen der periodischen Kon-

<sup>17</sup> EuGH, Urteil v. 11.01.2000, Rs. C-174/98 P und C-189/98 P, *Van der Wal*, ECLI:EU:C:2000:1, Rn. 17; *H. Jarass*, in: ders. (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, <sup>3</sup>München 2016, Art. 47 GRC, Rn. 19 ff. mwN. Nach Ansicht des EuGH kommt der Unabhängigkeit der Gerichte „grundlegende Bedeutung“ zu, EuGH, Urteil v. 25.07.2018, Rs. C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 48 ff.; EuGH, Urteil v. 05.11.2019, Rs. C-192/18, *Kommission/Polen (Indépendance des juridictions de droit commun)*, ECLI:EU:C:2019:924, Rn. 105 f. Zu verschiedenen Aspekten der richterlichen Unabhängigkeit *F.J. Säcker*, NJW 71 (2018), S. 2375 ff.; *European Commission for Democracy through Law* (Venice Commission), *Rule of Law Checklist – CDL-AD(2016)007*, 18.03.2016, S. 20 ff.

<sup>18</sup> EuGH, Urteil v. 27.02.2018, Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44; EuGH, Urteil v. 19.09.2006, Rs. C-506/04, *Graham J. Wilson*, ECLI:EU:C:2006:587, Rn. 51; EuGH, Urteil v. 16.02.2017, Rs. C-503/15, *Ramón Margarit Panicello*, ECLI:EU:C:2017:126, Rn. 37; EuGH, Urteil v. 24.06.2019, Rs. C-619/18, *Kommission/Polen (Indépendance de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 72; EuGH, Urteil v. 05.11.2019, Rs. C-192/18, *Kommission/Polen (Indépendance des juridictions de droit commun)*, ECLI:EU:C:2019:924, Rn. 109; EuGH, Urteil v. 19.11.2019, Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, *A. K. u. a./Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 121.

<sup>19</sup> EuGH, Urteil v. 19.11.2019, Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, *A. K. u. a./Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 127 ff.; EGMR, Urteil v. 06.11.2018, Rs. 55391/13, 57728/13, 74041/13, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal*, Rn. 144.

<sup>20</sup> EuGH, Urteil v. 08.04.2014, Rs. C-288/12, *Kommission/Ungarn*, ECLI:EU:C:2014:237, Rn. 54; EuGH, Urteil v. 05.11.2019, Rs. C-192/18, *Kommission/Polen (Indépendance des juridictions de droit commun)*, ECLI:EU:C:2019:924, Rn. 112 ff.

<sup>21</sup> EuGH, Urteil v. 27.02.2018, Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 45. Hierzu *T. Jaeger*, EuR 53 (2018), S. 611 ff., 620 ff.

<sup>22</sup> EGMR, Urteil v. 12.12.2002, Rs. 59021/00, *Kalogeropoulou u. a./Greece and Germany*, S. 276; EGMR, Urteil v. 01.10.1982, Rs. 8692/79, *Piersack/Belgium*, Rn. 28 ff.; EuGH, Urteil v. 24.06.2019, Rs. C-619/18, *Kommission/Polen (Indépendance de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 73; EuGH, Urteil v. 19.11.2019, Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, *A. K. u. a./Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 128 ff.

<sup>23</sup> Zum Gesetzesvorbehalt eingehend *I. Härtel*, in: A. Hatje/D. Braun (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014, S. 623, 55 ff.; *A. Weber*,



## Sachregister

- Abschreckungseffekt 44 f., 47, 61, 84 f.,  
91, 199, 207, 215, 217, 220, 224 f.,  
246
- Akzeptanz 73, 87 f., 156, 185, 191, 230
- Amsterdam 7, 18, 45
- Art. 7-Verfahren 1, 29, 35 f., 43–50, 52,  
54 f., 79 f., 86, 101, 122, 126–130,  
135 f., 146, 154 f., 165, 177, 182, 192–  
194, 196, 201 f., 209 f., 214, 216, 218,  
222, 225, 235 f., 238, 244 f.
- Aufhebung der Mittelbindung 68
- Aufhebung der Sanktion 236, 238, 241
- Aufhebungsbeschluss 236
- Aufrechnung 223 f.
- Ausführung des EU-Haushalts 108,  
112 f., 117, 119, 122, 137, 159, 164,  
166–168, 173 f., 176, 180, 191, 233,  
240
- Ausschluss von der Finanzierung 207,  
223
- Ausschuss der Regionen 110, 112, 124,  
160, 165, 226 f.
- außervertragliche Haftung 156, 169
- Aussetzung von Mittelbindungen 68,  
128, 147, 226
- Aussetzung von Zahlungen 63, 66–68,  
104, 207, 221
- Basisrechtsakt 102 f., 107 f., 110–112,  
214, 228, 232 f.
- Beeinträchtigung der finanziellen  
Interessen 115, 169, 173
- begrenzte Einzelermächtigung 50, 59, 98,  
101, 103, 107, 121, 137–140, 144, 152,  
157, 168, 218, 246
- Begünstigte 231, 233, 239
- Beitrittskriterien 43, 159, 187
- beschleunigtes Verfahren 215–217
- Betrug 69, 162, 181, 188 f., 226
- Betrugsbekämpfung 118, 163, 170, 181
- Beugung 219–221, 225, 229, 235, 246
- Beweislast 116, 153 f., 158, 165, 168,  
172, 245
- BIP – Bruttoinlandsprodukt 24, 219–221,  
224, 230
- budgetary rider 137
- Bulgarien 8, 39, 42 f., 126, 131 f., 163,  
178
- Bundesstaat 44, 80, 126
- Bundesverfassungsgericht 21, 99, 140,  
143, 146
- Bundeszwang 44
- Defizitverfahren 126, 128, 130 f., 147,  
177 f., 196 f., 204, 210, 218, 224, 230,  
234, 236
- Deutschland 6, 8, 17, 41, 74, 97, 137,  
149, 157, 163, 166–168, 171
- direkte Betroffenheit 88, 217
- direkte Mittelverwaltung 69, 207
- Disziplinarkammer 37
- Durchführungsbeschluss 211 f., 225
- Durchführungsrechtsakt 211
- EAER – European Agency for Admin-  
istrative Efficiency and Rule of Law  
176, 187–191, 213, 218, 239 f., 246,  
249 f.
- effektiver Rechtsschutz 14, 37, 53, 100 f.,  
116, 130, 143, 159, 166, 180
- effet utile 48, 70, 99, 101, 127, 130,  
223
- EFRE – Europäischer Fonds für regionale  
Entwicklung 71 f., 102
- EGMR 26, 38, 40, 171, 183
- Eigenmittelsystem 116
- einstweilige Anordnungen 216 f.
- einstweilige Maßnahmen 215



- ELER – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums 72 f., 102
- EMFF – Europäischer Meeres- und Fischereifonds 73, 102, 230
- Endbegünstigte 91, 231, 233 f.
- Endempfänger 233 f., 241
- Ermessen 106, 148 f., 155 f., 165, 197, 204, 211
- Ermittlungsanordnung 19
- Ermittlungsbehörden 114, 166, 168
- ESF – Europäischer Sozialfonds 72, 91, 102, 230
- ESIF-Dachverordnung 2013 59, 62–66, 104, 128
- ESIF-Dachverordnung 2021 60, 62–66, 104, 123
- Estland 74, 163
- EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips 29, 35, 151, 192, 194
- EuRH – Europäischer Rechnungshof 109 f., 112, 159 f., 165, 167, 180 f., 185, 187, 199, 237
- Europäischer Stabilitätsmechanismus 77, 95
- Europäisches Semester 60, 77
- Europarat 25, 32, 171, 184, 187
- Euro-Plus-Pakt 77
- Europol 20
- EUStA – Europäische Staatsanwaltschaft 60, 163, 167, 173, 189, 246
- Ex-ante-Konditionalität 63–65, 67
- feststellende Wirkung 217 f., 246
- Fidesz* 24 f.
- finanzielle Berichtigung 65, 67 f., 147, 212, 221
- Finanzierungsunterbrechung 223
- Finanzkorrekturen 67 f., 147
- fortlaufende Verpflichtung 231
- FPÖ* 40, 46
- Gefährdung der finanziellen Interessen 115–117, 119, 172, 176
- gegenseitige Anerkennung 16, 19 f., 50, 58, 103
- gegenseitiges Vertrauen 16 f., 20
- Geldbuße 220 f.
- genereller Mangel 124, 136, 158, 160, 162 f., 169, 211
- Gesetzgebungsverfahren 15, 94, 104, 108–110, 112, 115, 129, 158, 189, 232, 240
- geteilte Mittelverwaltung 69, 76, 112 f., 133, 137, 174 f., 208, 226, 241
- Gewaltenteilung 6 f., 9, 15, 80, 111, 113, 138, 150, 159, 183, 193
- Glaubwürdigkeit 5, 22, 30, 43, 124, 178 f., 185
- Gleichbehandlung 12, 30, 64, 138, 194, 221, 230
- Gleichheit der Mitgliedstaaten 89, 91, 219, 221, 224, 234 f., 246
- Gremium unabhängiger Sachverständiger 186, 199, 237
- Griechenland 40, 145, 149, 163, 215
- grundlegende Voraussetzung 64
- Grundrechteagentur 170, 179 f., 190, 193
- Haftbefehl 17 f., 42, 58
- Hauptsacheverfahren 35, 192, 201–204, 208, 213, 215
- Haushaltsausführung 110, 214
- Haushaltsgesetzgeber 107, 111, 208 f., 212, 214, 241, 246
- Haushaltsplan 69, 104–111, 117, 124, 139, 159, 162 f., 178, 205, 207, 210, 214, 227 f., 232 f.
- Haushaltsreserve 209, 212, 226, 228, 237
- Haushaltsvorschriften 98, 102–105, 109–115, 117, 121–123, 136, 138–140, 164, 232 f., 244
- horizontales Solange 58
- Identitätskontrolle 97, 140, 143
- implied powers 81, 99 f., 104, 115, 117, 119
- Indikatoren 40, 170 f., 176
- indirekte Mittelverwaltung 69, 225, 233
- Initiativrecht 203, 209, 214
- institutionelles Gleichgewicht 80, 108, 111 f., 139, 201, 206, 208, 210, 215, 232
- Integrationskraft 22
- Intention 169, 186
- Italien 40, 55, 145, 149, 163

- Justizbarometer 23, 170, 176  
 Justizgrundrechte 11, 138  
 justizielle Zusammenarbeit 16 f., 50, 58–60, 95, 121, 142 f., 165  
 Justizreformen 18, 29, 33, 42
- Kardinalgesetz 26, 175  
 Kernbereich 6, 9, 96, 99, 145  
 Kohäsionsfonds 72 f., 102, 231  
 Komitologieverfahren 205, 211  
 Kompetenzergänzungsklausel 119–121  
 Kompetenzgrundlage 59, 80, 98, 101 f., 104 f., 116, 118 f., 121, 123, 125, 133, 136–139, 142, 154, 156, 160, 163–165, 167, 183, 191, 224, 240, 245  
 Kompetenzordnung 80, 95 f.  
 Konditionalität 61, 63–66, 82, 102 f., 112, 155, 178, 207, 221  
 Kontrolle des EU-Haushalts 122, 245  
 Kontrollsystem 65, 70 f., 114 f., 226, 229  
 Kooperations- und Kontrollverfahren 39, 126, 131 f., 177, 200  
 Kopenhagen-Dilemma 43  
 Kopenhagen-Kommission 181–183  
 Korruption 13, 29, 38, 40, 88, 162, 171, 181, 188  
 Korruptionsbekämpfung 13, 40, 60, 131, 170  
 Kroatien 43, 126, 131, 163, 178
- Landesjustizrat 38  
 Legalitätsprinzip 10, 13, 138  
 Legitimation 78, 81, 176, 178, 203, 210, 215  
 Lissabon 7, 81, 105, 127  
 loyale Zusammenarbeit 102, 104 f., 113, 118, 122, 124, 136, 139, 142 f., 145, 152, 234 f.
- Maastricht 7, 143  
 Malta 39, 163  
 Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung 61, 63, 65  
 materielles Haushaltsrecht 115  
 Mediengesetzgebung 27, 34, 175  
 MFR – Mehrjähriger Finanzrahmen 69, 71, 74, 76, 105–107, 109, 111 f., 122 f., 125 f., 227, 232, 240
- Mittelbindung 70, 102 f., 107, 109–112, 128, 166 f., 226 f., 230, 232  
 Mittelübertragung 122, 207 f., 212, 228
- nationale Identität 121, 136, 139–142, 145, 152 f., 157, 172, 246  
 Nationalpark Białowieża 34, 84  
 ne bis in idem 12, 234 f.  
 Nichtigkeitsklage 112, 135, 207, 238 f., 241  
 Niederlande 74, 163  
 numerus clausus der Sanktionsmechanismen 126
- OLAF – Organisation Européenne de Lutte Anti-Fraude 163, 167, 170, 173, 176, 181, 185, 187–190, 218, 240, 246, 249 f.
- Österreich 40, 46 f., 145, 163, 171, 182
- Partnerschaftsvereinbarung 61, 64, 68 f., 76, 113  
 Pauschalbetrag 55, 85, 109, 130, 219–221, 223, 235  
*PiS* 31  
 Polen 1 f., 6 f., 17, 19, 21, 24, 29, 31 f., 34–38, 41–44, 46 f., 50, 54, 56, 74 f., 79, 84, 89, 97, 101, 121–123, 127, 130, 145, 151, 155, 161, 171, 175, 177, 183 f., 193, 195 f., 216, 244  
 Politisierung 33, 178, 204  
 Portugal 66, 74, 163  
 praktische Konkordanz 145, 152 f.
- qualifizierte Verletzung 144, 154, 156–158, 168, 170, 174
- Rechtsfolge 4, 30, 135, 160, 217  
 rechtsgestaltende Wirkung 218  
 Rechtsklarheit 11, 165, 167, 224  
 Rechtssicherheit 11, 138, 152, 159, 230, 234–236  
 rechtsstaatliche Mindeststandards 4, 71, 90, 95, 135–137, 142, 152, 155, 157 f., 163, 166, 169, 172, 175 f., 180, 184, 186, 190, 239  
 Rechtsunion 8, 14, 22  
 Regelbeispiele 161, 165

- Rückwirkungsverbot 11
- Rumänien 38 f., 43, 122, 126, 131 f., 163, 171, 178, 199
- Sachkompetenz 100
- sanktionsbewehrte Mindeststandards  
135 f., 138–140, 143, 145, 152 f., 155–158, 164, 167, 175, 184, 188, 213, 217, 234, 240, 245 f.
- Schicksalsgemeinschaft 2, 22
- Schutz der finanziellen Interessen 67, 69, 95, 104, 107–113, 117–120, 122, 124, 129, 133, 136–138, 140, 145, 151–153, 157, 160 f., 163 f., 174, 180, 184 f., 188, 191, 200, 207, 209, 221, 231, 240, 244 f.
- Schutz des EU-Haushalts 94, 104, 112, 114, 120, 122, 125, 127, 131 f., 138, 151, 153, 158, 163–165, 167–169, 172 f., 175, 183 f., 189 f., 235, 238, 245
- Selbstverständnis 22
- Sixpack 76
- Slowakei 83, 122, 163
- smart sanctions 48 f., 89, 225
- Solange-Rechtsprechung 20 f.
- Solidarität 12, 81 f., 90
- Souveränität 4, 99, 126, 139, 218, 223
- Sperrminorität 206
- Spezialität 207
- Spitzenkandidaten 178
- Staatenverbund 80
- Steuerhinterziehung 124, 163, 173
- Steuern und Zölle 119
- Steuerpolitik 79, 124 f.
- Steuer- und Zollerhebung 119
- Steuerwettbewerb 125, 163, 173
- Strafe 219, 229, 235, 246
- Strafzahlungen 84 f., 223
- Stress-Tests der Rechtsstaatlichkeit 170
- strukturierter Dialog zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit 194
- Subsidiarität 69, 81, 99, 105, 120, 139 f., 146
- Transparenz 28, 179, 185, 230, 240
- Transparenzgesetz für Nichtregierungsorganisationen 31
- Twopack 77
- Ultra-vires-Rechtsprechung 143
- umgekehrte (qualifizierte) Mehrheit 201, 204–206, 209–213, 215, 241, 246
- umgekehrtes Solange 57
- Umsetzung des EU-Haushalts 112, 115 f., 133, 136, 138, 151, 158, 169, 240, 245
- Umwertungsmechanismus 28, 35
- Unabhängigkeit der Justiz 6, 9 f., 14, 23, 26 f., 29–31, 34–38, 41, 161, 166, 179 f., 182, 185 f., 193
- Ungarn 1 f., 19, 21, 24 f., 27–30, 32, 35 f., 38, 42–44, 46 f., 50, 54, 56, 66, 74 f., 79, 84, 89, 97, 101, 121–123, 127, 130, 145, 151, 155, 161, 171, 175, 177, 183 f., 195 f., 244
- unionales Gleichgewicht 79–81
- Unionsreserve 227, 233, 237
- Unionstreue 52, 56
- Unparteilichkeit der Justiz 9, 37, 161, 183, 193
- Venedig-Kommission 25–27, 29, 31, 33 f., 171, 184 f.
- Verfahrenshürden 79, 91, 201 f., 209, 236
- Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte 204
- Verfassungsänderung 26 f., 175
- Verfassungsgericht 32 f., 144, 175
- Verfassungsidentität 140 f., 144, 152
- Verhältnismäßigkeit 13, 49, 67 f., 139, 145–153, 156, 158, 219, 221, 224, 228, 230, 234, 239, 246
- Vertragsänderung 47, 81, 94–98, 121, 127, 205, 210, 244
- Vertragsverletzungsverfahren 1, 25, 28, 30, 34, 36–38, 44 f., 50–57, 79, 84–86, 100 f., 105, 116 f., 119 f., 122, 126, 129 f., 136, 146, 151, 154 f., 165, 167, 171, 177, 179, 184, 196–198, 201, 203, 207, 209, 214–223, 234–236, 243, 245
- Vertrauen 2, 16, 19, 22 f., 30, 34, 43, 58, 83, 87 f., 138, 183, 185, 188, 224, 235
- Verwaltungskapazität 161, 165 f., 180
- Verwaltungspraxis 56, 137, 156, 241
- Vollstreckbarkeit 222
- Vollzug unionaler Politiken 15 f., 42 f., 58, 99 f., 113

- Vorabentscheidungsverfahren 17, 31, 36–38, 41, 57 f., 170
- Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes 10
- Vorverfahren 126, 191 f., 194–201, 204, 207, 209, 214, 216, 240
- Wagenburgeffekt 86
- Weltbank 171
- Wertegemeinschaft 22
- Willkürverbot 12 f., 159
- wirtschaftliche Entwicklung 23 f., 59 f., 83, 88, 103, 105, 119, 124, 177
- Wirtschaftspolitik 62, 66, 76–78, 82, 103, 126, 131, 177, 196 f., 204, 210, 218, 224, 236, 243
- wirtschaftspolitische Steuerung 65, 67, 103, 109, 119, 128, 147, 178, 207, 221, 223
- Wirtschafts- und Sozialausschuss 110, 112, 164 f., 185, 213
- Wirtschafts- und Währungsunion 78, 162, 173, 206, 209
- World Justice Project 171
- Zahlungsunterbrechung 66 f., 221
- Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen 19 f.
- Zwangsgeld 34, 55, 84 f., 109, 216, 219–221, 223, 235, 237
- Zwangsvollstreckung 222 f.