

SEBASTIAN HAPKA

Systemische Mängel in Justizsystemen

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

55

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

55



Sebastian Hapka

Systemische Mängel in Justizsystemen

Die Kontextmethode des Europäischen Gerichtshofs als
Element einer horizontalen Verfassungsaufsicht

Mohr Siebeck

Sebastian Hapka, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht der Universität Bremen; 2024 Promotion (Bremen); Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Celle und Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen.
orcid.org/0009-0005-7953-6485

ISBN 978-3-16-164126-8 / eISBN 978-3-16-164127-5

DOI 10.1628/978-3-16-164127-5

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 <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen. 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.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Diese Arbeit wurde im April 2024 abgeschlossen und vom Fachbereich 6 der Universität Bremen im Sommersemester 2024 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten für die Druckfassung noch bis Ende August 2024 berücksichtigt werden.

Das Manuskript entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen. Für die Betreuung der Arbeit danke ich meinem Doktorvater und Leiter der Forschungsstelle Prof. Dr. Claudio Franzius. Er stand mir über die Jahre jederzeit mit Rat zur Seite und ließ mir dabei alle wissenschaftlichen Freiheiten. Ein besonderer Dank gilt außerdem Prof. Dr. Pia Lange. Sie hat nicht nur das Zweitgutachten zügig erstellt, sondern auch den Entstehungsprozess durch unzählige Gespräche vorangetrieben. Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Alexander Thiele, der mich zur Promotion ermutigt hat.

Profitieren durfte ich von dem wissenschaftlichen Umfeld der Forschungsstelle. Ich danke deshalb allen Mitarbeitern, die während der Entstehung dieser Arbeit dort tätig waren. Außerdem danke ich Prof. Dr. Dres. h.c. Gerd Winter, Lic. rer. soc. und PD Dr. Till Markus. Die fordernden Diskussionen in den Dienstagsrunden der Arbeitsgruppe gaben hilfreiche Denkanstöße, die sich in der Arbeit niedergeschlagen haben. Zudem darf die tatkräftige Unterstützung des Betriebs der Forschungsstelle durch ihre Hilfskräfte nicht unerwähnt bleiben. Stellvertretend danke ich dafür Jannik Laß und Greta Baaske, die beim Abschluss besonders mitgewirkt haben.

Für die kritische Textdurchsicht verbunden mit hilfreichen Anmerkungen danke ich Anja Popp, Kathrin Fänger, Leoni Wehrwein, Dr. Luca Petersen und Yannick Vogt.

Schließlich konnte die Arbeit nur mit der Hilfe meines privaten Umfelds gelingen. Die Unterstützung durch meine Eltern Heinrich und Bärbel Hapka sowie durch meinen Bruder Henrik Hapka und seine Verlobte Melina Bösche hat mich durch diese herausfordernde Zeit getragen. Ihnen gebührt mein aufrichtigster Dank. Außerdem danke ich meinen Freunden Gerrit, Merle, Andreas und Caroline. Einen großen Anteil daran, dass die Arbeit einen erfolgreichen Abschluss finden durfte, trägt meine Partnerin Marie Wolters. Für ihre unermüdete Unterstützung danke ich ihr von Herzen.

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
§ 1 <i>Problemaufriss</i>	1
§ 2 <i>These und Gang der Untersuchung</i>	5
Erster Teil: Die europäische Rechtsstaatskrise als juristisches Problem	7
§ 3 Zum Untersatz: Kontextbildung als gedankliche Operation zur Erfassung der Rechtsstaatskrise als generelle Tatsache	11
A. <i>Demokratische Justizsysteme im Fokus autoritärer Transformationen</i>	11
B. <i>Uneindeutigkeit als Rechtsproblem</i>	34
C. <i>Kontextbildung als entscheidender Vorgang auf Tatsachenebene</i>	37
D. <i>Ergebnis zu § 3</i>	48
§ 4 Zum Obersatz: Justiziabilität und Konkretisierung von Art. 2 EUV	51
A. <i>Zur Tragweite einer rechtlichen Verbindlichkeit des Art. 2 EUV</i>	52
B. <i>Zur Rechtsverbindlichkeit des Art. 2 EUV</i>	53
C. <i>Gefahren einer Werteoperationalisierung</i>	70
D. <i>Ergebnis zu § 4</i>	82

§ 5 Ergebnisse des ersten Teils in Thesen	83
Zweiter Teil: Systemische Mängel in Justizsystemen – Operationalisierte Rechtsstaatlichkeit als Vertrauensgrenze im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	85
§ 6 Recht, Vertrauen, Gemeinschaft – Zum Wertefundament des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	87
<i>A. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Rechtsprinzip im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</i>	89
<i>B. Achtung der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV als Vertrauensvoraussetzung</i>	98
<i>C. Gegenseitiges Vertrauen als horizontale Dimension einer europäischen Rechtsstaatskrise</i>	102
<i>D. Ergebnis zu § 6</i>	105
§ 7 Entstehung und Bedeutung des Begriffs der systemischen Mängel in Justizsystemen	107
<i>A. Richterrechtliche Genese des Begriffs der systemischen Mängel in Justizsystemen</i>	107
<i>B. Annäherung an den Begriff der systemischen Mängel in Justizsystemen</i>	149
<i>C. Fehlen einer abschließenden Begriffsdefinition</i>	161
<i>D. Ergebnis zu § 7</i>	165
§ 8 Ergebnisse des zweiten Teils in Thesen	167
Dritter Teil: Systemische Mängel in Justizsystemen als Anwendungsfall einer Kontextmethode in der horizontalen Aufsicht über die nationalen Justizsysteme der Mitgliedstaaten	169
§ 9 Normebene: Zur Begründung einer Kontrollkompetenz der Union in der rechtsförmigen Aufsicht über nationale Justizsysteme	171
<i>A. Herausforderungen auf Normebene</i>	171
<i>B. Gegenseitige Verstärkung von Art. 47 GRC, Art. 19 EUV und Art. 2 EUV</i>	172

<i>C. Systemische Mängel im Lichte übergeordneter Deutungsangebote . . .</i>	190
<i>D. Ergebnis zu § 9</i>	204
§ 10 Tatsachenebene: Zur Bündelung von Legitimationsressourcen durch die Kontextmethode in der dezentralen Aufsicht über die nationalen Justizsysteme	205
<i>A. Herausforderungen auf Tatsachenebene</i>	205
<i>B. Systemische Mängel in Justizsystemen als Ausdruck einer ebenenverschränkenden Kontextmethode</i>	206
<i>C. Verschiebungen im institutionellen Gefüge der europäischen Verfassungsaufsicht durch die Kontextmethode in der zwischenstaatlichen Konstellation</i>	219
<i>D. Ergebnis zu § 10</i>	259
§ 11 Ergebnisse des dritten Teils in Thesen	261
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in Thesen	263
Literaturverzeichnis	267
Sachregister	283

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
§ 1 Problemaufriss	1
§ 2 These und Gang der Untersuchung	5
Erster Teil: Die europäische Rechtsstaatskrise als juristisches Problem	7
§ 3 Zum Untersatz: Kontextbildung als gedankliche Operation zur Erfassung der Rechtsstaatskrise als generelle Tatsache	11
A. Demokratische Justizsysteme im Fokus autoritärer Transformationen	11
I. Autokratische Transformationen	11
II. Autocratic Legalism und abusive constitutionalism	13
III. Gezielter Umbau demokratischer Justizsysteme	15
1. Umbau oder Abbau der Justiz?	16
a) „Im Namen des Volkes“: Justiz in demokratischen Verfassungsstaaten	16
b) „Im Namen der Herrschenden“: Disziplinierte Justiz in Autokratien	18
c) Systemübergreifender Begriff des Justizsystems?	20
2. Strategien der Richterdisziplinierung	20
a) Richterpersonal	21
aa) Besetzung und Ersetzung des Richterpersonals	21
bb) Ergänzung des Richterpersonals	22
b) Richterdisziplinarrecht	22
c) Overruling und Kompetenzbeschneidung	23
3. Polen als praktisches Anwendungsbeispiel	24
a) Konflikt um das Trybunał Konstytucyjny	25
b) Konflikt um die Richterbesetzung an den ordentlichen Gerichten	27

c) Konflikt um die Disziplinarkammer am Sąd Najwyższy	31
d) Praktische Probleme eines demokratischen Folgenbeseitigungsanspruchs	33
IV. Zwischenergebnis	34
<i>B. Uneindeutigkeit als Rechtsproblem</i>	34
I. Das Frankensteinproblem	34
II. Gezielte Uneindeutigkeit durch Parallelisierung	35
III. Mehrdeutigkeit als Wertungsproblem	36
<i>C. Kontextbildung als entscheidender Vorgang auf Tatsachenebene</i>	37
I. Kontexte im Recht	37
1. Kontext, Kontextualisierung, Kontextbildung	37
2. Kontexte in den Rechtswissenschaften	38
3. Kontexte in der Rechtsprechung	39
a) Tatsachenfeststellung als wertende Kontextbildung	40
b) Der Umgang mit generellen Tatsachen als Problem gerichtlicher Rechtsanwendung	40
c) Generelle Tatsachen vor Gericht	41
aa) Feststellung genereller Tatsachen in verfassungsgerichtlichen Verfahren	41
bb) Feststellung genereller Tatsachen durch die Instanzgerichte	42
cc) Funktionelle Hürden bei der Feststellung genereller Tatsachen	43
II. Der Umbau demokratischer Justizsysteme als generelle Tatsache	44
III. Kontextbildung als gedankliche Operation auf Tatsachenebene	45
1. Gerichtliche Methoden zur Feststellung genereller Tatsachen	45
a) Richterliche Zurückhaltung zugunsten politischer Verfahren: Evidenzkontrolle	45
b) Richterliche Zurückhaltung zugunsten der Wissenschaft: Vermittelte Kontextbildung	46
c) Methode der mittelbaren Kontextbildung	47
2. Anwendbarkeit auf den Umbau demokratischer Justizsysteme	47
IV. Zwischenergebnis	48
<i>D. Ergebnis zu § 3</i>	48
§4 Zum Obersatz: Justiziabilität und Konkretisierung von Art. 2 EUV	51
<i>A. Zur Tragweite einer rechtlichen Verbindlichkeit des Art. 2 EUV</i>	52
<i>B. Zur Rechtsverbindlichkeit des Art. 2 EUV</i>	53
I. „Werte“ als außerrechtliche Kategorie?	53

1. „Trügerischer“ Wertebegriff	53
2. Zur politischen Normativität des Art. 2 EUV	55
a) Wertekonflikte als innergesellschaftliche Werteauseinandersetzungen	55
b) Art. 7 EUV: Wertedurchsetzung statt Werteverständigung?	55
c) Politische Normativität der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV	56
3. Zur Rechtsnormativität des Art. 2 EUV	57
a) Kritik an einer verfassungsrechtlichen Kategorie der Werte	57
b) Was folgt aus dem Schwenk auf die Werte?	58
II. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 2 EUV	59
1. Vermeintliche Sperrwirkung des Art. 269 AEUV	60
2. Rechtstechnische Besonderheiten des Art. 2 EUV	61
a) Normspezifische Eigenschaften des Art. 2 EUV	61
b) Prinzipiencharakter des Art. 2 EUV	62
3. Zwischenergebnis	64
III. Operationalisierung des Art. 2 EUV durch Wertekonkretisierung	64
1. Konkretisierung durch Operationalisierung statt abschließender Inhaltsbestimmung durch Interpretation	65
2. Wertekonkretisierung durch das Primärrecht	65
a) Konkretere Ausprägungen genereller Rechtsprinzipien	66
b) Zusammenhang von richterlicher Unabhängigkeit und Herrschaft des Rechts	66
c) Doppelte primärrechtliche Verankerung in Art. 19 EUV und Art. 47 GRC	67
3. Fortgesetzte Wertekonkretisierung durch die Rechtsprechung ...	69
IV. Zwischenergebnis	70
<i>C. Gefahren einer Werteoperationalisierung</i>	70
I. Normsystematische Vorgaben	71
II. Identitätskonflikte, Kompetenzdrifte und Konstitutionalisierungstendenzen	71
1. Spannungsfeld zum Achtungsgebot des Art. 4 Abs. 2 EUV	71
2. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV	72
3. Konstitutionalisierungstendenzen offener Rechtsprinzipien	73
III. Strategien zur Einhegung einer Werteoperationalisierung	75
1. Judicial self-restraint	75
2. Juristische Methode	76
3. Institutionelle Sicherungen im Verfassungsgerichtsverbund?	78
IV. Zwischenergebnis	81
<i>D. Ergebnis zu § 4</i>	82

§ 5 Ergebnisse des ersten Teils in Thesen	83
Zweiter Teil: Systemische Mängel in Justizsystemen – Operationalisierte Rechtsstaatlichkeit als Vertrauensgrenze im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	85
§ 6 Recht, Vertrauen, Gemeinschaft – Zum Wertefundament des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	87
<i>A. Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens als Rechtsprinzip im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</i>	89
I. „Schillernder Vertrauensbegriff“? Fünf allgemeine Feststellungen zum Vertrauen	89
1. Vertrauensbeziehung	89
2. Vertrauensobjekt	90
3. Abwesenheit von Sicherheit als Vertrauensvoraussetzung	90
4. Vertrauensfunktion	90
5. Eine Vermutung, keine Fiktion	90
II. Gegenseitiges Vertrauen als Grundlage horizontaler Kooperationen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	91
1. Ursprung im Binnenmarktrecht	91
2. Weitestgehende Abwesenheit des gegenseitigen Vertrauens im geschriebenen Unionsrecht	92
3. Entwicklung des Grundsatzes gegenseitigen Vertrauens durch den EuGH	93
III. Konzeptualisierung des gegenseitigen Vertrauens im RFSR	95
1. Vertrauensobjekt: Systemisches Vertrauen in den Grundrechtsschutz	95
2. Vertrauensbeziehung: Horizontales Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Mitgliedstaaten	96
3. Vertrauensfolge: Verteilung von Grundrechtsverantwortlichkeit	97
<i>B. Achtung der gemeinsamen Werte des Art. 2 EUV als Vertrauensvoraussetzung</i>	98
I. Wertezentrierter Ansatz, Art. 2 EUV	98
II. Gleichheitszentrierter Ansatz, Art. 4 Abs. 2 EUV	99
III. Loyalitätszentrierter Ansatz, Art. 4 Abs. 3 EUV	99
IV. Stellungnahme und verbindender Ansatz	100
V. Zwischenergebnis	101

C. Gegenseitiges Vertrauen als horizontale Dimension einer europäischen Rechtsstaatskrise	102
I. Rechtsstaatlichkeit als vertrauensgenerierende Ressource	102
II. Rechtsstaatsdefizite als Vertrauensdefizite	103
III. Wertesicherung als Sicherung rechtlicher Vertrauensgrundlagen	103
IV. Zwischenergebnis	104
D. Ergebnis zu § 6	105
§ 7 Entstehung und Bedeutung des Begriffs der systemischen Mängel in Justizsystemen	107
A. Richterrechtliche Genese des Begriffs der systemischen Mängel in Justizsystemen	107
I. Der Begriff der systemischen Mängel als Ergebnis höchstrichterlicher Prinzipienabwägung	107
1. Verbundene Rechtssachen N.S. u.a. (2011)	108
a) Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	108
b) Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 21. Dezember 2011	108
aa) Zwei-Stufen-Test als Ergebnis einer Prinzipienabwägung	108
bb) Dogmatische Anknüpfung im unverletzlichen Art. 4 GRC	109
cc) Dezentrale Feststellung und Würdigung genereller Tatsachen	110
c) Bedeutung der Entscheidung	113
2. Verbundene Rechtssachen Aranyosi und Căldăraru (2016)	113
a) Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	113
b) Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 5. April 2016	114
aa) Lautlose Übertragung der N.S. u.a.-Maßstäbe	114
bb) Konkretisierung der ersten Stufe	115
cc) Konkretisierung der zweiten Stufe	117
c) Bedeutung der Entscheidung	119
3. Zwischenergebnis	119
II. Operationalisierung der Rechtsstaatlichkeit aus Art. 2 S. 1 EUV	120
1. Rechtssache Wilson (2006)	120
a) Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	120
b) Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 19. September 2006	121
aa) Unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik	121
bb) Richterbesetzung als unabhängigkeitsensible Regelungsmaterie	123
cc) Berechtigte Zweifel der Rechtsunterworfenen als Prüfungsregel	124

c)	Bedeutung der Entscheidung	125
2.	Rechtssache Associação Sindical dos Juizes Portugueses (2018)	125
a)	Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	125
b)	Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 27. Februar 2018	126
aa)	Übersetzung der Wilson-Maßstäbe in das Primärrecht	126
bb)	Normsystematische Ordnung	127
cc)	ASJP als dogmatische Vorbereitungsmaßnahme	129
c)	Bedeutung der Entscheidung	129
3.	Zwischenergebnis	129
III.	„Systemische Mängel in Justizsystemen“ als Ergebnis einer Verbindung der beiden Rechtsprechungslinien	130
1.	Rechtssache LM (2018)	130
a)	Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	130
b)	Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 25. Juli 2018	131
aa)	Doppelte dogmatische Neuerung	131
bb)	Konkretisierung der ersten Stufe	133
cc)	Konkretisierung der zweiten Stufe	135
c)	Bedeutung der Entscheidung	137
2.	Verbundene Rechtssachen L und P (2020)	138
a)	Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen	138
b)	Vorabentscheidungsurteil des EuGH vom 17. Dezember 2020	139
aa)	Festhalten an der Zweistufigkeit	139
bb)	Konkretisierung der ersten Stufe	139
cc)	Konkretisierung der zweiten Stufe	140
c)	Bedeutung der Entscheidung	141
3.	Verbundene Rechtssachen X und Y (2022)	141
a)	Ausgangsverfahren und Vorlagefragen	141
b)	Vorabentscheidung des EuGH vom 22. Februar 2022	142
aa)	Dogmatische Festigung des Zwei-Stufen-Tests	142
bb)	Konkretisierung der ersten Stufe	143
(1)	Normative Ergänzung der Unabhängigkeitsdogmatik	143
(2)	Neuordnung der Tatsachenmittel	143
cc)	Konkretisierung der zweiten Stufe	146
c)	Bedeutung der Entscheidung	147
4.	Zwischenergebnis	148
IV.	Zwischenergebnis	148
	<i>B. Annäherung an den Begriff der systemischen Mängel in Justizsystemen</i>	149
I.	Mängel	150
II.	Systemisch	150

1. Etymologie	151
2. Abgrenzungen	151
a) Systemische Mängel sind keine „einfachen“ Mängel	152
b) Systemische Mängel sind nicht zwangsläufig systematische Mängel	152
c) Systemische Mängel sind keine allgemeinen Mängel	152
3. Werteorientierte Konkretisierung des Begriffs	153
a) Art. 2 EUV als normative Grundlage des gegenseitigen Vertrauens	153
b) Gebot zur Achtung des Art. 7 EUV	154
c) Fehlende Regelhaftigkeit als Kennzeichen systemischer Mängel	154
4. Konkrete Bestimmungsansätze aus dem Schrifttum	155
a) Quantitatives Element	155
b) Qualitatives Element	155
c) Weder quantitativ noch qualitativ: Fehlerproduzierende Systemstruktur	156
d) Sowohl quantitativ als auch qualitativ: Verbindender Ansatz	157
e) Stellungnahme	157
5. Zwischenergebnis	159
III. Justizsysteme	160
IV. Zwischenergebnis	161
<i>C. Fehlen einer abschließenden Begriffsdefinition</i>	161
I. Systemische Mängel als Typusbegriff	161
II. Konturenlosigkeit als Kehrseite offener und sachverhaltsflexibler Rechtsbegriffe	163
III. Systemische Mängel als grundrechtsdogmatische Figur	164
IV. Zwischenergebnis	164
<i>D. Ergebnis zu § 7</i>	165
§ 8 Ergebnisse des zweiten Teils in Thesen	167
Dritter Teil: Systemische Mängel in Justizsystemen als Anwendungsfall einer Kontextmethode in der horizontalen Aufsicht über die nationalen Justizsysteme der Mitgliedstaaten	169
§ 9 Normebene: Zur Begründung einer Kontrollkompetenz der Union in der rechtsförmigen Aufsicht über nationale Justizsysteme	171
<i>A. Herausforderungen auf Normebene</i>	171

<i>B. Gegenseitige Verstärkung von Art. 47 GRC, Art. 19 EUV und Art. 2 EUV</i>	172
I. Begründung eines weitreichenden Anwendungsbereichs wertekonkretisierender Normen	172
1. Mittelbare Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte über Art. 51 GRC hinaus?	173
2. Begründungsansatz und Kritik aus dem Schrifttum	174
a) Konkretisierungszusammenhang zwischen Art. 2 EUV und Art. 47 Abs. 2 GRC: Figur der gegenseitigen Verstärkung	175
b) Paralleler Konkretisierungszusammenhang zwischen Art. 2 EUV und Art. 19 EUV: Maßstabsverdopplung?	176
aa) Nebeneinanderstehende Konkretisierungszusammenhänge	176
bb) Kein Konkretisierungszusammenhang zwischen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 47 Abs. 2 GRC	178
c) Absolute Grenze der Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 51 Abs. 2 GRC	179
3. Würdigung	180
a) Transparenzdefizite in der bisherigen Rechtsprechung	180
b) Zweiteilung in eine nationale Regelungskompetenz und eine unionale Kontrollkompetenz	181
4. Zwischenergebnis	182
II. Restriktive Auslegung wertekonkretisierender Normen	182
1. Dogmatikvermeidender Ansatz des EuGH	183
a) Negative Inhaltsbestimmung	183
aa) Rückschrittverbot	184
bb) Beschränkung auf „rote Linien“	184
cc) Stellungnahme	185
b) Offener und flexibler Maßstab	186
c) Offene Zurückhaltung und dezentraler Ansatz	186
d) Zwischenergebnis	187
2. Methode	187
a) Begrenzte Leistungsfähigkeit der Methode	187
b) Gekippte Prinzipienabwägung	188
c) Rückgriff auf die Rechtsprechung des EGMR, Art. 52 Abs. 3 GRC	188
d) Untergewichtung der nationalen Vorgaben?	189
e) Zwischenergebnis	189
III. Zwischenergebnis	190
<i>C. Systemische Mängel im Lichte übergeordneter Deutungsangebote</i> ...	190
I. Deutungsvorschläge	190
1. Wertekontitutionalismus	190

2. Werteföderalismus	193
3. Verteidigung der Grundlagen eines europäischen Rechtsraumkonzepts	193
4. Würdigung	195
II. Dogmatische Entwicklungsszenarien	196
1. Materiell-rechtliche Erweiterungsszenarien	196
a) Operationalisierung anderer Werte des Art. 2 S. 1 EUV	196
b) Kein potenzieller Anwendungsbereich der systemischen Mängel	197
2. Prozessrechtliche Erweiterungsszenarien	198
a) Institutionell-legitimatorische Bedenken	199
b) Rechtsdogmatische Bedenken	199
c) Kein potenzieller Anwendungsbereich der systemischen Mängel	200
III. Systemische Mängel als krisenverklammernder und aufsichtsleitender Scharnierbegriff	201
D. Ergebnis zu § 9	204
 § 10 Tatsachenebene: Zur Bündelung von Legitimationsressourcen durch die Kontextmethode in der dezentralen Aufsicht über die nationalen Justizsysteme	
	205
A. Herausforderungen auf Tatsachenebene	205
B. Systemische Mängel in Justizsystemen als Ausdruck einer ebenenverschränkenden Kontextmethode	206
I. Zur Kontextmethode	206
1. Deutung als Kontextmethode im Schrifttum	206
2. Konturen der Kontextmethode	207
3. Zwischenergebnis	207
II. Systemische Mängel als begriffsgewordene Kontextmethode	207
1. Rechtliches „Milieu“	208
2. Normative Entstehungsbedingungen	208
3. Merkmale	209
a) Dezentralität	209
aa) Konstellationen der Rechtsstaatsvorlage	210
bb) Hervorgehobene Rolle der nationalen Gerichte	210
cc) Systemische Mängel als Begriff in der zwischenstaatlichen Konstellation	211
b) Verpflichtung nationaler Gerichte zur Kontextbildung	212
aa) Berechtigte (systemische) Zweifel der Rechtsunterworfenen als flexibler Prüfungsmaßstab	212
bb) Besonderheiten der systemischen Mängel	213

c)	Verschiebungen im Wechselblick hin zur Tatsachenfeststellung: Wahrheit statt Wertung?	214
aa)	Besondere Bedeutung der zu ermittelnden Tatsachen ...	215
bb)	Erzeugung hinreichender Evidenz	216
(1)	Evidenz durch Sachnähe in der innerstaatlichen Konstellation	216
(2)	Evidenz durch Pluralität und Objektivität in der zwischenstaatlichen Konstellation	216
4.	Zwischenergebnis	219
III.	Zwischenergebnis	219
C.	<i>Verschiebungen im institutionellen Gefüge der europäischen Verfassungsaufsicht durch die Kontextmethode in der zwischenstaatlichen Konstellation</i>	219
I.	Zentralisierungsdruck	220
1.	Das Problem eines „Wertungsdrifts“ im Einschätzungsverbund	220
2.	Hierarchisierung der Tatsachenmittel	220
II.	Die Akteure im Einzelnen	221
1.	Grundrechtsträger: Sicherung statt Sanktion?	221
a)	Subjektivierung objektiven Rechts oder Objektivierung subjektiver Rechte?	222
b)	Horizontal Solange: Systemische Mängel als rechtsfolgenbewährtes Grundrechtsgefährdungsszenario ...	222
c)	Sicherung statt Sanktion: Ein Rechtskompromiss zulasten der Unionsgrundrechte?	225
aa)	Unterscheidung zwischen Sanktion und Sicherung	225
bb)	Begrenzung gegenseitigen Vertrauens als rechtliche Maßnahme der Grundrechtssicherung	226
cc)	Kritikanalyse und Würdigung	227
d)	Zwischenergebnis	230
2.	Europäische Kommission: Art. 7 EUV durch die Hintertür?	230
a)	Bedeutungsgewinn zugunsten der Europäischen Kommission	231
b)	Bedeutungsverlust der anderen politischen Organe?	232
c)	Eine neue Rolle für Art. 7 EUV	233
d)	Zwischenergebnis	235
3.	Fachkundige Dritte: Die Wissenschaft als Tatsachenmittlerin und Begriffsrezipientin	235
a)	Wissenschaftsintegration	235
b)	Begriffsbildende Europarechtswissenschaft	236
4.	Gerichte: Zwischen (Selbst-)Ermächtigung und Überforderung	237
a)	Nationale Instanzgerichte: Gefordert und überfordert	237
aa)	Überforderungssymptome auf der ersten Prüfungsstufe	237

bb) Überforderungssymptome auf der zweiten Prüfungsstufe	242
cc) Rechtsprechung nationaler Gerichte als besonders relevantes Tatsachenmittel	245
dd) Zwischenergebnis	246
b) Nationale Verfassungsgerichte: Eingebunden und ausgegrenzt	246
aa) Positive Einbindung	246
bb) Negative Ausgrenzung	249
cc) Zwischenergebnis	250
c) EGMR: Eingebunden, aber degradiert	250
d) EuGH: Aufgegebene Zurückhaltung	252
aa) Institutionelle Zurückhaltung des EuGH in LM	252
bb) Ruf nach mehr Entscheidungsverantwortung des EuGH nach LM	253
cc) Selbstreferenz auf Tatsachenebene als „Kompromiss“ seit X und Y	254
dd) Zwischenergebnis	255
e) Zwischenergebnis	255
5. Zwischenergebnis	256
III. Würdigung	256
1. Pluraler Einschätzungsverbund statt „institutionellem Agenten“	256
2. Recht und Politik	257
3. Zentral und dezentral	258
4. Sanktion und Sicherung	258
D. Ergebnis zu § 10	259
§ 11 Ergebnisse des dritten Teils in Thesen	261
Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in Thesen	263
Literaturverzeichnis	267
Sachregister	283

Einleitung

§ 1

Problemaufriss

Seit fast zwanzig Jahren setzt sich das *World Justice Project* mit dem weltweiten Zustand von Rechtsstaatlichkeit auseinander. Die jüngste Erhebung im *Rule of Law Index* aus dem Jahr 2023 bestätigt den Negativtrend der letzten Jahre und offenbart, dass sich der Rückzug der Rechtsstaatlichkeit global unvermindert fortsetzt. Bereits im sechsten Jahr infolge überstieg die Anzahl der Staaten, in denen Rechtsstaatlichkeit abgebaut wurde, die Anzahl derjenigen Staaten, die einen Zuwachs verzeichnen konnten.¹ Die Studie kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass über sechs Milliarden Menschen von dem Abbau rechtsstaatlicher Strukturen betroffen sind.² Ein alarmierendes Ergebnis, das aber in Anbetracht des anhaltenden Trends nicht überrascht.

Erhebungen wie der *Rule of Law Index* zielen darauf ab, komplexe sozio-ökonomische Tatsachen so aufzubereiten, dass sie sich anschaulich darstellen lassen. Der Begriff des Rechtsstaats ist dabei vielschichtig und eine Krisendiagnose kompliziert. Zwangsläufig ist letztere das Ergebnis einer wertenden Gesamtbetrachtung, denn Rechtsstaatlichkeit ist kein monolithischer Block, der Verlust eben derselben daher ein facettenreicher Vorgang. Dem versuchen Indexerhebungen gerecht zu werden, indem sie verschiedene Teilerhebungen und Indikatoren zu einem Gesamtbild zusammenziehen. Es geht darum, Eindeutigkeit herzustellen, die sich schließlich numerisch mit einem Zahlenwert ausdrücken lässt. Für den Zustand der Rechtsstaatlichkeit ist die Situation der nationalen Zivil- und Strafgerichte dabei ein besonders relevanter Teilaspekt. Denn die Unabhängigkeit der Justiz und ihre Rechtsbindung sind untrennbar mit der Idee des Rechtsstaats verbunden.³ Im Zuge der globalen Rechtsstaatskrise werden diese beiden Maximen vor allem dort in Frage gestellt, wo autoritäre Stimmen den Ton angeben.⁴ Gerichte sollen hier nicht mehr gesetzgebunden agieren,

¹ *World Justice Project*, *Rule of Law Index Insights* 2023, S. 10.

² *World Justice Project*, *Rule of Law Index Insights* 2023, S. 32.

³ *Simon*, *Die Unabhängigkeit des Richters*, S. 9.

⁴ Siehe hierzu *Huber*, *Der Staat* 56 (2017), 389; *Vofßkuhle*, *NJW* 2018, 3154; *Nußberger*, *Die Auswahl der Richter – Stellschraube im Rechtsstaat. Zu den Schwierigkeiten einer unpolitischen Entscheidung über die Frage „Quis iudicabit“*, in: *Urbanik/Bodnar* (Hrsg.), *Περὶ μὲνοντας τοὺς Βαρβάρους*. *Law in a Time of Constitutional Crisis*, S. 529 (532).

sondern politischen Mehrheiten möglichst unmittelbar unterworfen sein. Das wirft selbst dort, wo es Populisten noch nicht gelungen ist, in Regierungsverantwortung zu treten, seine Schatten voraus. Hierzulande einigten sich im Sommer 2024 die damals noch regierenden Ampelparteien mit Teilen der demokratischen Opposition auf eine Resilienzstärkung des *Bundesverfassungsgerichts* mittels Grundgesetzänderung.⁵ Es geht um seine Fähigkeit, politisch schwierige Situationen ohne anhaltende Beeinträchtigungen überstehen zu können.⁶ Die Politik nimmt damit ein Bedrohungsszenario in den Blick, das vor dem Hintergrund der jüngeren europäischen Geschichte durchaus realistisch ist.⁷ Mit welcher Wucht autokratische Transformationen demokratische Justizsysteme treffen können, offenbart die polnische Verfassungskrise besonders anschaulich. Unmittelbar nach ihrem Wahlsieg im Jahr 2016 begann die rechtsnationale *Prawo i Sprawiedliwość* (*PiS*, deutsch: Recht und Gerechtigkeit), die polnische Justiz auf nahezu allen Ebenen umzukrempeln.⁸ Und auch wenn sie an der parlamentarischen Regierungsmehrheit seit den Wahlen zum *Sejm* aus dem Oktober 2023 nicht mehr beteiligt ist, steht die polnische Justiz nach wie vor unter dem Eindruck der tiefgreifenden Maßnahmen.⁹ Der *Trybunał Konstytucyjny* (deutsch: Verfassungsgerichtshof) gilt als politisch zugunsten der *PiS* gekippt.¹⁰ Das lässt sich auch über den *Krajowa Rada Sądownictwa* (*KRS*, deutsch: Landesrat für das Gerichtswesen) sagen, ein Verfassungsorgan, das maßgeblich an den Personalentscheidungen über die polnische Richterschaft beteiligt ist. Seit seiner Neubesetzung durch die *PiS* veranlasste der Rat unzählige Richtereinstellungen, was Zweifel an der Unabhängigkeit der gesamten ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen nährte.¹¹

⁵ *Kornmeier*, Minimal besser geschützt, tagesschau.de v. 23.07.2024, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundesverfassungsgericht-schutz-extremismus-102.html> (28.08.2024); siehe zu den Beratungen auch Wie die Länder das Verfassungsgericht stärken wollen, tagesschau.de v. 01.02.2024, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/schutz-bundesverfassungsgericht-laender-100.html> (28.08.2024); konkrete Lösungsvorschläge für den Schutz der Landesverfassungsgerichtsbarkeit unterbreiten *Talg/Wittreck*, Physiotherapie für die Richterwahl, *VerfBlog* v. 09.04.2024, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/physiotherapie-fur-die-richterwahl/> (28.08.2024). Mit der Resilienz des demokratischen Rechtsstaats in der Verfassungsordnung nach dem deutschen Grundgesetz setzt sich *Gärditz*, *NJW* 2024, 407 auseinander. Zu den Landesverfassungen siehe *ders.*, *DVB*. 2024, 870. Siehe auch mit einem Seitenblick auf die Vorgänge in Polen und Ungarn *Steinbeis*, *APuZ* 16–17/2019, 4.

⁶ *Gärditz*, *NJW* 2024, 407 Rn. 2.

⁷ Zu den Einflussmöglichkeiten der Landesregierungen auf das Richterpersonal siehe *Steinbeis*, *Die verwundbare Demokratie*, S. 117 ff.

⁸ Einen Überblick bis zu dem Jahr 2020 liefert *Ziemer*, *ZfP* 2020, 68.

⁹ Zu den aktuellen Schwierigkeiten bei dem Rückbau der polnischen Justizreform *Lübbe-Wolff*, *Auf rechtlichen Wegen zurück zum Recht*, *FAZ* v. 23.11.2023, S. 12.

¹⁰ Siehe hierzu *Ziemer*, *ZfP* 2020, 68 (70 ff.).

¹¹ Mit *Ziemer*, *ZfP* 2020, 68 (74 ff.) bewirkten die Maßnahmen eine grundlegende Umgestaltung des polnischen Justizwesens.

Der Abbau richterlicher Unabhängigkeit weckt das Forschungsinteresse etlicher politik- und rechtswissenschaftlicher Teildisziplinen. Dass die nachstehende Untersuchung eine dezidiert unionsrechtliche Perspektive einnehmen kann, hängt damit zusammen, dass die Transformation mitgliedstaatlicher Justizsysteme nicht auf einen nationalen Kontext begrenzt bleibt. Immerhin sind nicht nur Union und Unionsrecht auf eine funktionale Unionsgerichtbarkeit in den Mitgliedstaaten angewiesen. Die Verbindung der nationalen Rechtsordnungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zeitigt auch eine horizontale Dimension „europäischer Rechtsstaatlichkeit“.¹² Nicht ohne Grund zählt der Rückbau des polnischen Rechtsstaats zu einem größeren Kontext, für den der Begriff der europäischen Rechtsstaatskrise geprägt wurde und der Teil einer anhaltenden europäischen Polykrise sein soll.¹³

Eine Verzahnung unionaler und nationaler Verfassungsstrukturen ist im europäischen Vertragswerk bereits angelegt. Denn zu den Werten, auf die sich die Union gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, zählen auch die Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte, Art. 2 S. 1, S. 2 EUV. Ihre Gefährdung und Verletzung lassen sich mittels politischer Mehrheiten im Rat feststellen und sanktionieren, Art. 7 Abs. 1 bis Abs. 3 EUV.¹⁴ Zu einem Beschluss ist es im Rat allerdings trotz zweier begründeter Vorschläge in Bezug auf Polen und auf Ungarn bisher noch nicht gekommen.¹⁵ Die Organe der Europäischen Union haben aber damit begonnen, die Wertekonformität der Mitgliedstaaten auf anderen Wegen einzufordern.¹⁶ Teile des Schrifttums systematisieren und bewerten diese Instrumente unter Rückgriff auf einen föderalen Aufsichtsbegriff.¹⁷ Der Schutz der gemeinsamen Werte aus Art. 2 EUV durch eine euro-

¹² Von Bogdandy, Strukturwandel des Öffentlichen Rechts, S. 207 ff.; Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 8 f.; Huber, Grundrechtsschutz im Verbund, in: Urbanik/Bodnar (Hrsg.), Περιμένοντας τους Βαρβάρους. Law in a Time of Constitutional Crisis, S. 257 (269); Franzius, DÖV 2018, 381 (384 f.).

¹³ Zur Polykrise Schorkopf, Der Europäische Weg, S. 211, 224; zum Krisenbegriff ders., VVDStRL 71 (2012), 183 (184 ff.); siehe auch Schwerdtfeger, Krisengesetzgebung, S. 6 ff.

¹⁴ Siehe hierzu Franzius, Europäische Verfassungsaufsicht; grundlegend zu dem Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 104 ff.

¹⁵ Europäische Kommission, Begründeter Vorschlag nach Art. 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen v. 20.12.2017, COM(2017) 835 final; Europäisches Parlament, Entschließung v. 12.09.2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wurde, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, P8_TA(2018)0340.

¹⁶ Siehe hierzu bereits Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 35 ff.; eine akteurszentrierte Analyse liefert Schmidt, Verfassungsaufsicht in der Europäischen Union, S. 292 ff.

¹⁷ Von Bogdandy, Strukturwandel des Öffentlichen Rechts, S. 270 ff.; einen systematisierenden Ansatz verfolgten schon Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 103 ff.; Franzius, Europäische Verfassungsaufsicht, S. 12 ff. unterscheidet

päische Verfassungsaufsicht soll dabei der Sicherung eines Kernbestandes der föderalen Unionsverfassung dienen.¹⁸

An diesem Vorhaben beteiligt sich mittlerweile auch der EuGH. Ihm gelang es unter Rückgriff auf konkretisierendes Primärrecht, den abstrakten Werten des Art. 2 EUV rechtsnormative Gehalte zu entnehmen, anhand derer sich die Vorgänge in den Mitgliedstaaten messen lassen konnten. Polen rügte der Gerichtshof etwa für Teile seiner Justizreform im Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV.¹⁹ Vor allem aber wurde der EuGH fortwährend mit Rechtsstaatsvorlagen aus den Mitgliedstaaten konfrontiert. Gegenstand der Vorabentscheidungsersuchen gem. Art. 267 AEUV waren Fragen nach der Unionsrechtskonformität justizbezogener Maßnahmen und Praktiken in den Mitgliedstaaten.²⁰ Abseits der Sanktionsverfahren boten diese Vorlagen dem EuGH wiederholt die Gelegenheit, seine Maßstäbe zu Art. 2 EUV zu schärfen. Einen Wendepunkt markierte seine Vorabentscheidung aus dem Juli 2018 in der Rechtssache *LM* zur Übergabe einer verfolgten Person in das polnische Justizsystem.²¹ Indem er zwei bestehende Rechtsprechungslinien zusammenführte, schuf der Gerichtshof einen werteeoperationalisierenden Rechtsbegriff, der sich von seinem bisherigen Zugriff auf die nationalen Kontexte unterschied. Die *systemischen Mängel in Justizsystemen* stehen für eine abstrakt-generelle Gefährdungslage für die Wesensgehalte des Justizgrundrechts aus Art. 47 Abs. 2 GRC aufgrund größerer Funktionsstörungen im Justizsystem eines anderen Mitgliedstaates, die dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens Grenzen setzen. Seitdem sind die nationalen Justizbehörden im Vollstreckungsmitgliedstaat unionsrechtlich dazu verpflichtet, von der Übergabe einer verfolgten Person in den Ausstellungsmitgliedstaat abzusehen, wenn aufgrund systemischer Mängel in dessen Justizsystem eine Übergabe die echte Gefahr einer Verletzung des Wesensgehalts des Grundrechts aus Art. 47 Abs. 2 GRC in sich birgt.²²

zwischen politischen und rechtlichen sowie zwischen zentralen und dezentralen Instrumenten, sodass sich jedes Werkzeug in einer Vier-Felder-Matrix verorten lässt; eingehend zu dem Begriff und der Intention einer europäischen Verfassungsaufsicht *Schmidt*, Verfassungsaufsicht in der Europäischen Union, S. 239 ff.

¹⁸ *Schmidt*, Verfassungsaufsicht in der Europäischen Union, S. 545.

¹⁹ EuGH, Urt. v. 24.06.2019, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission./Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts); EuGH, Urt. v. 05.11.2019, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission./Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte); EuGH, Urt. v. 15.07.2021, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – Kommission./Polen (Régime disciplinaire des juges).

²⁰ Zu unterscheiden sind hierbei zwei Erscheinungsformen der Rechtsstaatsvorlage: Zum einen haben nationale Gerichte den EuGH vereinzelt damit betraut, das Unionsrecht mit Blick auf die Vereinbarkeit justizbezogener Regelungen aus dem eigenen Mitgliedstaat zu konkretisieren. Die andere Erscheinungsform der Rechtsstaatsvorlage zeichnet sich durch ihre Zwischenstaatlichkeit aus, wobei sich das Gericht des einen Mitgliedstaates fragt, inwieweit das Justizsystem eines anderen Mitgliedstaates mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.

²¹ EuGH, Urt. v. 25.07.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:517 – LM.

²² EuGH, Urt. v. 25.07.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:517 Rn. 59 ff. – LM;

§ 2

These und Gang der Untersuchung

Der Begriff der systemischen Mängel in Justizsystemen ist Gegenstand der nachstehenden Untersuchung. Einen solchen Zuschnitt der Arbeit auf diesen Begriff rechtfertigen die Besonderheiten, die dem Begriff zu einer Alleinstellung im System der europäischen Verfassungsaufsicht verhelfen. Ihm liegt auf Tatsachenebene ein *ganzheitlicher Ansatz* zugrunde. Der Blick des Rechtsanwenders löst sich von der konkreten Einzelmaßnahme und weitet sich, sodass eine Subsumtion das Justizsystem eines Mitgliedstaats *in seiner Gesamtheit* betrifft. Das verlangte dem EuGH angesichts des damit verbundenen Zugriffs des Unionsrechts auf einen besonders souveränitätssensiblen Bereich der nationalen Justizorganisation methodisch einiges ab. Hinzu kommt, dass die Prüfung *dezentral* durch die nationalen Gerichte anlässlich konkreter Kooperationsersuchen im Europäischen Haftbefehl erfolgt. Der EuGH stellt die systemischen Mängel also nicht verbindlich fest, orchestriert dafür aber die Kontextbildung in den Mitgliedstaaten. Die nationalen Gerichte sollen zur Feststellung systemischer Mängel alle objektiven, zuverlässigen, genauen und gebührend aktualisierten Angaben heranziehen – vor allem aber den begründeten Vorschlag der Kommission im Verfahren nach Art. 7 EUV sowie die Rechtsprechung der nationalen Gerichte und des EuGH, sofern sie einen Bezug zur Situation im Ausstellungsmitgliedstaat aufweist.

Das zeitigt nicht nur institutionelle Verschiebungen innerhalb der Verfassungsaufsicht. Die vorliegende Untersuchung wird auch die methodischen Besonderheiten dieses Ansatzes freilegen. Ihr liegt die These zugrunde, dass der EuGH über den Begriff der systemischen Mängel eine *Kontextmethode* in der dezentralen Aufsicht über die nationalen Justizsysteme etabliert. Der Gerichtshof reagiert damit auf die verschiedenen Herausforderungen, vor die sich Gerichte gestellt sehen, wenn sie den Abbau richterlicher Unabhängigkeit unter den gemeinsamen Wert der Rechtsstaatlichkeit aus Art. 2 EUV zu subsumieren versuchen. Diesen Herausforderungen wird sich der erste Teil der Untersuchung widmen. Sie wird aufzeigen, dass sich der Abbau richterlicher Unabhängigkeit als juristisches Problem darstellt, weil sich im Subsumtionsvorgang sowohl bei der Bildung eines Obersatzes als auch bei der Tatsachenfeststellung im Untersatz Besonderheiten auftun. Anschließend widmet sich der zweite Teil der Arbeit der Begriffsgenese der systemischen Mängel in Justizsystemen in der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 47 Abs. 2 GRC. Die Arbeit geht hier außerdem der Frage nach, inwieweit sich der neugeschaffene Rechtsbegriff inhaltlich konkretisieren lässt. Schließlich legt die Untersuchung in ihrem dritten Teil dar, dass der

EuGH, Urt. v. 17.12.2020, Rs. C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, ECLI:EU:2020:1033 Rn. 62 ff. – L und P; EuGH, Urt. v. 22.02.2022, Rs. C-562/21 PPU und C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100 Rn. 66 ff. – X und Y.

EuGH mit dem Begriff einen Lösungsansatz verfolgt, der als Kontextmethode in der dezentralen Verfassungsaufsicht zu deuten ist. Auf Normebene interessiert hierbei vor allem die Frage nach der Bindung der Mitgliedstaaten an das Justizgrundrecht aus Art. 47 Abs. 2 GRC. Mit der Einrichtung eines pluralen Einschätzungsverbunds bietet der EuGH zudem Lösungen auf der Tatsachenebene an. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang die institutionellen Veränderungen, die mit dieser Entwicklung einhergehen.

Die europäische Rechtsstaatskrise als juristisches Problem

„Systemische Mängel in Justizsystemen“ – mit diesem Rechtsbegriff versucht der EuGH den Abbau richterlicher Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten am Maßstab des Unionsrechts zu messen. Dem „logischen Schema der Gesetzesanwendung“¹ entsprechend, widmet sich die Rechtsanwendung hier der Frage, ob und inwieweit das Maß an justizieller Unabhängigkeit in einem Mitgliedstaat (tatsächlicher Lebenssachverhalt) unter den Tatbestand einer oder mehrerer Vorschriften des Primär- oder Sekundärrechts (Rechtsnorm) gefasst werden kann. Gerichte dürften sich hier vor ein juristisches Problem gestellt sehen, das sich auf verschiedenen Ebenen des Subsumtionsvorgangs verorten lässt und das Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

Von dem Bestehen eines juristischen Problems kann mit *Martin Kriele* immer dann gesprochen werden, wenn vor ein Gericht „Fragen gebracht werden, die sich nicht einfach durch Subsumtion unter den klar einschlägigen und eindeutigen Gesetzestext beantworten lassen.“² Ein eindeutiger Rechtspruch, d. h. die Feststellung, dass ein Lebenssachverhalt dem Tatbestand eines Rechtssatzes unterfällt oder nicht unterfällt, ist dann nicht ohne Weiteres möglich. Es kann dann weder von einem Gelingen noch von einem Misslingen des Untersatzes die Rede sein.³ Die Ursache hierfür kann prinzipiell auf jeder Stufe des logischen Schlussverfahrens der juristischen Subsumtion liegen. Sowohl die Formulierung eines abstrakten Obersatzes als auch die Prüfung des Tatbestands im Untersatz und die Feststellung der Rechtsfolge im Schlusssatz können prinzipiell Probleme aufwerfen. Die europäische Rechtsstaatskrise bereitet vor allem in zweierlei Hinsicht Schwierigkeiten: Zum einen stellt sich der Abbau der Unabhängigkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten weniger als konkreter, durch einfache Sinneswahrnehmung festzustellender Sachverhalt dar, sondern entspricht einem aus vielen klei-

¹ Grundlegend zum „logischen Schema der Gesetzesanwendung“ *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 271 ff. Siehe zu dem Subsumtionsideal und seiner Problematik insbesondere mit Blick auf die Anwendung des Verfassungsrechts auch *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 48 ff.

² *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 119. Ähnlich definiert es *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, S. 560, der ein juristisches Problem immer dann für gegeben erachtet, „wenn aus dem leicht auffindbaren möglicherweise fallrelevanten normativen Rechtsmaterial eine bestimmte Lösung des Falles nicht ohne weiteres folgt; (...)“

³ *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, S. 58.

neren Maßnahmen und Vorgängen zusammengesetzten Gesamtvorgang. Gerichte stehen insoweit bei der Feststellung des zu subsumierenden Sachverhaltes vor der Herausforderung, diesen *in Gänze* zu erfassen.⁴ Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit das Unionsrecht rechtliche Maßstäbe bereithält, um diese tatsächlichen Vorgänge zu bewerten. Zwar gründet sich die Union unter anderem auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 S. 1 EUV), der allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam ist (Art. 2 S. 2 EUV). Inwieweit dieser Vorschrift des Unionsverfassungsrechts aber überhaupt konkrete Bewertungsmaßstäbe zu entnehmen sind, ob sie also als „Werteklausel“ überhaupt justiziabel ist, liegt keineswegs auf der Hand. Beide „juristischen Denktätigkeiten“⁵ – die Erfassung der entscheidungsrelevanten Tatsachengrundlage sowie das Auffinden und Konkretisieren einer einschlägigen Rechtsnorm – stehen niemals isoliert nebeneinander. Durch das „Hin- und Her-Wandern des Blicks“⁶ zwischen Lebenssachverhalt und Gesetz stimmt der Rechtsanwender das eine auf das andere durch „wechselseitige Anpassung“⁷ ab. Das ist mit Blick auf die Entstehung, die Funktion und die Bewertung der systemischen Mängel als Rechtsbegriff zwingend zu berücksichtigen.

Es ist gerade dieses Zusammentreffen von Unschärfen auf beiden Ebenen, die das spezifische Problem einer unionsrechtlichen Bewertung der Rechtsstaatskrise ausmachen.⁸ Dieser Umstand ist es auch, der im Zusammenhang sowohl mit politischen als auch rechtlichen Maßnahmen in Bezug auf die Rechtsstaatskrise Legalitäts- und Legitimitätsfragen aufwirft.⁹ Die nachfolgende Untersuchung stellt zunächst auf die Eigenheiten des Umbaus demokratischer Justizsysteme als Element einer europäischen Rechtsstaatskrise ab, bevor im Anschluss

⁴ *Gärditz*, Gerichtliche Feststellung genereller Tatsachen (legislative facts) im Öffentlichen Recht, in: Paeffgen et al. (Hrsg.), FS Puppe, S. 1557 (1567); die Bedeutung der Tatsachenfeststellung als Ergebnis „umständlicher Erkenntnisakte und Schlußfolgerungen“ im Untersatz der Subsumtion herausstellend *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, S. 50, 57 f.

⁵ *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, S. 63.

⁶ *Engisch*, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, S. 14 f.; siehe dazu auch *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 197 ff.

⁷ *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, S. 44.

⁸ *Möllers/Schneider*, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 58.

⁹ *Von Bogdandy*, Strukturwandel im öffentlichen Recht, S. 272: „Solche Bedenken sind von Gewicht, denn Legalität und Prinzipientreue sind elementar für eine legitime Verfassungsaufsicht.“; *Möllers/Schneider*, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 124: „Die wacklige institutionelle Legitimation der institutionalisierten Demokratiesicherung zwingt dazu, systematisch Kriterien zu bilden, entlang derer dann die Maßnahmen der europäischen Ebene bewertet und gerechtfertigt werden können.“ Zu den Legitimationsproblemen, die bei der gerichtlichen Feststellung genereller Tatsachen im deutschen Prozessrecht auftreten *Gärditz*, Gerichtliche Feststellung genereller Tatsachen (legislative facts) im Öffentlichen Recht, in: Paeffgen et al. (Hrsg.), FS Puppe, S. 1557 (1574 f.): „Hier entscheidet dann letztlich die normativ nicht determinierte Auswahl des jeweiligen Beweismittels zur Feststellung eines Erfahrungssatzes über Inhalt und Grenzen von abstrakt-generellen Rechten und Pflichten.“

auf die Vorschrift des Art. 2 EUV eingegangen wird. Es wird so die Sicht des Rechtsanwenders eingenommen. Auch er sieht sich zunächst mit tatsächlichen Vorgängen konfrontiert, bevor im Wege des juristischen „Wechselblicks“ anhand des zugrundeliegenden Sachverhalts eine Normhypothese gebildet und sodann zum Subsumtionsvorgang übergegangen wird.¹⁰

¹⁰ Prägnant insoweit *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 162: „Der juristische Denkprozeß beginnt damit, daß in der Erzählung eines Lebenssachverhalts gewisse Tatsachen als rechtlich möglicherweise erheblich in Betracht gezogen und hervorgehoben werden.“

Zum Untersatz: Kontextbildung als gedankliche Operation zur Erfassung der Rechtsstaatskrise als generelle Tatsache

In tatsächlicher Hinsicht sind hier politische, sozioökonomische und rechtliche Tatsachenzusammenhänge von Interesse, die in ihrer Gesamtheit einen Teilausschnitt der europäischen Rechtsstaatskrise ausmachen: Die Tendenz in manchen Mitgliedstaaten, rechtsstaatliche Elemente abzubauen. Davon sind besonders demokratische Justizsysteme betroffen. Sie sollen im Zuge einer Transformation diszipliniert und umgeformt werden (A.). Die vermeintliche Mehrdeutigkeit einzelner Maßnahmen ist das entscheidende Problem auf Tatsachenebene bei der rechtlichen Bewertung dieser Vorgänge (B.), sodass eine überzeugende juristische Bewertung der Rechtsstaatskrise auf eine Methode der Kontextbildung zurückgreifen muss (C.).

A. Demokratische Justizsysteme im Fokus autoritärer Transformationen

Aus der Sicht autokratischer Transformationen (I.) gibt es nicht nur viele Gründe dafür, die Unabhängigkeit der Gerichte in demokratischen Justizsystemen zu unterminieren. Auch die ihnen zur Verfügung stehenden Werkzeuge sind vielfältig (III.). Dabei grenzen sie sich kategorial von anderen Erscheinungsformen rechtsstaatlicher Defizite ab (II.).

I. Autokratische Transformationen

Als Schlüsselbegriff drängt sich die *Transformation* gleich in einer Vielzahl gegenwärtiger politischer und wissenschaftlicher Kontexte auf. Die Übersetzung seiner Bestandteile „trans“ (hinüber) und „formare“ (gestalten, ordnen, formen) erlaubt es, den Vorgang der Transformation als *aktiven* Änderungsprozess zu verstehen.¹ Die Systemtransformation beschreibt ihn deshalb als Übergang eines politischen Regimes in ein anderes politisches Regime.² Die vergleichende Poli-

¹ Markus, ZUR 2023, 664 (665).

² Merkel, Systemwandel und -wechsel in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth/Kneuer/Pickel (Hrsg.), Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, S. 103 (103).

Sachregister

- Abusive Constitutionalism 13 f., 36
- Allgemeine Mängel 115 f., 152 f.
- Aranyosi-Test *siehe Zwei-Stufen-Test*
- Artikel 7-Verfahren
 - Abstandsgebot 60, 136, 228, 231
 - begründeter Vorschlag 133 f., 144, 231 f.
 - Funktion 55 f., 104, 225 f.
 - in der Kontextmethode 133 f., 233 f.
 - gegen Polen 3, 130, 134
 - gegen Ungarn 3, 232 f.
 - politisches Verfahren 47, 52, 56 f., 60, 230 f.
 - Sperrwirkung 60 f., 233
 - Wirkungsgrad 104
- Asylsystem
 - als generelle Tatsache *siehe generelle Tatsache*
 - in Griechenland 108
 - systemische Mängel in Asylsystemen *siehe systemische Mängel*
- Aufgabenadäquanz 238
- Aufsicht *siehe Verfassungsaufsicht*
- Autocratic legalism 13 f., 36
- Autokratie
 - autokratischer Konstitutionalismus 20
 - autokratische Transformation 13 ff., 35 f.
 - Begriff 11 f.
 - hybride Systeme 12
 - Justiz in Autokratien 28 f.
- Autonomie des Rechts 47

- Begriffsarbeit 149, 238, 257
- Begründeter Vorschlag *siehe Artikel 7-Verfahren*
- Berechtigte Zweifel *siehe unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik*
- Bundesverfassungsgericht
 - Integrationsrechtsprechung 79
 - Integrationsverfassungsbeschwerde 224
 - Lissabon-Urteil 79
 - Lüth-Urteil 57
 - PSPP-Urteil 80
 - Resilienz des Bundesverfassungsgerichts 2
 - Solange-Rechtsprechung 223
 - Ultra-vires-Vorbehalt 82
 - Verhältnismäßigkeitsprüfung 42, 45 f.
- Court packing *siehe Richterergänzung*
- Democracy Index 14
- Democratic Rollback 12
- Demokratie
 - defekte Demokratie 12
 - Justiz in Demokratien 13, 16 ff.
- Disziplinarrecht *siehe Richterdisziplinarrecht*
- Diktatur 11 f.
- Dogmatik
 - Festigung 186
 - Funktion 171, 183
 - Dogmatikvermeidung *siehe Wertrechtsprechung*
 - Grundrechtsdogmatik *siehe Unionsgrundrechte*
 - Unabhängigkeitsdogmatik *siehe unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik*
- Duda, Andrzej 25 f., 29

- Einschätzungsverbund
 - Begriff und Funktion 217 ff., 220, 239
 - Wertungsdrift 220
- Ende der Geschichte 12
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
 - als Tatsachenmittler in der Kontextmethode 135, 145

- institutionelle Abwertung 145, 189, 250 f.
- M.S.S.-Entscheidung 111 f.
- Europäische Kommission
 - als Tatsachenmittlerin in der Kontextmethode 134 f., 231 f., 239 f.
 - begründeter Vorschlag im Artikel 7-Verfahren *siehe Artikel 7-Verfahren*
 - institutionelle Aufwertung 231 f., 233 f.
- Europäischer Rechtsraum 92, 104, 194 f.

- Frankenstate 34 f.
- Frankensteinstaat *siehe Frankenstate*

- Gedankliche Operation 41, 43 f.
- Gegenseitige Normverstärkung *siehe Werterechtsprechung*
- Gegenseitige Anerkennung
 - im Binnenmarktrecht 91, 95
 - im Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts 92, 94, 103
- Gegenseitiges Vertrauen *siehe Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens*
- Generelle Tatsache
 - Asylsysteme als generelle Tatsache 43, 110 f.
 - Begriff 40 f.
 - Besonderheiten bei der Subsumtion 43 f.
 - gerichtliche Feststellung 45 ff.
 - Justizsysteme als generelle Tatsachen 44, 133, 143, 160
- Gerichtshof der Europäischen Union
 - als Tatsachenmittler in der Kontextmethode 144, 254 ff.
 - als Dirigent des Einschätzungsverbundes 255
 - Entscheidungsverantwortung 253
 - institutionelle Aufwertung 254
 - institutionelle Zurückhaltung 200 f., 240, 252 f.
 - Methodenkritik 77 f., 94
 - Motor der Integration 75
 - Selbstbehauptung 203
 - Unzuständigkeit im Artikel 7-Verfahren 60
 - Wertekonkretisierung 69
- Gersdorf, Małgorzata 30 f.

- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 72 f.
- Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes 127, 176
- Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens
 - Bedeutung in der Verfassungsaufsicht 102 f., 228 f.
 - Entstehung 95 ff.
 - Funktion 88, 97
 - Grenzen 93 f., 107 ff.
 - Grundrechtsverantwortlichkeit *siehe Unionsgrundrechte*
 - Horizontales Vertrauen 96 f.
 - Konzeption 95 ff.
 - Systemisches Vertrauen 96
 - Verhältnis zu Artikel 2 EUV 100 f.
 - Vertrauensdefizite 103

- Haager Programm 93
- Herrschaft des Rechts *siehe Rule of law*
- Herrschaft des Richters 17
- Horizontal Solange *siehe Solange*
- Hybride Systeme *siehe Autokratie*

- Identität
 - Identitätskonflikte 71 f., 80
 - nationale Identität 79
 - europäische Identität 71 f., 78
- Integrationslehre 57
- Integrationsverfassungsbeschwerde *siehe Bundesverfassungsgericht*

- Justizsystem
 - als generelle Tatsache *siehe generelle Tatsache*
 - Begriff 20, 160
 - Komplexität 44
 - Verschiedenartigkeit 47 f.
- Judicial self-restraint 75 f.
- Juristische Methode 17, 76 ff., 187 ff.
- Juristisches Problem 7 f.

- Kommission *siehe Europäische Kommission*
- Kompetenz
 - Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung *siehe Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung*
 - Kontrollkompetenz 181 f., 191

- Kompetenzdrift 72 f.
- Regelungskompetenz 181 f., 191
- Konditionalitätsmechanismus 202, 231
- Konstitutionalisierung
 - Begriff 73 f.
 - Wertekonstitutionalismus *siehe Werte*
 - Konstitutionalisierungstendenz von Rechtsprinzipien *siehe Rechtsprinzipien*
- Kontext
 - Begriff 37 f.
 - in den Rechtswissenschaften 38 f.
 - in der Rechtsprechung 39 ff.
 - Kontextbildung 45, 46 f.
 - Kontextmethode *siehe Kontextmethode*
 - Kontextualisierung 38
- Kontextmethode
 - Begriff 206
 - Funktion 216 ff.
 - Merkmale 209 ff.
 - Verschiebungen im Wechselblick 215 ff.
 - Zentralisierungsdruck 220, 246, 253, 258
- Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) 2, 27 f., 146
- Krise
 - Krisenbegriff 202
 - Polykrise 3, 203
 - Rechtsstaatskrise *siehe Rechtsstaatskrise*
- Legislative facts *siehe generelle Tatsachen*
- Loyalitätsprinzip 99 f., 153
- Mangel
 - allgemeine Mängel *siehe allgemeine Mängel*
 - Begriff 150
 - systemische Mängel *siehe systemische Mängel*
- Major structural deficiencies 111
- Maulkorbgesetz 32 f.
- Muzzle law *siehe Maulkorbgesetz*
- Nationale Instanzgerichte
 - als kontextbildende Akteure im Einschätzungsverbund 212 ff., 237 ff.
 - als Tatsachenmittler in der Kontextmethode 246
 - institutionelle Aufwertung 211 ff.
 - institutionelle Überforderung 237 ff.
 - Sachnähe 144, 216
- Nationale Verfassungsgerichte
 - als Tatsachenmittler in der Kontextmethode 189, 246 ff.
 - als begriffsprägende Akteure im Verfassungsgerichtsverbund 248 f.
 - Ausschluss gekippter Verfassungsgerichte aus dem Einschätzungsverbund 249 ff.
- Operationalisierung *siehe Werte*
- Orbán, Victor 15
- Overruling 23 f.
- Parallelisierung 35 f.
- Polnische Justizreform (2015–2023) 2, 24 ff.
- Polykrise *siehe Krise*
- Populismus 15 f.
- Postdemokratie 12
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS) 2, 24, 30, 33, 125
- Prinzipien *siehe Rechtsprinzipien*
- Programm von Tampere 93
- Przyłębska, Julia 26
- Rechtsdogmatik *siehe Dogmatik*
- Rechtsgemeinschaft 87, 193 f.
- Rechtsprinzipien
 - Begriff 62 ff.
 - Konkretisierung 66
 - Konstitutionalisierungstendenz 73 ff.
 - Prinzipienabwägung 109, 147, 188
 - Verhältnis zur Konkretisierungsnorm 69 f.
- Rechtsraum *siehe Europäischer Rechtsraum*
- Rechtsstaatskrise
 - Begriff 1 f., 14, 202
 - horizontale Dimension 102 ff.
 - juristisches Problem 7 ff.
 - vertikale Dimension 127
- Rechtsstaatlichkeit
 - Begriff 61
 - Unabhängigkeit der Gerichte *siehe Unabhängigkeit der Gerichte*
- Rechtsstaatsvorlage
 - Begriff 23, 210
 - Konstellationen 210

- in der Verfassungsaufsicht 209 ff.
- Rechtsvergleich *siehe Werte*
- Regelnormen 62
- Resilienz des Bundesverfassungsgerichts
siehe Bundesverfassungsgericht
- Richterdisziplinarrecht
 - Funktion 22
 - Izba Dyscyplinarna 31
 - Missbrauchspotenzial 22 f.
 - Verschiedenartigkeit 34
- Richterergänzung 22
- Richterersetzung 21, 28 f.
- Ruhestandsregelung 21, 28 ff.
- Rote Linien *siehe unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik*
- Rückschrittverbot *siehe unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik*
- Rule of Law
 - Begriff 17, 61, 67
 - Rule of Law-Index 3, 14

- Śąd Najwyższy 31 ff.
- Sanktion 225 f.
- Schengen-Abkommen 93, 191
- Selbsteintrittsrecht 108
- Solange
 - Solange-Konstellation 223 f.
 - Solange-Rechtsprechung *siehe Bundesverfassungsgericht*
 - Horizontal-Solange 224 f.
- Souveränitätsklausel *siehe Selbsteintrittsrecht*
- Stockholmer Programm 93
- Subsumtion 7 f.
- Systemisch 150 ff.
- Systemische Mängel
 - Abgrenzung zu nicht-systemischen Mängeln 152 f.
 - als Begriff der Verfassungskrise 195
 - als grundrechtsdogmatische Figur 164
 - als Scharnierbegriff 202 f.
 - als Typusbegriff 161
 - Begriffsbedeutung 149 ff.
 - Begriffsentstehung 107 ff.
 - Brückenbegriff 217, 236
 - in Asylsystemen 108, 150, 156, 242
 - in Inhaftierungssystemen 114 f., 150, 241
- in Justizsystemen 131 f., 139 f., 149 ff., 239 ff.
- in Parteisystemen 197
- in Wahlsystemen 197
- Systemische Schwachstellen 202
- Systemisches Vertragsverletzungsverfahren
siehe Vertragsverletzungsverfahren

- Tatsache
 - Begriff 40
 - generelle Tatsache *siehe generelle Tatsache*
 - konkrete Tatsache 40 f.
 - legislative facts *siehe generelle Tatsache*
- Tatsachenmittel
 - Anforderungen in der Kontextmethode 116
 - Begriff 47
 - Hierarchisierung 133 ff., 143 ff., 221
- Transformation
 - autokratische Transformation
siehe Autokratie
 - Begriff 11 f.
 - Systemtransformation 11
 - Transformationsforschung 12 f.
- Trybunał Konstytucyjny 16, 25 ff., 80, 134, 144
- Tuleya, Igor 32
- Typusbegriff 161 ff.

- Unabhängigkeit der Gerichte
 - Funktion 17 f., 67 f.
 - Personalentscheidungen 21
 - Unabhängigkeitsdogmatik *siehe unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik*
 - Verhältnis zur Rechtsstaatlichkeit 67 f.
- Unionsgrundrechte
 - Bindung der Mitgliedstaaten 68 f., 132, 173 ff.
 - Denken in Grundrechten 192
 - Grundrechtsdogmatik 131, 148, 198
 - Grundrechtsschutzsysteme 108, 237
 - Grundrechtssicherung 225 ff.
 - Grundrechtsverantwortlichkeit 97 f.
 - Wesensgehalt 131 f., 198
- Unionsrechtliche Unabhängigkeitsdogmatik

- Berechtigte Zweifel 126 f., 130 f., 143, 212 f., 214
- Dogmatikvermeidung *siehe Werterechtsprechung*
- Gegenseitige Normverstärkung *siehe Werterechtsprechung*
- Entstehung 121 ff., 126 f., 143
- externe Faktoren 122
- interne Faktoren 122
- rote Linien 184 f.
- Rückschrittverbot 184
- verfassungsrechtliche Brücke *siehe Werterechtsprechung*

- Venedig-Kommission 130, 134, 236
- Verbund
 - Einschätzungsverbund *siehe Einschätzungsverbund*
 - Verfassungsgerichtsverbund 79 ff., 114, 194 f., 247 f.
- Verfassungsaufsicht
 - Begriff 3 f.
 - dezentrale Aufsicht 148 f., 209 ff., 216, 237, 253
 - Legitimation 103 f., 183
 - politische Aufsicht 231 f.
 - Rechtsaufsicht 201, 225, 231 f., 246, 254 f.
 - Subjektivierung 225 f.
- Vertragsverletzungsverfahren
 - Bedeutung in der Kontextmethode 254 f.
 - systemisches Vertragsverletzungsverfahren 198 ff., 214, 227
- Vertrauen
 - Begriff 89 ff.
 - Funktion 87 f., 90
 - gegenseitiges Vertrauen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts *siehe Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens*
 - im Binnenmarktrecht 91
- Vorabentscheidungsverfahren
 - in der Verfassungsaufsicht *siehe Rechtsstaatsvorlage*
 - Rechtsstaatsvorlage *siehe Rechtsstaatsvorlage*
- Vorrang des Unionsrechts 144 f., 191 ff., 251
- Vorrangssicherung *siehe Werterechtsprechung*

- Wechselblick
 - Bedeutung 9
 - Verschiebungen *siehe Kontextmethode*
- Werte
 - als Grundlage gegenseitigen Vertrauens *siehe Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens*
 - Begriff 54 f.
 - Denken in Werten 192
 - Justiziabilität 52 ff., 199 f.
 - Konkretisierung durch Primärrecht 67 ff., 127 f., 175 f.
 - Konkretisierung durch Rechtsvergleich 72, 78, 122 f., 189
 - Operationalisierung 64 f.
 - Tyrannei der Werte 58
 - Wertedurchsetzung 55 f.
 - Werteföderalismus 193
 - Wertekonflikte 55
 - Wertekontitutionalismus 190 ff.
 - Wertephilosophie 53 f.
 - Werteunion 78
 - Wertewandel 55
- Werterechtsprechung
 - Deutung 190 ff.
 - Dogmatikvermeidung 183 ff.
 - Gefahren 70 ff.
 - Gegenseitige Normverstärkung 69 f., 128, 172 ff.
 - Kompetenzkonflikt 72 f.
 - Methode 187 ff.
 - Pfadabhängigkeit 191
 - Ursprung 120 ff.
 - Verfassungsrechtliche Brücke 176
 - Vorrangssicherung 191 ff.
- Wertungsdrift *siehe Einschätzungsverbund*
- Wesensgehalt *siehe Unionsgrundrechte*

- Zentralisierungsdruck 220 ff., 253, 258
- Zwei-Stufen-Test
 - Entstehung 108 ff., 112, 187 f.
 - Funktion 108 ff., 222 f.
 - Kritik an der zweiten Stufe 138 f., 141 f., 188, 228 ff.
 - Zusicherung 117 ff., 135, 244 f.
- Zusicherung *siehe Zwei-Stufen-Test*