

OLIVER PIEPER

Sicherung europäischer Werte

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

54

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

54



Oliver Pieper

Sicherung europäischer Werte

Umgang mit kollektiven und kooperativen Verstößen
der Mitgliedstaaten gegen Art. 2 EUV

Mohr Siebeck

Oliver Pieper, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Florenz; 2019 Erste Juristische Staatsprüfung; 2020–23 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Universität Jena; 2024 Promotion; seit 2023 Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Düsseldorf u. a. mit Station beim Bundesverfassungsgericht.
orcid.org/0009-0000-1046-4456

Zugl.: Dissertation, Friedrich-Schiller-Universität Jena, 2024

ISBN 978-3-16-164166-4 / eISBN 978-3-16-164167-1

DOI 10.1628/978-3-16-164167-1

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.

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. Satz: Laupp & Göbel, Gomarigen.

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

*Meiner Mama
& meinem Papa,
der die Veröffentlichung dieser Arbeit nicht mehr erleben durfte*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2024 von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena unter dem Titel „Wertesicherung in der Europäischen Union bei kollektiven wie kooperativen Verstößen der Mitgliedstaaten gegen Art. 2 EUV“ als Dissertation angenommen. Sie entstand dort während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von Juni 2024.

Zuvorderst möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Michael Brenner für die Betreuung dieser Arbeit und seine Empfehlungen, die mir die Teilnahme an anregenden Veranstaltungen und die Publikation diverser wissenschaftlicher Beiträge ermöglichten, danken. Mehr noch als seine akademische Förderung weiß ich jedoch seine stets zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung sowie seinen zugewandten und angenehmen Umgang zu schätzen. Meine Tätigkeit am Lehrstuhl werde ich in bester Erinnerung behalten. Für die schnelle Zweitbegutachtung danke ich wiederum Frau Prof. Dr. Anika Klafki, der ich ferner für ihre Unterstützung im Rahmen meiner Forschung und Lehre sehr verbunden bin. Schließlich bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Christian Alexander für die Mitwirkung in der Prüfungskommission.

Des Weiteren gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Christian Calliess und Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert für die Aufnahme in die Schriftenreihe.

Nicht nur für die Mühe des Korrekturlesens, sondern vor allem für die wunderbare gemeinsame Zeit am Lehrstuhl möchte ich Dr. Louise Kavacs und Denise Wunderlich danken. Ich kann mich glücklich schätzen, Euch zu meinen engsten Freunden zählen zu dürfen. Daneben gebührt Nora Brasse Dank für die finale Durchsicht dieser Arbeit und das Finden des selbst noch so kleinsten Tippfehlers. Jana Lorenz habe ich es wiederum zu verdanken, dass ich mir um viele organisatorische Aufgaben des Lehrstuhls keine Gedanken machen musste. Ohne ihren Rückhalt wäre meine für diese Arbeit zur Verfügung stehende Zeit deutlich kürzer ausgefallen. Alessa Stache bin ich für den stetigen Austausch sowie ihre hilfreichen Anmerkungen zu dieser Arbeit dankbar. Insgesamt habe ich vor allem wegen meiner neu gewonnenen Freunde eine schöne Zeit in Jena

verbracht. Ich werde mich nur zu gerne an den ein oder anderen Abend im Spiele-Café, in der Weintanne und bei Fritz Mitte erinnern.

Ohne die fortwährende und unermüdliche Unterstützung meiner Eltern und meines Partners Jan Furche wäre die Entstehung dieser Arbeit nicht möglich gewesen. Deswegen gilt mein größter Dank ihnen. Auch wenn mein Vater die Publikation dieser Arbeit nicht mehr erleben durfte, bin ich dankbar dafür, ihn am Tag meiner Disputation noch an meiner Seite gehabt zu haben. Seine Liebe, Fürsorge und unbedingte Unterstützung bis zum Schluss werde ich niemals vergessen.

Düsseldorf, im Januar 2025

Oliver Pieper

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung	1
1. Teil: Methodik und Begriffsbestimmungen	9
<i>1. Kapitel: Zugrunde gelegte Methodik</i>	9
A. Auslegungsmethoden	9
I. Wortlaut	10
II. Systematik	11
III. Historie	12
IV. Telos	13
1. Effet utile im Allgemeinen	14
2. Effet utile und Telos im Rahmen der Wertesicherung	15
a) Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft	15
b) Wertekonforme Auslegung	17
B. Rechtsfortbildung	18
I. Grenzen der Rechtsfortbildung	19
II. Rechtsfortbildung in der Unionsrechtsordnung	20
1. Legitimität europäischer Rechtsfortbildung	20
2. Ausgestaltung europäischer Rechtsfortbildung	21
3. Voraussetzungen und Grenzen europäischer Rechtsfortbildung	22
4. Rechtsfortbildung im Kontext der Wertesicherung	24
<i>2. Kapitel: Begriffsbestimmungen</i>	25
A. Die Werte des Art. 2 EUV	25
I. Grad der Homogenisierung	26
II. Rangverhältnis der Werte	29
III. Die Werte im Einzelnen	31
1. Demokratie	33
a) Konkretisierung durch EMRK, KSZE und Beitrittsvoraussetzungen	34

b) Ausgestaltung auf Unionsebene	36
2. Rechtsstaatlichkeit	38
a) Herrschaft des Rechts und Rechtsgemeinschaft	38
b) Einzelausprägungen der Rechtsstaatlichkeit	40
3. Achtung der Menschenwürde	43
4. Freiheit	46
5. Gleichheit	47
6. Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören	49
IV. Funktionen von Homogenität und Art. 2 EUV	52
1. Konsensfunktion	52
2. Legitimationsfunktion	53
a) Juristisch-formale Legitimation	53
b) Sozial-empirische Legitimation	55
3. Integrationsfunktion	55
4. Sicherungsfunktion	57
a) Sicherstellung der wertekonformen Ausführung des Unionsrechts	57
b) Verknüpfung von Unions- & mitgliedstaatlicher Rechtsordnung	58
c) Sicherstellung der Entscheidungsprozesse und Handlungsfähigkeit der Unionsorgane	59
5. Zwischenergebnis	61
B. Definition von „Wertesicherung“	61
I. Ausschluss von Mechanismen mit individualschützendem Schwerpunkt	62
1. Nichtbefolgung des Europäischen Haftbefehls	62
a) Aussetzung des Rahmenbeschlusses nach ErwG. 10 RB-EuHb	63
b) Ablehnung eines Europäischen Haftbefehls nach Art. 1 Abs. 3 RB-EuHb	63
c) Zwischenergebnis	65
2. Berücksichtigung von Asylanträgen von Bürgern anderer Mitgliedstaaten	66
II. Ausschluss von Mechanismen, bei denen der Schutz der Werte Begleiterscheinung ist	67
C. Arten gemeinschaftlicher mitgliedstaatlicher Werteverstöße	68
I. Kollektiver Verstoß	68
II. Kooperativer Verstoß	69
III. Notwendigkeit einer Differenzierung trotz partieller Verflechtungen	70

2. Teil: Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Wertesicherung unter besonderer Berücksichtigung kollektiver und kooperativer Verstöße	71
<i>1. Kapitel: Beitrittsverfahren und Sicherungsklauseln in Beitrittsverträgen</i>	71
A. Konzeption des Art. 49 EUV	71
B. Sicherungsklauseln in Beitrittsverträgen	73
C. Bewertung der Sicherungsmechanismen	76
I. Restriktivere Handhabe der Beitrittsprozedur	76
II. Unsicherheiten bei der Ausgestaltung von Sicherungsklauseln	79
III. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	81
<i>2. Kapitel: Soft-law-Instrumente zur Sicherung der Werte</i>	81
A. EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips	81
I. Verfahrensverlauf	82
II. Bewertung des Sicherungsmechanismus	84
1. Rechtliche Bedenken	84
a) Unbedenklichkeit des Informationsaustausches und des initiierten Dialoges	85
b) Vergleich zum Pilotverfahren der Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens	87
c) Unzulässigkeit von Empfehlungen außerhalb von Art. 7 Abs. 1 EUV	89
d) Zwischenergebnis	92
2. Bedenken bzgl. der praktischen Wirkung und inhaltlichen Reichweite	93
a) Geringe Einwirkungsmöglichkeiten	93
b) Der Rechtsrahmen als vorbereitender Mechanismus	94
3. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	97
B. Weitere Soft-law-Instrumente	98
I. Konzeption der verschiedenen Mechanismen	98
1. Rechtsstaatsdialog des Rates	98
2. Justizbarometer des Europäischen Semesters	100
3. Der Rechtsstaatsmechanismus	103
II. Bewertung der Sicherungsmechanismen	106
1. Rechtsstaatsdialog	106
a) Anfängliche Kritik – Abstraktheit des Dialoges	106
b) Bewertung der neuerlichen Reformbemühungen	108
2. Kritik am Rechtsstaatsmechanismus	110
3. Grundlegende Kritik an den Informations- und Aufsichtsmechanismen	111

a) Schwerpunktsetzung auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit . . .	111
b) Unvollständige Erfassung der Rechtsstaatlichkeit	111
c) Unverbindlichkeit der Mechanismen	113
4. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	114
5. Zusammenfassende Bewertung	114
3. Kapitel: Das Verfahren nach Art. 7 EUV	116
A. Verfahrenskonzeption	116
I. Vorfeldmaßnahmen nach Art. 7 Abs. 1 EUV	116
1. Verfahren	117
2. Tatbestandsvoraussetzungen	119
a) „Eindeutige Gefahr“	119
b) „Schwerwiegend“	120
II. Feststellungsbeschluss, Art. 7 Abs. 2 EUV	123
1. Verfahren	123
2. Tatbestandsvoraussetzungen	125
a) „Verletzung“	125
b) „Schwerwiegend und anhaltend“	127
III. Suspendierungsbeschluss, Art. 7 Abs. 3, 4 EUV	128
1. Verfahren	128
2. Mögliche Sanktionen	130
3. Sanktionsgrenzen	131
a) Grundlegende Grenzen	131
b) Suspendierung von Klagerchten	133
c) Ausschluss aus der Union	134
IV. Abstimmungsmodalitäten des Art. 7 EUV-Verfahrens, Art. 354 AEUV	135
1. Notwendiges Quorum im Rat	136
2. Anforderungen an die Zustimmung des Europäischen Parlaments	136
B. Bewertung des Sanktionsmechanismus	137
I. Kritik an den Verfahrenshürden	138
1. Hintergrund der Verfahrenskonzeption	139
2. Würdigung mit Blick auf die gegenwärtige Wertekrise	141
II. Kritik am Mehrwert und der Legitimität des Verfahrens	143
1. Hinsichtlich Art. 7 Abs. 1 EUV	143
2. Hinsichtlich Art. 7 Abs. 2, 3 EUV	144
a) Infragestellen der Anwendbarkeit	144
aa) Ausdruck in der Metapher „Nukleare Option“	144
bb) Legitime Anwendbarkeit von Art. 7 EUV	146
cc) Zwischenergebnis	148

b) Vorwurf der kontraproduktiven Wirkung	148
aa) Hintergrund – Interventionsparadoxon	149
bb) Grundlegendes Phänomen im Rahmen der Wertesicherung	150
cc) Zwischenergebnis	151
c) Intendierte Isolierungswirkung von Art. 7 Abs. 2, 3 EUV . . .	152
aa) Unzureichende Würdigung der Verfahrensfunktionen . . .	153
bb) Besondere Bedeutung der Funktions- & Legitimationssicherung im Rahmen von Art. 7 EUV	154
cc) Vorteile und Grenzen der Isolierung des Mitgliedstaates über Art. 7 EUV	156
d) Zwischenergebnis	158
III. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	158
IV. Abschließende Bewertung	160
<i>4. Kapitel: Das Vertragsverletzungsverfahren</i>	160
A. Verfahrensverlauf, Art. 258, 259 AEUV	161
I. Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission, Art. 258 AEUV	161
1. Informelles Vorverfahren	161
2. Formelles Vorverfahren	162
3. Gerichtliches Verfahren	164
II. Vertragsverletzungsverfahren durch die Mitgliedstaaten, Art. 259 AEUV	166
1. Außergerichtliches Vorverfahren	166
2. Gerichtliches Verfahren	168
B. Materiell-rechtliche Anforderungen	169
I. Bezugspunkt – Vertragsverletzung	169
II. Möglichkeiten der Rechtfertigung	170
III. Anwendbarkeit im Rahmen der Wertesicherung	171
1. Mögliche Sperrwirkung von Art. 7 EUV	171
a) Abschließende Wirkung des Art. 7 EUV im Rahmen der Wertesicherung	172
b) Systematisches Nebeneinander der Verfahren	173
aa) Keine Umgehung der Wertung des Art. 269 AEUV	173
bb) Keine Umgehung des Art. 7 EUV-Verfahrens	174
cc) Offener Wortlaut und Systematik	177
2. Art. 2 EUV als unmittelbarer Anknüpfungspunkt von Art. 258 f. AEUV?	178
a) Die Werte als lediglich symbolischer Programmpunkt	179
b) Art. 2 EUV als justiziable Norm	180

c) Reichweite der Werte – „Die Büchse der Pandora“	182
3. Heranziehung von primär- und sekundärrechtlichen Ausprägungen der Werte	184
a) „Technokratische“ Verfahren gegen Ungarn	185
aa) Rs. C-286/12 – Kommission/Ungarn	185
bb) Folgeurteile in weiteren technischen Verfahren	187
cc) Noch anhängige Verfahren	189
b) Verfahren auf Grundlage von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	191
aa) Rs. C-64/16 – Associação Sindical dos Juizes Portugueses	191
(1) Prüfung am Maßstab von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	191
(2) Würdigung des dogmatischen Konzeptes	194
(a) Keine unmittelbare Justiziabilisierung von Art. 2 EUV	195
(b) Reichweite des Anwendungsbereiches	196
bb) Rechtsprechung des EuGH zu den Justizreformen Polens	197
(1) Rs. C-619/18 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)	198
(a) Verfahrensverlauf: Einstweiliger Rechtsschutz und Entscheidung in der Hauptsache	198
(b) Grundsätzliche Manifestierung der Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV-Dogmatik	199
(c) Partielle Weiterentwicklung der Rs. C-64/16 – Associação Sindical dos Juizes Portugueses	200
(2) Rs. C-192/18 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)	202
(3) Verbundene Rs. C-585/18, C-624/18 u. C-625/18 – A.K. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichtshofs)	204
(a) Abgrenzungssystematik zwischen Art. 47 GRCh und Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nach GA Tanchev	205
(b) Wachsende Unklarheiten mit Blick auf die Dogmatik des EuGH	206
(4) Rs. C-791/19 – Kommission/Polen (Disziplinarregelung für Richter)	208
(5) Rs. C-132/20 – Getin Noble Bank	211
(6) Rs. C-204/21 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit und Privatsphäre der Richter)	213
cc) Rechtsprechung des EuGH gegenüber Rumänien	214
c) Fazit zur Justiziabilisierung von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 47 GRCh	217

aa) Versuch einer Systematisierung der Rechtsprechung	217
bb) Zugrunde gelegtes Verhältnis zwischen Art. 19 EUV und Art. 47 GRCh	219
4. Zwischenergebnis – Das Vertragsverletzungsverfahren innerhalb der Wertesicherung	221
C. Rechtsfolgen des Vertragsverletzungsverfahrens, Art. 260 AEUV	222
I. Feststellungsurteil des EuGH, Art. 260 Abs. 1 AEUV	222
II. Durchsetzung des Feststellungsurteils	224
1. Verhängung von Pauschalbetrag und Zwangsgeld, Art. 260 Abs. 2 AEUV	224
2. Vollstreckung von Pauschalbetrag und Zwangsgeld	226
D. Bewertung des Sicherungsmechanismus	229
I. Effektive Durchsetzung des Unionsrechts im Einzelfall	229
II. Eingeschränkte Wirksamkeit bei systematischen Verletzungen	231
III. Abhängigkeit vom Anwendungsbereich der GRCh oder dem Vorhandensein einer primärrechtlichen Konkretisierung	233
IV. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	237
V. Abschließende Würdigung	238
<i>5. Kapitel: Sicherung der Werte durch sekundärrechtliche Mechanismen</i>	239
A. Haushaltskonditionalität	239
I. Ausgestaltung der Haushaltskonditionalität	240
1. Entstehungsgeschichte	240
2. Materiell-rechtlicher Anknüpfungspunkt	241
a) „Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“	241
b) „Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der Union oder des Schutzes ihrer finanziellen Interessen“	242
3. Verfahrensverlauf für den Erlass von Maßnahmen	243
4. Inhalt der Maßnahmen und deren Aufhebung	245
II. Urteile des EuGH vom 16.02.2022 zur Rechtmäßigkeit der Konditionalitätsverordnung	246
III. Erstmalige Ingangsetzung der Konditionalitätsregelung gegenüber Ungarn	249
IV. Bewertung des Sicherungsmechanismus	251
1. Rechtliche Würdigung der Konditionalitätsverordnung	251
a) Vereinbarkeit mit dem Art. 7 EUV-Verfahren	251
aa) Vergleich der Verfahrensgegenstände	252
bb) Vergleich der Verfahrensziele	253
b) Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV als Rechtsgrundlage des Mechanismus	255

aa) Bedenken hinsichtlich der ursprünglichen Fassung der Verordnung	255
bb) Überzeugende wie notwendige Überarbeitung der Ursprungsfassung	256
c) Primäre Kompetenzzuweisung an die EU-Kommission	258
2. Praktische Würdigung	260
a) Erwartete effektive Konditionierungswirkung	260
b) Effektive Anwendung nur bei finanziell-abhängigen Mitgliedstaaten	262
c) Potenzielle negative Auswirkungen auf Unbeteiligte	263
3. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	266
V. Gesamtergebnis	267
B. „Europäisches Parteiverbotsverfahren“	268
I. Systematik der Rechtsgrundlage	268
II. Inkorporierung der Verordnung in den Kanon der Wertesicherung	270
III. Bewertung des Sicherungsmechanismus	271
1. Verfahren und materielle Voraussetzungen	272
a) Schwergängiges Verfahren und hohe materielle Voraussetzungen	272
b) Erforderliche Änderungen zugunsten einer effektiveren Wertesicherung	274
c) Schwierigkeiten bei der Annahme einer Werteverletzung der Europäischen Parteienfamilie	275
2. Wirkung und Reichweite der Verordnung	276
a) Entzug von Rechtspersönlichkeit und finanzieller Förderung	276
b) Beschränkter Einfluss auf den Willensbildungsprozess des Parlaments	278
3. Das Europäische Parlament als „Wertesicherungsgarant“	280
4. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	282
5. Abschließende Würdigung	283
6. Kapitel: Rückgriff auf die Sanktionsmöglichkeiten der WVRK	284
A. Unmittelbare Anwendung der WVRK	284
B. Anwendung der WVRK als Teil des allgemeinen Völkerrechts	285
C. Ausschluss aus der Union und Suspendierung der Verträge gem. Art. 60 Abs. 2 lit. a) i) WVRK	287
I. Keine Suspendierung auf Grundlage von Art. 60 Abs. 2 lit. a) i) WVRK	287
II. Ausschluss auf Grundlage von Art. 60 Abs. 2 lit. a) i) WVRK	288
1. Grundsätzliche Einwände gegen einen Ausschluss	288

a) Unvereinbarkeit mit dem Integrationsprozess der EU	288
b) Kontraproduktive Wirkung eines Ausschlusses	290
2. Abschließende Regelung des Primärrechts?	292
a) Wertesicherung der Verträge als self-contained regime	292
b) Differenzierung zwischen der Art der Vertragsverletzung	293
c) Fehlende Sperrwirkung der Verträge gegenüber einem Ausschluss	294
3. Ultima-ratio-Funktion eines Ausschlusses	296
D. Bewertung des Sicherungsmechanismus	297
I. Stark eingeschränkter Anwendungsbereich	297
II. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	299
III. Anwendung im Fall Polen oder Ungarn?	300
<i>7. Kapitel: Wertesicherung durch die Mitgliedstaaten</i>	<i>302</i>
A. Regierungsbildung in Österreich unter Beteiligung der FPÖ	302
I. Vorgehen der EU-14	302
II. Reaktionen von Seiten der EU-Institutionen	304
III. Lösung des Konflikts und dessen Folgen	304
B. Zulässigkeit des Vorgehens der EU-14	306
I. Unionsrechtliche Grundlage	306
1. Maßnahmen auf Grundlage von Art. 7 Abs. 1, 2 EUV (Amsterdam)	306
2. Maßnahmen im Vorfeld von Art. 7 Abs. 1, 2 EUV (Amsterdam)	307
a) Verbleibender Rahmen für Vorfeldmaßnahmen	307
b) Einordnung der Maßnahmen der EU-14	309
II. Völkerrechtliche Grundlage	310
1. Meinungsstand in der Literatur	311
2. Wertung des Art. 7 EUV	312
3. Exklusivität unionaler Streitbeilegungsmechanismen	313
III. Zwischenergebnis	315
C. Bewertung des Sicherungsmechanismus	316
I. Unzulässigkeit unilateraler Maßnahmen	316
II. Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten?	316
1. Drohender Konflikt mit dem Prinzip der Unionstreue, Art. 4 Abs. 3 EUV	317
2. Verbleibende Integrations- & Kooperationsmöglichkeiten	318
III. Kollektive und kooperative Verstöße betreffend	319
<i>8. Kapitel: Zusammenfassung der Bestandsaufnahme</i>	<i>320</i>
A. Das System der bestehenden Wertesicherungsmechanismen	320
B. Effektivität und Schwächen der gegenwärtigen Wertesicherung	322

C. Potenzierung der bestehenden Schwächen des Wertesicherungssystems bei kollektiven und kooperativen Verstößen	323
D. Lehren aus den bestehenden Defiziten und Kurs der EU-Institutionen	324
3. Teil: Lösungsansätze zur Ausräumung des festgestellten Defizits europäischer Wertesicherung	327
<i>1. Kapitel: Ansätze bzgl. Art. 7 EUV, Art. 354 AEUV</i>	328
A. Differenzierung zwischen einem gemeinsamen und parallelen Art. 7 EUV-Verfahren	328
I. Scheppeles ausschlusserweiternde, parallele Verfahren	329
II. Thieles adressatenerweiterndes, gemeinsames Verfahren	331
III. Relevante Unterschiede der Vorschläge	331
B. Gemeinsames Verfahren	333
I. Auslegung von Art. 7 EUV und Art. 354 AEUV	333
1. Wortlaut	333
a) Abschließender Wortlaut vs. generisches Verständnis	333
b) Einwände gegen ein generisches Verständnis	335
c) Notwendigkeit einer weitergehenden Auslegung	335
2. Systematik	336
a) Systematische Stellung der Norm	336
b) Einheitlichkeit der vertraglichen Terminologie	337
c) Drohender systematischer Widerspruch durch „Minderheitsverfahren“	338
3. Historie	339
a) Historischer Kontext der Verfahrensimplementierung – Signal an Osteuropa	340
b) Ablehnung einer Herabsetzung der Abstimmungsquoten	343
4. Telos	344
a) Feststellung des Verfahrenszwecks	344
b) Drohende Zweckverfehlung	346
c) Widersprüchlichkeit eines gegenteiligen Auslegungsergebnisses	347
aa) Abgrenzung von Wertungswiderspruch und logischem Widerspruch	348
bb) Einordnung des vorliegenden Widerspruchs	348
d) Teleologische Einwände	350
aa) Ausrichtung von Art. 7 EUV auf bestimmte Verstöße?	350
bb) Kontraproduktive Wirkung eines gemeinsamen Verfahrens?	351
cc) Begrenzung aufgrund eingeschränkten Rechtsschutzes, Art. 269 AEUV?	352

(1) Konzeption des Art. 269 AEUV	352
(2) Bedeutung für die hiesige Auslegung von Art. 7 EUV	354
e) Grenzen einer teleologischen Auslegung durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	356
aa) Wahrung des Kompetenzgefüges	358
bb) Wahrung von Verfahrensvorschriften	360
cc) Unzulässigkeit politischer Rechtsbildung	361
f) Zwischenergebnis – Telos	362
5. Zwischenergebnis – Auslegung	362
II. Voraussetzungen eines gemeinsamen Verfahrens	362
1. Thieles vorgeschlagene Voraussetzungen	362
2. Notwendige Begrenzung auf kollektive Verstöße	363
III. Würdigung des Ansatzes unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	365
C. Parallele Verfahren	367
I. Auslegung	367
1. Wortlaut	367
2. Historie	368
3. Systematisch-teleologische Auslegung	369
a) Künstliche Herabsenkung der Verfahrensquoren?	370
b) Überdehnung des materiellen Gehalts von <i>nemo iudex</i> <i>in causa sua</i>	370
c) Partielle Vorwegnahme der Rechtsfolgen	371
II. Voraussetzungen und Würdigung des Ansatzes unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	372
D. Zusammenfassung	372
 <i>2. Kapitel: Grundlegende Grenzen für das mitgliedstaatliche Abstimmungsverhalten</i>	 373
A. <i>Nemo iudex in causa sua</i> als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts	373
I. Allgemeine Geltung in der Unionsrechtsordnung	374
II. Bedeutung für die Wertesicherung	375
B. Justiziabilisierung von Art. 4 Abs. 3 EUV	376
I. Enge Korrelation zwischen den Werten und dem Loyalitätsgebot	377
II. Weitere Verletzung von Art. 4 Abs. 3 EUV bei Rechtsmissbrauch	378
1. Grundlage des Verbots des Rechtsmissbrauchs	378
2. Kollusives Vorgehen bei kollektiven bzw. kooperativen Verstößen	379
3. Zurückhaltende Anwendung des Loyalitätsgebots im politischen Entscheidungsprozess	380

C. Würdigung der Ansätze unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	382
<i>3. Kapitel: Systematisches Vertragsverletzungsverfahren</i>	<i>383</i>
A. Grundlagen von Scheppes systematischen Vertragsverletzungsverfahren	383
I. Inhaltliche Ausgestaltung	383
II. Auswirkungen und Rechtsfolgen	384
B. Rechtliche Würdigung des Ansatzes	385
I. Vorteile einer Verfahrensbündelung im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens	385
II. Bedenken bei der Verfolgung systematischer Werteverletzungen durch die Art. 258 ff. AEUV	387
1. Einsetzende Sperrwirkung von Art. 7 EUV	387
a) Tatbestandliche Überschneidungen	387
b) Unzutreffender Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH	388
2. Vorausgesetzte Justiziabilität der Werte	390
3. Unklarheiten mit Blick auf Reichweite des Feststellungsurteils	391
a) Undurchsichtige Anforderungen an eine systemic compliance	391
b) Entstehende Rechtsunsicherheit oder fehlender Mehrwert einer systemic compliance	392
III. Schwierigkeiten bei der Anwendung des Konzeptes	394
C. Würdigung des Ansatzes unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	395
<i>4. Kapitel: Lösungsansätze über das Vorabentscheidungsverfahren</i>	<i>396</i>
A. Rettungsschirm für Grundrechte – Umgekehrte Solange-Doktrin	396
I. Ausgestaltung des Konzeptes	396
1. Schutz des Kernbestands der Unionsbürgerschaft	396
2. Vermutung zugunsten der Mitgliedstaaten	398
3. Umsetzung des Konzeptes in der Praxis	399
4. Neuerliche Reform des Ansatzes	400
II. Rechtliche Würdigung des Ansatzes	401
1. Vorzüge der Doktrin	401
2. Schwächen der Doktrin	402
a) Kritik am „Wesensgehalt der Grundrechte“ und der Justiziabilisierung der Werte	402
aa) Keine Umgehung von Art. 51 GRCh	402
bb) Vorkehrungen innerhalb der Doktrin zur Schonung der mitgliedstaatlichen Souveränität	404

cc) Der verbleibende Spalt in der „Büchse der Pandora“	405
b) Abhängigkeit der Doktrin von der nationalen Justiz	407
aa) Die nationale Justiz als Ursache des Problems	407
bb) Erste Erwiderung: Konstruktion einer Vorlagepflicht	408
cc) Zweite Erwiderung: Universalität der Doktrin	409
c) Zwischenergebnis zu den Schwächen der Doktrin	410
III. Würdigung des Ansatzes unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	411
B. Negierung der Vorlageberechtigung mitgliedstaatlicher Gerichte im Rahmen von Art. 267 AEUV	412
I. Sarmientos Konzept eines staatsübergreifenden Unabhängigkeitsverlustes	412
II. Grundlegende Anforderungen an die Vorlageberechtigung	413
III. Drahtseilakt des EuGH beim Begriff der Unabhängigkeit	415
IV. Rechtliche Würdigung des Ansatzes	417
1. Grundlegende Bedenken gegen einen downstream effect	417
2. Restriktive Negierung der Vorlageberechtigung nur im Einzelfall	419
V. Würdigung des Ansatzes unter Berücksichtigung des festgestellten Defizits	420
5. Kapitel: Fazit zu den Lösungsansätzen	421
4. Teil: Ausblick und Gesamtfazit in Thesen	423
1. Kapitel: Ausblick auf mögliche Vertragsänderungen zugunsten einer effektiven Wertesicherung	423
A. Potenzielle Gründung einer neuen Institution – Kopenhagen-Kommission	424
B. Verbesserung bzw. Effektivierung des bestehenden Wertesicherungssystems	426
C. Impulse durch Vergleiche mit Bestimmungen anderer Rechtsordnungen	428
D. Erkenntnisse für zukünftige Vertragsänderungen	430
2. Kapitel: Gesamtfazit in Thesen	431
Literaturverzeichnis	439
Register	461

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
APPF	Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
CEPEJ	European Commission for the Efficiency of Justice
CJEL	Columbia Journal of European Law
CMLR	Common Market Law Review
CVM	Cooperation and Verification Mechanism
ders./dies.	derselbe/dieselbe
DWA	Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments v. 20.09.1976 (76/787/EGKS, EWG, Euratom)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJLR	European Journal of Law Reform
ErwG.	Erwägungsgrund
EuConst	European Constitutional Law Review
EuGHVfO	Verfahrensordnung des EuGH
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GLJ	German Law Journal
GPR	Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVRZ	Zeitschrift für das gesamte Verfahrensrecht
HJRL	Hague Journal on the Rule of Law
HRN	Hamburger Rechtsnotizen

i. E.	im Ergebnis
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. v.	im Sinne von
ILJ	Fordham International Law Journal
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LESIJ	Lex ET Scientia International Journal
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
NJEL	Nordic Journal of European Law
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
RB-EuHb	Rahmenbeschluss des Rates vom 13.07.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI)
RiW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
SER	Satzung des Europarates
u. U.	unter Umständen
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien

Einleitung

Mit seiner Ankündigung „Ungarn würde niemals Sanktionen gegen Polen unterstützen“¹ ließ der ungarische Ministerpräsident *Viktor Orbán* im Januar 2016 die sog. „nukleare Option“² des EU-Rechts zum Schutz europäischer Werte – Art. 7 EUV – in sich zusammenfallen, bevor das Verfahren überhaupt initiiert worden war. Hintergrund waren Überlegungen der Europäischen Kommission, den Mechanismus wegen Bedenken hinsichtlich der polnischen Justizreformen³ und deren Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen einzuleiten. Bei Abschluss des Verfahrens wäre es möglich gewesen, Sanktionen zum Schutz der Werte des Art. 2 EUV zu ergreifen; zu diesen zählt u. a. der explizit von der Norm vorgesehene Entzug des Stimmrechts im Rat. Indes bestimmt Art. 7 Abs. 2 EUV, dass dem Maßnahmenerlass zwingend die einstimmige Feststellung, dass der Mitgliedstaat die Werte des Art. 2 EUV schwerwiegend und anhaltend verletzt hat, vorausgehen muss. Durch *Orbán*s Ankündigung im Rahmen einer solchen Abstimmung gegen jene Feststellung zu stimmen, war die mögliche Verhängung von Sanktionen über Art. 7 Abs. 3 EUV bereits von Beginn an zum Scheitern verurteilt.⁴

¹ *Deutsche Welle*, Orbán: EU-Sanktionen gegen Polen verhindern, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/orban-eu-sanktionen-gegen-polen-verhindern/a-18967216> (24.06.2024).

² Erstmals wurde das Verfahren nach Art. 7 EUV so betitelt durch *J.M. Barroso* in der Rede zur Lage der Union vor der Plenartagung des Europäischen Parlaments (Straßburg, 12.09.2012), SPEECH/12/596, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de (24.06.2024). Seitdem hat der Begriff auch Einzug in Literatur und Medien gehalten, siehe hierzu *AFP*, EP will „nukleare Option“ gegen Ungarn, abrufbar unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/ep-will-nukleare-option-gegen-ungarn/> (24.06.2024); *Croll*, EU-Kommission gegen Polen: Zieht Brüssel die „nukleare Option“?, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article171751083/EU-Kommission-gegen-Polen-Zieht-Bruessel-die-nukleare-Option.html> (24.06.2024). Ausführlich wie kritisch zu der Terminologie und der dahinterstehenden Infragestellung der Anwendbarkeit von Art. 7 EUV unter aa) Ausdruck in der Metapher „Nukleare Option“.

³ Siehe hierzu Empfehlung der Europäischen Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen v. 20.12.2017, ABl. L 17/50 sowie die durch sie ergänzten Empfehlungen (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 und (EU) 2017/1520.

⁴ v. *Westphalen*, AnwBl 2018, 730 (739).

Die ungarische Unterstützung für die Republik Polen wurde aber keinesfalls einseitig eingeräumt. Umgekehrt hatte auch Polen wiederholt Beistand bei möglichen Wertesicherungsverfahren der EU gegenüber Ungarn in Aussicht gestellt.⁵ So sicherte Warschau zuletzt in der Corona-Krise sein Veto bei Verfahren, die Orbáns „Krisengesetze“⁶ betreffen, zu.⁷ Das koordinierte Vorgehen beider Mitgliedstaaten äußerte sich darüber hinaus in ihrem vereinten Widerstand gegen die Einführung einer neuen „allgemeinen Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“⁸ im Zuge der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sowie innerhalb der sich anschließenden Verfahren vor dem EuGH.⁹ Auch einer potenziellen Anwendung dieses neuen Mechanismus gegenüber Ungarn wollte sich Polen mit den Worten des polnischen Ministerpräsidenten a. D. *Mateusz Morawiecki* „mit aller Kraft [...] widersetzen.“¹⁰ Nachhaltig entzweien konnte die Allianz überdies nicht der unterschiedliche Umgang mit der russischen Invasion in die Ukraine.¹¹ Erst mit Abwahl der PiS-Regierung und dem Wahlsieg der pro-europäischen, polnischen Opposition im Oktober 2023 ist damit zu rechnen, dass das vormals bestehende Bündnis nicht weiterfortgesetzt wird.¹² So wurde auch das eingangs erwähnte Art. 7 EUV-Verfahren gegen Polen mittlerweile eingestellt.¹³

⁵ *Deutsche Welle*, Polen will im EU-Rat nicht nachgeben, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/polen-und-ungarn-am-europ%C3%A4ischen-pranger/a-45543208-0> (24.06.2024).

⁶ Für eine eingehende verfassungsrechtliche Beurteilung siehe *Küpper*, WiRO 2020, 129 ff.

⁷ *Becker u. a.*, Wie Autokraten die Coronakrise missbrauchen, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/corona-krise-viktor-orban-baut-seine-macht-aus-a-1f4ecfc9-6900-4843-a3ca-d28012fd6c81> (24.06.2024).

⁸ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union v. 16.12.2020, ABl. L 433 I/1.

⁹ *Zeit*, Auch Polen droht mit Veto gegen EU-Haushalt, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-11/rechtsstaatlichkeit-eu-polen-ungarn-haushalt-veto> (24.06.2024).

¹⁰ *Zeit*, Polen will Kürzung von EU-Fördermitteln für Ungarn verhindern, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-09/polen-ungarn-eu-kommission-korruption-foerder-mittel-rechtsstaat-mechanismus> (24.06.2024).

¹¹ Hierzu *Deutsche Welle*, Steht die *Visegrad*-Gruppe vor einem Comeback?, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/steht-die-visegrad-gruppe-vor-einem-comeback/a-63548987> (24.06.2024).

¹² Siehe Europäische Kommission, EU-Kommission beendet Artikel-7-Verfahren gegen Polen, Pressemitteilung v. 29.05.2024, abrufbar unter: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-beendet-artikel-7-verfahren-gegen-polen-2024-05-29_de?prefLang=en (24.06.2024).

¹³ Zu den verschiedenen Prognosen hinsichtlich der Folgen des Wahlausganges in Polen für das Verhältnis zu Ungarn siehe *eurotopics*, Was bedeutet Polens Wahlergebnis für Ungarn?, abrufbar unter: <https://www.eurotopics.net/de/309458/was-bedeutet-polens-wahlergebnis-fuer-ungarn> (24.06.2024).

Ungeachtet des nunmehr absehbaren Endes erwies sich diese bilaterale Kooperation als widerstandsfähig. Das durch sie erzeugte System, sich gegenseitig vor Mechanismen der Wertesicherung zu schützen, verzeichnete Erfolge. So wurden parallele Werteverletzungen vor dem Erlass von EU-Sanktionen bewahrt. Zugleich wurde die Implementierung neuer Mechanismen ausgebremst bzw. verhindert. Ein solches kooperatives Vorgehen führt mit Blick auf Art. 7 Abs. 2 EUV und der dort erforderlichen Einstimmigkeit wiederum zu einer vollständigen Torpedierung des Verfahrens.¹⁴ Die konzeptionelle Schwäche der Norm, nur Verstöße eines Mitgliedstaates, Verletzungen durch mehrere hingegen nicht begegnen zu können,¹⁵ illustriert die besondere Gefahr für die europäische Wertesicherung, die entsteht, sobald mehrere Mitgliedstaaten zusammen die Werte verletzen.

Ursächlich für die hohen¹⁶ Verfahrenshürden des Art. 7 EUV ist dabei ironischerweise u. a. die fehlende Vorstellungskraft der Mütter und Väter der Europäischen Verträge.¹⁷ Sie hatten zwar die Notwendigkeit eines Mechanismus zum Schutz der Werte vorhergesehen, doch wurde von ihnen nicht in Betracht gezogen, dass von Art. 7 EUV ins Visier genommene Mitgliedstaaten sich zusammenschließen könnten, um das Ergreifen von Maßnahmen zu verhindern.¹⁸ Das zwangsläufige Abstumpfen des „scharfen Schwertes“¹⁹ im Falle gemeinsamer

¹⁴ Vgl. *Prantl*, Orbáns europarechtliches Verbrechen muss Folgen haben, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-und-polen-ex-lex-1.3656408> (24.06.2024).

¹⁵ *Kulick*, JZ 2020, 223 (224).

¹⁶ *Germelmann*, DÖV 2021, 193 (195); *Hatje/Schwarze*, EuR 2019, 153 (180); *Hestermeyer*, Eigenständigkeit und Homogenität, S. 337, 454; *Jeske*, HRN 2018, 14 (18); *Koenig*, Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt, S. 5; *Martenczuk*, in: Kadelbach (Hrsg.), Verfassungskrisen in der Europäischen Union, S. 41 (47); *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union, S. 421.

¹⁷ *Okonska*, Debatte: Artikel 7 gegen Ungarn und Polen gleichzeitig?, abrufbar unter: <https://www.treffpunkteuropa.de/debatte-artikel-7-gegen-ungarn-und-polen-gleichzeitig> (24.06.2024); *Thiele*, Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten> (24.06.2024). Ebenfalls so einschätzend, aber gleichzeitig Unverständnis zeigend *Grzeszczak/Karolewski*, Mind the Gap! Schwierigkeiten der Rechtsstaatlichkeit in der EU, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/mind-the-gap-schwierigkeiten-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu/> (24.06.2024).

¹⁸ So die Einschätzung von *Okonska*, Debatte: Artikel 7 gegen Ungarn und Polen gleichzeitig?, abrufbar unter: <https://www.treffpunkteuropa.de/debatte-artikel-7-gegen-ungarn-und-polen-gleichzeitig> (24.06.2024); *Thiele*, Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten> (24.06.2024). Hingegen die Gefahr einer Allianzbildung bereits 1998 vorhersehend *Verhoeven*, European law review 1998, 217 (222).

¹⁹ *Nuspliger*, Die EU-Kommission lanciert das schwerste Sanktionsverfahren gegen Polen, abrufbar unter: www.nzz.ch/international/die-europaeische-kommission-wendet-artikel-7-gegen-

Werteverstöße kann jedoch nicht im Sinne der Vertragsunterzeichner gewesen sein.²⁰ Denn der Artikel sollte ursprünglich gerade als Signal im Rahmen der Osterweiterung der EU an die neu hinzukommenden Mitgliedstaaten verstanden werden.²¹ Anlässlich des bis dato gemeinsamen Agierens Polens und Ungarns wirft dies weitergehend die Frage auf, welche Reaktionsmöglichkeiten der EU überhaupt verbleiben, wenn mehrere Mitgliedstaaten gegen die Werte des Art. 2 EUV verstoßen.²² Diese abstrakte Fragestellung erlangt umso mehr Bedeutung, als dass sich Tendenzen der Entdemokratisierung europaweit zeigen und keinen Einzelfall mehr darstellen.²³ Parallele Werteverstöße dürften also ungeachtet des Endes der polnisch-ungarischen Kooperation zunehmend auftreten.

Als Antwort auf diese wachsende Gefahr werden verschiedene Ansätze in Literatur und Praxis verfolgt. Einige Autoren in der Europarechtswissenschaft stoßen geradewegs eine Reform von Mechanismen wie Art. 7 EUV an,²⁴ oder schlagen die Einführung weiterer Wertesicherungsinstrumente via Vertragsänderung vor. Beide Überlegungen dürften jedoch nur einen geringen Beitrag zur Lösung der gegenwärtigen oder auch zukünftiger Wertekrisen leisten. Aufgrund der jeweils erforderlichen Änderung des Primärrechts scheiden sie als kurzfristige Handlungsmöglichkeiten so oder so aus – sie müssten das zeitaufwändige Verfahren des Art. 48 EUV durchlaufen. Zugleich dürfte es auf lange Sicht am politischen Willen fehlen, die Europäischen Verträge anzupassen, vor allem ge-

polen-an-ld.1341393 (24.06.2024). Vgl. auch *Huber*, *Der Staat* 56 (2017), 389 (409); *Korbmacher*, in: *Meßling/Voelzke* (Hrsg.), *FS Schlegel*, S. 43 (44); *Kulick*, *JZ* 2020, 223 (227); *Stäsche*, *ZEuS* 2021, 561 (596).

²⁰ *Krichbaum*, *Die Politische Meinung* 2019, 83 (85).

²¹ *Pechstein*, in: *Streinz*, *EUV/AEUV*, Art. 7 EUV, Rn. 2; *Sadurski*, *CJEL* 2010, 385 (399); *Schorkopf*, *Homogenität in der Europäischen Union*, S. 26; *Schorkopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 7 EUV Rn. 11. Deutlich wird dies auch in Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union v. 15.10.2003*, KOM(2003) 606 endg., S. 4: „At a time when the Union is about to enter on a new stage of development, with the forthcoming enlargement and the increased cultural, social and political diversity between Member States that will ensue, the Union institutions must consolidate their common approach to the defence of the Union’s values.“

²² Die Frage ebenfalls aufwerfend, sie aber im Ergebnis nicht spezifisch beantwortend *Spieker*, *From moral values to legal obligations*, S. 2.

²³ *Grimmel/Karolewski*, in: *Grimmel* (Hrsg.), *Die neue Europäische Union*, S. 95.

²⁴ *Halmi*, *EJLR* 2018, Issue 2–3, 10 (34); *Knodel*, *Medien und Europa*, S. 178; *Koenig*, *Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt*, S. 5; dies. in einem Interview mit *Steffen Stierle* auf EURACTIV, „Es fehlen Alternativen zu Artikel 7“, abrufbar unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/interview/es-fehlen-alternativen-zu-artikel-7/> (24.06.2024); *Krichbaum*, *Die Politische Meinung* 2019, 83 (85); *Weber*, *DÖV* 2017, 741 (748).

denk der Mitgliedstaaten, die Anlass zu diesem Schritt geben. Ein erfolgreicher Abschluss erscheint aufgrund der notwendigen Einstimmigkeit und Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten unrealistisch.²⁵

Die EU-Institutionen haben sich wiederum darauf konzentriert, die Konflikte mit der Einführung neuer sekundärrechtlicher Mechanismen aufzufangen.²⁶ Wie noch aufzuzeigen sein wird, verfügt die EU jedoch bereits über eine Fülle an Wertesicherungsmechanismen; eine weitere Verdichtung des Repertoires ist somit weder erforderlich noch zielführend.²⁷ Die zum Teil zögerlichen Reaktionen der europäischen Institutionen beruhen nicht primär auf einer unzureichenden Konzeption der Verträge und der in der Unionsrechtsordnung bereitgestellten Instrumente,²⁸ sondern werden sowohl durch eine zurückhaltende Anwendung²⁹ bzw. Auslegung der rechtlichen Grundlagen als auch eine ausbleibende Würdigung von alternativen Lösungsansätzen bedingt.³⁰

Deswegen schlagen andere Literaten Konzepte vor, die unter dem gegenwärtigen Vertragsstand zur Effektivierung der bestehenden Mechanismen – insbesondere in Bezug auf ein gemeinschaftliches Handeln der Mitgliedstaaten – beitragen könnten.³¹ Zu nennen wäre hier u. a. die Überlegung, ein gemeinsames

²⁵ *Koenig*, Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt, S. 5. Es dürfte schließlich nicht im Interesse der Staaten sein, die potenzielle Adressaten von Art. 7 EUV sind, die Hürden des Verfahrens herabzusenken, so auch *Jeske*, HRN 2018, 14 (21). In eine ähnliche Richtung argumentierend *Pernthaler/Hilpold*, *Integration* 2000, 105 (116). Die grundlegend bei Reformen schwierig zu erreichende Einstimmigkeit (Art. 48 EUV) hervorhebend *Hatje/Schwarze*, *EuR* 2019, 153 (174).

²⁶ *Carrera u. a.*, *The Triangular Relationship*, S. 2.

²⁷ So auch *Jakab*, *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/misconceptions-rol/> (24.06.2024).

²⁸ *Knodel*, *Medien und Europa*, S. 179; *Kochenov*, *Polish Yearbook of International Law* 2018, 165 (171). Sogar eine starke Grundlage zur Sicherstellung der Werte im Primärrecht ausmachend *Hillion*, in: *Closa/Kochenov* (Hrsg.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, S. 59 (81); *Jakab*, *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/misconceptions-rol/> (24.06.2024).

²⁹ So u. a. v. *Bogdandy*, *ZaöRV* 2019, 503 (534); *Hillion*, in: *Closa/Kochenov* (Hrsg.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, S. 59 (81); *Kochenov u. a.*, *JCMS* 2016, 1045 (1048); *Jakab*, *Wie die EU durch das Spitzenkandidatensystem ihre illiberalen Regime in Ungarn und Polen bekämpfen könnte*, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wie-die-eu-durch-das-spitzenkandidatensystem-ihre-illiberalen-regime-in-ungarn-und-polen-bekampfen-konnte/> (24.06.2024); *Scheppele/Kelemen*, in: *Bignami* (Hrsg.), *EU law in populist times*, S. 413 (415 f.). Sowohl das Fehlen adäquater Instrumente als auch den mangelnden Einsatz europäischer Akteure als Ursache für das ineffektive Handeln gegenüber Ungarn ausmachend *Kelemen/Blauberger*, *JEPP* 2017, 317 (318).

³⁰ Ebenso in diesem Sinne *Baade*, *NVwZ* 2023, 132 (137).

³¹ *Blauberger/Kelemen*, *JEPP* 2017, 321 (323) sprechen in diesem Zusammenhang von der Maximierung der Effizienz der bestehenden Mechanismen.

Art. 7 EUV-Verfahren³² gegen mehrere Mitgliedstaaten zu initiieren oder Ratsvertreter im Rahmen der Abstimmungen des Art. 7 EUV auszuschließen, sofern gegen den repräsentierten Mitgliedstaat selbst ein Art. 7 EUV-Verfahren läuft – sog. „parallele Verfahren“³³. Außerhalb von Art. 7 EUV kann ferner über die Initiierung eines systematischen Vertragsverletzungsverfahrens, eine zunehmende Inkorporierung des Vorabentscheidungsverfahrens in die Wertesicherung oder eine Justiziabilisierung des Loyalitätsgebots des Art. 4 Abs. 3 EUV nachgedacht werden. Die Vorschläge haben aus rechtspolitischer Sicht gemein, dass sie ohne weitergehende Reformen der Verträge angewendet werden könnten. Ob sie jedoch auch eine rechtliche Grundlage im Primärrecht finden – sei es im Wege der Auslegung –, ist stellenweise offen.³⁴ Die vorhandenen Auseinandersetzungen fokussieren sich hauptsächlich auf der – freilich zutreffenden – Thematisierung der mit der Anwendung der Lösungsvorschläge einhergehenden praktischen Probleme. Daneben werden immer wieder die Schwierigkeiten, sie unter den Wortlaut der einschlägigen Normen zu subsumieren, aufgegriffen.³⁵

Eine weitergehende rechtliche Würdigung von gemeinschaftlichen Verstößen blieb innerhalb der Erörterungen hingegen aus. Der spezifischen Zusammenarbeit von Polen und Ungarn wurde zwar breite Aufmerksamkeit in der Rechtswissenschaft geschenkt, ohne dabei aber der Frage nachzugehen, inwiefern die EU abstrakt gewappnet ist, die Werte des Art. 2 EUV gegenüber einem Kollektiv oder einer Kooperation³⁶ zu bewahren. Diese Lücke möchte die vorliegende Arbeit schließen. Deswegen soll Ausgangspunkt der Bearbeitung die Fragestellung sein, welche Reaktionsmöglichkeiten und Sanktionsmittel der EU – auch über Art. 7 EUV hinaus – verbleiben, wenn mehrere Mitgliedstaaten in kollektiver oder kooperativer Weise die in Art. 2 EUV genannten Werte verletzen. Die gegenwärtige „Rechtsstaatskrise“ der EU lässt sich nämlich neben der bewussten

³² Thiele, Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/> (24.06.2024).

³³ Scheppele, Can Poland be Sanctioned by the EU?, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/> (24.06.2024); Scheppele, EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/> (24.06.2024).

³⁴ Hinsichtlich der gleichzeitigen Initiierung von Art. 7 EUV gegenüber mehreren Mitgliedstaaten hält Streinz, Europarecht, Rn. 114 bspw. nur knapp fest, dass dieses Vorgehen zweifelhaft ist.

³⁵ So u. a. Kaeding, Umgang mit Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und Werte der EU, S. 14; Koenig, Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt, S. 5; Möllers/Schneider, Demokratiesicherung in der Europäischen Union, S. 121; Spieker, From moral values to legal obligations, S. 4.

³⁶ Zur Differenzierung der Konstellationen C. Arten gemeinschaftlicher mitgliedstaatlicher Werteverstöße.

Entscheidung einiger Mitgliedstaaten, systematisch von den Werten abzuweichen,³⁷ vor allem darauf zurückzuführen, dass eine solche Entwicklung zeitgleich in mehreren Mitgliedstaaten beobachtet werden kann. In diesem Sinne ist es notwendig, gemeinschaftliche mitgliedstaatliche Verstöße spezifisch in den Blick zu nehmen, anstatt das System der Wertesicherung ausschließlich allgemein zu untersuchen. Gleiches gilt für die Suche nach möglichen Lösungskonzepten innerhalb der bereits bestehenden Wertesicherungsinstrumente.

Auch ein solcher Ansatz läuft nichtsdestoweniger Gefahr, sich auf das Vorgehen von Polen und Ungarn zu versteifen. Obgleich es Aufhänger dieser Bearbeitung ist und die jeweiligen Wertesicherungsverfahren gegen beide Mitgliedstaaten im Folgenden wiederkehrend als Beispiele herangezogen werden sollen, repräsentieren sie vor allem ein abstraktes Problem, das im Mittelpunkt der hiesigen Arbeit stehen soll. Gemeinschaftliche Werteverstöße – unabhängig ob im Kollektiv oder als Kooperation – werden auch in Zukunft auftreten. Um gleichermaßen einen Beitrag für den Umgang mit diesen künftigen Fällen leisten zu können, ist eine abstrakte Untersuchung erforderlich, die sich nicht auf eine Analyse der gegenwärtigen Geschehnisse beschränkt.

Im Laufe dieser Untersuchung bedient sich die Bearbeitung der rechtswissenschaftlichen Methodik der Auslegung, sodass im ersten Teil der Arbeit zunächst die ihr zugrunde gelegten Maßstäbe einer europäischen Norminterpretation dargestellt werden. Um sich wiederum der Kernfrage, inwiefern das System europäischer Wertesicherung dazu imstande ist, gemeinschaftlichen mitgliedstaatlichen Verstößen zu begegnen, inhaltlich annähern zu können, bedarf es im Vorfeld zudem einer inhaltlichen Konkretisierung der Werte des Art. 2 EUV sowie einer Bestimmung ihrer Funktionen. Daneben ist es zur Eingrenzung sowie zur Präzisierung der Untersuchung erforderlich, die Reichweite der hier verstandenen „Wertesicherung“ festzulegen und den Begriff „gemeinschaftlicher Werteverstoß“ genauer zu systematisieren.

Nach diesen einleitenden Ausführungen schließt sich im zweiten Teil der Bearbeitung eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen europäischen Wertesicherung an. Sie umfasst sowohl Instrumente der Verträge als auch des Sekundärrechts, sofern diese auf den Schutz der Werte des Art. 2 EUV gerichtet sind. Schwerpunkte bilden hierbei allen voran das Verfahren nach Art. 7 EUV, das Vertragsverletzungsverfahren der Art. 258 ff. AEUV wie auch die jüngst ins Leben gerufene Konditionalitätsverordnung. Neben der Darstellung der entsprechenden Verfahrensverläufe, materiellen Voraussetzungen und Rechtsfolgen wird jeder Wertesicherungsmechanismus einer rechtlichen Bewertung unterzogen. Vereinzelt werden diesbezüglich auch politische sowie praktische Erwägungen

³⁷ *Kochenov*, HJRL 2019, Vol. 11, 423 (434).

gen miteinbezogen. Ein besonderes Augenmerk der Untersuchung liegt auf der Frage, ob das jeweilige Instrument auf gemeinschaftliche mitgliedstaatliche Verstöße gegen Art. 2 EUV (effektiv) reagieren kann. Etwaige festgestellte Defizite des Wertesicherungssystems werden am Ende des Teils nochmals zusammenfassend hervorgehoben.

Der dritte Teil der Arbeit setzt sich wiederum mit Vorschlägen auseinander, die sich einer effektiveren Gestaltung der bestehenden Wertesicherung der EU widmen. Hierzu gehören auch Konzepte, die explizit eine Verbesserung vor dem Hintergrund von gemeinschaftlichen mitgliedstaatlichen Verstößen anstreben. Jeder Ansatz wird dabei eingangs abstrakt erläutert, gefolgt von einer rechtlichen Stellungnahme, deren Grundlage die im zweiten Teil herausgearbeiteten allgemeinen Defizite der gegenwärtigen Wertesicherung sowie deren Schwächen im Hinblick auf kollektive wie kooperative Verstöße bilden. Auch die teils vorgeschlagenen (Tatbestands-)Voraussetzungen der Lösungsmodelle werden kritisch beleuchtet und unter Umständen durch eigene Vorschläge ergänzt bzw. ersetzt. Alle thematisierten Modelle haben gemein, dass sie ohne Vertragsänderung auskommen würden. Sofern die einschlägigen Vertragsbestimmungen hierfür extensiv ausgelegt werden müssen, geschieht dies auf Basis der zuvor dargelegten Methodik. Ziel ist es insgesamt zu evaluieren, ob die vorgeschlagenen Konzepte das Wertesicherungssystem vervollständigen und die von gemeinschaftlichen Werteverstößen ausgehende Gefahr hinreichend berücksichtigen.

In ihrem vierten und letzten Teil wirft die Bearbeitung – im Gegensatz zur vorangegangenen Untersuchung – einen Ausblick auf mögliche Reformen der Verträge. Impulse sollen hier u. a. durch Vergleiche mit Sicherungsinstrumenten anderer internationaler Organisationen gewonnen werden. Final werden die in der Bearbeitung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal in Thesen wiedergegeben.

1. Teil

Methodik und Begriffsbestimmungen

1. Kapitel: Zugrunde gelegte Methodik

Um zu untersuchen, inwiefern Wertesicherungsmechanismen kollektiven und kooperativen Verstößen begegnen können, greift diese Arbeit auf die wissenschaftliche Methodik der juristischen Auslegung zurück. Diese maßgeblich auf *Savigny* zurückzuführende Weise der Sinnermittlung von Normen unterteilt sich klassischerweise in Wortlaut, Systematik, Historie und Telos.¹ Die Auslegung des Europarechts weist im Rahmen dieser Verteilung Besonderheiten auf,² die im Folgenden bei der Darstellung der vier Auslegungsinterpretationen Berücksichtigung finden. Daneben wird es im Verlauf der Arbeit notwendig sein, auf die Möglichkeit einer (europäischen) Rechtsfortbildung – u. a. in Form einer rechtlichen Extension – einzugehen. Deswegen muss vorab erörtert werden, ob und unter welchen Voraussetzungen die in der deutschen Rechtsmethodik anerkannte Figur der Rechtsfortbildung auch innerhalb der Unionsrechtsordnung Geltung beansprucht.

A. Auslegungsmethoden

Auslegung im juristischen Sinne steht für die „Reconstruction des dem Gesetz innewohnenden Gedankens.“³ Dafür bedient sich die Rechtswissenschaft der vier oben bereits genannten Auslegungsmethoden, die in allen Mitgliedstaaten der Union geläufige Grundsätze darstellen.⁴ Innerhalb der europäischen Rechtsordnung finden sich keine normierten Vorgaben bzgl. der Auslegung; insbesondere ist ein direkter Rückgriff auf die Auslegungsregeln des Völkerrechts (z. B. Art. 31 ff. WVRK) – wegen des Charakters des Europarechts als „autonome Rechtsord-

¹ *Savigny*, System des heutigen Römischen Rechts. Band I, § 33, S. 212–216.

² Vgl. *Nettesheim*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, § 9 Rn. 168 mit dem Hinweis auf das Bestehen einer eigenen unionsrechtlichen Interpretationslehre.

³ *Savigny*, System des heutigen Römischen Rechts. Band I, S. 213.

⁴ *Huber*, Recht der europäischen Integration, § 10 Rn. 1; *Schwarze/Wunderlich*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 19 EUV Rn. 36.

nung⁴⁵ – ausgeschlossen.⁶ Vielmehr wird dem EuGH in Art. 19 Abs. 1 EUV die Aufgabe zugewiesen, die Verträge auszulegen; ihm wird insoweit ein sog. „Auslegungsmonopol“⁷ zugestanden. Luxemburg legt gleichwohl den klassischen, im Folgenden näher darzulegenden Auslegungskanon zugrunde,⁸ orientiert sich mithin an den mitgliedstaatlichen Methodikgrundsätzen.⁹

I. Wortlaut

Basis der Auslegung ist stets der Wortlaut einer Norm, bei der der Sinngehalt der Wörter und deren Bedeutung, unter Hinzuziehung des Sprachgebrauchs der Rechtsgemeinschaft ermittelt wird.¹⁰ Mehrdeutigkeiten des Wortsinns führen dazu, dass ein umfassendes Deutungsspektrum erstellt werden muss.¹¹ In der deutschen Methodenlehre ist der Wortlaut einer Bestimmung Gradmesser dafür, ob noch eine Interpretation dieser Norm möglich ist oder der Bereich der Rechtsfortbildung tangiert wird.¹² Inwiefern dies ebenso auf die Auslegung des Unionsrechts zutrifft, wird unter dem Punkt „II. Rechtsfortbildung in der Unionsrechtsordnung“ weitergehend erörtert.

Geringer fällt die Bedeutung der Wortlautauslegung im Unionsrecht aus. Grund hierfür ist u. a. das potenzielle Auseinanderfallen der verschiedenen Sprachfassungen der Rechtsquellen, deren Übersetzungen in die 24 Amtssprachen der Union jeweils verbindlich sind.¹³ Ferner enthalten die Europäischen Verträge teils sehr allgemeine respektive ungenaue Formulierungen,¹⁴ die Resultat

⁵ Ständige Rspr. des EuGH seit dem Ur. v. 05.02.1963, Rs. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, S. 25 – *van Gend en Loos* sowie Ur. v. 03.06.1964, Rs. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:34, S. 1270 – *Costa/E.N.E.L.*

⁶ Vgl. *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, § 7 Rn. 12; *Schroeder*, JuS 2004, 180 (181).

⁷ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 133; *Rösler*, in: Basedow/Hopt/Zimmermann (Hrsg.), Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts. Band I, Auslegung des Gemeinschaftsrechts, S. 122; *Schroeder*, JuS 2004, 180 (181).

⁸ Vor allem in Bezug auf Wortlaut, Systematik und Telos siehe beispielhaft: EuGH, Ur. v. 19.11.2009, verb. Rs. C-402/07 und C-432/07, ECLI:EU:C:2009:716, Rn. 41 – *Sturgeon u. a.* sowie EuGH, Ur. v. 05.02.1963, Rs. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, S. 24 – *van Gend en Loos*.

⁹ *Pechstein/Drechsler*, in: Riesenhuber (Hrsg.), Europäische Methodenlehre, § 7 Rn. 11.

¹⁰ *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 38 f.

¹¹ *Weiler*, ZEuP 2010, 861 (866).

¹² *Anweiler*, Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs, S. 28 f.; *Weiler*, ZEuP 2010, 861 (869); *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 39, 52.

¹³ *Colneric*, ZEuP 2005, 225 (227); *Huber*, Recht der europäischen Integration, § 10 Rn. 2; *Rösler*, in: Basedow/Hopt/Zimmermann (Hrsg.), Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts. Band I, S. 122; *Weiler*, ZEuP 2010, 861 (868).

¹⁴ *Grundmann*, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, S. 236; *Schroeder*, JuS 2004, 180 (182).

Register

- Argumentum ad absurdum 135, 348–349
Auslegung
– des Begriffs „Gericht“ 417–418
– historische 12–13, 339–344, 368–369
– systematisch-teleologische 369–372
– systematische 11–12, 336–339
– teleologische 13–18, 344–362
– wertekonforme 17–18
– wörtliche 10–11, 137, 177–178, 333–336, 367–368
- Beitrittsverfahren 16, 71–73
Binnenmarkt 15–17, 67, 72–73, 121–122, 298
Bulgarien 73–76, 365
- Demokratie 32–37, 53–55, 235–236, 364, 410–411
- Effet utile 14–18, 347, 357, 369
EGMR 197–198, 410–411, 436,
EMRK *siehe* EGMR
Europäischer Haftbefehl 59, 62–66, 419
Europarat 34, 103, 425, 429–430
EVP 281, 283
- Fonds
– Regionalfonds 130
– Sozialfonds 130
– Strukturfonds 130, 264
FPÖ 302, 304–305, 307, 309
Freiheit 25, 46–47
- Gleichheit 25, 47–49
– der Mitgliedstaaten 48–49, 262, 315, 374–375
– der Unionsbürger 48–49
Grundfreiheiten 188, 190, 217
- Haushaltskonditionalität 239–246, 321–323
Herren der Verträge 357
Homogenität 24, 26–27, 52–61, 153–154, 290–291, 349
- IGH 285
Interventionsparadoxon 141, 149–151
- Kollusion *siehe* Rechtsmissbrauch
Konditionalitätsverordnung *siehe* Haushaltskonditionalität
Kopenhagener Paradoxon 77, 80–81
- Lex imperfecta 19, 334
Loyalitätsgebot 377–378, 382
- Mehrfähriger Finanzrahmen 2, 157, 240, 246, 381
Menschenwürde 29, 43–46
- Nationale Identität 29, 431,
Nemo iudex in causa sua 135, 329–331, 348–349, 370–371, 373–376, 428
- Österreich 142–143, 150–151, 302–307, 309–310, 341, 368–369
Osterweiterung der EU 4, 79, 342–343, 347
ÖVP 302, 304
- Parteienstatut 268–282, 321
Parteiverbotsverfahren
– europäisches *siehe* Parteienstatut
– nationales 280
Pauschalbetrag *siehe* Zwangsgeld
Pilot-Verfahren 87–89, 161–162
PiS 2, 160
Polen 1–2, 94, 157, 228–229, 246–248, 300–301

- Präambel
 – des EUV 25, 38, 52–53, 147, 181, 336
 – der GRCh 397
- Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung
 15, 84, 182–183, 236, 356–361, 404
- Rechtsfortbildung 10, 336, 344
 – in der deutschen Methodenlehre 18–20
 – in der europäischen Methodenlehre 20–24
- Rechtsgemeinschaft 10, 16, 38–39
- Rechtsmissbrauch 98, 370, 378–380
- Rechtsrahmen 84–98, 103–104, 143–144
- Rechtsstaatlichkeit 27–33, 38–43, 111–112, 241–243, 374–375, 409–410
- Rechtsstaatsdialog 98–100, 106–110
- Rechtsstaatsmechanismus 103–106, 110
- Reflexionsgruppe 147, 289, 297, 340
- Richter in eigener Sache *siehe* nemo iudex in causa sua
- Rumänien 73–76, 285, 365
- Schutzklausel
 – in Beitrittsverträgen 73–76, 79–80
 – national-verfassungsrechtliche 155, 390
- Soft law 81, 93, 98–116
- Solange-Doktrin 396–399, 401, 405, 411–412
- Solange-Rechtsprechung *siehe* Solange-Doktrin
- Sperrwirkung
 – des EUV 292–295
 – von Art. 7 EUV 89–92, 171–178, 184, 251–254, 294–295, 307–315, 387–390
- Ultra-vires
 – Akt 183, 405
 – Kontrolle 359
- UN-Charta 373, 428, 429
- Unabhängigkeit der Gerichte 27, 59, 191–198, 217–219, 416
- Ungarn 1–2, 157, 246–251, 300–301
- Unionsbürger *siehe* Unionsbürgerschaft
- Unionsbürgerschaft 48, 264, 298, 396–397, 399–401
- Venedig-Kommission 41, 83, 103, 425
- Verhältnismäßigkeit 129, 132–133, 244–245, 264, 353, 420
- Vertrag
 – von Amsterdam 72, 320, 339–340
 – von Lissabon 47, 51, 72, 118, 173, 179, 289
 – von Nizza 116, 179, 305, 339, 343, 369
- Vertragsänderung 4, 23, 132, 139, 357, 423–430
- Vertragsverletzungsverfahren
 – gegen Polen 197–214
 – gegen Rumänien 214–218
 – gegen Ungarn 185–190
 – systematisches 383–395
- Vorabentscheidungsverfahren 193, 221, 230, 396, 412, 418
- Vorrang des Unionsrechts 15, 213
- Wertegemeinschaft 16, 26, 38, 53
- Wertekonsens 153, 291, *siehe auch* Homogenität
- Wesensgehalt
 – der Werte 122–123
 – der Grundrechte 397–405, 409–410
 – der Unabhängigkeit der Justiz 206, 219
- Wiener Vertragsrechtskonvention 284–287
- Zwangsgeld 175–176, 224–229, 230–232, 261–262