

Beitrittsverfahren und Sanktionen als Sicherungsmechanismen für die Werte der
Europäischen Union

Josephine Seidl

Dissertation zur Erlangung des Grads einer Doktorin der Rechtswissenschaft (Dr. iur.) an der
Universität Erfurt, Staatswissenschaftliche Fakultät

2019

urn:nbn:de:gbv:547-201900017

1. Gutachter: Prof. Dr. Arno Scherzberg

2. Gutachter: Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke

3. Prüfer im Rahmen der Disputation: Prof. Dr. André Brodocz

Datum der Disputation: 24.10.2017

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde mit Bescheid vom 23.11.2012 von der Universität Erfurt angenommen. Für die Unterstützung und Betreuung während der Arbeit an der Dissertation möchte ich zunächst meinem Doktorvater Prof. Dr. Arno Scherzberg danken. Die wertvollen Anregungen und Fragen im Rahmen des Kolloquiums haben die Arbeit vorangebracht. Zudem möchte ich mich für die stets hervorragende und zügige Kommunikation bedanken.

Weiterer Dank gilt auch meinem Zweitgutachter der Dissertation Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke für seinen fachlichen Input im Bereich des Europarechts und seine hilfreichen Literaturempfehlungen. Darüber hinaus möchte ich der Studienstiftung des deutschen Volkes meinen Dank aussprechen. Sowohl im Studium als auch während der Promotion ermöglichten mir die gewährleisteten Stipendien, mich stets auf meine Arbeit zu konzentrieren und insbesondere im Rahmen der Promotion Familie und wissenschaftliches Arbeiten zu vereinbaren.

Bedanken möchte ich mich auch bei meiner Familie und meinen Freunden, zuvorderst bei meinem Mann Maximilian, der mir nicht nur in dieser Zeit eine besondere Stütze war. Auch meine Eltern, Schwiegereltern, Schwager und Schwester hatten immer ein offenes Ohr für meine Anliegen, haben mich motiviert und unterstützt. Danke auch an Christine für die zahlreichen Gespräche und liebevollen Worte. Elisabeth und Stefanie die Zeit mit euch an der Uni war eine meiner schönsten und sie wird mir sehr fehlen. Ebenso möchte ich Svenja für ihre Anregungen auch aus der Ferne danken.

Erfurt, den 04.02.2019

INHALTSVERZEICHNIS

1. Kapitel: Einleitung	1
A. Problemaufriss	1
B. Gang der Untersuchung	6
2. Kapitel: Die Werte der europäischen Union – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte	9
A. Zielstellung des Art. 2 EUV	9
I. Allgemeine Überlegungen zur Rechtsnatur der Europäischen Union	10
II. Die Europäische Union als Staaten- und Verfassungsverbund	11
B. Der Wertebegriff allgemein	15
C. Der Wertebegriff des Art. 2 EUV	17
I. Überblick	17
II. Folgen der Änderung von Grundsätzen (Art. 6 EUV a.F.) zu Werten	19
D. Das Verhältnis von Art. 2 S. 2 EUV zu Art. 2 S. 1 EUV	22
I. Das Homogenitätserfordernis	24
II. Kritik an der Bezeichnung des Art. 2 S. 2 EUV als Homogenitätsklausel	27
E. Die einzelnen Werte des Art. 2 EUV	28
I. Methoden zur inhaltlichen Bestimmung	28
1. Subtraktionsmethode	29
2. Deduktive und induktive Begriffsbestimmung	29
3. Gemischter Ansatz	30
II. Das Verhältnis zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte	31
III. Umfang des Schutzes der Menschenrechte	33
IV. Demokratie	36
1. Volkssouveränität - Ausgangspunkt für das europäische Demokratieverständnis?	37
2. Wahlen als Kernbegriff	38
a. Regelmäßigkeit	41
b. Allgemeinheit	41
c. Unmittelbarkeit	42
d. Gleichheit	42
e. Freiheit	45
f. Geheime Wahl	46
3. Mehrheitsprinzip	46
4. Mehrparteiensystem	47
5. Gewaltenteilung	48
6. Öffentliche Beteiligungsrechte	50
7. Direkte Demokratieelemente und Transparenz	51
8. Ergebnis	52
V. Rechtsstaatlichkeit	53
1. Grundkonzept des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs	54
a. Grundkonzept nach <i>Wennerström</i>	55
b. Rechtsstaatlichkeitsdefinition der Venedig-Kommission – Entwicklung 2011-2016	56

2. Einzelaspekte des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs.....	57
a. Legalitätsgrundsatz.....	57
b. Rechtssicherheit.....	59
c. Unabhängigkeit der Judikative	61
d. Gerichtlicher Rechtsschutz	62
e. Recht auf ein faires Verfahren.....	64
f. Gleichheitsgrundsatz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit	65
g. Ergebnis	66
VI. Schutz der Menschenrechte	68
1. Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit	68
a. Meinungs- und Informationsfreiheit.....	68
b. Medienfreiheit	70
aa. Allgemeine Kriterien	70
bb. Pluralismus der Medien.....	71
2. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.....	74
VII. Ergebnis.....	75
3. Kapitel: Das Beitrittsverfahren.....	76
A. Der Ablauf des Verfahrens	76
I. Antragsphase.....	76
II. Verhandlungsphase.....	77
1. Allgemeine Vorgaben	77
2. Detaillierter Ablauf der Verhandlungen	78
III. Abschlussphase	80
B. Die materiellen Beitrittsvoraussetzungen.....	81
I. Europäischer Staat	81
II. Achtung und Förderung der Werte des Art. 2 EUV	82
III. Einhaltung der Kopenhagener Kriterien	82
1. Rechtliche Bedeutung der politischen Kopenhagener Kriterien.....	83
2. Gegenüberstellung der politischen Kopenhagener Kriterien und der Werte des Art. 2 EUV	84
a. Verhältnis zwischen den politischen Kopenhagener Kriterien und den Werten des Art. 2 EUV	85
b. Ursachen für die getrennte Betrachtung der politischen Kopenhagener Kriterien und der Werte des Art. 2 EUV im Beitrittsverfahren	86
3. Rechtliche Determinierung der politischen Kopenhagener Kriterien.....	87
a. Die Beitrittsdokumente aus der EU-Kommissionspraxis als Grundlage für die inhaltliche Bestimmung der politischen Kopenhagener Kriterien.....	88
b. Die Struktur der Beitrittsdokumente	89
c. Einzuhaltendes Maß der politischen Kopenhagener Kriterien im Verlauf des Beitrittsprozesses	89
d. Die einzelnen politischen Kopenhagener Kriterien.....	91
aa. Demokratie	91
bb. Rechtsstaatlichkeit.....	94
(1.) Unabhängigkeit der Judikative.....	95

(2.) Anforderungen an die Verwaltung.....	97
cc. Schutz der Menschenrechte	99
(1.) Allgemeine Vorgaben	99
(2.) Die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit.....	100
dd. Integration der politischen Kopenhagener Kriterien im Acquis-Kriterium ..	102
ee. Ergebnis zur inhaltlichen Bestimmung der politischen Kopenhagener Kriterien	104
(1.) Demokratie	104
(2.) Rechtsstaatlichkeit.....	104
(3.) Schutz der Menschenrechte.....	105
C. Die praktische Anwendung der politischen Kopenhagener Kriterien.....	105
I. Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2005-2009	105
II. Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2010-2016.....	107
III. Mittel zur Umsetzung der politischen Kopenhagener Kriterien	110
1. Im Rahmen der Beitrittsassoziiierung.....	112
a. Überblick	112
b. Instrumente zur Heranführungshilfe - IPA I und II.....	114
c. Weitere Programme und Fonds	115
d. Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Beitrittsassoziiierung.....	116
2. Im Beitrittsverfahren.....	117
3. Nach dem Beitritt.....	118
IV. Der Spielraum der entscheidenden Organe bei der Bewertung der politischen Kopenhagener Kriterien	120
1. Begriffliche Festlegung.....	121
2. Die Ausübung des Tatbestands- und Rechtsfolgenmessens.....	122
V. Ermessensgrenzen und rechtliche Zulässigkeit eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln	123
1. Ermessensfehler	123
2. Möglichkeiten für ermessensfehlerhafte Entscheidungen	124
3. Rechtliche Beurteilung eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln	124
a. Außerachtlassen wesentlicher Umstände oder das Fällen einer unsachlichen Entscheidung.....	125
b. Détournement de pouvoir	125
c. Zwischenergebnis	126
d. Die Zulässigkeit von Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln.....	126
4. Ergebnis	127
VI. Der Beitritt Rumäniens.....	128
1. Chronologie des Beitritts	128
a. Erste Periode 1997-2003.....	128
b. Zweite Periode 2004-2008	129
2. Die nachbeitrittliche Konditionalität im Kooperations- und Kontrollverfahren ...	132
a. Einführung in das Kooperations- und Kontrollverfahren.....	133
b. Kernprobleme im Kooperations- und Kontrollverfahren.....	134
c. Unterscheidung der <i>de jure</i> und <i>de facto</i> Perspektive	135

3.	Ergebnis zum Kooperations- und Kontrollverfahren.....	138
4.	Europarechtswidrigkeit des Beitritts Rumäniens.....	138
VII.	Der Beitritt Ungarns	140
1.	Chronologie des Beitritts	140
a.	Erste Periode 1997-2001.....	140
b.	Zweite Periode 2002-2004	143
2.	Europarechtswidrigkeit des ungarischen Beitritts	144
VIII.	Die neuen Beitrittskandidaten Mazedonien und Montenegro.....	145
1.	Mazedonien.....	146
a.	Erste Periode 2005-2009.....	146
b.	Zweite Periode 2010-2015	147
c.	Aktuelle Einschätzung aus dem Fortschrittsbericht 2016.....	149
2.	Montenegro.....	152
a.	Erste Periode 2007-2010.....	152
b.	Zweite Periode 2011-2016	154
c.	Aktuelle Einschätzungen aus dem Fortschrittsbericht 2016.....	156
4.	Kapitel: Defizite des Beitrittsverfahrens und entsprechende Lösungsansätze.....	158
A.	Defizite des Beitrittsverfahrens	158
I.	Inhaltliche Unbestimmtheit der Kopenhagener Kriterien.....	158
II.	Die inkonsistente Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien durch die EU-Kommission im Beitrittsverfahren.....	160
III.	Fehlender staatlicher und gesellschaftlicher Reformwille und fehlende gesellschaftliche Einbeziehung.....	163
IV.	Defizite im Bereich des Setzens des Beitrittstermins.....	165
V.	Mangelnde Einbeziehung des Merkmals der Erweiterungsfähigkeit der EU.....	166
B.	Verbesserungsmöglichkeiten für die kommenden Erweiterungen	167
I.	Die Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2015 und 2016	167
1.	Getrennte Betrachtung der Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	168
2.	Differenzierte sprachliche Bezeichnungen und Bewertungsskalen.....	168
3.	Einführung tiefergehender Subkriterien, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.....	169
4.	Ergebnis der bisherigen Reformen der EU-Kommission	171
II.	„ends-based“ approach im Bereich der Rechtsstaatlichkeit	172
1.	Einbeziehung der Bürger als Basis des Ansatzes	173
2.	Praktische Umsetzung.....	174
a.	Ermittlung der bürgerlichen Perspektive	174
b.	Weitergehende Kontrolle der Einhaltung der politischen Kriterien.....	175
3.	Kritische Betrachtung des Ansatzes	175
4.	Aufgreifen des Ansatzes durch die EU-Kommission	176
III.	Sektorale Integration	177
1.	Konzeption einer sektoralen Integration.....	177
2.	Kritische Betrachtung des Ansatzes	178
IV.	Weitere Ansätze zur Verbesserung des Verfahrens	180
C.	Ergebnis	182

5. Kapitel: Sanktionsmöglichkeiten der Union	184
A. Die Vertragsverletzungsverfahren und das Zwangsgeldverfahren nach Art. 258-260 AEUV	186
I. Art. 258 AEUV	186
1. Initiativberechtigung.....	186
2. Tatbestandsvoraussetzungen.....	187
3. Ablauf des Verfahrens	187
a. Informelles Vorverfahren	187
b. Formelles Vorverfahren.....	188
c. Mahnschreiben.....	189
d. Begründete Stellungnahme.....	190
e. Anrufen des EuGHs.....	190
II. Art. 259 AEUV.....	191
1. Initiativberechtigung.....	191
2. Tatbestandsvoraussetzungen.....	191
3. Ablauf des Verfahrens	192
III. Rechtsfolgen im Rahmen des Art. 260 AEUV	192
1. Umfang der Handlungspflicht	192
2. Einleitung eines Zwangsgeldverfahrens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV.....	193
3. Ablauf des Zwangsgeldverfahrens.....	194
4. Vollstreckung des Urteils.....	196
a. Allgemeine Zulässigkeit der Vollstreckbarkeit gegenüber den Mitgliedstaaten	197
b. Durchführung einer unmittelbaren Vollstreckung.....	197
c. Durchführung einer mittelbaren Vollstreckung.....	198
B. Das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV	199
I. Präventivverfahren des Art. 7 Abs. 1 EUV	200
1. Historischer Hintergrund - Die Chronologie der <i>causa Österreich</i>	201
2. Auswertung des Weisenberichtes zur <i>causa Österreich</i>	202
3. Die konkrete Ausgestaltung des Präventivverfahrens des Art. 7 Abs. 1 EUV	203
a. Initiativberechtigung.....	204
b. Tatbestandsmerkmal der schwerwiegenden Verletzung einer der Werte des	
Art. 2 EUV	205
aa. Verletzungshandlung	205
bb. Das Merkmal „schwerwiegend“.....	206
(1.) Verletzung des Wertes in seinem Kern- und Wesensgehalt	207
(2.) Gegenstand und Folgen der Verletzung.....	208
(3.) Gebaren des Mitgliedstaates als Schwereindiz	209
(4.) Vorliegen eines systemischen Defizits als schwerwiegende Verletzung..	209
cc. Nichtbefolgen von Urteilen des EuGHs aus den Verfahren der Art. 258-260	
AEUV als schwerwiegende Verletzung	210
dd. Tatbestandsmerkmal der eindeutigen Gefahr.....	210
ee. Weitere Schritte im Präventivverfahren	212
II. Feststellungsbeschluss des Art. 7 Abs. 2 EUV.....	214
1. Initiativberechtigung.....	214

2.	Schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Werte	214
3.	Ermessen im Rahmen des Art. 7 Abs.1 und Abs. 2 EUV	215
4.	Weitere Beteiligung der Unionsorgane und des Mitgliedstaates im Rahmen der Beschlussfassung.....	216
III.	Der Sanktionsbeschluss Art. 7 Abs. 3 EUV und Art. 7 Abs. 4 EUV	217
1.	Initiativberechtigung	217
2.	Tatbestandsvoraussetzungen.....	218
3.	Rechtsfolgnermessen	218
4.	Zulässigkeit des Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU.....	220
a.	Ausschlussmöglichkeit auf Grundlage des EUV	220
b.	Ausschlussmöglichkeit basierend auf völkerrechtlichen Grundlagen.....	223
5.	Rechtliche Überprüfbarkeit der Maßnahmen basierend auf Art. 7 EUV	225
C.	Das neue Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren	225
I.	Rechtsgrundlage des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens	226
II.	Abgrenzung zwischen dem Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren und dem Präventivverfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV	228
III.	Ablauf des Verfahrens.....	230
1.	Tatbestandsvoraussetzungen.....	230
2.	Stufe 1: Dialog mit dem Mitgliedstaat.....	232
3.	Stufe 2: Die Empfehlung der EU-Kommission	232
4.	Stufe 3: Weiterverfolgung der Empfehlung der EU-Kommission	233
D.	Defizite der Sanktionsverfahren.....	233
I.	Defizite des Vertragsverletzungsverfahrens	234
II.	Defizite des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV	234
III.	Defizite des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens.....	237
IV.	Ergebnis.....	240
E.	Lösungsvorschläge zur Verbesserung der Sanktionsverfahren und zur generellen Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV	241
I.	Schaffung einer Kopenhagen Kommission	242
1.	Grundkonzept einer Kopenhagen Kommission.....	242
2.	Kritik an der Schaffung einer Kopenhagen Kommission.....	243
II.	Umgekehrte – Solange - Theorie und deren Erweiterung um ein systemisches Defizitkomitee	244
1.	Umgekehrte – Solange - Theorie	244
a.	Ausgangspunkt der Theorie - Die Unionsbürgerschaft	245
b.	Vorliegen eines „systemischen Defizits“	246
c.	Vorteile der Umgekehrten–Solange - Theorie.....	246
d.	Kritik an der Umgekehrten – Solange – Theorie	247
aa.	Die bestehende Abhängigkeit von einer funktionierenden Judikative	247
bb.	Verstoß gegen Art. 51 Abs. 1 GRCharta.....	248
cc.	Fehlende Bestimmtheit der zu schützenden Rechtsgüter und weitere Kritikpunkte.....	249
2.	Ein systemisches Defizitkomitee zur Verbesserung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens	250

a.	Komposition des Komitees.....	250
b.	Aufgabenbereich des Komitees und Abgrenzung zu anderen Institutionen	251
c.	Vorteile eines systemischen Defizitkomitees	252
d.	Kritik an einem systemischen Defizitkomitee.....	253
3.	Abschließende Bewertung hinsichtlich der Schaffung einer unabhängigen Institution zur Überwachung der Wertesituation in den Mitgliedstaaten	253
III.	Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates	254
1.	Allgemeine Konzeption des Rechtsstaatlichkeitsdialoges.....	254
2.	Kritik am Rechtsstaatlichkeitsdialog	255
3.	Verbesserungsvorschläge für den Rechtsstaatlichkeitsdialog	256
IV.	Vorschläge des Europäischen Parlaments	257
V.	Ausweitung des Vertragsverletzungsverfahrens.....	259
1.	Ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258, 260 AEUV	259
a.	Grundlagen für die Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens im Rahmen des Art. 2 EUV.....	259
b.	Folgen eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens	261
c.	Verhältnis des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens zu Art. 7 EUV.....	262
d.	Kritik am systemischen Vertragsverletzungsverfahren.....	263
e.	Vorteile eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens.....	264
2.	Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 259 AEUV „Biting intergovernmentalism“	264
a.	Kritik am „Biting intergovernmentalism“	265
b.	Vorteile des „Biting intergovernmentalism“	266
F.	Ergebnis	266
6. Kapitel:	Die Analyse der ungarischen und polnischen Wertesituation	269
A.	Ziel der Analyse	269
B.	Ungarn	270
I.	Mediengesetzgebung	270
1.	Die Rolle der Medienbehörde.....	272
a.	Die Nationale Medien- und Telekommunikationsbehörde (NMHH)	272
b.	Der Medienrat	273
aa.	Ernennung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Medienrates	273
bb.	Kompetenzen des Medienrates.....	275
2.	Die Änderungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien	276
a.	Inhaberschaft und Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Medien.....	276
b.	Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien	277
3.	Frequenzvergabe und Registrierungspflicht	278
a.	Frequenzvergabe.....	278
b.	Registrierungspflichten.....	279
4.	Anforderungen an die Berichterstattung und Sanktionen durch den Medienrat ...	280
a.	Sanktionen im Bereich des MedienG und des PressefreiheitsG.....	280
b.	Sanktionsmöglichkeiten und Höhe der Sanktionen.....	281
c.	Ergebnis	282
5.	Der Nachrichtendienst MTI.....	283

6. Ergebnis	284
II. Die Verfassungsreformen Ungarns 2011-2015	286
1. Ungarns neues Grundgesetz und sein Entstehungsprozess.....	286
2. Normen des Grundgesetzes Ungarns mit Bezug zu den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte.....	288
a. Demokratie	288
b. Rechtsstaatlichkeit.....	288
c. Schutz der Menschenrechte	289
3. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte in der Verfassungspraxis	289
a. Schwächung des Verfassungsgerichts	289
aa. Erhöhung der Anzahl der Verfassungsrichter und Verlängerung des richterlichen Mandats	290
bb. Abschaffung der <i>actio popularis</i>	290
cc. Kompetenzbeschränkungen für Entscheidungen im Bereich staatlicher Finanzen.....	291
dd. Entzug der materiellen Prüfungskompetenz für Verfassungsänderungen	291
b. Ergebnis zur Reform des Verfassungsgerichts.....	292
c. Richterreform.....	293
d. Die Rolle der Opposition.....	295
e. Die Rolle der Kardinalsgesetze	297
f. Schaffung eines Haushaltsrates	299
III. Ergebnis.....	301
C. Polen	305
I. Die polnischen Mediengesetze	305
1. Das „kleine Mediengesetz“	306
2. Das „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ (Brückengesetz).....	306
3. Das „große Mediengesetz“	308
II. Reform des Verfassungsgerichts	309
1. Die Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes durch den 7. Sejm.....	309
2. Die Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes durch den 8. Sejm.....	310
a. Die Ernennung von fünf neuen Verfassungsrichtern durch den 8. Sejm	310
b. Das Änderungsgesetz vom 22.12.2015	311
c. Das Änderungsgesetz vom 22.07.2016.....	312
d. Die Änderungsgesetze vom 30.11.2016 und vom 13.12.2016.....	314
aa. Gesetzliche Manifestierung der Ernennung der „Dezemberrichter“	315
bb. Änderung der Ernennungsprozedur des Präsidenten und des Vize-Präsidenten des Verfassungsgerichts	316
cc. Schaffung des Amtes eines kommissarischen Präsidenten.....	317
dd. Die Möglichkeit der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen gegen die Verfassungsrichter	318
ee. Die Möglichkeit eines früheren Renteneintritts.....	318
ff. Die „vacatio legis“ der Änderungsgesetze.....	318
3. Ergebnis zur Reform des Verfassungsgerichts	319

III. Zusammenfassung des Vorgehens der EU-Kommission im Fall Polens.....	320
IV. Ergebnis.....	323
7. Kapitel: Fazit und Ausblick	325
A. Bereich der Wertebestimmung.....	325
B. Bereich des Beitrittsverfahrens	326
C. Bereich der mitgliedstaatlichen Wertesicherung	327
D. Ausblick.....	328
Literaturverzeichnis:	329

1. KAPITEL: EINLEITUNG

A. Problemaufriss

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte sind zentrale Werte unseres europäischen Denkens und Wirkens. Werte, die den Anschein erwecken, dass sie zumindest für die Mitglieder der Europäischen Union¹ selbstverständlich seien. Dies ist allerdings eine Vorstellung, an welcher seit einigen Jahren hartnäckig gerüttelt wird. Neben der weiter andauernden Finanz- und Flüchtlingskrise äußert sich dies vor allem auch in einer Verfassungskrise² der EU mit Bezug zu den oben benannten Werten.

Ausdruck findet dies unter anderem in den politischen und rechtlichen Vorgängen in Ungarn seit 2010. Erst neuerdings forderte Luxemburgs Außenminister Asselborn den Ausschluss Ungarns aus der EU.³ Grund hierfür sind ein neues ungarisches MedienG, eine Justizreform und die 2011 verabschiedete Verfassung⁴ sowie darauf folgende Verfassungsänderungen.⁵ Daher hat sich die EU-Kommission bis dato entschlossen, drei Vertragsverletzungsverfahren⁶ gegen Ungarn einzuleiten. Auch das Europäische Parlament sah Handlungsbedarf und forderte die EU-Kommission im Juli 2013 aufgrund der Geschehnisse in Ungarn dazu auf, den Sanktionsmechanismus des

¹ Die Begriffe Europäische Union, Union sowie die Abkürzung EU werden synonym verwendet.

² *Bogdandy*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Vortrag im Rahmen des 70. Juristentages, S. 9, abrufbar unter: https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016.

³ Artikel Tagesschau, Asselborn will Ungarn aus der EU verbannen, abrufbar unter:

<http://www.tagesschau.de/ausland/asselborn-ungarn-101.html>, zuletzt abgerufen am 13.09.2016.

⁴ Die neue Verfassung ist zum 01.01.2012 in Kraft getreten, deutsche Übersetzung abrufbar unter:

<http://www.verfassungen.eu/hu/>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017.

⁵ Mittlerweile wurden vier weitere Änderungen an der Verfassung vorgenommen. Insbesondere die vierte Änderung vom 11.03.2013 stand in der Kritik, da sie Passagen aufgenommen hatte, die bereits vorher seitens des Verfassungsgerichts für verfassungswidrig erklärt wurden. Siehe dazu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 03.07.2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.02.2012) (2012/2130(INI)) ABl. Nr. C 75, 52. Ferner *Fürst*, Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Ungarn, in: Weidenfeld/ Wessel (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2011, S. 483, 483.

⁶ Die Vertragsverletzungsverfahren betrafen die Unabhängigkeit der Zentralbank (eingestellt), die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten und das Gesetz zur Herabsetzung des Rentenalters von Richtern. Durch den *EuGH*, Urteil vom 06.11.2012, Ungarn/Kommission, RS C-286/12, EU:C:2012:687, ABL. Nr. C 9, 21 (in der elektronischen Sammlung veröffentlicht) wurde die Rechtswidrigkeit der Herabsetzung des Rentenalters festgestellt. Diesbezüglich hat die Regierung ihre Maßnahmen rückgängig gemacht, jedoch nicht den *status quo* wiederhergestellt, d.h. alle Richter in ihr ursprüngliches Amt zurückbeordert. Siehe dazu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 03.07.2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.02.2012) (2012/2130(INI)) ABl. Nr. C 75, 52.

Art. 7 EUV zu überarbeiten und ein Frühwarnsystem zu etablieren.⁷ Dieser Forderung kam die EU-Kommission mit der Schaffung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens 2014 nach.⁸ Weitere kritische Äußerungen zur ungarischen Verfassungs- und Gesetzessituation, insbesondere zur Art und Weise des Zustandekommens der Verfassung, zu einem neu verabschiedeten Wahlgesetz und zur vierten Verfassungsänderung, kamen von Seiten der mit der EU-Kommission eng zusammenarbeitenden Venedig-Kommission.⁹ Ähnliche Vorgänge sind auch in Rumänien zu beobachten. Die EU-Kommission äußerte Bedenken zur rechtsstaatlichen und demokratischen Situation in Rumänien durch den 2012 erschienenen Fortschrittsbericht aus dem Kooperations- und Kontrollverfahren¹⁰. Ein Großteil der bereits damals geäußerten Kritik wird trotz bestehender Fortschritte auch im 2016 erschienenen Bericht aufrechterhalten.¹¹ Gegen Ende 2015 kamen ferner Zweifel an der Rechtsstaatlichkeitsgewährleistung in Polen auf. Auch hier zeigte sich nach der Machterlangung der PiS (Partei für Recht und Gerechtigkeit) ein nationalistischer, europakritischer Kurs. Gesetzliche Veränderungen traten im Bereich der Verfassungsgerichtsgesetze und der Mediengesetze zu Tage, welche insbesondere bezüglich der Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Regierung kritisiert werden.¹² Die EU-Kommission sah sich an dieser Stelle gezwungen, das neue Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren gegen Polen einzuleiten, welches nunmehr auf seiner letzten Stufe angekommen ist, ohne wirksame Er-

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)) ABl. Nr. C 75, 52.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips, COM (2014) 158 final.

⁹ Opinion on the new constitution of Hungary CDL-AD(2011)016, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e), zuletzt abgerufen am 15.11.2017; Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting and the Venice Commission at its 91st Plenary Session CDL-AD(2012)012, abrufbar unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/91534?download=true>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017; Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, CDL-AD(2013)012, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)012-e), zuletzt abgerufen am 15.11.2017.

¹⁰ Sinn und Funktionsweise des Verfahrens werden auf S. 181 ff. der Arbeit ausführlich erklärt. Siehe dazu Bericht der EU-Kommission vom 18.07.2012 an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritt im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2012) 410 final., S. 3.

¹¹ Bericht der EU-Kommission zu Rumänien im Kooperations- und Kontrollverfahren 2016, COM(2016) 41 final, S. 3 ff.

¹² Interview mit *Viviane Reding* vom 04.01.2016, abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/reformen-in-polen-da-steckt-schon-eine-systematik-dahinter.694.de.html?dram:article_id=341425, zuletzt abgerufen am 04.01.16.

gebnisse erzielt zu haben.¹³ Daher stellt sich umso mehr die Frage, wie die Europäische Union Werteverletzungen in den Mitgliedsstaaten wirksam entgegentreten kann. Die aktuellen Vorkommnisse in den Mitgliedstaaten, welche Aspekte der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte, ergo die Werte des Art. 2 EUV¹⁴ betreffen, können potentielle Gefahren für die gesamte Wertegrundordnung der EU darstellen. In diesem Zusammenhang wird von einer neuen Form des Autoritarismus gesprochen, welcher weder die Demokratie noch den Rechtsstaat in ihrer Gesamtheit abschafft, diese jedoch sukzessiv aushöhlt.¹⁵

Das vorliegende Dissertationsprojekt widmet sich daher dem Schutz der Werte der Europäischen Union (Art. 2 EUV), wie er in den Vorschriften über das Beitrittsverfahren (Art. 49 EUV) und den Regeln zur Sanktion (Art. 7 EUV, Art. 258 ff. AEUV¹⁶) verankert ist. Das Beitrittsverfahren stellt dahingehend den Ausgangspunkt der Wertegewährleistung dar, da hierin die Werte des Art. 2 EUV in Form der politischen Kopenhagener Kriterien erstmalig abgeprüft werden.¹⁷ Doch auch das mitgliedstaatliche Verhalten nach erfolgtem Beitritt gibt Anlass zur Überprüfung der Wertegewährleistung. Bereits im Jahr 2000 kam es durch die „causa Österreich“¹⁸ zu Debatten um die Wertegewährleistung und deren Kontrolle innerhalb der EU. In diesem Zusammenhang wurden die Wahlen und die anschließende Regierungsbildung in Österreich zum Anlass genommen, um die nationale Wertegewährleistung und deren Vereinbarkeit mit den europäischen Standards in Frage zu stellen. Eine Koalition aus FPÖ und ÖVP in Österreich stellte aus Sicht der damals übrigen vierzehn Mitgliedstaaten eine Bedrohung der Prinzipien des Art. 6 EUV a.F.¹⁹ dar. Daher entschlossen sich die vierzehn Mitgliedstaaten, bilaterale Sanktionen folgen zu lassen, die sich jedoch nicht auf

¹³ Commission recommendation of 27.07.2016 regarding the rule of law in Poland, C(2016) 5703 final.

¹⁴ Vertrag über die Europäische Union.

¹⁵ *Democracy Reporting International*, Briefing Paper 49, Juni 2014, Towards a new deal for democracy in Europe, S. 1, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=briefing-paper-49-towards-a-new-deal-for-democracy-in-europe-2, zuletzt abgerufen am 22.08.2016 mit Verweis auf Müller, Europe's other crisis, Authoritarianism, Open Democracy, Dezember 2011, abrufbar unter: <https://www.opendemocracy.net/jan-werner-mueller/europe%e2%80%99s-other-crisis-authoritarianism>, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

¹⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

¹⁷ Siehe zur Entwicklung im Überblick *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law. Die Kopenhagener Kriterien werden manchmal auch als Madrid Kriterien bezeichnet. Dies deutet auf die Bestätigung der Kopenhagener Kriterien durch den Europäischen Rat von Madrid 1995 hin, siehe dazu aktuell Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der, COM(2016) 715 final, S. 2.

¹⁸ Den Begriff „causa Austria“ verwendend und sich mit selbiger umfassend auseinandersetzend, *Schönborn*, Die causa Austria – Zur Zulässigkeit bilateraler Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

¹⁹ Art. 6 EUV a.F. ist die Vorgängernorm des Art. 2 EUV.

die damaligen Unionsverträge stützten. Eine Aktivierung der mit Blick auf die Osterweiterung 2004 aufgenommenen Norm des Art. 7 EUV a.F. zogen die vierzehn Mitgliedstaaten nicht in Betracht.

Neben der generellen Frage, inwiefern rein mitgliedstaatliches Verhalten, das sich nicht im Bereich des Unionsrechts abspielt, eine Sanktion auf unionaler Ebene auslösen kann, ist auch das spezielle Verhalten der Mitgliedstaaten in der „causa Österreich“ zu analysieren.

Eine erste Folge der „causa Österreich“ war die Schaffung eines Frühwarnmechanismus in Art. 7 Abs. 1 EUV. Dieser sollte für ein geordnetes Sanktionsverfahren innerhalb der EU sorgen. Art. 7 Abs. 1 EUV verlangt hierzu die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte des Art. 2 EUV“. Dabei stellt sich zunächst sowohl die Erhebung der Tatsachen in den Mitgliedstaaten als auch deren Subsumtion unter den Tatbestand als schwierig dar. Gleiches gilt für das Erfordernis einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ aus Art. 7 Abs. 2 EUV. Hinzu kommen die hohen Mehrheitserfordernisse des gesamten Artikels. Eine Gesamtkonzeption, die dazu geführt hat, dass Art. 7 EUV als „nukleare Option“, d. h. als *ultima ratio*, eingeordnet wird.²⁰

Diese Klassifizierung hatte zur Folge, dass sich die Unionsorgane und die Rechtswissenschaft verstärkter alternativen Möglichkeiten zur Überwachung und Sanktionierung der Mitgliedstaaten widmeten. Es besteht mittlerweile eine Vielzahl an Vorschlägen zur Verbesserung des Sanktionsverfahrens aus der Literatur und der Praxis, welche einer tiefergehenden Betrachtung bedürfen. Insbesondere die EU-Kommission sah, wie bereits angesprochen, Handlungsbedarf und etablierte 2014 ein neues Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren.²¹ Der Rat konzipierte ebenfalls einen neuen Rechtsstaatlichkeitsdialog, um der bestehenden Probleme in diesem Bereich entgegenzuwirken.²²

Die mitgliedstaatlichen Probleme im Rahmen des Art. 2 EUV haben ebenfalls dazu veranlasst, tiefergehend über die Effektivität des Beitrittsverfahrens nachzudenken. Es wird der Frage nachgegangen, ob Defizite des Beitrittsverfahrens dazu geführt haben, dass die mitgliedstaatliche Wertesituation nach dem Beitritt nicht auf dem von Art. 2 EUV geforderten Wertesniveau verbleibt. Auch dahingehend gibt es bereits eine

²⁰ COM (2014) 158 final, S. 2.

²¹ COM (2014) 158 final.

²²Schlussfolgerungen des Rates vom 16.12.2014, 16862/14 COR 1, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16862-2014-COR-1/en/pdf>, zuletzt abgerufen am 24.02.2016.

Vielzahl von Lösungsvorschlägen, welche einer vertieften Betrachtung und Gegenüberstellung bedürfen.

Daher besteht ausreichend Notwendigkeit, um auf Grundlage der Unionsverträge in Form des neuen EUV und des AEUV die Rolle der Werte der Europäischen Union sowie die Eignung der bestehenden Mechanismen zur Sicherung ihrer Einhaltung zu analysieren. In einem zweiten Schritt bedarf es einer Darstellung und Bewertung der in diesem Zuge geführten Diskussion zur Verbesserung des Beitritts- und der Sanktionsverfahren.

B. Gang der Untersuchung

Ausgangspunkt für die beschriebenen Bewertungen ist eine Analyse von Art. 2 EUV. Diese Norm definiert das „Wertefundament der Union“²³ und zählt hierzu „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“. Die vorliegende Dissertation beschränkt sich auf die Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie auf den Schutz der Menschenrechte, soweit direkte Bezüge zu den Werten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bestehen.

Im ersten Teil der Arbeit wird der Begriff des Wertes als Rahmen für die weiteren Betrachtungen festgelegt. Eine allgemeine Festlegung und eine Einordnung des Wertebegriffs im Rahmen des Art. 2 EUV bilden die Grundlage, um im weiteren Verlauf arbeitsfähige Begriffe für die einzeln zu untersuchenden Werte festzulegen.

Innerhalb der allgemeinen Analyse des Art. 2 EUV stellt sich sodann die Frage nach der Bindungswirkung der Norm für die Union und deren Mitgliedstaaten. Diese sind verpflichtet, die in Art. 2 EUV genannten Werte zum Zeitpunkt der Aufnahme und darüber hinaus zu gewährleisten.²⁴ Diesbezüglich gilt es zu klären, inwiefern der in diesem Zusammenhang oft benutzte Begriff der Wertehomogenität sich als zutreffend erweist.

Im zweiten Teil der Arbeit erfolgt die spezielle Untersuchung des Art. 2 EUV. Diese widmet sich den einzelnen materiellen Gehalten der Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte.²⁵ Zu deren Definition bedarf es neben der mitgliedstaatlichen Rechtslage auch einer Analyse des europäischen Organgefüges, der Rechtsprechung des EuGHs sowie auch weiterer internationaler Dokumente.²⁶

Mit Blick auf die Fragestellung der Arbeit wird sodann erörtert, wie die Normen des Beitritts- und des Sanktionsverfahrens der Einhaltung und Sicherung dieser Werte dienlich sind. Sowohl Art. 49 EUV als auch Art. 7 EUV müssen auf ihre praktische Umsetzung bezüglich des Schutzes der Werte des Art. 2 EUV hin analysiert werden.

²³ Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 3.

²⁴ Callises, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 10.

²⁵ Eine derartige Analyse wurde bereits durch die Arbeiten *Serinis*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip und *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 228 ff. für die alte Vertragslage vorgenommen.

²⁶ Zu den entsprechend herangezogenen Ansätzen siehe S. 28 ff. der Arbeit.

Dies erfordert eine Untersuchung der rechtlichen Konzeption der Normen und ihrer Um- und Durchsetzung durch die beteiligten Organe.

Einen ersten Schritt stellt dahingehend die Betrachtung des Beitrittsverfahrens im dritten Teil der Arbeit dar. Nur wenn ein Staat die Werte des Art. 2 EUV einhält, kann er gemäß Art. 49 S. 1 EUV in die Europäische Union aufgenommen werden. Ein Fokus wird dazu auf den Evaluations- und Monitoring-Vorschriften liegen, die zur Beurteilung der Beitrittsreife herangezogen werden. Vor allem die Rolle der EU-Kommission und ihrer Erweiterungsstrategien soll diesbezüglich beleuchtet werden.²⁷ Dabei steht die Frage nach möglichen Schwächen des Beitrittsverfahrens im Vordergrund. Gegebenenfalls wird sodann herausgearbeitet, welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und zukunftsfruchtig sind. Zwar kann auch ein Staat, der zum Zeitpunkt der Aufnahme volle Compliance zeigt, im späteren Verlauf von der Werteordnung abweichen. Doch ist die Möglichkeit einzubeziehen, dass eine Verschärfung oder verstärkte Überprüfung der Beitrittsanforderungen die Wahrscheinlichkeit eines späteren Abweichens von der Werteordnung reduzieren kann.

In einem nächsten Schritt erfolgt die Betrachtung der Handlungsmöglichkeiten der Union bezüglich bereits aufgenommener Mitgliedstaaten, die sich aus dem Wertgefüge der Union herausbewegen.²⁸ Gegenstand der Beurteilung sind hierfür das Vertragsverletzungsverfahren nach den Art. 258, 259 und 260 AEUV, die zentrale Sanktionsnorm des Art. 7 EUV und das durch die EU-Kommission 2014 eingeführte Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren. Die Untersuchung ihrer Anwendungsbereiche und ihrer Reichweite dient dazu, das Sanktionssystem umfassend zu hinterfragen. Innerhalb der Literatur²⁹ und auch seitens des Europäischen Parlaments³⁰ wurde hierzu

²⁷ Eine detaillierte Analyse anhand dieser Methode wurde bereits durch *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality durchgeführt und soll im Bereich der Analyse des Beitrittsverfahrens ebenfalls herangezogen werden.

²⁸ Auch hierzu sei auf die Arbeiten *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip und *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten verwiesen, welche ebenfalls die Normen des Vertragsverletzungsverfahrens und den Art. 7 EUV a.F. analysieren.

²⁹ U.a. *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 46; *Müller*, Wo Europa endet, Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie, S. 58 ff; *Scheppele*, What can the European Commission do when Member States violate basic principles of the European Union Law? The case for systemic infringement actions, S. 1, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.12.2013; *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, S. 7, abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3, zuletzt abgerufen am 05.10.2016.

³⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon (2014/2249(INI)), abrufbar

bereits vielfältige Kritik geäußert und die Effektivität des Sanktionsverfahrens in Frage gestellt. Aktuell bestehen an dieser Stelle bereits verschiedene Vorschläge, die sich mit dem Verhältnis zwischen Schutznorm und Sanktionsmechanismus befassen. Diese Lösungsansätze sollen einzeln dargestellt und diskutiert werden.³¹

Innerhalb der Untersuchung des Sanktionsverfahrens sollen im letzten Teil der Arbeit Ungarn und Polen als Fallbeispiele herangezogen werden. Inwiefern die Werte des Art. 2 EUV in beiden Mitgliedstaaten noch gewährleistet werden, soll letztlich anhand einer rechtlichen Analyse der Verfassungsreform und der Mediengesetzgebung Ungarns und der Verfassungsgerichtsreform und Mediengesetzgebung Polens festgestellt werden.

Herausforderungen können sich stets durch neue Entwicklungen im Rahmen der Gesetzgebung ergeben, die folglich in die Arbeit einbezogen werden müssen, soweit dies sinnvoll und möglich ist. Zwar kann sich die aktuelle Krise weiterhin zuspitzen oder auch wieder entschärfen. Letztlich gibt aber das bisherige Rechtsgeschehen bereits ausreichend Anlass zur Untersuchung, um eine Bewertung der bestehenden Regelungen zum Beitritts- und Sanktionsverfahren vorzunehmen.

unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0049+0+DOC+PDF+V0//DE>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017; Briefing 2015 des Europäischen Parlaments Member States and the Rule of Law, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 24.09.2015.

³¹ Siehe dazu S. 240 ff. der Arbeit.

2. KAPITEL: DIE WERTE DER EUROPÄISCHEN UNION – DEMOKRATIE, RECHTSSTAATLICHKEIT UND DER SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE

A. Zielstellung des Art. 2 EUV

Bei der Frage nach den Schutzgütern der Sanktionsmechanismen und des Beitrittsverfahrens steht Art. 2 EUV, welcher die grundlegenden Werte der Europäischen Union determiniert, im Zentrum der Betrachtung. *Schorkopf* hat hierzu bereits die Vorgängernorm des Art. 6 EUV a.F. als „materielle Zentralnorm für die gesamte Thematik der Mitgliedschaft in der Union“ bezeichnet.³²

Art. 2 EUV formuliert: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Zielvorstellung bei der Schaffung des Art. 2 EUV war, ihn nur mit den wesentlichen Werten auszustatten, damit sein Tatbestand für das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV greifbar ist.³³ Demnach soll Art. 2 EUV auch nur den Kern der europäischen Wertevorstellung festlegen, der sowohl das europäische Werteverständnis der Union von einer friedlichen, solidarischen, toleranten und gerechten Gesellschaft aufgreift als auch rechtlich sicher determiniert ist, damit gleichsam die Mitgliedstaaten ihr staatliches Handeln unionskonform ausrichten können.³⁴

Um die Zielstellung des Art. 2 EUV und sein Verhältnis zu Art. 7 EUV und Art. 49 EUV präzise festzulegen, ist eine Analyse des rechtlichen Gesamtgefüges zwischen den Mitgliedstaaten und der Union nötig, folglich eine Einordnung der rechtlichen Gestalt der EU. Das Maß an erreichter Integration und Verbundenheit ist sowohl für die Bewertung des nach außen getragenen Standards im Beitrittsverfahren als auch des nach innen einzuhaltenden Standards für die Mitgliedstaaten notwendig. Je loser

³² *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, S. 99.

³³ Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, CONV 528/03, S. 11.

³⁴ Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, CONV 528/03, S. 11.

der Zusammenschluss ist, desto schwächere Anforderungen an die Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV können sowohl im Außen- als auch im Innenverhältnis gestellt werden. Der Umkehrschluss gilt entsprechend für das Fortschreiten des Integrationsniveaus.

I. Allgemeine Überlegungen zur Rechtsnatur der Europäischen Union

Zunächst steht fest, dass die Kategorisierung der EU als Staatenbund, d. h. als ein loser Zusammenschluss von Staaten ohne gemeinsame mit hoheitlichen Rechten ausgestattete Institutionen, angesichts des erreichten Integrationsniveaus der Union als zu lose erscheint.³⁵ Das Niveau eines Bundesstaates hat sie jedoch noch nicht erreicht, da es ihr u. a. an originärer Herrschaftsgewalt mangelt, einer sogenannten „Kompetenz-Kompetenz“, keine zentrale, gewählte Regierung besteht und es der Union weiterhin an einer expliziten Verfassung fehlt, welche eine Bundesstaatlichkeit festlegt.³⁶ Der Zusammenschluss der Mitgliedstaaten ist loser miteinander verbunden als Mitglieder eines Bundesstaates.³⁷ Folglich ist die Einordnung der Rechtsgestalt der EU zwischen diesen beiden Polen vorzunehmen.³⁸

Mit der Annäherung an einen Bundesstaat geht in der Europäischen Union auch das Merkmal der Föderalität einher.³⁹ Dieses kennzeichnet sich durch die Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU als Zentrale und das dadurch entstandene

³⁵ *Kirchhof*, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Staatenverbund, S. 11, 12; *ders.*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 1009, 1019.

³⁶ *Gutachten des EuGH* 2/13, vom 18.12.2014, EU:C:2014:2454, Rn. 156, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&rid=1>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017; *Lübbe-Wolf*, in: Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, S.47 f.; *Skouris*, in: Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, S. 31, 33; einen Überblick gebend *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 70 ff.; *Schwarze*, in: Kaufmann/Mestmäcker/Zacher (Hrsg.), Rechtsstaat und Menschenwürde, Festschrift für Werner Maihofer, S. 531.

³⁷ *Blanke/Pilz*, EuR 2014, S. 541, 548.

³⁸ *Oeter*, in: Joerges/Mahlmann/Preuß (Hrsg.), „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, S. 185 ff; mit dem Verweis, dass es sich genauer gesagt um eine Einordnung zwischen Bundesstaat, Staatenbund und supranationaler Organisation handelt, wobei Staatenbund und supranationale Organisation auf einer Seite einzuordnen sind *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen, S. 187.

³⁹ *Oeter*, ZaöRV 2015, S. 733, 738, 740; mit der Bezeichnung „emerging federation“ *Börzel/Risse*, in: Joerges/Mény/Weiler (Hrsg.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Response to Joschka Fischer. Florence 2000: European University Institute, Robert Schumann Center, S. 45, 58; *Pernice*, ZaöRV 2010, S. 51, 59.

Mehrebenensystem.⁴⁰ Ohne hier abschließend über das Föderalismusniveau zwischen der EU und den Mitgliedstaaten entscheiden zu müssen, ist es nicht möglich den föderalen Charakter des Verhältnisses zu leugnen. Hierzu wird sich vorliegend auf die Betrachtung der zwei Ebenen aus Mitgliedstaaten und Union beschränkt und die Rolle der Regionen in den einzelnen Mitgliedstaaten als dritte Ebene außen vorgelassen. Über den nunmehr herrschenden Konsens der Ablehnung der Qualifizierung als Bundesstaat, internationaler Organisation oder Staatenbund scheiden sich die Ansichten zur Klassifizierung des Rechtsgebildes der Europäischen Union. *Schmitz* versteht die Union als eine „supranationale Union“.⁴¹ In eine ähnliche Richtung geht das Verständnis *Bogdandys* von einer „supranationalen Föderation“ als Organisationsstruktur.⁴² Durch das BVerfG wird die Union mit dem von *Paul Kirchhof* geprägten Begriff des „Staatenverbundes“ beschrieben.⁴³ Darüber hinaus wird vertreten, es handle sich eher um einen reinen Verfassungsverbund⁴⁴ oder gar um eine Mischform als „Staaten- und Verfassungsverbund“.⁴⁵ Darüber hinaus gibt es noch weitere Beschreibungsansätze für die Rechtspersönlichkeit der EU, die jedoch an dieser Stelle zu weit führen würden.⁴⁶

II. Die Europäische Union als Staaten- und Verfassungsverbund

Anknüpfend an diese letztgenannte Klassifizierung an, so bezeichnen diese beiden Begriffe zunächst die zwei wesentlichen Charakteristika des Zusammenschlusses der

⁴⁰ Siehe hierzu im Detail *Börzel/Risse*, in: *Jorges/Mény/Weiler* (Hrsg.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Response to Joschka Fischer*. Florence 2000: European University Institute, Robert Schumann Center, S. 45 ff.

⁴¹ *Schmitz*, *Integration in die Supranationale Union*, S. 168. Wortlaut der Definition: „Eine supranationale Union ist eine von mehreren Staaten zum Zwecke der Integration gegründete, auf ständige Fortentwicklung angelegte, konzeptionell für Aufgaben aller Art offene internationale Organisation, welche ihre Integrationsfunktion vor allem dadurch nachkommt, dass sie in erheblichem Umfang durch Ausübung von Hoheitsgewalt in den Mitgliedstaaten selbst Aufgaben wahrnimmt.“

⁴² *Bogdandy*, *Prinzipienlehre*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 41; kritisch dazu *Busse*, *EuR* 2000, S. 686 ff.

⁴³ BVerfGE 123, 267, 1. Leitsatz: „Ein Staatenverbund ist dahingehend eine enge auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker- das heißt die staatsangehörigen Bürger- der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“; *Kirchhof*, in: *Hommelhoff/Kirchhof* (Hrsg.), *Staatenverbund*, S. 11, 12.

⁴⁴ Erstmals *Pernice*, in: *Bieber/Widmer* (Hrsg.), *L’espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, S. 225, 261 ff.; aufgreifend *ders.*, in: *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, § 21, S. 770; weiterführend mit Ausweitung auf die Netzwerktheorie; *ders.*, *ZaöRV* 2010, S. 51, 66 ff.

⁴⁵ *Calliess*, *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, S. 70 ff.

⁴⁶ Für eine tiefergehende Auseinandersetzung siehe nochmals *Schmitz*, *Integration in der Supranationalen Union*, v.a. S. 64 ff., 135 ff.

einzelnen Mitgliedstaaten zur EU. Zum einen erwächst aus der Qualifizierung als Staatenverbund die Implikation, dass es sich um einen Zusammenschluss souveräner Staaten handelt, deren Souveränität jedoch aufgrund ihres „Verbundcharakters“ mit der EU geteilt ist.⁴⁷ Zum anderen drückt der Begriff „*Staatenverbund*“ aus, dass die EU ihre Hoheitsgewalt von den *Mitgliedstaaten* bzw. deren Regierungen ableitet.⁴⁸ Diese beiden Aspekte können gleichsam aus der Beschreibung der Union als „supranationale Union“ hergeleitet werden.⁴⁹ Auch dieser Begriff geht davon aus, dass die Bezeichnung als Union eine Verbindung der Mitgliedstaaten untereinander ohne absoluten Verlust der eigenen Staatlichkeit meint.⁵⁰ Die Bezeichnung *supranational* impliziert ferner, dass die Union die Mitgliedstaaten in Ausübung der ihr übertragenen Rechte auch ohne oder gar gegen ihre Zustimmung verpflichten kann.⁵¹

Tiefergehend vermag das Verhältnis zwischen Union und den Mitgliedstaaten der zweite Begriffsteil des Staaten- und Verfassungsverbunds zu beschreiben. Der Verfassungsverbund umfasst das Zusammenspiel zwischen den mitgliedstaatlichen Verfassungen und dem sich im Rahmen der europäischen Integration herausgebildeten europäischen Verfassungsrecht.⁵² Hierbei kann trotz des Scheiterns des Verfassungsvertrages, u. a. mit Blick auf die Materie des Art. 2 EUV, aber auch darüber hinaus für die gesamten Gründungsverträge der Union, von der Existenz eines europäischen Verfassungsrechts gesprochen werden. Damit ist jedoch ein weites, nicht staatenorientiertes Verständnis des Verfassungsbegriffs gemeint.⁵³ Gegen eine Verwendung des Begriffes Verfassung spricht, dass es sich bei den Verträgen nicht um ein Produkt demokratischer Selbstbestimmung der Bürger handele.⁵⁴ Allerdings regeln die europäischen Verträge verfassungsrechtliche Materie.⁵⁵ „Immerhin bergündet das Primärrecht Ho-

⁴⁷ *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 69.

⁴⁸ *Kirchhof*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 1009, 1023; kursive Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁴⁹ *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 81.

⁵⁰ *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 74.

⁵¹ *Hummer/Schweizer*, Europarecht, Rn. 156 ff.

⁵² *Pernice*, in: Bieber/Widmer (Hrsg.), L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area, S. 225, 261 ff.; der EuGH spricht in einer seiner Meinungen zum Beitritt der EU zur EMRK ebenfalls von der Verfassungsstruktur der EU, *Gutachten des EuGH 2/13*, vom 18.12.2014, EU:C:2014:2454, Rn. 165, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&rid=1>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017.

⁵³ *Lübbe-Wolff*, in: Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, S. 53 f.

⁵⁴ *Grimm*, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 189.

⁵⁵ *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 2 f; ebenso *Calliess*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 281, 286 der zumindest für die Bezeichnung eines (Teil-) Verfassungsrechts ist; *Pernice*, ZaöRV 2010, S. 51, 56; *Schorkopf*, Homogenität in der EU, S. 101; a.A. *Möllers*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 244 ff.

heitsgewalt, statuiert eine Normenhierarchie und legitimiert Rechtsakte, es schafft eine Bürgerschaft und gewährt Grundrechte, es regelt das Verhältnis von Rechtsordnungen, von Hoheitsgewalt und Wirtschaft, von Recht und Politik.“⁵⁶ Aus dieser u.a. funktionalen Perspektive sind diese Aspekte dem Bereich des Verfassungsrechts zuzuordnen.⁵⁷ Darüber hinaus verwenden die Verträge und auch die Organe der Union „Verfassungsemantik“, u. a. durch die Werte des Art. 2 EUV und auch im Rahmen der Grundrechtecharta (GRCharta).⁵⁸ Im Rahmen dieses Verfassungsverbundes übertragen die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt durch die auf Unionsebene geschlossenen Verträge materielle Verfassungsinhalte auf die EU. Dies geschieht durch die Öffnungsklauseln der einzelnen mitgliedstaatlichen Verfassungen.⁵⁹ Sie ermöglichen zum einen, dass staatliche Kompetenzen an die EU abgegeben werden können, und geben weiterhin die Möglichkeit einer anschließenden Rezeption des Unionsrechts auf Ebene der Mitgliedstaaten.⁶⁰ Im Rahmen des Art. 2 S. 1 EUV bedeutet dies eine verbindliche Festlegung, wann hoheitliche Gewalt, sei es durch die Union oder durch einen Mitgliedstaat legitimiert ist. Eine Abgrenzung in negativer Hinsicht erfolgt durch Art. 7 EUV, indem er den Fall des Verstoßes erfasst. Beide Normen bilden sowohl Ausgangspunkt als auch Grenzen rechtmäßigen hoheitlichen Handelns, indem sie die grundlegenden „Verfassungsprinzipien“⁶¹ determinieren und schützen. Folglich handelt es sich bei Art. 2 und Art. 7 EUV um verfassungsrechtliche Normen. Daher ist es letztlich vertretbar von einem europäischen Verfassungsrecht zu sprechen. Konsequenterweise ist es ebenso vertretbar von einem gemeinsamen Verfassungsverbund zu sprechen, dessen integratives Niveau an die Vertiefung des europäischen Verfassungsrechts gebunden ist. Die innerhalb des europäischen Verfassungsrechts festgelegte Ausgestaltung legitimierten hoheitlichen Handelns ist Grundstein für ein modernes Bürger-Staatsverhältnis. Im Rahmen dieses Verbundes ist Art. 4 Abs. 3 EUV als neue zentrale Norm, welche die Ausgestaltung der loyalen Zusammenarbeit als Verfas-

⁵⁶ *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 2.

⁵⁷ *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 2; ebenso *Rötting*, *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur EU*, S. 66 f.

⁵⁸ *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 2. Für eine verfassungsrechtliche Sichtweise im Europarecht *Schmitz*, *Integration in die Europäische Union*, S. 528.

⁵⁹ *Calliess*, *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Teil 2: Grundlagen, S. 74.

⁶⁰ *Calliess*, *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Teil 2: Grundlagen, S. 74.

⁶¹ Von Verfassungsgrundsätzen der EG sprechend (Bezug noch zu alter Vertragslage), Urteil des Gerichts vom 03.09.2008, *Kadi/ Rat der Europäischen Union*, verbundenen RS C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. I-2008, EU:T:2010:418, Rn. 285. Mit Verweis auf Urteil des EuGH *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 2; *Kluth*, in: *Kluth* (Hrsg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, S. 22.

sungsprinzip regelt, von besonderer Bedeutung.⁶² Dieses Prinzip wirkt in beide Richtungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.⁶³ Für den Staatenbund bedeutet der Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten an das Unionsrecht gebunden sind und die Unionsbürger mit Rechten ausgestattet erhalten.⁶⁴ Im Rahmen des Verfassungsverbundes untermauert der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die Union als eine „Rechtsgemeinschaft“.⁶⁵ Der sachliche Anwendungsbereich erstreckt sich insbesondere auf den für die Betrachtung der Art. 2 und Art. 7 EUV relevanten ausschließlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten.⁶⁶ Ferner resultiert aus dem Prinzip ein Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber den Mitgliedstaaten, welcher u. a. im Rahmen von den hier zu behandelnden Sanktionsmaßnahmen zu beachten ist.⁶⁷ In seiner Meinung zum Beitritt der EU zur EMRK fasst der EuGH das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten untereinander folgendermaßen zusammen: *„Diese wesentlichen Merkmale⁶⁸ des Unionsrechts haben zu einem strukturierten Netz von miteinander verflochtenen Grundsätzen, Regeln und Rechtsbeziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig bindet sowie die Mitgliedstaaten untereinander, die nunmehr, in den Worten von Art. 1 Abs. 2 EUV, in die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ eingebunden sind. Eine solche rechtliche Konstruktion beruht auf der grundlegenden Prämisse, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt – und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen –, auf die sich, wie es in Art. 2 EUV heißt, die Union gründet. Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt wer-*

⁶² Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 4, Rn. 51, Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 4 EUV, Rn. 34.

⁶³ Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 4, Rn. 52.

⁶⁴ Oberwexer, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union-Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 4 EUV, Rn. 68.

⁶⁵ Oberwexer, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 4 EUV, Rn. 68.

⁶⁶ Oberwexer, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 4 EUV, Rn. 70.

⁶⁷ Siehe dazu mit Verweis auf das Verhalten der Mitgliedstaaten in der causa Österreich, Streinz, in: Streinz (Hrsg.), AEUV/EUV, Art. 4 EUV, Rn. 13; Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 4, Rn. 8;

⁶⁸ Zu diesen Merkmalen gehören u. a. die Verfassungsstruktur der Union, die sich in dem in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie dem in den Art. 13 EUV bis 19 EUV festgelegten institutionellen Rahmen widerspiegelt, siehe *Gutachten des EuGH 2/13*, vom 18.12.2014, EU:C:2014:2454, Rn. 165, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&rid=1>, zuletzt abgerufen am 15.11.2017.

den.“⁶⁹ Letztlich erscheint der Begriff des Staaten- und Verfassungsverbundes für die Rechtsgestalt der EU daher am geeignetsten und soll für die vorliegende Arbeit als Grundlage dienen.

B. Der Wertebegriff allgemein

Der Begriff „Wert“ wird häufig verwendet, ohne dass seine tiefergehende Bedeutung nähere Erläuterung findet.⁷⁰ Dies geschieht unter anderem deshalb, weil Einigkeit darüber besteht, dass Werte eine generelle Daseinsberechtigung und Relevanz haben, die nicht in Frage gestellt werden.⁷¹ Allgemein umschrieben, stellen sie einen rechtlich anerkannten Imperativ gegenüber einem Rechtssubjekt dar, an welchem dieses sich in Entscheidungssituationen orientiert.⁷² Der Wortlaut und das allgemeine Verständnis des Begriffs „Wert“ legen nahe, dass es sich um eine Bewertung bzw. eine Einschätzung handelt - mithin haben Werte u.a. die Funktion vorzugeben, was gut und schlecht ist.⁷³ Diese Orientierungsfunktion entspricht auch der rechtsphilosophischen Einordnung des Begriffs „Wert“ als axiologischer Begriff.⁷⁴ Diese Begriffsform kennzeichnet sich dadurch, dass sie vorgibt, was als objektiv „gut“ verstanden wird.⁷⁵ Hierbei nimmt der Begriff jedoch nicht nur diese Qualifizierung in Anspruch, sondern versteht seinen Inhalt dahingehend, dass ausschließlich das als Wert qualifizierte als „gut“ anzusehen ist⁷⁶ und demnach das nicht als Wert qualifizierte Gegenteil als „schlecht“ betrachtet wird.⁷⁷

Der Wertebegriff ist darüber hinaus generell von dem des Prinzips abzugrenzen. Werte entspringen dem Bereich der ethischen Überzeugung und damit einem grundsätzli-

⁶⁹ *Gutachten des EuGH* 2/13, EU:C:2014:2454, Slg. (Veröffentlichung vorgesehen), Rn. 167-168.

⁷⁰ *Riedel*, in: Bielefeldt/Brugger/Dicke (Hrsg.), *Würde und Recht des Menschen*, Festschrift für Johannes Schwardtländer zum 70. Geburtstag, S. 111, 112-113. Eine ebenfalls ausführliche Kritik und Analyse zur Erörterung des Wertebegriffs findet sich bei *Hanschmann*, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft*, S. 259 ff.

⁷¹ *Riedel*, in: Bielefeldt/Brugger/Dicke (Hrsg.), *Würde und Recht des Menschen*, Festschrift für Johannes Schwardtländer zum 70. Geburtstag, S. 111, 113; *Hanschmann*, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft*, S. 262.

⁷² *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 19.

⁷³ *Riedel*, in: Bielefeldt/Brugger/Dicke (Hrsg.), *Würde und Recht des Menschen*, Festschrift für Johannes Schwardtländer zum 70. Geburtstag, S. 111, 113; *Di Fabio*, *JZ* 2004, 1, 3; *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 19.

⁷⁴ *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt a.M. 2001, S. 127.

⁷⁵ *Alexy*, *Theorie der Grundrechte*, S. 126.

⁷⁶ *Di Fabio*, *JZ* 2004, S. 1, 2.

⁷⁷ *Wilk*, *Die politische Idee der Integration*, S. 54.

chen „außerrechtlichen Bereich“,⁷⁸ während „Prinzipien Rechtsnormen bezeichnen“.⁷⁹ Der Begriff „Prinzip“ gehört zur Gruppe der deontologischen Begriffe. Demnach sind Prinzipien als Pflichtnormen und Optimierungsgebote zu verstehen.⁸⁰ Ihnen wohnt ein „Sollensgebot“ inne.⁸¹ Aus dieser grundsätzlichen Konzeption könnte geschlossen werden, dass Werten keine Bindungsfunktion innewohnt. Jedoch führt die Annahme, dass ausschließlich der festgelegte Wert als „gut“ einzustufen ist und die Tatsache, dass er im vorliegenden Kontext rechtsverbindlich festgelegt wird, dazu, dass er Geltung erlangen soll.⁸² Es geht folglich bei einer *rechtlichen* Wertebetrachtung nicht nur um moralische Vorstellungen. Somit haben auch Werte im rechtlichen Bereich Prinzipien- und damit Bindungscharakter.⁸³

Die Frage, ob dieser Bindungscharakter auch ein auf dem Prinzipiencharakter beruhendes Optimierungsgebot umfasst,⁸⁴ stellt eine grundlegende Frage für den Fortgang der Wertebindung der Union und der Mitgliedstaaten dar. Allein die Gleichstellung von Werten im rechtlichen Sinne mit Prinzipien lässt noch keinen direkten Schluss dahingehend zu, dass Werte auch als Optimierungsgebote zu verstehen sind.⁸⁵ Eine Einordnung der Werte als Optimierungsgebote im Rahmen des Art. 2 EUV hätte zur Folge, dass sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten die Werte in einem auf die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten bezogenen hohem Maße verwirklichen müssen.⁸⁶ Dagegen wird vertreten, dass der Qualifizierung als Prinzip keine spezifische Rechtsfolge, v.a. im obigen Sinne innewohnt, sondern vielmehr unterschiedliche Normativität mit einer Prinzipienfestlegung einhergehen kann.⁸⁷ Konträr zu einem Optimierungsgebot besteht daher die Ansicht, dass Prinzipien lediglich Mindeststandards

⁷⁸ Heinegg, in: Vedder/Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV, Rn. 4.

⁷⁹ Bogdandy, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 28.

⁸⁰ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 126.

⁸¹ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 126.

⁸² Von dieser Annahme ist mit Blick auf Art. 2 EUV auszugehen.

⁸³ Als möglich erachtet und vertiefend dargestellt durch Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 133 ff.; Mit dem Verweis auf das gemeinsame deontologische Element Riedel, in: Bielefeldt/Brugger/Dicke (Hrsg.), Würde und Recht des Menschen, Festschrift für Johannes Schwardtländer zum 70. Geburtstag, S. 111, 114. Selbst wenn eine Trennung von Werten und Prinzipien zugrunde gelegt wird, so führt letztlich die Verknüpfung, dass jeder Rechtsnorm auch eine Wertung zu Grunde liegt, zu einer Bindung an den entsprechenden Wert, so Detjen, Die Werteordnung des Grundgesetzes, S. 31.

⁸⁴ So verstanden von Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 127; Giegerich, ZaöRV 67 (2007), S. 351, 357.

⁸⁵ Reimer, Verfassungsprinzipien, S. 330.

⁸⁶ Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 75, 80.

⁸⁷ Bogdandy, Grundprinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisation, Recht im Kontext Working Paper 7 (2012), S. 19, abrufbar unter: http://www.forum-transregionale-studien.de/fileadmin/pdf/rechtskulturen/Kalender/2012-11/RIK_WP_72012-d-bogdandy-final.pdf?PHPSESSID=e2687997f8d3dfae00665670dcab4bd5, zuletzt abgerufen am 28.12.2016.

setzen.⁸⁸ Welche Charakterisierung die Prinzipien bzw. Werte des Art. 2 EUV besser erfasst, wird sich erst nach der Analyse der Homogenitätsanforderungen zeigen, jedoch sollte an dieser Stelle bereits auf die Problematik verwiesen werden. Für die europäische Ebene ist die Frage nach der Ausgestaltung der Werte wesentlich.⁸⁹ Werte und Prinzipien haben gemeinsam, dass sie einer Ausgestaltung durch einzelne Rechtsätze bedürfen, um rechtlich anwendbar zu sein.⁹⁰ Demnach gilt es innerhalb der Begriffsdefinition der einzelnen Werte die sie konkretisierenden Rechtssätze herauszustellen.⁹¹

C. Der Wertebegriff des Art. 2 EUV

I. Überblick

Ein erster Blick in Art. 2 EUV lässt zunächst lediglich eine grobe Vorstellung davon zu, was unter dem dort verwendeten Begriff „Werte“ zu verstehen ist.⁹² Aus dem Wortlaut „Die Werte, auf die sich die Union gründet“ wird im Sinne der obigen Darstellung deutlich, dass Werte etwas Grundlegendes sind. Sie sollen die Basis für ein funktionierendes Gemeinschaftssystem sein und haben dahingehend eine „Konsensfunktion“.⁹³ Ihre Übergeordnetheit führt dazu, dass sie einen „systemprägenden Charakter“ haben und daher als „Grundwerte“ einzuordnen sind.⁹⁴ Integration ist an dieser Stelle der richtige Oberbegriff, um die Konzeption des Art. 2 EUV zu verstehen. Diese definiert sich als Festlegung von Zielen und Werten, eine „korrespondierende Kompetenzübertragung“ und die Schaffung von unabhängigen Institutionen zur Durchsetzung des gemeinsamen Rechts.⁹⁵ Denn eine Gemeinschaft kann sich nur insoweit als zusammengehörig bezeichnen, wie ihr gemeinsame Werte innewohnen und sie diesen

⁸⁸ Schmitz, Integration in die Supranationale Union, S. 524; Reimer, Verfassungsprinzipien, S. 332.

⁸⁹ Schorkopf, Der Europäische Weg, S. 50

⁹⁰ Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 75; Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 229; Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, Dec. 2015, S. 512, 519.

⁹¹ Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 76.

⁹² Auch die englische (values), französische (valeurs), spanische (valores) und italienische (valori) Version sprechen von Werten.

⁹³ So auch Di Fabio, JZ 2004, S. 1, 4; zur Konsensfunktion Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 36.

⁹⁴ Schmitz, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Blumenwitz/Gorning/Murawiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 81; Calliess bezeichnet die Grundwerte des Art. 2 EUV auch als „Strukturmerkmale der EU“, JZ 2004, S. 1038.

⁹⁵ Calliess, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 46.

materiellrechtliche Geltung verschafft.⁹⁶ Folglich ist Art. 2 EUV eine Integrationsnorm und die Werte des Art. 2 EUV haben eine entsprechende Integrationsfunktion,⁹⁷ welche das unionale und mitgliedstaatliche Verständnis von legitimer hoheitlicher Gewalt festschreibt und als Grundlage für deren Durchsetzung dient. Dies deckt sich auch mit dem staatsrechtlichen Verständnis von Werten in dem Sinne, dass sie Zielstellungen für die Tätigkeit politischer Entscheidungsträger darstellen sollen.⁹⁸ Die Werte des Art. 2 EUV sind den „klassifikatorischen Werturteilen“⁹⁹ zuzuordnen, da sie vorgeben, welcher Zustand hoheitlicher Gewaltausübung in einer Rechtsordnung als positiv zu beurteilen ist. Dementsprechend folgt aus Art. 2 EUV, dass nur hoheitliche Gewalt, welche die Werte des Art. 2 EUV achtet, als legitim anzusehen ist.¹⁰⁰ Durch die vertragliche Niederlegung der Werte schreiben die Mitgliedstaaten für sich selbst und für die gemeinsame unionale Ebene fest, welche Formen der Staatsführung sie nach innen und nach außen ablehnen.¹⁰¹ Daher sind die europäischen Werte neben der positiven Zielstellung auch als ein Akt der Abgrenzung zu verstehen.¹⁰²

Anhand dieser Konzeption des Art. 2 EUV wird deutlich, dass die abstrakte Unterscheidung zwischen Prinzipien und Werten wie bereits im oberen Abschnitt angedeutet, nicht greifen kann. Art. 2 EUV hat nicht nur die Zielstellung vorzugeben, welche Aspekte der Staatskonzeption und Staatsführung als gut einzustufen sind.¹⁰³ Vielmehr wohnt ihm ein „Sollensgebot“ inne, da die Union nach Art. 2 S. 1 EUV und die Mitgliedstaaten nach Art. 2 S. 2 EUV an diese Werte gebunden sind. Art. 2 EUV umfasst daher mehr als nur eine ethische Vorstellung, indem er normativ wirkt und die Werte „Grundprinzipien“ darstellen.¹⁰⁴ Die Werte des Art. 2 EUV sind daher entsprechend des bereits oben allgemein dargestellten Ergebnisses auf europäischer Ebene ebenso

⁹⁶ *Di Fabio*, JZ 2004, S. 2.

⁹⁷ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 36.

⁹⁸ Mit dem Begriff der „Leitidee“ umschrieben *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 80.

⁹⁹ Zur Erklärung und Abgrenzung dieses Begriffs *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 128 ff.

¹⁰⁰ *Schorkopf* bezeichnet dies als Legitimationsfunktion der Werte, *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 37 f.

¹⁰¹ *Calliess*, JZ 2004, S. 1033, 1040; *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 243 sieht in diesen Festlegungen eine Parallele zu den Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG.

¹⁰² *Calliess*, JZ 2004, S. 1033, 1039 ff.

¹⁰³ Die Aspekte der Staatskonzeption und Staatsführung sind im Sinne des Staaten- und Verfassungsverbundes auch auf die Union anzuwenden, ohne das von einer Staatenwerdung der Union gesprochen werden soll.

¹⁰⁴ *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 28; ähnlich *Heinegg*, in: Vedder/Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 2 EUV, Rn. 4.

wie Prinzipien als Pflichtnormen zu verstehen.¹⁰⁵ Unterstützt wird diese Annahme durch die Verknüpfung des Art. 2 EUV mit Art. 7 EUV. Die Einhaltung der „Strukturprinzipien“ ist eine Pflicht der Mitgliedstaaten, der sie selbst nachkommen müssen und deren Einhaltung sie auch von den anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 7 EUV einfordern können.¹⁰⁶

II. Folgen der Änderung von Grundsätzen (Art. 6 EUV a.F.) zu Werten

Fraglich ist, ob aus der Neuformulierung als Werte eine weitergehende Bedeutung für Art. 2 EUV gegenüber Art. 6 EUV a.F.¹⁰⁷ hervorgeht. Art. 6 EUV a.F. sprach von Grundsätzen, die es zu schützen galt. Grundsätze sind gleichsam wie Prinzipien zu verstehen.¹⁰⁸ Ihnen wohnt automatisch ein „Sollensgebot“ inne.¹⁰⁹ Die unterschiedliche Wortwahl zwischen Art. 6 EUV a.F. und Art. 2 EUV stellt demnach zumindest keine Änderung mit Blick auf ihre Rechtsbindung dar.¹¹⁰ Dafür spricht auch, dass im Art. 21 Abs. 1 EUV noch eine Bezeichnung der u. a. im Art. 2 EUV genannten Rechtsgüter als Grundsätze zu finden ist. Gleichsam ist dies ein Indiz für die Unausgereiftheit der verfassungsrechtlichen Terminologie der Unionsverträge.¹¹¹ Grundsätze (Prinzipien) und Werte sind demnach bezüglich ihrer europarechtlichen Ausgestaltung in ihrer Rechtsbindung zunächst identisch. Sowohl Art. 6 EUV a.F. als auch Art. 2 EUV stellen „Pflichtnormen“ dar.¹¹² Beide Normen müssen aufgrund ihrer

¹⁰⁵ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 405; *Rensmann*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 57, *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 28; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 22 mit Verweis auf D’Atena (2001). Siehe anschließend *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 21.

¹⁰⁶ *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 40; *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 88.

¹⁰⁷ Dieser entspricht dem Art. 6 EUV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages, BGBl. II, 1998, Nr. 2, S. 386-518, zu finden auf S. 388.

¹⁰⁸ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 229.

¹⁰⁹ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 405.

¹¹⁰ *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 86 f.; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 406.

¹¹¹ *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 21; durchaus nachvollziehbar schlägt daher *Pech* vor, dass eine Differenzierung zwischen Werten, die mehr moralischer Natur sind und daher u. a. die Menschenwürde und die Freiheit umfassen und Prinzipien wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die Kernaussage des Art. 2 EUV besser getroffen hätte, *Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), S. 21, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016.

¹¹² *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 406; *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 390.

Generalität durch präzisere Rechtsnormen ausgestaltet werden,¹¹³ auch wenn ihnen bereits durch ihre Verknüpfung zu Art. 7 und Art. 49 EUV eine direkte Rechtswirkung innewohnt.¹¹⁴

Darüber hinaus kann eine inhaltliche Änderung durch Art. 2 EUV unter der Annahme negiert werden, dass den Grundsätzen des Art. 6 EUV a.F. bereits ohne eine explizite Bezeichnung als „Werte“ ein wertender Inhalt zugesprochen wurde. Die in Art. 2 EUV aufgezählten Werte waren seit Beginn der europäischen Integration ein unverzichtbarer Teil der gemeinschaftlichen Ordnung.¹¹⁵ Folglich könnte davon ausgegangen werden, dass trotz der Bezeichnung als Grundsätze bereits die Vorstellung bestand, dass es sich um „Grundwerte“ handele.¹¹⁶ Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da auch vor der Reform durch den Vertrag von Lissabon die Schutzgüter Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte inhaltlicher Kern des verfassungsrechtlichen Verständnisses legitimer hoheitlicher Gewalt waren.

Allerdings bleibt es dabei, dass der Art. 2 EUV nunmehr ausdrücklich den Begriff „Werte“ aufnimmt und nicht lediglich eine wertbezogene Interpretation unter Beibehaltung des Begriffs „Grundsätze“ erfolgt. Bestünde kein Unterschied zwischen den beiden Formulierungen, so wäre unter anderem nicht zu erklären, warum im Rahmen des Verfassungsentwurfes stark über diese Bezeichnung diskutiert wurde.¹¹⁷

Die Änderung von Grundsätzen in Werte erscheint zwar zunächst nur als eine geringfügige Veränderung, gibt Art. 2 EUV jedoch ein andere Eigenart.¹¹⁸ Ursächlich dafür ist das vollkommen untechnische Verständnis des Begriffes Wert, welches zum Ausdruck bringt, dass es sich um etwas „Gutes“ und Erstrebenswertes handelt.¹¹⁹ Auch Prinzipien oder Grundsätze können dies inhaltlich vermitteln, die Konnotation des Guten wohnt dem Begriff Wert, wie bereits ausgearbeitet, jedoch automatisch inne. Folg-

¹¹³ Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 229.

¹¹⁴ Bogdandy, EUR 2009, S. 749, 762.

¹¹⁵ Calliess, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 85; auch Rötting bezeichnet die durch Art. 6 EUV a.F. benannten Grundsätze als „grundlegende Werte der europäischen Integration“, Beitrittsverfahren, S. 228; ebenfalls den Begriff „Werte- und Institutionenordnung“ auch für die Norm des Art. 6 EUV a.F. verwendend Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 101.

¹¹⁶ Calliess, JZ 2004, S. 1033, 1036.

¹¹⁷ Rensmann, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 56.

¹¹⁸ Rensmann, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 56.

¹¹⁹ Rensmann, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 57.

lich soll der Fokus ausdrücklich noch stärker von einer ursprünglich wirtschaftlich orientierten Union hin zu einer „Wertegemeinschaft“ gelegt werden.¹²⁰ Die Wertebasis des Art. 2 EUV dient als Grundlage für die europäische Rechtsordnung, die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und für die Identität der Union selbst.¹²¹ Die Übernahme der Terminologie aus den Vorschlägen zum Verfassungsvertrag zeugt von einer Heranführung der Union an ein tiefergehendes Maß an Staatlichkeit.¹²² Art. 2 EUV kann dahingehend als neue „Fundamentalnorm“ der Union bezeichnet werden.¹²³ Gestützt wird diese Annahme auch durch die Formulierung, dass sich die Union auf diese Werte „gründet“.¹²⁴

Art. 3 Abs. 1 EUV untermauert diese Feststellung, indem er die Förderung der Werte als Ziel der Union festlegt.¹²⁵ Im Vordergrund soll der Schutz der Werte, des Friedens und des Wohlergehens der Völker stehen.¹²⁶ Die Förderung ist als erstes Ziel allen anderen vorangestellt und verleiht dem Grundsatzcharakter der Wertekonzeption ebenfalls Ausdruck.¹²⁷ Deutlich wird dies auch durch den Schutz der Werte nach außen gemäß Art. 3 Abs. 5 EUV.¹²⁸ Ferner wird Art. 2 EUV im Gegensatz zu Art. 6 EUV a.F. am Anfang des Vertrages noch vor den Zielen der Union genannt. Auch dies unterstützt das Argument der Einordnung als neue „Fundamentalnorm“.¹²⁹

¹²⁰ *Oppermann*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, S. 23, 25; *Rensmann*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 56; sich anschließend *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S.253 f.; *Burgorgue-Larsen*, in: Burgorgue-Larsen/Levade/Picod (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV „Architecture constitutionnelle“*, Art. 2 TUE, Rn. 2.

¹²¹ *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 253; ähnlich auch *de Quadros*, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, S. 1125, 1127, der den Unterschied zwischen der Formulierung Prinzip und Wert als Abkehr vom abstrakten Normativismus hin zu einer auf Werten basierenden Identität beschreibt.

¹²² *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 390.

¹²³ Bereits zu Art. 6 EUV a.F. *Griegerich*, ZaöRV 2007, S. 351, 354; dies bereits andeutend für Art. 2 EUV *Bogdandy*, ZaöRV 2014, S. 283, 284 ; den Begriff aufgreifend *Rensmann*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 57; *Müller-Graff* bezeichnet die Wertekonzeption als *Bezugspunkt* für die weiteren folgenden Normen, wie Art. 3 EUV, Art. 7 EUV, Art. 49 EUV, Art. 6 EUV, integration 3 (2004), S. 186, 201; *Frenz*, Rechtstheorie 41 (2010), S. 400, 405; ähnlich *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 405.

¹²⁴ *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 86.

¹²⁵ *Rensmann*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 62.

¹²⁶ *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 52.

¹²⁷ *Müller-Graff*, integration 3 (2004), S. 186, 191.

¹²⁸ Weitere Nennungen des Begriffes Wert finden sich in den Art. 8 Abs.1, 13 Abs. 1, 21 Abs. 2 und 49 EUV.

¹²⁹ *Träbert*, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 405; *Rensmann*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 56; *Burgorgue-Larsen*, in: Burgorgue-Larsen/Levade/Picod (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV „Architecture constitutionnelle“*, Art. 2 TUE, Rn. 1.

Eine weitere Änderung hat Art. 2 EUV durch die Aufnahme der Wahrung der Menschenwürde erfahren. Die Menschenwürde als das ursprünglichste Menschenrecht bildet die Basis für alle weiteren Menschenrechte.¹³⁰ In dieser Funktion ist sie den anderen Werten des Art. 2 EUV vorangestellt.¹³¹ Die Menschenwürde war bereits durch Art. 6 EUV a.F. geschützt, ihre explizite Nennung unterstreicht jedoch den Charakter des Art. 2 EUV als „Fundamentalnorm“, der umfassend die Grundwerte unserer modernen Zeit schützt.¹³² In diesem Kontext wurde Art. 2 EUV noch durch weitere Werte ergänzt. Die Achtung der Gleichheit und die Achtung der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, führen dazu, dass Art. 2 EUV den Menschen ins Zentrum der Wertekonzeption stellt.¹³³ Ebenso erfährt Art. 2 EUV durch seinen Satz 2: *„Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“* eine konkretisierende Ergänzung.¹³⁴ Das Zusammenspiel zwischen der Bezeichnung als Werte, der nunmehr expliziten Nennung bereits geschützter Werte und die neue Stellung innerhalb des Vertrages verstärkt zum einen den Status der einzelnen Schutzgüter und zum anderen den Anspruch der Union und der Mitgliedstaaten diese zu gewährleisten. Letztlich steht die Weiterentwicklung von Art. 6 EUV a.F. zu Art. 2 EUV in einem sinnhaften Kontext, indem mit der voranschreitenden Integration der EU und ihrer Mitgliedstaaten stets ein stärkeres Hervorheben der wertebezogenen Inhalte innerhalb der Verträge einherging.¹³⁵ Ob die Norm letztlich dem Anspruch einer „Fundamentalnorm“, der aus ihrer Neuformulierung resultiert, gerecht wird, wird sich im Rahmen der Tatbestandsanalyse und den Gewährleistungsmechanismen des Beitritts- und Sanktionsverfahrens zeigen.

D. Das Verhältnis von Art. 2 S. 2 EUV zu Art. 2 S. 1 EUV

Fraglich erscheint weitergehend mit Blick auf Art. 2 S. 2 EUV welche Stellung die Begriffe Pluralismus, Toleranz, Solidarität, Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit und

¹³⁰ Von Träbert auch als „Quellcode“ des Wertefundaments und den daraus folgenden Grundrechten bezeichnet, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 408.

¹³¹ Müller-Graff, integration 2 (2003), S. 111, 116.

¹³² Ebenso Träbert, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 408.

¹³³ Calliess, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Teil 2: Grundlagen, S. 87.

¹³⁴ Bachmann, Osteuropa, 66 (2016) 1-2, S. 209, 212, siehe dazu im Detail nächsten Gliederungspunkt.

¹³⁵ Calliess, JZ 2004, S. 1033, 1033.

die Gleichheit von Frauen und Männern in dieser Konzeption einnehmen.¹³⁶ Denkbar wäre zunächst eine Einordnung als Werte im Gleichklang mit Art. 2 S. 1 EUV.¹³⁷ Der Wortlaut des Art. 2 S. 2 EUV scheint hier jedoch eine andere Kategorisierung zu bevorzugen. Die Konzeption, dass die Werte des Art. 2 S. 1 EUV einer Gesellschaft entspringen, welche sich durch die Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV auszeichnet, suggeriert, dass nicht in beiden Sätzen von Werten die Rede sein kann. Denn diese Komposition würde den Inhalt des Art. 2 S. 2 EUV dahingehend gestalten, dass Werte in einer Gesellschaft gemeinsam sein sollen, die sich wiederum durch Werte kennzeichnet.¹³⁸ Eine solche Doppelung kann vorliegend nicht gemeint sein. In einem solchen Fall hätten die Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV im gleichen Atemzug mit den Werten des Art. 2 S. 1 EUV genannt werden müssen.

Auch die Formulierung, dass die Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV eine Gesellschaft *kennzeichnen*, welche die Werte des Art. 2 S. 1 EUV schützt, deutet vielmehr auf eine Basis-Detail-Konzeption hin. Mitunter wäre es möglich, die Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV als Konkretisierung der in Art. 2 S. 1 EUV genannten Werte zu verstehen.¹³⁹ Daraus wäre konsequenterweise zu schlussfolgern, dass den Begriffen des Art. 2 S. 2 EUV ebenso eine Bindungswirkung innewohnt und ihre Verletzung mit Blick auf Art. 7 EUV Sanktionen nach sich ziehen kann oder sie als Beitrittskriterien nach Art. 49 EUV in Betracht kommen.¹⁴⁰ Bereits die Werte des Art. 2 S. 1 EUV sind jedoch in ihrem rechtlichen Gehalt sehr schwer zu fassen und ihre einheitliche Definition auf europäischer Ebene stellt eine große Herausforderung für die Rechtswissenschaft dar. Auch eine rechtlich sichere Bestimmung der Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV erscheint nahezu unmöglich.¹⁴¹ Wann eine Gesellschaft z.B. tolerant oder solida-

¹³⁶ Auf diese Problematik wurde bereits während der Ausarbeitung des Verfassungsvertrages verwiesen CONV 708/03 vom 30.04.2003, S. 7, abrufbar unter: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/de/03/cv00/cv00708.de03.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.12.2015.

¹³⁷ Eine Bezeichnung der Begriffe als Werte ohne eine Differenzierung zu Art. 2 S. 1 EUV vorzunehmen erfolgt durch *Terhechte*, EuR 2008, S. 143, 151; *Murswiek*, NVwZ 2009, S. 481, 482, 486 bemängelt zwar die Bestimmtheit der Begriffe, entscheidet sich aber letztlich für eine Justiziabilität mit Blick auf Art. 7 EUV.

¹³⁸ Auch *Hilf/Schorkopf* weisen hier auf die grammatikalisch selbständige Komposition des Art. 2 S. 1 EUV hin, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 43.

¹³⁹ *Träbert*, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 409; *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 80; *Hilf/Schorkopf* bezeichnen die Aufzählung des S. 2 als „wertende Merkmale“, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 43; ähnlich *Bachmann*, 66 (2016) 1-2, S. 209, 212.

¹⁴⁰ *Träbert* differenziert hier, dass eine Verletzung der Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV 2 „Ausdruck und damit Alarmzeichen für die Verletzung der in Satz 1 genannten Werte“ sein kann, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 409.

¹⁴¹ So auch *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 EUV, Rn. 8.

risch¹⁴² ist, lässt sich bereits auf mitgliedstaatlicher Ebene nur schwer festlegen und unterliegt noch mehr als die Werte des Art. 2 S. 1 EUV einem stetigen Wandel durch gesellschaftlichen Diskurs. Daher stellen die Begriffe des Art. 2 S. 2 EUV nicht gleichsam mit den Werten des Art. 2 S. 1 EUV den Verfassungskern der Union dar. Ihre Rechtsnatur muss anderer Art sein.¹⁴³ Es erscheint möglich, sie als Leitbilder einer Gesellschaft und einer Gemeinschaft, die durch die Werte des Art. 2 S. 1 EUV gewährleistet werden, zu verstehen.¹⁴⁴ Sie könnten dementsprechend bei der Bestimmung der Inhalte der Werte hilfsweise herangezogen werden.

Möglich ist auch eine Bezeichnung als „Werte zweiter Ordnung“, die als Grundsätze im Bereich von Wertekonflikten herangezogen werden sollen.¹⁴⁵ Denkbar wäre ferner die Kategorisierung als „politische Vorstellungen“, die eine Handlungsvorgabe darstellen, ohne konkrete Ergebnisse zu fordern.¹⁴⁶ Letztlich erscheint eine Einordnung als Leitbilder am überzeugendsten, da hiermit sowohl die nötige Nähe als auch Distanz zu den Werten des Art. 2 S. 1 EUV ausgedrückt wird. Ferner ruft diese Bezeichnung keine begriffliche Überschneidung hervor, wie es bei der Verwendung des Begriffs „Werte zweiter Ordnung“ der Fall wäre. Aus einem ähnlichen Grund erscheint auch die terminologische Einordnung als politische Vorstellung nicht geeignet, da jene Bezeichnung eine Ähnlichkeit zu den politischen Kriterien (Kopenhagener Kriterien) des Art. 49 EUV aufweist.

I. Das Homogenitätserfordernis

In seiner Wirkrichtung hat Art. 2 EUV zwei verschiedene Dimensionen. Zum einen legt er in Art. 2 S. 1 EUV fest, welche Werte auf Unionsebene gelten und verpflichtet damit die Union und ihre Organe, sich an diese Werte zu halten. Zum anderen sollen die Werte gem. Art. 2 S. 2 EUV allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft, die sich durch die oben benannten Leitbilder kennzeichnet, gemein sein. Diese Festschreibung

¹⁴² Rötting formuliert, dass die Gewährleistung an Solidarität in einer Gesellschaft „eine Frage der politischen Prioritätensetzung“ sei, Beitrittsverfahren, S. 161.

¹⁴³ Von einer normativen Absetzung zu Art. 2 S. 1 EUV sprechend *Blanke/Pilz*, EuR 2014, S. 541, 548.

¹⁴⁴ Ebenfalls gegen eine Einordnung als Werte *Frenz*, Rechtslehre 41 (2010), S. 400, 406; a.A. *Blanke/Pilz*, EuR 2014, S. 541, 547.

¹⁴⁵ *Joas/Mandry*, in: Folke/Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 568, welche allerdings hier auch den Wert Demokratie einschließen.

¹⁴⁶ *Schorkopf*, Der Europäische Weg, S. 52; *Burgogue-Larsen*, in: Burgogue-Larsen/Levade/Picod (Hrsg.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Parties I et IV „Architecture constitutionnelle“, Art. 2 TUE, Rn. 12.

wird vielfach mit dem Begriff der Homogenität in Verbindung gebracht.¹⁴⁷ Homogenität selbst definiert sich aus sprachwissenschaftlicher Perspektive als „Gleichartigkeit“¹⁴⁸ oder Ähnlichkeit.¹⁴⁹ Homogenität ist demnach nicht gleichzusetzen mit „Uniformität“.¹⁵⁰

Art. 2 S. 2 EUV greift den Begriff Homogenität zwar nicht explizit auf, verlangt jedoch eine Übereinstimmung der „abstrakteren staatstheoretischen Grundvorstellungen“ zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁵¹ Demnach sollen die fundamentalen Verfassungsprinzipien und deren Umsetzung durch die einzelnen Mitgliedstaaten möglichst homogen sein.¹⁵² Demzufolge wird im Zusammenhang mit Art. 2 S. 2 EUV auch der Begriff „Verfassungshomogenität“ verwendet.¹⁵³ Es erfolgt zunächst eine Bestimmung wertebezogener Gemeinsamkeiten auf horizontaler Ebene zwischen den Mitgliedstaaten, welche auch als „horizontale Homogenität“ bezeichnet wird.¹⁵⁴ Die Homogenitätsanforderungen beziehen sich jedoch nicht nur auf das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten. Auch zwischen den Mitgliedstaaten und der Union wird eine Form der Homogenität festgeschrieben, denn die Union gründet sich nach Art. 2 S. 1 EUV auf dieselben Werte. Die Übereinstimmung zwischen mitgliedstaatlichem und unionalem Werteverständnis wird in beide Richtungen als „vertikale Homogenität“ verstanden,¹⁵⁵ welche die „Kerngehalte“ der Verfassungsstrukturen gewährleisten soll.¹⁵⁶

Hierzu gilt es in einem ersten Schritt auf horizontaler Ebene herauszustellen, in welchem Umfang die Werte seitens der Mitgliedstaaten geteilt werden. Diese bilden einen ersten Grundkonsens auch auf Unionsebene, sie werden quasi auf die europäische

¹⁴⁷ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 78; *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), Staat-Souveränität-Verfassung Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag, S. 95, 95; *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 239.

¹⁴⁸ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 83.

¹⁴⁹ Hierzu ausführlich *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 28 ff.

¹⁵⁰ *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 82; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on European Union (TEU), Art. 2 TEU, Rn. 43.

¹⁵¹ *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 82.

¹⁵² *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 242, 244.

¹⁵³ *Ipsen*, in: Maurer (Hrsg.) Festschrift Dürig, S. 159 ff; Heintzen EUR 1997, S.1, den Begriff aufgreifend *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 43 und 102; *Luchterhand*, Verfassungshomogenität und Osterweiterung der EU S.125 ff.; dagegen *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäische Prinzipienlehre, S. 52.

¹⁵⁴ *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 9.

¹⁵⁵ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 102.

¹⁵⁶ Damals noch mit dem Begriff „strukturelle Homogenität“ arbeitend, *Bogdandy*, JZ 2001, S. 157, 162.

Ebene „hochgezöhnt“ und entwickeln ihren eigenen Gehalt.¹⁵⁷ Im Rahmen der vertikalen Homogenität seitens der Union gegenüber den Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, in welchem Maße der eigene Gehalt wiederum auf die Mitgliedstaaten zurückstrahlt.¹⁵⁸ Da die Rechtsgebilde der Union und der Mitgliedstaaten differieren,¹⁵⁹ unterscheidet sich auch der materielle Gehalt der Werte. Dies kann zu einem verminderten materiellen Gehalt der Werte auf Unionsebene führen, da die Union die Werte mangels Staatsqualität nicht in gleichem Maße umsetzen kann, wie es in den Mitgliedstaaten möglich ist und demnach unionspezifische Anpassungen notwendig sind.¹⁶⁰ Daher wird vertreten, dass seitens der Union an die Mitgliedstaaten kein eigener Gehalt transportiert wird, sondern sich jene „vertikale Homogenität“ lediglich als Reflex der horizontalen Homogenität zwischen den Mitgliedstaaten darstellt.¹⁶¹ Demnach würde bezüglich aktueller und künftiger Mitgliedstaaten die Einhaltung der Werte am Maßstab der „horizontalen Homogenität“ bewertet. Die Konzeption des Art. 2 EUV setzt jedoch sowohl „horizontale“ als auch „vertikale Homogenität“ voraus. Demnach sollte im Rahmen der „vertikalen Homogenität“ berücksichtigt werden, dass die Unionsverträge die Werte, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, auch für die Union aufgreifen.¹⁶² Das bedeutet letztlich, dass die „vertikale Homogenität“ an die mitgliedstaatlichen Gemeinsamkeiten anknüpft und an verschiedenen Stellen bereits durch unionsrechtliche Normen Bestätigung erfährt. In den Bereichen, in denen Abweichungen durch die Union nötig sind, gelten im Rahmen der „vertikalen Homogenität“ seitens der Union gegenüber den Mitgliedstaaten allein die durch die Gemeinsamkeiten der Mitgliedstaaten gedeckten Aspekte im Zuge der horizontalen Homogenität.¹⁶³

¹⁵⁷ *Calliess*, JZ 2004, S. 1033, 1042.

¹⁵⁸ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 102.

¹⁵⁹ Wie bereits unter Gliederungspunkt A festgestellt.

¹⁶⁰ Eine solche Differenzierung vornehmend *Frenz*, Rechtstheorie 41 (2010), S. 400, 412; ebenfalls *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 102.

¹⁶¹ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 102; ähnlich lässt sich auch für die Arbeit *Serinis* schlussfolgern, dass diese eine unionale Konzeption nicht in den Blick nimmt, da sich ihre Analyse zu Art. 6 EUV a.F. lediglich auf die Gemeinsamkeiten der Mitgliedstaaten bezieht und diese weitergehend im Sanktionsverfahren zu Grunde gelegt werden, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 39 ff. Auch *Kassner* schlussfolgert, dass die Besonderheiten der Union keine Auswirkung auf die Bestimmung der Grundsätze (Werte) haben darf, Unionsaufsicht, S. 107. *Träbert* erwähnt die Spezialitäten der Union und das geringe Maß an Demokratieverwirklichung, lässt aber keine Auswirkungen auf die Werte des Art. 2 EUV für die Mitgliedstaaten zu, Sanktionen der europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 239.

¹⁶² So *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon Treaty, S. 34.

¹⁶³ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 107.

II. Kritik an der Bezeichnung des Art. 2 S. 2 EUV als Homogenitätsklausel

Mit Blick auf die horizontalen und vertikalen Homogenitätsanforderungen stellt sich die Frage, ob hier der Begriff Homogenität überhaupt noch eine Berechtigung hat. *Hanschmann* führt hierzu aus, dass es sich nicht um Homogenität, sondern um einen „semantischen Rahmen“ handelt.¹⁶⁴ Er stellt hierzu die zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und zwischen diesen und der Union herrschende Diversität an verschiedenen Stellen heraus und sieht im Wertebegriff eine Ursache für das Fehlschlagen des Homogenitätsbegriffes in der EU. Werte seien hierfür zu universell, moralisch aufgeladen und unbestimmt.¹⁶⁵ Die vertikale Homogenität hinzuziehend, geht auch *Bogdandy* von einer unüberwindbaren Distanz jeweils zwischen den mitgliedstaatlichen Verfassungen und den verfassungsrechtlichen Vorgaben auf unionaler Ebene aus und bevorzugt den Begriff der „strukturellen Kompatibilität“.¹⁶⁶ Die Kritik beider Autoren ist nachvollziehbar und berechtigt. Das Bestimmen „staats-theoretischer Grundvorstellungen“¹⁶⁷ stellt mit Blick auf die unterschiedliche Rechtsnatur der Mitgliedstaaten und der EU eine Herausforderung dar. Demgemäß wird auch zukünftig keine umfassende Angleichung stattfinden, es sei denn die EU entwickelt sich zu einem Bundesstaat.¹⁶⁸ Dies erscheint jedoch für die nahe Zukunft weder eine realistische noch eine gewünschte Perspektive zu sein.

Um letztlich die Frage nach der Berechtigung des Begriffes „Homogenität“ für die vorliegende generelle Analyse zu beantworten, soll die Zielstellung des Homogenitätsbegriffes nochmals in den Vordergrund gerückt werden. Homogenität verfolgt nicht das Ziel der Gleichheit, sondern der Ähnlichkeit sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Mitgliedstaaten und der Union. Homogenität muss in

¹⁶⁴ *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 248.

¹⁶⁵ *Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europawissenschaft, S. 258 ff.

¹⁶⁶ Diese Feststellung gilt zumindest für Art. 6 EUV a.F. und lässt sich auch auf die neue Vertragslage übertragen, *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 52 f; gegen eine Bezeichnung dieses Mindestmaßes als Homogenität ebenfalls *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 61; auf eine strukturelle Übereinstimmung verweisend, aber immernoch den Begriff der Homogenität verwendend *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU: Überlegungen zur Erweiterungs-, Assoziierungs- und Nachbarschaftspolitik der EU aus der Warte einer europäischen Prinzipienlehre, S. 193 f.

¹⁶⁷ Begriff *Schmitz*, in: *Blumenwitz/Gorning/Murswiek* (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 82.

¹⁶⁸ Ähnlich *Schorkopf*, Homogenität in der europäischen Union, S.102.

relativer Weise und in reduzierter Form als „Wesensverwandtschaft“¹⁶⁹ verstanden werden. Die einzelnen Werte werden folglich nicht in jedem Mitgliedstaat in identischer Form umgesetzt. Sie bilden vielmehr einen Rahmen, nach dem eine individuelle Ausgestaltung der einzelnen Werte vorgenommen werden kann.¹⁷⁰

Die horizontal geteilten Werte erfahren auch auf Unionsebene Bestätigung und sind in diesem Maße als wesensverwandt und damit homogen anzusehen. Folglich kann in diesem Umfang ein vertikaler Homogenitätsstrang auf die Mitgliedstaaten zurückstrahlen. *Holterhus und Kornack* haben treffend zusammengefasst, dass es unabhängig von der Terminologie des Verhältnisses eine „vertikale Wirkungstiefe geknüpft an die horizontale Dichte“ existiere, welche die Charakterisierung der Union als „Werteordnung“ möglich mache.¹⁷¹ In diesem Sinne können die einzelnen Werte daher nicht als Optimierungsgebote verstanden werden,¹⁷² die eine vollkommene Gewährleistung in jedem Mitgliedstaat und auf Ebene der Union meinen. Sie gelten vielmehr als Optimierungsgebot unter der Prämisse, dass an Hand des bestehenden Homogenitätsniveaus unabdingbare Kernelemente in höchst möglichem Maße zu gewährleisten und im Sinne einer voranschreitenden Integration weiterzuentwickeln sind. Es ist daher berechtigt auch weiterhin von einer Homogenitätsklausel zu sprechen und diese auch unter dem Aspekt der voranschreitenden Integration als Zielstellung zu sehen.¹⁷³

E. Die einzelnen Werte des Art. 2 EUV

I. Methoden zur inhaltlichen Bestimmung

Die einzelnen Werte des Art. 2 EUV näher zu bestimmen, stellt nach den oben bezeichneten Wirkweisen eine besondere Herausforderung dar. Wie bereits herausgestellt, geht es zum einen um die geteilten Kernelemente zwischen den Mitgliedstaaten,

¹⁶⁹ *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 82. Schmitz spricht sich darüber hinaus auch für eine vertikale Homogenität aus; *ders.*, Integration in die Europäische Union, S. 312, 343; ebenso *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 29.

¹⁷⁰ *Schmitz*, in: Blumenwitz/Gorning/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 82; *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 55 f. Diese individuelle Ausgestaltung folgt dann der Gewährleistung der nationalen Identität gem. Art. 4 Abs. 2 EUV.

¹⁷¹ *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 390.

¹⁷² *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 178.

¹⁷³ Die nationalen Unterschiede und die Freiheit auch eigenständige Ausgestaltungen im Rahmen der Homogenität vorzunehmen sind nach Art. 4 Abs. 2 EUV und mit Blick auf die aktuellen Konflikte in der EU ebenso nicht aus dem Blick zu verlieren.

zum anderen um darauf bezugnehmende Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf Unionsebene. Zur Ermittlung dieses Werteverständnisses gibt es verschiedene Methoden.

1. Subtraktionsmethode

Mit Hilfe der Subtraktionsmethode werden die Begriffsmerkmale anhand ihrer Gegensätze festgelegt.¹⁷⁴ Es gilt folglich herauszuarbeiten, welche Aspekte seitens des Begriffes nicht erfasst sind.¹⁷⁵ Das Problem dieser Methode liegt mit Blick auf Art. 7 EUV darin, dass mit der Bestimmung des Gegenteils eine weitere Fehlerquelle bei der Begriffsfindung hinzutritt.¹⁷⁶

Ein ausschließliches Abstellen darauf, was von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht erfasst ist, setzt ferner sehr hohe Hürden, insbesondere um die Frage nach der Verletzung der Werte gem. Art. 7 EUV beantworten zu können. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Mitgliedstaat z.B. an totalitäre Strukturen in der Art und Weise annähert, dass die Subtraktionsmethode greifen kann, erscheint unrealistisch.¹⁷⁷ Folglich wäre die Anwendung des Art. 7 EUV an dieser Stelle stark erschwert. Hier muss ein frühzeitigeres Greifen des Tatbestandes durch eine klarere Begriffsfestlegung möglich sein. Daher ist sich den Werten in einer positiv deskriptiven Weise zu nähern.¹⁷⁸ Die Subtraktionsmethode sollte lediglich hilfsweise hinzugezogen werden.

2. Deduktive und induktive Begriffsbestimmung

Der deduktive und der induktive Ansatz nehmen eine positive Begriffsbestimmung vor. Der deduktive Ansatz *Schorkopfs* tastet sich ausgehend von den auf internationaler Ebene als gemeinsamer Konsens getroffenen Rechtstexten vor.¹⁷⁹ Daneben geht

¹⁷⁴ Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Loseblattkommentar (80. Ergänzungslieferung), Art. 18, Rn. 58.

¹⁷⁵ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 41 ff.

¹⁷⁶ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 42.

¹⁷⁷ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 42.

¹⁷⁸ So auch Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 42; Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 231; Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 81.

¹⁷⁹ Schorkopf verfolgt darüber hinaus auch die Subtraktionsmethode, Homogenität in der Europäischen Union, S. 83 f.

der induktive Ansatz¹⁸⁰ von den mitgliedstaatlichen Verfassungen aus und versucht durch die Bestimmung der Kernelemente in den einzelnen Mitgliedstaaten und einem übergreifenden Vergleich die Kernelemente herauszustellen, die ebenso für die gesamte EU gelten.¹⁸¹ Die Werte basieren zunächst auf den historischen Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten, welche eine Festschreibung in ihren Verfassungen je nach individueller Erfahrung zu unterschiedlichsten Zeitpunkten vornahmen.¹⁸²

3. Gemischter Ansatz

Vorliegend soll ein gemischter Ansatz verfolgt werden, der sich sowohl auf die internationalen Dokumente¹⁸³ bezieht, welche von den gesamten Mitgliedstaaten eingehalten werden als auch auf die einzelnen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.¹⁸⁴ Diese Methode wird vorliegend u. a. gewählt, da die Mehrheit der in Bezug genommenen Literatur die jeweiligen Methoden zur Herausarbeitung der Werte der Mitgliedstaaten und der Union nutzt. Da auch hier keine Einzelanalyse aller 28 Mitgliedstaaten erfolgen kann, wird sich zum einen auf verfassungsvergleichende Literatur hinsichtlich aller Mitgliedstaaten und auf exemplarische Analysen zu Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien gestützt, denen durch ihre Eigenschaft als Gründungsmitglieder und ihre tiefen Verfassungstraditionen eine herausragende Stellung zukommt, die Rückschlüsse auf gesamteuropäisch geltende Kernelemente zulassen.¹⁸⁵ Tiefergehend soll zu den einzelnen Rechtsbegriffen und ihren Merkmalen eine funktionelle

¹⁸⁰ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 44; ebenfalls *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 85, letztlich aber für einen gemischten Ansatz plädierend.

¹⁸¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 44; beide Ansätze auch bei *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 390 f.

¹⁸² *Calliess*, JZ 2004, S. 1033, 1041.

¹⁸³ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 82 f.; *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 90 f., die jedoch auch die Subtraktionsmethode hilfsweise hinzuzieht. Nach deren Ansatz kommen dahingehend zum einen die Verträge der Europäischen Union in aktueller und früherer Form, zur Erläuterung derer die Dokumente des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission, auf UN Ebene der Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), auf Europaratsebene die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und weitere Dokumente des Europarates und der Venedig-Kommission.

¹⁸⁴ So auch EuGH, Urteil vom 14.05.1974, J.Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Kommission, Rs. C- 4/73, Slg. 1974, EU:C:1974:51, Rn. 13; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 232 ff.

¹⁸⁵ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 46; *Lorz*, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 10, 99; *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 34 ff.

Methode der Rechtsvergleichung zu Grunde gelegt werden,¹⁸⁶ die danach untersucht, ob die entsprechenden Merkmale ihrer Funktion nach in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden, unabhängig von der Form der Gewährleistungsmöglichkeiten i. S. v. von Verschriftlichung, einzelner konkretisierender Rechtsprinzipien oder ständiger Rechtsprechung. Hinzukommen die auf unionaler Ebene selbständig ausgestalteten Aspekte, die sich teilweise auch auf die Spezialität der Rechtsform der EU beziehen, und daher in Abweichung zu den mitgliedstaatlichen Anforderungen stehen können oder zur Bestätigung oder Vertiefung geteilter mitgliedstaatlicher Verständnisse führen.¹⁸⁷ Der Vorteil dieser Methode liegt darin, dass er sich auf konkret zugängliche Dokumente stützt und mit Blick auf die Vielfalt, welche in 28 Mitgliedstaaten besteht, einer übergreifenden Definition am meisten Rechnung trägt.

II. Das Verhältnis zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte

Die Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte werden in Art. 2 S. 1 EUV einzeln erwähnt. Sie tragen jedoch gemeinsam zu dem europäischen Verständnis der Entstehung und Ausübung von Herrschaftsgewalt bei. Ihr Zusammenwirken wirkt dahingehend an verschiedenen Stellen die Frage nach der Abgrenzung ihrer materiellrechtlichen Inhalte auf. Mit Blick auf die Differenzierung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit soll vorliegend der Ansatz verfolgt werden, dass sich der Demokratiebegriff mit dem Entstehen der hoheitlichen Gewalt auseinandersetzt, während die Rechtsstaatlichkeit die Ausübung hoheitlicher Gewalt in den Blick nimmt. Doch auch hier sei auf die enge Verbindung und damit schwierige Abgrenzung zwischen beiden Werten, insbesondere für das Prinzip der Gewaltenteilung, verwiesen.¹⁸⁸

¹⁸⁶ *Riedel*, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, S. 77, 83; *Weber*, *Europäische Verfassungsvergleichung*, S. 11; im Ergebnis ebenso *Classen*, *Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, S. 24.

¹⁸⁷ So *Pech* bezüglich der Rechtsstaatlichkeit, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), S. 9, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016; als „gemeinschaftsrechtliche Zielorientierung“ beschrieben *Ludwig*, *Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, S. 52.

¹⁸⁸ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 20 GG, Rn. 57 ff.

Darüber hinaus bedürfen die Verbindungen zwischen der Rechtsstaatlichkeit und dem Menschenrechtsschutz einer vertieften Betrachtung. Die Trennung in Art. 2 EUV könnte zunächst für ein rein formales Rechtsstaatlichkeitsverständnis sprechen.¹⁸⁹ Dies hätte zur Folge, dass die Rechtsstaatlichkeit ohne die materiellen Gewährleistungen der Menschenrechte, insbesondere der Menschenrechte, die einer prozessualen Durchsetzung von Rechten dienen, zu verstehen ist. Andererseits lässt sich auch vertreten, dass der Schutz der Menschenrechte vollständig im Wert der Rechtsstaatlichkeit aufgeht. Dies würde einer umfassenden materiellen Rechtsstaatlichkeitsdefinition entsprechen.¹⁹⁰ Die einzelne Aufzählung des Schutzes der Menschenrechte in Art. 2 EUV hätte dabei nur noch bedeutungsstärkende Wirkung.¹⁹¹ Eine solche Inkorporation widerspricht jedoch eindeutig dem Wortlaut des Art. 2 EUV. Eine Aufladung des Rechtsstaatlichkeitsbegriffes durch die vollständige Inkorporation der Menschenrechte erschwert das Herausarbeiten einer anwendbaren Definition.¹⁹² In der Fülle von Merkmalen gingen die wesentlichen Charakteristika beider Werte unter. Sowohl die Bestimmung als auch die Durchsetzung der Werte der Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte wird dadurch erschwert. Jedoch sind die Menschenrechte ohne einen Rechtsstaat nicht zu gewährleisten und umgekehrt würde ein Rechtsstaatlichkeitsbegriff, der nicht zumindest die Achtung und Anerkennung der Menschenrechte und ihre prozessuale Durchsetzung in den Blick nimmt, einen wichtigen rechtlichen Bereich außer Acht lassen.¹⁹³ Eine ähnliche Differenzierung nimmt die EU-Kommission auch im Rahmen ihrer Erweiterungspolitik vor, indem sie Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte in ihren Berichten getrennt auflistet, die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit jedoch als Vehikel für die Gewährleistung der Demokratie und der Menschenrechte ansieht.¹⁹⁴ Nur durch eine effektive gerichtliche Gewährleistung der Menschenrechte werden letztlich Aspekte von Demokratie

¹⁸⁹ Tendenz zu einem eher formellen Verständnis vom Wortlaut her *Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 288. Bereits für die alte Vertragslage festgestellt *Brandtner/Rosas*, EJIL Vol. 9 (1998), S. 468, 483; *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 161; *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 105; a.A. *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 120.

¹⁹⁰ Siehe dazu die letzte Stufe nach *Wennerström*, S. 75 der Arbeit.

¹⁹¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 120.

¹⁹² Bereits für den deutschen Rechtsstaatlichkeitsbegriff festgestellt *Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, S. 66; ebenso *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 96.

¹⁹³ So auch *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, CDL-AD(2016)007, Rn. 37-38, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁹⁴ Siehe dazu exemplarisch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Erweiterungsstrategie und wichtige Herausforderungen 2013-2014, COM(2013) 700 final; COM(2014) 158 final.

und Rechtsstaatlichkeit tatsächlich umgesetzt.¹⁹⁵ Der Umfang der einzelnen weitergehenden menschenrechtlichen Tatbestände ist unter den Schutz der Menschenrechte als einzelnen Wert zu subsumieren.¹⁹⁶ So behält die getrennte Auflistung in Art. 2 EUV ihren Sinn und das notwendige Maß an Verbindung zwischen beiden Werten wird ebenfalls beachtet. Gleiches sollte auch im Rahmen der Demokratie gelten, welche einen engen Bezug zu den Menschenrechten aufweist, die eine öffentliche Beteiligung ermöglichen, die sogenannten Kommunikationsgrundrechte. Ihre generelle Anerkennung und Notwendigkeit muss Bestandteil einer Demokratiedefinition des Art. 2 EUV sein. Ihr materiellrechtlicher Gehalt ist allerdings unter dem einzelnen Wert des Schutzes der Menschenrechte zu verorten.

III. Umfang des Schutzes der Menschenrechte

Im Rahmen der erfolgten Abgrenzung wurde bereits der Schutz der Menschenrechte erwähnt, der einen engen Bezug zu den Werten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aufweist. Bezüglich des Wertes der Demokratie wurde auf die notwendige Anerkennung der Kommunikationsrechte und deren materiellrechtlicher Verortung unter dem Schutz der Menschenrechte verwiesen. Das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte gestaltet sich dahingehend, dass sowohl die allgemeine Anerkennung von Menschenrechten als auch prozessuale Menschenrechte, die der generellen gerichtlichen Durchsetzung von Rechten dienen, zum Schutzbereich der Rechtsstaatlichkeit gehören.

Im Rahmen der zu untersuchenden Menschenrechte, sowohl als Teil der Rechtsstaatlichkeit als auch als eigener Wert des Art. 2 EUV, stellt sich allerdings die Frage, welche Rechtsquellen in welchem Umfang als Grundlage für die Bestimmung der Schutzbereiche herangezogen werden können. Durch die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 EUV wird zunächst die Grundrechtecharta in das Zentrum der europäi-

¹⁹⁵ COM(2014) 158 final, S. 4; *Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), S. 44, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016.

¹⁹⁶ Ähnlich *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 107; *Rötting*, Beitrittsverfahren, S. 111 ff; *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 53 ff.; *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, CDL-AD(2016)007, Rn. 31, 33 ff., abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016

schen Grundrechtsgewährleistung gesetzt.¹⁹⁷ Eine Möglichkeit zur Bestimmung des Schutzbereiches der Menschenrechte des Art. 2 EUV stellt daher die komplette Inkorporation der GRCharta unter den Schutz der Menschenrechte des Art. 2 EUV dar.¹⁹⁸ Dies steht dem Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 GRCharta entgegen, welcher die Mitgliedstaaten nur bei Durchführung des Unionsrechts an die Grundrechtecharta bindet und würde darüber hinaus zu einer Aufladung des Tatbestandes des Schutzes der Menschenrechte führen, so dass eine Sicherung des Menschenrechtsschutzes im Rahmen des Art. 7 EUV nur schwer praktikabel wäre.¹⁹⁹ Gleichsam war exakt eine solche Ausweitung der Grundrechtsverpflichtungen von den Mitgliedstaaten nicht gewollt.²⁰⁰ Eine Beschränkung auf die Ausführung des Unionsrechts weist Art. 2 EUV hingegen gerade nicht auf, da sowohl das unionale als auch das mitgliedstaatliche Gesamtgefüge an die Werte des Art. 2 EUV gebunden sind.²⁰¹ Es geht folglich um einen Grundrechtsschutz, der die Union und Mitgliedstaaten unmittelbar verpflichtet. Denkbar wäre als konträrer Standpunkt zur vollständigen Inkorporation der GRCharta, den Menschenrechtsschutz des Art. 2 EUV nur auf die „abstrakte Idee“ der Einhaltung der Menschenrechte außerhalb des Grundrechtsschutzes der GRCharta zu beschränken, was jedoch letztlich weder im Kontext mit Art. 7 EUV noch mit Blick auf die hohe Bedeutung und die vorangeschrittene Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in der EU sinnhaft ist.²⁰²

Vor Verabschiedung der Grundrechtecharta wurde die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bereits als Erkenntnisquelle für den europäischen Grundrechtsschutz herangezogen, indem der EuGH die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Grundlage für die Bestimmung der

¹⁹⁷ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 6, Rn. 52. Die EU-Kommission sieht die GRCharta als nützliche Grundlage, um den politischen Entwicklungsprozess der Beitrittskandidaten zu bewerten, *Hillion*, in: Hillion (Hrsg.), EU Enlargement, S. 1, 16.

¹⁹⁸ So *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 244; bereits vor Geltung der GRCharta gegen eine Reduktion des Menschenrechtsschutzes im Rahmen des Art. 6 EUV a.F. *Nowak*, Die Union 1/2001, S. 7, 11.

¹⁹⁹ *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 67; *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 36; im Ergebnis ebenso für eine Trennung *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 108, 116, welche darauf verweist, dass vor allem im Bereich sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Rechte noch keine einheitliche Ausformung besteht.

²⁰⁰ *Ludwig*, EuR 2011, S. 715, 728 ff.

²⁰¹ Mit Verweis auf weitere *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 67, ebenso Europäisches Parlament (EPRS), Briefing März 2015, Member States and the Rule of Law, S. 4, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

²⁰² *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 36; sich anschließend *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 67.

Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts heranzog.²⁰³ Art. 6 Abs. 3 EUV sichert diesen Bestand und die Methode des EuGH auch nach Verabschiedung der GRCharta.²⁰⁴ Dieses Vorgehen entspricht ebenfalls der vorliegend gewählten gemischten Methode zur Bestimmung der Werte des Art. 2 EUV. Darüber hinaus setzt Art. 52 Abs. 3 GRCharta die Gewährleistungen der EMRK als Mindeststandard für die Gewährleistungen der GRCharta fest. Art. 53 Abs. 4 GRCharta verweist für die Grundrechte, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben, darauf, dass diese Verfassungsüberlieferungen auch als Interpretationsgrundlage heranzuziehen sind. Für die Bestimmung des materiellrechtlichen Gehalts des Menschenrechtsschutzes aus Art. 2 EUV bedeutet das letztlich, dass die GRCharta mit dem von ihr umfassten Mindeststandard der EMRK und den durch sie geteilten Gemeinsamkeiten aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Grundlage für die Bestimmung heranzuziehen ist.²⁰⁵ Gewährleistungen, die über dieses geteilte Maß hinausgehen, greifen zwar für den Bereich der Durchführung des Unionsrechts, sind jedoch im Rahmen des Art. 2 EUV nicht relevant. Art. 6 Abs. 3 EUV darf nicht dazu genutzt werden, um die Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber der GRCharta zu umgehen.²⁰⁶

Der hiernach zu bestimmende materiellrechtliche Gehalt kann gleichsam auch als Kernbestand der Menschenrechte bezeichnet werden.²⁰⁷ Dieses Vorgehen wurde bei Schaffung der Norm als Zielstellung formuliert.²⁰⁸ Laut *Schorkopf/Hilf* und *Kassner* gehören zu dem unabweichbaren Kernbestand die nach Art. 15 EMRK notstandsfesten Garantien des Rechts auf Leben, des Folterverbots, des Verbots der Sklaverei und Leibeigenschaft sowie der Grundsatz *nulla poena sine lege* und darüber hinaus das Recht auf körperliche Unversehrtheit, *habeas corpus*, das Gebot der Achtung der Privatsphäre, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Meinungs- und Ver-

²⁰³ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 6, Rn. 51.

²⁰⁴ *Grabenwater/Pabel*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty on the European Union (TEU), Art. 6, Rn. 91.

²⁰⁵ Art. 6 Abs. 3 EUV dahingehend einordnend, dass er den Stellenwert (der Grundrechtsentwicklung) bei der Entfaltung der Wertegrundlagen der Union berücksichtigt, *Beutler*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 6 EUV, Rn. 23.

²⁰⁶ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 6 EUV, Rn. 53.

²⁰⁷ Als „*essentialia*“ bezeichnend *Bogdandy et al.*, ZAöRV 2012, S. 45, 67; *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 36; *Nettesheim*, EuR 2003, S. 26, 46.

²⁰⁸ Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents, CONV 528/03, S. 11, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030211/conv528de.pdf, zuletzt abgerufen am 25.11.14.

sammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Eigentum und das Diskriminierungsverbot sowie die Grundsätze des Minderheitenschutzes und das Verbot institutionalisierter Rassendiskriminierung.²⁰⁹ Innerhalb dieser Aufzählung zeigt sich die bereits erfolgte Differenzierung zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte. Die demokratierelevanten Kommunikationsgrundrechte Meinungs-, Medien- und Versammlungsfreiheit werden auch hier dem Kernbestand der Menschenrechte zugeordnet. Sie fungieren aus Sicht des Bürgers als demokratieermöglichende Grundrechte. Die Anerkennung und Durchsetzung sowohl prozessualer Rechte als auch substantieller Menschenrechte durch ein geeignetes Rechtshilfesystem sind gemäß den obigen Ausführungen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit zu prüfen.

IV. Demokratie

Die wörtliche Übersetzung des Begriffes Demokratie, die sich aus dem griechischen herleitet und Herrschaft durch das Volk bedeutet, stellt den ersten Anknüpfungspunkt für die Definition von Demokratie dar. Demnach befasst sich der Begriff Demokratie mit Herrschaftslegitimation und eine diesbezügliche Rückbindung der staatlichen Gewalt an das Volk.²¹⁰ So wenig diese Übersetzung zunächst in der Tiefe bringen mag, so geeignet ist sie, um den Rahmen für eine Demokratiedefinition zu setzen. Es geht daher innerhalb der Begriffsdefinition darum, in einem ersten Schritt die Verbindungsstellen zwischen dem Volk und der Herrschaftsgewalt zu analysieren. Diese Verbindung versteht man auch als „vertikale Verantwortlichkeit“.²¹¹ Den Bürgern muss ein ausreichendes Maß an Beteiligung an der Staatsgewalt eingeräumt werden.²¹² Die zweite Ebene betrifft die „horizontale Verantwortlichkeit“ in Form der Interaktion zwischen den Staatsorganen und ihre Organisation und Konstruktion.²¹³

²⁰⁹ *Schorkopf/Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 37; *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 112 f, welche ein Rechtshilfesystem mit Rechtshilfegarantie ebenfalls aufgenommen hat.

²¹⁰ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 106.

²¹¹ *Democracy Reporting International*, International Consensus: Essential Elements of Democracy, (2011), S. 6, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

²¹² *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 46.

²¹³ *Democracy Reporting International*, International Consensus: Essential Elements of Democracy, (2011), S. 6, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

1. Volkssouveränität - Ausgangspunkt für das europäische Demokratieverständnis?

Unmittelbar mit dem Demokratiebegriff im Zusammenhang steht der Begriff der Volkssouveränität.²¹⁴ Zur Verbindung von einem Volk und Herrschaft soll das Volk alleiniger Träger der gesamten Staatsgewalt sein.²¹⁵ Das Volk muss demnach als „Entscheidungseinheit wirksam werden“.²¹⁶ Für die Mitgliedstaaten ist dieser direkte Legitimationszusammenhang von einem Volk und Herrschaft als ein gemeinsames Element zu konstatieren.²¹⁷ Das Volk wird als eine politische Willens- und Entscheidungseinheit betrachtet, welche der staatlichen Herrschaftsgewalt Legitimation verschafft.²¹⁸

Für die europäische Ebene ist zunächst der Begriff des Volkes zu erläutern.²¹⁹ Art. 1 Abs. 2 EUV spricht von einer Union der Völker Europas. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ist zu schließen, dass bis dato noch kein europäisches Gesamtvolk besteht.²²⁰ Auch weitere Gründe in Form mangelnder Homogenität zwischen den einzelnen Unionsvölkern, die sich u. a. in einer fehlenden gemeinsamen Sprache oder auch mangelnder gesamtgesellschaftlicher Auseinandersetzung zeigen, führen zu einer Ablehnung eines europäischen Gesamtvolkes.²²¹ Vielmehr sind die einzelnen Völker der Mitgliedstaaten als Bezugspunkt zu identifizieren.²²² Zwar ist darüber hinaus von den

²¹⁴ *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 100, 106. Für das Prinzip der Volkssouveränität haben sich auch die meisten Verfassungstexte der Mitgliedstaaten entschieden. Der Autor beruft sich auf eine Zusammenstellung nach *Kimmel*, Verfassungen der Mitgliedstaaten. Nach neuer Betrachtung der Verfassungen der hinzugekommenen Mitgliedstaaten lässt sich diese Aussage weiterhin bestätigen. Lediglich in den Verfassungen Dänemarks, Luxemburgs und den Niederlanden findet sich kein entsprechendes Bekenntnis zur Volkssouveränität, siehe dazu *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 43.

²¹⁵ *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 100.

²¹⁶ *Komorowski*, Demokratieprinzip und Europäische Union, S. 60; *Llompert*, in: Krawietz (Hrsg.), Politische Herrschaftsstrukturen und Neuer Konstitutionalismus, S. 143, 146; *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 100.

²¹⁷ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 87 ff; exemplarisch *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 54 f;

Grawert, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 108.

²¹⁸ *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 100, 107.

²¹⁹ Die Problematik des Verhältnisses vom Demos zur Union in den Blick nehmend *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 392.

²²⁰ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 1 Abs. 2 EUV, Rn.

13; *Nettesheim*, in: Bauer/ Huber/ Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 156; *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 63. Die gegenteilige Ansicht hierzu vertritt *Augustin*, Das Volk der Europäischen Union, S.111; *Triantafyllou*, EuR 2014, S. 458, 458.

²²¹ Zusammenfassend dargestellt durch *Huber*, in: Drexl/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, S. 27, 33.

²²² So auch *Griegerich*, ZaöRV 2007, S. 351, 355.

Völkern Europas die Rede. Dies kann aber primär als Offenheit für die Aufnahme weiterer europäischer Staaten gedeutet werden.²²³

Neben dem Begriff der Völker Europas kennen der EUV und der AEUV noch den Begriff des Unionsbürgers vgl. Art. 9 EUV.²²⁴ Nur gemeinsam können sie der Union demokratische Legitimation verleihen.²²⁵ Somit ergibt sich letztlich kein alleinstehender Volksbegriff, sondern es besteht vielmehr die Annahme, dass eine duale Legitimationsstruktur aus den Unionsbürgern und den einzelnen Völkern der Mitgliedstaaten besteht.²²⁶ Demnach kann der Einzelne zweifach Einfluss auf die Gemeinschaftsgewalt nehmen und diese legitimieren.²²⁷

Somit beziehen sich auch die Anforderungen des Demokratiebegriffes auf eine mitgliedstaatliche und eine europäische Ebene. Der klassische Begriff der Volkssouveränität, welcher sich ein staatliches Volk in den Blick nimmt, kann daher vorliegend für die Union nicht zu Grunde gelegt werden.²²⁸ Jedoch bleibt der Kerngedanke der Volkssouveränität, der daran anknüpft, dass eine Legitimation durch die der Herrschaftsgewalt Unterworfenen erfolgen muss, erhalten.²²⁹ Die Volkssouveränität bleibt somit auf horizontaler Ebene eine Gemeinsamkeit der Mitgliedstaaten und repräsentiert für die europäische Ebene in Form des Rates einen von den Bürgern durchgehenden Legitimationsstrang. Durch die Wahlen zum Europäischen Parlament besteht bereits eine direkte Legitimation ausgehend von den Unionsbürgern.

2. Wahlen als Kernbegriff

In einem weiteren Schritt müssen die Bürger den Legitimationsobjekten nunmehr in einem entsprechenden Prozess die notwendige Legitimation verleihen. Hierbei ist al-

²²³ *Hilf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 1 Abs. 2 EUV, Rn.14.

²²⁴ Vom Unionsbürgerbegriff ausgehend aber im Ergebnis gleich *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 64; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 1 EUV, Rn. 24.

²²⁵ *Schönberger*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 9 EUV, Rn. 25.

²²⁶ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 9 EUV, Rn. 24; *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 168; *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 63; *Horspool*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 292. Bestätigend ebenfalls mit Verweis auf Peter Niesen *Habermas*, Zur Verfassung Europas Ein Essay, S. 67; *Dettke*, Voranschreitende Demokratisierung der EU, S. 126.

²²⁷ *Komorowski*, Demokratieprinzip und Europäische Union, S. 64.

²²⁸ *Bogdandy*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 63.

²²⁹ *Dettke*, Voranschreitende Demokratisierung der Europäischen Union, S. 45; *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 90.

len Mitgliedstaaten der EU gemein, dass sie Parlamente aufweisen, die das Volk durch unabhängige Abgeordnete auf Basis von periodisch erfolgenden Wahlen besetzt.²³⁰ Spezifizierter ausgedrückt sollen die Bürger in Freiheit und Gleichheit durch wiederkehrende Mehrheitsentscheidung die sachliche und personelle öffentliche Gewalt legitimieren.²³¹ Dementsprechend kann man für die Mitgliedstaaten der Union festhalten, dass sie ein repräsentatives Demokratiemodell aufweisen. Art. 10 Abs. 1 EUV sieht für die Europäische Union ebenfalls das Prinzip der repräsentativen Demokratie vor.²³² Art. 10 Abs. 2 konkretisiert das europäische Verständnis, indem er die Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament und die Rückbindung der Vertreter im Rat an ihre eigenen mitgliedstaatlichen Parlamente aufnimmt.²³³ Für das Europäische Parlament statuiert Art. 14 Abs. 3 EUV ferner die Wahlrechtsgrundsätze²³⁴, die sich in einer allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahl niederschlagen.²³⁵ Das Fehlen des normalerweise in dieser Kombination aufzufindenden Grundsatzes der Gleichheit der Wahl wird an späterer Stelle im Rahmen der Einzelanalyse der Grundsätze erläutert. Ferner legt auch Art. 39 Abs. 2 GRCharta selbige Grundsätze wie Art. 14 Abs. 3 EUV fest.

Bezüglich der weiteren völkerrechtlichen Dokumente ist an erster Stelle Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (ZP) der EMRK zu nennen. Einen Bezugspunkt zur EMRK weist die EU dadurch auf, dass alle Mitgliedstaaten der EU Mitglieder des Europarates sind und die EU ferner, unabhängig von den dazu bestehenden Diskussionen, in Art. 6 EUV ihre Absicht zum Beitritt zur EMRK erklärt hat.²³⁶ Die EMRK als Dokument zur Festlegung der Anforderungen an moderne Staatlichkeit verlangt von den Unterzeichner-

²³⁰ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 54, 159. Die Gemeinsamkeit einer parlamentarisch-demokratischen Regierungsform feststellend bereits Rat von Kopenhagen vom 08.04.1978, BULLEG Nr. 3/1978, S. 5; tiefergehend *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 67 ff.

²³¹ *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 2 EUV, Rn. 26; *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 98; *Bogdandy*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 225, 231; ähnlich BVerfGE 123, 267, 268 ff.

²³² Die Tatsache, dass dem Europäischen Parlament durch den EUV/ AEUV nunmehr noch mehr Kompetenzen eingeräumt werden vgl. hierzu u.a. Art. 14, 36 EUV, Art. 223-234, 294, 314 AEUV unterstützt das Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie.

²³³ Bezugspunkt für die Annahme der dualen Legitimationsstruktur, siehe dazu den vorherigen Abschnitt.

²³⁴ Wahlrechtsgrundsätze sind wiederum als Prinzipien zu verstehen, die einen festen Rahmen vorgeben, der innerhalb der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung abweichende Normfestlegungen ermöglicht, *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), Grundrechtecharta der EU, Art. 39, Rn. 23. Demzufolge gilt es, den unabweichbaren Rahmen im weiteren Verlauf der Analyse festzulegen.

²³⁵ Ebenso Art. 1 Abs. 1 des Direktwahlakt (DWA) und Art. 39 Abs. 2 der GRCh.

²³⁶ Zur Diskussion um den Beitritt der Union zur EMRK siehe u.a. *Blanke*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 159, 178 ff. Diesen Beitritt aktuell in Frage stellend Meinung des EuGH 2/13, EU:C:2014:2454, (Veröffentlichung vorgesehen).

staaten hierzu in Art. 3 des 1. ZP „in angemessenen Abständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten.“ Art. 3 des 1. ZP spiegelt hierbei zwei Perspektiven der Wahlgewährleistung wider. Zum einen bestimmt er wörtlich die Verpflichtung der Staaten, die allgemeinen Wahlen zu ermöglichen und zum anderen gewährleistet er ein subjektives Recht der Bürger zu wählen und gewählt zu werden.²³⁷ Dabei bezieht sich Art. 3 sowohl auf nationale als auch auf europäische Wahlen.²³⁸ Ferner wird als Wahlobjekt die gesetzgebende Gewalt bezeichnet, was gleichsam die Existenz selbiger voraussetzt.²³⁹ Der explizite Wortlaut lässt ebenso wie Art. 14 Abs. 3 EUV das Prinzip der Gleichheit der Wahl vermissen. Daneben wird auch auf eine Nennung der Allgemeinheit der Wahl verzichtet. Es ist jedoch anerkannt, dass beide Grundsätze von Art. 3 des 1. ZP erfasst werden,²⁴⁰ insbesondere der Gleichheitsgrundsatz wird über Art. 14 EMRK aufgefangen²⁴¹. Auf völkerrechtlicher Ebene finden sich weitergehend in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) wahlbezogene Aspekte des Demokratiebegriffes. Art. 21 Abs. 3 der AEMR legt fest, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt bildet und dieser Wille durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahl mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommt. Der IPbpR enthält in seinem Art. 25 eine ähnliche Aussage.²⁴²

²³⁷ EGMR, Urteil vom 02.03.1987, Mathieu-Mohin/Belgien, Serie A, Bd. 113, § 48 ff.; ebenso EGMR, Urteil vom 18.02.1999, Matthews/United Kingdom, Rep. 1999-I, S. 251, §§ 35 ff.

²³⁸ EGMR, Urteil vom 18.02.1999, Matthews/United Kingdom, Rep. 1999-I, S. 251, § 35.

²³⁹ Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Art. 3, Rn. 5.

²⁴⁰ Arnould, Völkerrecht, S. 283. Bezüglich des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl geht der EGMR von einer absoluten Geltung der Zählwertgleichheit aus, lässt aber Freiraum bei der Ausgestaltung der Erfolgswertgleichheit, EGMR, Urteil vom 02.03.1987, Mathieu-Mohin/Belgien, Serie A, Bd. 113, § 54; EGMR, Urteil vom 07.02.2008, Kovach/Ukraine, Rep. 2008-I, S. 179, § 49.

²⁴¹ Classen, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 162.

²⁴² Art. 25 IPbpR: Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen,

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

Auch das Dokument der zweiten Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen stellt diese Anforderungen, siehe dazu Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human

Nachdem nunmehr erkennbar ist, auf welchen Wahlgrundsätzen das Demokratieprinzip beruht, müssen diese einzelnen Merkmale einer *regelmäßigen, allgemeinen, freien, unmittelbaren, geheimen und gleichen* Wahl einer Definition zugeführt werden.

a. Regelmäßigkeit

Hinsichtlich der Regelmäßigkeit ist zu beachten, dass eine Wahlperiode lang genug sein muss, um den gewählten Organen die Möglichkeit einer effektiven Arbeit und Umsetzung zu geben, und andererseits kurz genug, um politischen Wandel und eine entsprechende Anpassung an einen sich ändernden Volkswillen zu gewährleisten. Art. 25 IPbpR geht von einer Spanne von vier bis sechs Jahren aus.²⁴³ Die Regelmäßigkeit der Wahlen zum Europäischen Parlament ist nicht vertraglich festgeschrieben. Sie finden jedoch gem. Art. 14 Abs. 3 EUV alle fünf Jahre statt. Auch in den einzelnen Mitgliedstaaten finden Wahlen in einem Zeitraum zwischen vier bis fünf Jahren statt.²⁴⁴ Ferner hat die Venedig-Kommission in einem Verhaltenskodex zu Wahlen festgelegt, dass das Mandat der gesetzlichen Versammlung fünf Jahre nicht überschreiten darf.²⁴⁵ Zwar stellen die Verabschiedungen der Venedig-Kommission lediglich Soft-Law dar, doch sind sie gleichsam ein Indiz für eine gemeineuropäische Rechtsauffassung.²⁴⁶ Es ist daher im Ergebnis von einem angemessenen Zeitraum auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene von vier bis fünf Jahren auszugehen.

b. Allgemeinheit

Nach den Vorgaben der Venedig-Kommission versteht sich eine allgemeine Wahl darin, dass Wahlen grundsätzlich für alle Teile der Bevölkerung zugänglich sein müs-

Dimension of the CSCE, Copenhagen, 5 June-29 July, deutsche Version in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen (2004), S. 444.

²⁴³ Nowak, CCPR Commentary, Art. 25, Rn.19.

²⁴⁴ Eine Ausnahme stellt Irland mit der möglichen Wahlperiode von sieben Jahren dar, welche aber durch eine einfachgesetzliche Regelung auf fünf Jahre beschränkt wird, siehe dazu Weber, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 171.

²⁴⁵ Venedigkommission, Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

²⁴⁶ Gamber, in: Poier (Hrsg.), Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform, S. 19, 30.

sen.²⁴⁷ Einschränkungen sind dabei jedoch durchaus zulässig. Diese richten sich nach Alter,²⁴⁸ Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz. Ferner ist in engen Grenzen auch ein Ausschluss des Wahlrechts denkbar.²⁴⁹

c. Unmittelbarkeit

Unmittelbar sind Wahlen, wenn die zu Wählenden ohne Einschaltung Dritter von den Wählern direkt bestimmt werden.²⁵⁰ An dieser Stelle sind die mitgliedstaatlichen Ausgestaltungen sehr unterschiedlich, so dass nur ein Mindestmaß an Unmittelbarkeit gelten kann. Dieses fordert, dass mindestens eine Kammer des nationalen Parlaments,²⁵¹ die unterhalb der nationalen Ebene angesiedelten gesetzgebenden Organe und die Versammlung auf kommunaler Ebene unmittelbar zu wählen sind.²⁵²

d. Gleichheit

Ferner gilt der Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dieser erfordert, dass das aktive und passive Wahlrecht in formal gleicher Weise zur Anwendung kommen.²⁵³ In allen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene gilt zumindest der Grundsatz der Zählwertgleichheit.²⁵⁴ Es kommt dabei nicht darauf an, dass alle einer Entscheidung zustimmen, sondern vielmehr, dass alle die gleiche Chance haben, frei an der Wahlent-

²⁴⁷ *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, S. 5, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

²⁴⁸ U. a. die Volljährigkeit für das aktive Wahlrecht und ein Mindestalter von 25 für das passive Wahlrecht werden vorgeschlagen, *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD (2002) 23, S. 5, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014. S. 5.

²⁴⁹ Ausschlüsse müssen stets in einem Gesetz vorgesehen sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Ferner müssen Ausschlüsse wegen Entmündigung im Zusammenhang mit der geistigen Gesundheit stets von einem Gericht in einem besonderen Urteil verkündet werden. Siehe dazu *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 6, CDL-AD (2002) 23, S. 5, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014. Ein genereller Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen oder von Strafgefangenen ist nicht mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl vereinbar, siehe dazu EGMR, Urteil vom 22.06.2004, Aziz/ Türkei, Slg. 04-V, § 28; EGMR, Urteil vom 06.10.2005, Hirst/Vereinigtes Königreich, Slg. 05-IX, § 68 ff.

²⁵⁰ Zwar definiert mit Blick auf die Wahl zum EP, dennoch entspricht dies auch dem allgemeinen Verständnis, zu alter Vertragslage *Haag/Bieber*, in: Groeben/ Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 190 EGV, Rn. 13. Ausgeschlossen ist demnach ein Verfahren, in dem die Wahlentscheidung mittels Wahlmännern getroffen wird.

²⁵¹ So auch *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 120, sofern ein bikamerales System besteht.

²⁵² *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

²⁵³ *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), Grundrechtecharta der EU, Art. 39, Rn. 29.

²⁵⁴ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 163.

scheidung teilzuhaben.²⁵⁵ Daneben wird im Rahmen der Gleichheit der Wahl auch über den Erfolgswert diskutiert, d.h. dass auf jeden Abgeordneten eine gleiche Anzahl an Bürgern entfällt, die er repräsentiert.²⁵⁶ Art. 3 1. ZP der EMRK schreibt hierzu nicht vor, dass alle Stimmen das gleiche Gewicht haben müssen.²⁵⁷ Ein Blick in die unterschiedlichen Wahlsysteme der Mitgliedstaaten lässt ähnliche Rückschlüsse zu. Letztlich kann auch in den Mitgliedstaaten nicht umfassend von einer Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit gesprochen werden.²⁵⁸ Die Mehrheitswahlrechtssysteme in einigen Mitgliedstaaten widersprechen der vollständigen Umsetzung der Erfolgswertgleichheit.²⁵⁹ Dies liegt darin begründet, dass die Frage, wie die Erfolgswertgleichheit ausgestaltet ist, eine Frage des Wahlsystems darstellt und dessen Ausgestaltung den Mitgliedstaaten vorbehalten ist. Daher kann im Rahmen des Art. 2 EUV für die Mitgliedstaaten lediglich von einer Erfolgchancengleichheit die Rede sein, die zur Folge hat, dass gezielte Benachteiligungen von Parteien oder Wählern und fehlerhafte Wahlkreiseinteilungen gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.²⁶⁰ Ungleichbehandlungen dürfen demnach auf Grundlage der Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK 1 ZP nicht willkürlich oder missbräuchlich sein oder zur Begünstigung einer Partei oder eines Kandidaten und damit zu einem Wahlvorteil auf Kosten anderer führen.²⁶¹ Darüber hinaus müssen die Wahlen unabhängig vom geltenden Wahlsystem die Einbeziehung nationaler Minderheiten umfassen.²⁶² Gewährleistet wird die Wahlgleichheit in den Mitgliedstaaten entweder durch ausdrückliche Festschreibung der Wahlgleichheit in der Verfassung oder durch eine Gesamtschau mehrerer verfassungsrechtlicher Normen.²⁶³ Die Wahl zum Europäischen Parlament muss nach Art. 8 des DWA nach dem Verhältniswahlrecht durchgeführt werden. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament wird der Grundsatz der Wahlgleichheit jedoch mit einem weiteren Gleichheitsgrund-

²⁵⁵ *Offe*, Demokratisierung der Demokratie, S. 17.

²⁵⁶ *Arndt*, ZaöRV 2008, S. 247, 250; *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 163.

²⁵⁷ *Meyer-Ladewig*, Europäische Menschenrechtskonvention, Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Art. 3, Rn. 10.

²⁵⁸ Mit Bezug zur Rechtsprechung des EGMR, *Frenz*, Rechtstheorie 41 (2010), S. 400, 413.

²⁵⁹ Siehe für eine Übersicht der Wahlsysteme *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 120 ff.

²⁶⁰ Als Schlussfolgerung aus dem Bestehen verschiedener Wahlsysteme *Wild*, Die Gleichheit der Wahl, S. 147.

²⁶¹ EGMR, Urteil vom 10.03.1981, X./Island, DR, Bd. 27, S. 156 ; EGMR, Urteil vom 08.07.2008, Yumak u. Sadak/Türkei, Rep 2008-III, S. 423, § 121.

²⁶² *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 7 ff., abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

²⁶³ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 163.

satz konfrontiert, dem der Staatengleichheit.²⁶⁴ Die Wahlen auf europäischer Ebene sind dahingehend nicht konsistent mit der eigentlich für die Verhältniswahl geltenden Erfolgswertgleichheit. Für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments gilt vielmehr der Grundsatz der degressiven Proportionalität.²⁶⁵

Dieser findet in den Verträgen keine nähere Ausgestaltung, jedoch versteht das Europäische Parlament laut einer EntschlieÙung zu den Wahlen 2014 darunter „[dass] bei der Zuweisung von Sitzen im Europäischen Parlament die im Vertrag über die Europäische Union festgesetzten Mindest- und Höchstzahlen uneingeschränkt ausgeschöpft werden [müssen], damit die Zuweisung der Sitze im Europäischen Parlament die Größe der jeweiligen Bevölkerung der Mitgliedstaaten so genau wie möglich widerspiegelt; das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaates muss vor Auf- und Abrunden auf ganze Zahlen in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren, so dass jedes Mitglied des Europäischen Parlaments aus einem bevölkerungsreichen Mitgliedstaat mehr Bürgerinnen und Bürger vertritt als jedes Mitglied aus einem bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat, und umgekehrt, dass je bevölkerungsreicher ein Mitgliedstaat ist, er desto mehr Anspruch auf eine hohe Zahl von Sitzen hat.“²⁶⁶

Hierbei erhält jeder Mitgliedstaat mindestens 6 und maximal 96 Sitze, wobei insgesamt höchstens 750 Sitze²⁶⁷ im Europäischen Parlament zu vergeben sind. Diese Verteilung stellt letztlich eine Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Bürgern der Mitgliedstaaten dar, da ein Abgeordneter aus den bevölkerungsreichen Ländern mehr Bürgern vertritt, als ein Abgeordneter aus einem bevölkerungsärmeren Land.²⁶⁸ Ob diese Ungleichbehandlung jedoch gegen das europäische Demokratieverständnis verstößt, wird unterschiedlich gesehen. Hierbei besteht die Annahme, dass der Grundsatz der Wahlgleichheit uneingeschränkt auch für die europäische Ebene zu gelten hat.²⁶⁹

Unter Berücksichtigung einer proportionalen Verteilung würde das Europäische Par-

²⁶⁴ BVerfGE 123, 267, 284.

²⁶⁵ Arndt, ZaöRV 2008, S. 247, 253.

²⁶⁶ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Wahlen 2014 (2012/2309(INL)), ABl. C 36 vom 29.1.2016, S. 56–59.

²⁶⁷ In der Sache läuft die Besetzung jedoch auf 751 Mandate hinaus, wenn der Sitz des Präsidenten noch mit einrechnet wird, vgl. hierzu ausführlich Arndt, ZaöRV 2008, S. 247, 253.

²⁶⁸ Wild, Die Gleichheit der Wahl, S. 255, welcher Bezug nimmt auf Huber, Integration, § 14, Rn. 11.

²⁶⁹ Huber, in: Drexel/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, S. 41; Calliess, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 289 f.

lament aufgrund der Fülle der Sitze jedoch funktionsunfähig werden.²⁷⁰ In einem föderalen Gebilde, mit dem die Europäische Union vergleichbar ist,²⁷¹ müssen daher Abweichungen in Form von Ungleichbehandlungen möglich sein.²⁷² Eine Abweichung muss hier in ähnlicher Weise möglich sein wie im Rahmen von Sperrklauseln.

Neben der ungleichen Repräsentation der Bürger im Europäischen Parlament wird auch die unterschiedliche Ausgestaltung des Wahlverfahrens in den Mitgliedstaaten kritisiert.²⁷³ Ein Ausweg hieraus lässt sich nur dadurch finden, dass die gesetzgebenden EU-Organe ihrem Auftrag aus Art. 223 AEUV nachkommen und das Wahlrecht für die Wahl zum Europäischen Parlament für alle Mitgliedstaaten einheitlich regeln. Dadurch ließe sich zumindest eine Annäherung an die Verwirklichung des Grundsatzes der Wahlgleichheit erreichen. Eine Alternative zur degressiven Proportionalität, welche dem Gleichheitsgrundsatz noch stärker gerecht wird, ist bis dato nicht erkennbar.²⁷⁴

e. Freiheit

Neben der Gleichheit der Wahl ist die Freiheit der Wahl ein Grundpfeiler demokratischer Legitimation. Die „Gleichheit in der Freiheit“²⁷⁵ wird als Basis demokratischer Herrschaft sowohl auf nationaler als auch auf unionaler Ebene gesehen.²⁷⁶ Hierbei soll der Einzelne seine Wahlentscheidung ohne Zwang, Beeinflussung und unverfälscht treffen können.²⁷⁷ Neben der Tatsache, dass staatliche Behörden und demzufolge auch die Unionsorgane zu Neutralität verpflichtet sind, müssen auch Rahmenbedingungen

²⁷⁰ *Kotzur/Heidrich*, ZEuS Nr. 3 (2014), S. 259, 263; *Bryde*, in: Gaitanides/Kadelbach/Rodriguez/Iglesias (Hrsg.), *Europa und seine Verfassung*, S. 134; *Zuleeg*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 1058.

²⁷¹ Siehe dazu S. 15 ff. der Arbeit.

²⁷² Mit einer sehr guten Beschreibung anhand der deutschen und amerikanischen föderalen Situation *Huber*, in: Drexel/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), *Europäische Demokratie*, S. 21; kritisch dazu das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil BVerfGE 123, 267, 286, das zurecht darauf verweist, dass eine Abweichung vom Prinzip der Wahlgleichheit hier nur bei Wahlen zur zweiten Kammer hingenommen wird, nicht jedoch bei Wahlen zur ersten Kammer, BVerfGE 123, 267, 286.

²⁷³ Siehe dazu *Kotzur/Heidrich*, ZEuS Nr. 3 (2014), S. 259, 263 mit Verweis auf Weitere.

²⁷⁴ Siehe dazu ausführlich eine differenzierte Ausgestaltung der degressiven Proportionalität i.F.e. Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen, *Arndt*, *ZaöRV* 2008, S. 247, 261 ff.

²⁷⁵ *Böckenförde*, in: Kirchof/Issensee (Hrsg.), *HBStR* Band 2, § 24, Rn. 41.

²⁷⁶ *Kotzur/Heidrich*, ZEuS Nr. 3 (2014), S. 259, 261 f.

²⁷⁷ *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), *AEUV/EUV*, Art. 14 EUV, Rn. 62; *Magiera*, in: Meyer (Hrsg.), *Europäische Grundrechtecharta*, Art. 39 GRCharta, Rn. 27.

geschaffen werden, die eine freie Wahl möglich machen.²⁷⁸ Dazu müssen die Behörden auch aktive Maßnahmen treffen und den Wählern die Kandidaten kenntlich machen, sei es durch Veröffentlichung der Listen oder durch Plakatwerbung.²⁷⁹ Die Wahlkommission muss zumindest ausgewogen besetzt sein, ihre Unabhängigkeit muss garantiert sein und es muss Prävention gegen Missbrauch geben.²⁸⁰

f. Geheime Wahl

Eine geheime Wahl setzt voraus, dass diese unter Ausschluss der Öffentlichkeit, den Wahlaufsehern oder Wahlbeobachtern erfolgt, so dass nur der Wähler Kenntnis von seinem Wahlergebnis hat.²⁸¹ Hierbei ist darauf zu achten, dass der Wahlvorgang an sich geheim ist und auch mit dem Wahlvorgang verknüpfte Dokumente, z. B. die Liste der Abstimmenden, geheim bleiben.²⁸² In seiner Zielrichtung ist die Geheimheit der Wahl eng mit der Freiheit der Wahl verknüpft, da nur derjenige, der ohne Angst vor der Reaktion Dritter wählen kann, in seiner Wahlentscheidung wirklich frei ist.²⁸³

3. Mehrheitsprinzip

Gleichsam der intuitiven Verknüpfung des Demokratiebegriffes mit der Volksherrschaft besteht eine solche ebenso zwischen dem Mehrheitsprinzip und dem demokratischen Entscheidungsverfahren.²⁸⁴ Das Mehrheitsprinzip wird im Rahmen der legitimierenden Entscheidung und innerhalb der darauf folgenden Entscheidungen der Organe relevant. Es gewährleistet sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene, dass die gewählten Organe letztlich auch entscheidungsfähig sind.²⁸⁵ Entschei-

²⁷⁸ *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 8, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014

²⁷⁹ *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 8, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014

²⁸⁰ EGMR, Urteil vom 08.07.2008, Georgian Labour Party/Georgien, Rep. 2008-IV, § 103,110.

²⁸¹ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 120.

²⁸² *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 25, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

²⁸³ Ähnlich *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 160.

²⁸⁴ Mit der Feststellung, dass die Demokratie dadurch in ihrem Bedeutungsgehalt schwerlich erfasst ist *Heun*, Mehrheitsprinzip, S. 13. Siehe ebenso für das Mehrheitsprinzip aussprechend *Giegerich*, *ZaöRV* 2007, S. 351, 355.

²⁸⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG Kommentar, Art. 43 GG, Rn. 73.

dungsfähigkeit ist das Basisargument für die Begründung des Mehrheitsprinzips.²⁸⁶ Auf gesamteuropäischer Ebene gilt grundsätzlich das Mehrheitsprinzip, ausgenommen sind Verfassungsänderungen oder ähnliche grundlegende Entscheidungen.²⁸⁷ In welcher Art und Weise das Mehrheitsprinzip im Einzelfall abgewandelt wird, i. S. v. absoluter, relativer und qualifizierter Mehrheit, kann nicht übergreifend festgelegt werden. Lediglich festzuhalten ist, dass mit stärkerer Annäherung an Einstimmigkeit auch das Erreichen einer Mehrheit, d. h. die geteilte Überzeugung der Entscheidenden schwerer herzustellen ist.²⁸⁸ Mit wachsenden Mehrheitsanforderungen wird folglich der Entscheidungsprozess schwerfälliger, so dass solche Mehrheitsanforderungen immer im Verhältnis zur Wichtigkeit der Entscheidung stehen sollten.

4. Mehrparteiensystem

Parteien sind ein Bündelungsobjekt politisch gleich oder ähnlich ausgerichteter Bürger, die durch die Teilnahme an Wahlen die Zielstellung verfolgen, Machtpositionen in einem Staat zu erlangen.²⁸⁹ Ein erstes Strukturmerkmal der Parteien innerhalb des Demokratiebegriffes ist ihre Pluralität.²⁹⁰ Nur durch mehrere Parteien lassen sich entsprechend der obigen Definition letztlich auch die vielfältigen Interessen und Meinungen der Bürger bündeln. Die Bürger sind somit durch ein vielfältiges Parteienspektrum in der Lage, eine spezifische Richtungsentscheidung zu treffen.²⁹¹ Auch die Formulierung des Art. 10 Abs. 4 EUV legt eine Mehrzahl an Parteien nahe. Ferner sind in allen europäischen Mitgliedstaaten mindestens zwei Parteien im politischen Meinungsspektrum zu erkennen.²⁹² Ein wichtiger Grundsatz zu der parteilichen Arbeit ist neben der bereits erläuterten Chancengleichheit die Freiheit der Parteien.²⁹³ Ihre Gründung und Betätigung ist frei.²⁹⁴ Letztlich zeigt auch ein umfassender Vergleich durch *Weber*,

²⁸⁶ *Heun*, Mehrheitsprinzip, S. 101.

²⁸⁷ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 149.

²⁸⁸ *Heun*, Mehrheitsprinzip, S. 101.

²⁸⁹ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 137.

²⁹⁰ *Democracy Reporting International*, International Consensus: Essential Elements of Democracy, (2011), S. 11, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

²⁹¹ *Huber*, in: Drexel/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, S. 37.

²⁹² Malta ist das einzige Land, das tatsächlich nur ein Zwei-Parteiensystem verkörpert, siehe dazu *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 151.

²⁹³ *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 108.

²⁹⁴ Für Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 66 f.

dass die Parteienfreiheit in allen Mitgliedstaaten Geltung findet.²⁹⁵ Ein weiterer Grundsatz ist das Bestehen und das Respektieren der Opposition.²⁹⁶ Dieser muss die Möglichkeit gegeben werden, ihren Wählerauftrag durch ausreichend Partizipationsrechte im Parlament geltend machen zu können.²⁹⁷

5. Gewaltenteilung

Ein weiterer essentieller Aspekt von Demokratie ist der Grundsatz der Gewaltenteilung. Funktionen der Gewaltentrennung sind zum einen freiheitsschützender und zum anderen herrschaftsrationalisierender Art.²⁹⁸ Die Gewaltentrennung umfasst zunächst das allgemeine Konzept des Bestehens und ein gewisses Maß an Trennung aller drei Gewalten in Form der Exekutive, Legislative und Judikative, wobei ein Fokus auf der Unabhängigkeit der Judikative von den anderen beiden Gewalten liegt.²⁹⁹ Eine solche Trennung führen alle Mitgliedstaaten der Union durch.³⁰⁰

Das Prinzip der Gewaltentrennung ist jedoch nicht im Sinne einer strikten formellen Trennung zu verstehen, vielmehr finden auch Verschränkungen zwischen den Gewalten in Form von „checks and balances“ statt.³⁰¹ Mit Blick auf die Verschränkungen zwischen der Legislative und der Exekutive im Sinne von „checks and balances“³⁰² ist

²⁹⁵ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 138; *Europarat*, Resolution 1601 (2008), Rn. 8; in: BT/Drucksache 16/10709, S. 23.

²⁹⁶ *Grawert*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), FS Quaritsch, S. 108; *Riedel*, in: Müller-Graff/ Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S.77, 95; *Heun*, Mehrheitsprinzip, S. 154 f. setzt eine Opposition als Folge des Mehrparteiensystems voraus und schlussfolgert, dass die polare Struktur und die Härte der Opposition mit zunehmender Parteienanzahl abnimmt.

²⁹⁷ *Democracy Reporting International*, International Consensus: Essential Elements of Democracy, (2011), S. 8, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

²⁹⁸ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 167.

²⁹⁹ Das Prinzip der Gewaltenteilung wird in allen Mitgliedstaaten gewährleistet, auch wenn es an einer expliziten Nennung fehlen sollte, *Kimmel*, in: Gabriel/Kropp (Hrsg.), Die EU Staaten im Vergleich, S. 71 mit Verweis auf EGMR,Urteil vom 28.05.2002, Stafford/Vereinigtes Königreich, Rep 2002-IV, S. 115, § 78; vom 24.11.1994, Beaumartin/Frankreich, Serie A, Bd. 296 B, § 38; vom 12.05.2005, Öcalan/Turkey, Rep 2005-IV, S. 151, §112 und 114; vom 06.03.2003, Kleyn and Others/Niederlande, Rep 2003-VI, S. 61,§ 193 und 200; vom 28.10.1999, Zielinski and Pradal & Gonzales/Frankreich, Rep 1999-VII, S. 95, § 57; vom 09.12.1994, Stran Greek Refineries and Stratis Andreadi/Griechenlands, Serie A, Bd. 301-B, § 49; Bericht des Ministerrates des Europarates, The Council of Europe and the rule of law, abrufbar unter: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1374477&Site=CM#P157_19413, zuletzt abgerufen am 05.11.14, Rn. 38. Ebenso *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 64, 72 f., der das Staatsoberhaupt einzeln auflistet.

³⁰⁰ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 168.

³⁰¹ *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 11.

³⁰² *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 107 mit Verweis auf u. a. *Häberle*, Europäische Verfassungslehre, S. 408.

für alle Mitgliedstaaten zu konstatieren, dass einerseits eine enge Verbindung zwischen der Mehrheit im Parlament und der Regierung besteht, andererseits Kontrollfunktionen seitens des Parlamentes gegenüber der Regierung wahrgenommen werden.³⁰³ Darüber hinaus hängt das Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative zum größten Teil von dem vorhandenen politischen System ab.³⁰⁴ Hierbei gilt aufgrund der unterschiedlichen politischen Systeme in den Mitgliedstaaten als übergreifendes Kriterium, dass keine Überkonzentration auf Seiten der Exekutive entstehen darf.³⁰⁵ In diesem Sinne müssen die Legislativkompetenzen hauptsächlich beim Parlament verbleiben und dürfen nicht exzessiv an die Exekutive übertragen oder von dieser an sich gerissen werden.³⁰⁶

Ein Blick auf die Unionsebene zeigt, dass das grundsätzliche Trennungsgebot an Exekutive, Legislative und Judikative, wie es auf mitgliedstaatlicher Ebene betrieben wird, nur für die Judikative Geltung findet. Jene soll auf die Gewährleistung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge achten.³⁰⁷ In den weiteren Bereichen der Exekutive und Legislative erfüllen die Unionsorgane entweder nur Teilfunktionen oder haben mit den Mitgliedstaaten geteilte Kompetenzen.³⁰⁸ Der EuGH hat dabei das Prinzip des „institutionellen Gleichgewichts“ geprägt.³⁰⁹ Per definitionem wird darunter ein „Zustand der Ausgewogenheit von Machtausübung und ihrer Kontrolle zwischen den Organen der EU“ ähnlich dem Prinzip von „checks and balances“ verstanden.³¹⁰ Die Organe sollen ihre Befugnisse unter Achtung der Befugnisse der anderen Organe ausüben. Verstöße können mit einer Klage vor dem EuGH geahndet werden.³¹¹ Die Umsetzung dieses Prinzips gestaltet sich in Kombination mit

³⁰³ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 73; *Lorz*, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, S. 106 f.; *Hoffmeister*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), *Handbook on European Enlargement*, S. 87, 94.

³⁰⁴ *Democracy Reporting International*, *International Consensus: Essential Elements of Democracy*, (2011), S. 8, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

³⁰⁵ *Democracy Reporting International*, *International Consensus: Essential Elements of Democracy*, (2011), S. 9, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

³⁰⁶ *Democracy Reporting International*, *International Consensus: Essential Elements of Democracy*, (2011), S. 8, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

³⁰⁷ *Weber*, *Europäische Verfassungsvergleichung*, S. 176 f.

³⁰⁸ *Schorkopf*, *Homogenität in der EU*, S. 98.

³⁰⁹ *Weber*, *Europäische Verfassungsvergleichung*, S. 176 mit Verweis EuGH, Urteil vom 13.06.1958, Meroni/Hohe Behörde, Rs. 9/56-, Slg. 1958, ECLI:EU:C:1958:7, Rn. 11.

³¹⁰ *Bergmann*, *Handlexikon der Europäischen Union*, Begriff: Institutionelles Gleichgewicht.

³¹¹ EuGH, Urteil vom 04.10.1991, Parlament/Rat, Rs. C-70/88, Slg. 1990 I, EU:C:1991:373, Rn. 1 ff.

der auch durch den Lissaboner Vertrag durchgeführten Stärkung des Europäischen Parlamentes (Teil der Legislative) und der Kommission (Exekutive) als schrittweiser Prozess,³¹² der momentan noch nicht ausdefiniert genug ist, um die Gewaltenteilung auf europäischer Ebene genauer zu bestimmen.³¹³ Somit kann letztlich für die Unionsebene geschlussfolgert werden, dass das Prinzip der Gewaltenteilung zumindest funktional erfüllt ist.³¹⁴ Bezüglich der Mitgliedstaaten ist stets der Kontext der Verfassungen oder der verfassungsähnlichen Strukturen in den Blick zu nehmen. Jede Verfassung balanciert ihre eigenen Strukturen aus und muss als Basis beachten, dass ein Mehr an Macht mit einem Mehr an Kontrolle einhergehen muss und insgesamt ein ausgeglichenes System entsteht.³¹⁵ Alle Staatsgewalt ist ferner an die Gesetze gebunden,³¹⁶ wobei die explizite Ausgestaltung dieser Gesetzesbindung im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit analysiert wird.

6. Öffentliche Beteiligungsrechte

Das Demokratieprinzip wird außerdem durch verschiedene bürgerrechtliche Aspekte ergänzt, die eine Überschneidung zum Menschenrechtsschutz aus Art. 2 EUV aufweisen und mit der Verwirklichung der demokratischen Kernelemente untrennbar verknüpft sind.³¹⁷ Im Anschluss an die bereits dargestellte Notwendigkeit von Parteien in einer demokratischen Staatssphäre folgt die spezielle Rolle der Parteien für eine politische Meinungsbildung der Bürger. Auch hier legt man wiederum das Verständnis der EMRK zu Grunde, das den Grundsätzen der Wahl die demokratiebezogenen Freiheiten in Form von Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit (Art. 10 EMRK), der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK) sowie den Grundsatz der

³¹² *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, Begriff: Institutionelles Gleichgewicht.

³¹³ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 13 EUV, Rn. 34.

³¹⁴ *Schorkopf*, Homogenität in der EU, S. 98; *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 84; *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 81 mit Verweis auf *Schweizer/Hummer*, Europarecht, S. 231.

³¹⁵ *Venedig-Kommission* zur vierten Verfassungsänderung in Ungarn (Zusammenfassung), abrufbar unter: http://www.venice.coe.int/Newsletter/NEWSLETTER_2013_03/1_HUN_EN.html, zuletzt abgerufen am 03.03.2016.

³¹⁶ *Democracy Reporting International*, International Consensus: Essential Elements of Democracy, (2011), S. 8, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=international-consensus-essential-elements-of-democracy, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

³¹⁷ Hierzu wird auf die Ausführungen zur Abgrenzung zwischen den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte verwiesen, siehe S. 31 ff. der Arbeit.

Nichtdiskriminierung (Art. 14 EMRK) zur Seite stellt.³¹⁸ Die gleichen Rechte werden auch durch die GRCharta auf Unionsebene gesichert.³¹⁹ Diese Grundrechte werden zusammenfassend als Kommunikationsgrundrechte und funktionale Grundlage der Demokratie beschrieben.³²⁰ Sie dienen zum einen dem Herbeiführen der Wahlen und im Nachgang der Kontrolle der gewählten Vertreter.³²¹

7. Direkte Demokratieelemente und Transparenz

Neben der Wahl der repräsentativen Demokratie als Form der Herrschaftsausübung werden auch direktdemokratische Elemente innerhalb der Mitgliedstaaten und auf Unionsebene als essentiell erachtet. Die Ausgestaltung innerhalb der Mitgliedstaaten ist sehr vielfältig. In Deutschland werden direktdemokratische Elemente durch das Grundgesetz nur in geringem Maße gesichert.³²² In den anderen Mitgliedstaaten gibt es eine stärkere Einbindung des Volkes.³²³ Auch auf Unionsebene wurde durch Art. 11 Abs. 4 EUV ein direktdemokratisches Element i. F. d. europäischen Bürgerinitiative eingeführt. Direkt-demokratische Elemente treten jedoch in allen Mitgliedstaaten nur als ergänzende Prozesse hinzu.³²⁴ Ein wirklicher Konsens darüber, ob hieraus ein Mindestmaß an direktdemokratischen Elementen auch für die Mitgliedstaaten verbindlich ist, lässt sich nicht erkennen.³²⁵ Hierfür sind die weiteren Entwicklungen abzuwarten.

Dies gilt auch für die Transparenzaspekte des Art. 11 Abs. 1 und 2 EUV, Art. 296 Abs. 2 AEUV. Das Kriterium, Entscheidungen für den Bürger offener und ersichtlicher zu gestalten, ist ein auf europäischer Ebene ausgestalteter Aspekt gem.

³¹⁸ Huber, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 499; ebenso auf diese Rechte verweisend, *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 10, 26, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

³¹⁹ Art. 11 GRCharta Meinungs- und Informationsfreiheit, Art. 12 GRCharta Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Art. 21 GRCharta Grundsatz der Nichtdiskriminierung.

³²⁰ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 69; Mit Verweis auf die Meinungs- und Pressefreiheit und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, *Venedig-Kommission*, Verhaltenskodex für Wahlen, S. 26, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger), zuletzt abgerufen am 29.09.2014.

³²¹ Wenn auch zur deutschen Rechtslage aber übertragbar Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 150-152 f.

³²² Vgl. Art. 29 Abs. 2, 3 GG.

³²³ Siehe z.B. Italien, Österreich und Spanien, überblickend dargestellt durch Weber, Europäische Verfassungs-vergleichung, S. 125 ff.

³²⁴ Kimmel, Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, Einführung, XXIII.

³²⁵ Knauff, DÖV 2010, S. 631, 634.

Art. 15 AEUV,³²⁶ der momentan lediglich für unionsrechtliche Bereiche relevant ist. Generelle Transparenzerfordernisse stellen jedoch eine wesentliche Schnittstelle zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dar. Denn nur wenn der Bürger ausreichend Kenntnisse über das staatliche Handeln hat, kann er Amtsträger auch zur Verantwortung ziehen. Daher muss Transparenz auch in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden.³²⁷ Die Ausgestaltung, insbesondere im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze, ist jedoch noch zu unterschiedlich entwickelt, als dass ein dahingehender Mindeststandard formuliert werden kann.³²⁸

8. Ergebnis

Demokratiestärkung war ein zentraler Punkt bei der Schaffung des Verfassungsentwurfes³²⁹ und auch bei seiner Weiterführung durch den Lissaboner Vertrag. Damit geht eine Festigung des Demokratiebegriffes einher, die das Problem des fehlenden umfassenden Tatbestandsverständnisses, welches bereits bei den Prinzipien nach Art. 6 EUV a.F bestand, aufgreift.³³⁰

Letztlich zeigt sich nach vorangegangener Analyse für das europäische Demokratieverständnis zunächst ein gemeinsamer Kern in Form eines durch Wahlen hervorgegangenen Parlamentes. Dieses Verständnis wird durch das Bekenntnis der Union zur repräsentativen Demokratie in Art. 11 EUV und die Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments bestätigt.³³¹ Ferner gelten in einem Mindestmaß die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, freien, geheimen, gleichen und periodischen Wahl. Um diese zu ermöglichen, sind ferner ein Mehrparteiensystem, die Achtung der entsprechenden Kommunikationsgrundrechte und das Mehrheitsprinzip durch den europäischen Demokratiebegriff abgedeckt. Nur durch sie entsteht ein pluralistisches politisches System, welches als demokratisch eingeordnet werden kann. Die durch die

³²⁶ *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 67.

³²⁷ *Nettesheim*, *EuR* 2003, S. 36, 47.

³²⁸ *Debus*, in: *Geersdorf/Paal*, *Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht*, § 1 IFG, Rn. 51.

³²⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/01, Anlage I (Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union).

³³⁰ *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 34 f.

³³¹ Zusammengefasst wurden die Entscheidungsbefugnisse im Gesetzgebungsverfahren gestärkt, die Haushaltsbefugnisse erweitert und die Beteiligung an der Wahl des Kommissionspräsidenten und der Ernennung der Kommission eingefügt, vgl. Art. 223, 225 AEUV, Art. 17 Abs. 7 EUV; zu den Einzelheiten ausführlich *Calliess*, *Die EU nach dem Vertrag von Lissabon*, S.170 ff., der ebenso auf *Schwarze*, *EuR* 2009, 1. Beih. S. 10, 12 verweist. Darauf hinweisend, dass die Stärkung des Europäischen Parlaments als gesetzgebende Körperschaft gestärkt wurde, indem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Normalfall erhoben wurde *Blanke*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte Band VI/1*, § 142, Rn. 3.

Wahl der Bürger und weitere in den Mitgliedstaaten verschiedene Verfahren entstehenden Teile der Staatsgewalt unterliegen dem Prinzip der Gewaltenteilung und -verschränkung. Auch wenn für die Union selbst nicht von einer umfassenden Verwirklichung dieses Demokratieprinzips auszugehen ist, so ist es dennoch notwendig, den maximalen am obigen Konsens herausgearbeiteten Anspruch an die Mitgliedstaaten als bereits voll entwickelte Rechtsgebilde zu stellen.³³² Um es mit *Schorkopfs* Worten zu sagen, ist der Demokratiebegriff „funktional an die rechtliche Gestalt der Union an[zu]passen“.³³³ Für die Mitgliedstaaten besteht hierfür keine Notwendigkeit.³³⁴

V. Rechtsstaatlichkeit

Die Werte Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stehen, wie bereits angedeutet, in einem engen Verhältnis. Dies wird unter anderem in der Zusammenführung beider Begriffe zu einem *demokratischen Rechtsstaat* deutlich, wobei der funktionsfähige Rechtsstaat als Grundlage für das Funktionieren einer Demokratie erachtet wird.³³⁵

Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit entspringt der deutschen Übersetzung des Art. 2 EUV. In der englischen Version³³⁶ ist erwartungsgemäß von der rule of law die Rede, während der französische Terminus Etat de droit³³⁷ und die spanische Version des Estado de Derecho³³⁸ eine Nähe zur deutschen Begrifflichkeit aufweisen.

Auf europäischer Ebene sprechen *Walter Hallstein* und der EuGH von einer Rechtsgemeinschaft.³³⁹

³³² So auch *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 102; a.A. *Bleckmann*, JZ 2001, S. 53, 54.

³³³ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 90.

³³⁴ *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 79.

³³⁵ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 84.

³³⁶ Englische Version (TEU) abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:en:HTML>, zuletzt abgerufen am 06.02.2014; Rule of Law lässt sich besser mit dem Begriff der Herrschaft des Rechts übersetzen.

³³⁷ Französische Version des Vertrages (TUE) abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012M/TXT:FR:PDF>, zuletzt abgerufen am 06.02.2014; wörtliche Übersetzung Staat des Rechts.

³³⁸ Spanische Version des Vertrages (TUE) abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=DE>, zuletzt abgerufen am 05.11.2014; wörtliche Übersetzung ebenfalls „Staat des Rechts“.

³³⁹ So zusammengetragen durch *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 289 mit Bezug EuGH, Urteil vom 23.04.1986, Les Verts/Kommission, Rs. 294/83, Slg. 1986, EU:C:1986:166, Rn. 23 und Gutachten 1/91, Slg. 191, I-6079; *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, S. 51 ff. Letztlich hat sich jedoch eine synonyme Verwendung beider Begriff rule of law und Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene durchgesetzt, siehe dazu *Sommermann*, in: *Magiera/Sommermann* (Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat

Die unterschiedlichen Bezeichnungen lassen bereits erkennen, dass für jeden Mitgliedstaat mit dem Begriff eine andere Bedeutung einhergehen kann. Ähnlich der bereits oben vollzogenen Argumentation, dass es sich bei der EU um keinen Staat handelt, ist die Komposition des Begriffes Rechtsstaatlichkeit im europäischen Kontext nicht wörtlich zu nehmen. Es geht vielmehr darum, anhand dieses Begriffes das Zusammenspiel zwischen Herrschaftsgewalt und deren Ausübung zu beschreiben.³⁴⁰

Tiefergehend wird zwischen formellen/formalen bis hin zu materiellen/substantiellen Rechtsstaatlichkeitskonzepten differenziert.³⁴¹ Daran wird deutlich, dass zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Rahmen noch kein eindeutiger Konsens darüber besteht, „was Rechtsstaatlichkeit bedeutet und wie weit ihr die Regierungssysteme in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollten.“³⁴² Exakt diese Tatsachen machen es schwer, aber nicht unmöglich, Rechtsstaatlichkeit in seinen Kerninhalten, die von allen Mitgliedstaaten und auch der Union geteilt werden, festzuhalten.³⁴³

1. Grundkonzept des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs

Ein erster Ansatzpunkt besteht darin, sich von einem Grundkonzept aus immer weiter an die letztlich bestehende Definition heranzuarbeiten. *Ludwig* orientiert sich an dem „conceptual starting point“ des Hague Instituts, der die Beschränkung hoheitlicher Macht zum Wohle der Individuen einer Gesellschaft zu Grunde legt.³⁴⁴ Der Europarat knüpft an das Machtbeschränkungselement an, welches durch eine Reihe von Prinzipien, wie z. B. das Legalitätsprinzip gewährleistet wird.³⁴⁵ *Wennerström* hat dazu im Zuge der Subtraktionsmethode weitergehend festgestellt, dass ein Mindestmaß an

in Europa, S. 82 f; Neuere Rechtsprechung des EuGH, Urteil vom 03.09.2008, Kadi/Europäischen Rat u. Kommission, verbundene Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Slg. I 2008, EU:C:2008:461, Rn. 81.

³⁴⁰ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 32.

³⁴¹ Zusammengefasst von *Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 288, ebenso zusammengefasst bei *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 61-76.

³⁴² Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 29.05.2013, Nr. 10168/13.

³⁴³ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 61; *Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016, S. 22.

³⁴⁴ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 26 mit Verweis auf Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL), Rule of Law Inventory Report, S. 12.

³⁴⁵ Siehe Europarat, The Council of Europe and the Rule of Law – An Overview, 2008, CM(2008)170, Rn. 31.

Rechtssicherheit besteht, wenn eine Gesetzgebung vorliegt, die generell anwendbar, klar sowie verständlich ist, hauptsächlich mit zukünftiger Wirkung ergeht und veröffentlicht wird.³⁴⁶ Darüber hinaus zieht er eine gedankliche Linie zwischen den formalen und materiellen Elementen der Rechtsstaatlichkeit und versucht das europäische Verständnis zwischen diesen beiden Aspekten zu verorten.³⁴⁷

a. Grundkonzept nach *Wennerström*

Beginnend mit der „rule by law“, sich darüber hinaus steigernd durch das Prinzip von Gesetzmäßigkeit und sich im formalen Definitionsbereich erschöpfend durch das Hinzuziehen demokratischer und rechtmäßiger Elemente, bildet er eine erste Ausgangsbasis für mögliche Rechtsstaatlichkeitsaspekte. Während die ersten beiden Kriterien keiner genaueren Erläuterung bedürfen und noch im Fortlauf ergänzt werden, so erscheint das letzte Kriterium unpräzise. Gemeint ist keine Verschmelzung zwischen dem Demokratie- und dem Rechtsstaatlichkeitsbegriff, sondern vielmehr eine klare Schnittmenge. Diese kennzeichnet sich im formalen Bereich dadurch, dass das Einverständnis der Regierten, d.h. der Bürger, Ausgangspunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der Regierenden ist.³⁴⁸ Diese Aspekte kennzeichnen laut *Wennerström* eine formale Rechtsstaatlichkeitsdefinition.

Eine rein formale Definition kann jedoch, wie bereits die Ausarbeitung zum Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte zeigt, im Rahmen des Art. 2 EUV nicht gemeint sein.

Einen Schritt weiter folgt die engste Definition der materiellen Rechtsstaatlichkeit, die eine generelle prozessuale Gewährleistung von Menschenrechten verlangt.³⁴⁹ Auf nächster Stufe tritt die Menschenwürde, gegebenenfalls ergänzt durch die Justizgrundrechte, in ihren materiellen Gehalten hinzu, bis letztlich durch das Hinzufügen sozialer und weiterer Rechte die abschließende Stufe der materiellen Rechtsstaatlichkeit erreicht wird.³⁵⁰ Für die europäische Rechtsstaatlichkeitsdefinition stellt *Wennerström* letztlich fest, dass diese den *Vorrang des Rechts, die Gewaltenteilung, die Rechtsüberprüfungsmöglichkeit und den Schutz der Menschenrechte, vorrangig den der prozes-*

³⁴⁶ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 87.

³⁴⁷ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 92 ff.

³⁴⁸ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 94.

³⁴⁹ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 94.

³⁵⁰ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 95 f.

sualen Rechte bzw. die rechtliche Durchsetzung aller Rechte, umfasst.³⁵¹ Demnach stellt sein Rechtsstaatsbegriff letztlich eine Mischung aus formalen und materiellen Komponenten dar.³⁵²

b. Rechtsstaatlichkeitsdefinition der Venedig-Kommission – Entwicklung 2011-2016

Auch die *Venedig-Kommission* hat 2011 einen wichtigen Beitrag zur Definition von Rechtsstaatlichkeit geleistet, indem sie aus einer Zusammenschau nationaler und internationaler Rechtstexte eine Übersicht zu den Aspekten der Rechtsstaatlichkeit erstellt hat.³⁵³ Diese umfasst *den Legalitätsgrundsatz, den Grundsatz der Rechtssicherheit, das Willkürverbot, den Zugang zu unabhängigen und unparteiischen Gerichten, die auch Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen zulassen, den Respekt für Menschenrechte,³⁵⁴ und die Nicht-Diskriminierung und Gleichbehandlung vor dem Gesetz.*³⁵⁵ 2016 wurde diese Zusammenstellung nochmals überarbeitet und eine „Rule of Law Checklist“ veröffentlicht, anhand derer es möglich sein soll, das rechtsstaatliche Gefüge zu bewerten.³⁵⁶ Diese aktuelle Checkliste der Venedig-Kommission

³⁵¹ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 155; eine ähnliche Zusammenstellung ist zu finden bei *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 47.

³⁵² So auch *Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016, S. 28, 34, 44.

³⁵³ *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD (2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016. Auch die Europäische Kommission beruft sich in ihrem neuen Vorschlag für ein Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren auf die tragende Rolle der Venedig-Kommission zur Herausarbeitung einer Rechtsstaatlichkeitsdefinition, Kommunikation von der Kommission zum Europäischen Parlament und dem Rat: A new framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, S. 4. Hierbei erscheint das Konzept der Rechtsstaatlichkeit auf europäischer Ebene klarer umrissen zu sein als das der Demokratie, siehe dazu *Grundrechteagentur*, Opinion 2/2016-Art. 2, S. 7, abrufbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-opinion-rule-of-law-art-2-02-2016_en.pdf, zuletzt abgerufen am 25.04.2016.

³⁵⁴ Hierbei versteht die *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD (2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 12 den Menschenrechtsschutz im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit nicht umfassend, sondern verweist auf die Menschenrechte, die einen formalen Bezug zur Rechtsstaatlichkeit haben, wie z.B. das Recht auf ein faires Verfahren Art. 6 EMRK oder der Grundsatz *ne bis in idem* des Artikel 4 des 7. Protokolls zur EMRK, auf welche in dem entsprechenden Abschnitt zum gerichtlichen Rechtsschutz eingegangen wird.

³⁵⁵ *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD (2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 10. Eine ähnliche Übersicht lässt sich auch bei *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 81 ff. finden; die Grundrechte einzeln betrachtend *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, S. 82 f.

³⁵⁶ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

(2016) ist explizit mit dem Zweck verfasst worden, auch den Unionsorganen eine Definitionsgrundlage für ihre Rechtsstaatlichkeitsbewertungen an die Hand zu geben. Die Liste umfasst angelehnt an die Ausarbeitung 2011 *den Legalitätsgrundsatz, das Erfordernis der Rechtssicherheit, das Willkürverbot, die Gleichheit vor dem Gesetz, das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht*. Gleiche Inhalte deklariert auch die EU-Kommission in ihrem neuen Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit des Art. 2 EUV.³⁵⁷ Die EU-Kommission erfasst nochmals den Respekt für die Menschenrechte im Rahmen des Rechts auf eine faire gerichtliche Überprüfung; ebenso wie die Venedig-Kommission in ihrer Auflistung 2011. Die neue Checklist der Venedig-Kommission (2016) nimmt hierzu eine Differenzierung vor.³⁵⁸ Der Respekt für die Menschenrechte wird nicht mehr als einzelner Definitionspunkt aufgeführt. Es werden vielmehr die Menschenrechte explizit aufgelistet, die eine spezifische Verbindung zur Rechtsstaatlichkeit haben. Das sind die Menschenrechte, die der prozessualen Durchsetzung von Menschenrechten dienen, insbesondere das *Recht auf Zugang zu einem Gericht* und das *Recht auf einen fairen Prozess*. Diese Zusammenstellungen sprechen insgesamt für einen europäischen Rechtsstaatlichkeitsbegriff, der sowohl formelle als auch materielle Aspekte aufweist.³⁵⁹

2. Einzelaspekte des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs

a. Legalitätsgrundsatz

An erster Stelle steht der Legalitätsgrundsatz, der die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Gewaltausübung ausgestaltet.³⁶⁰ Sich von der Begriffszusammensetzung *Rechtsstaatlichkeit* herantastend, geht es zunächst um das Verhältnis zwischen Recht

³⁵⁷ Im Folgenden auch als Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren bezeichnet, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf, zuletzt abgerufen am 04.02.2015, ähnlich *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 47; ebenso *Knauff*, DÖV 2010, S.631, 634.

³⁵⁸ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 38, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016; siehe tierfergehend den nächsten Gliederungspunkt.

³⁵⁹ *Hummer*, EuR 2015, S. 625, 630; so auch Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012) (116810/EU XXIV.GP), abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10168-2013-INIT/de/pdf>, zuletzt angerufen am 26.10.2016.

³⁶⁰ *Schäffer*, in: Magiera/Sommermann (Hrsg.), *Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa*, S. 17, 19; *Serini*, *Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip*, S. 87; für die EMRK-Ebene bestätigend *Meyer-Ladewig*, in: *Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon*, S. 237.

und dem Staat, das heißt der öffentlichen Gewalt.³⁶¹ Wichtig ist zuvorderst, dass zwischen Recht und Staat eine Bindung besteht und zwar die Bindung der staatlichen Gewalt an das und durch das Recht.³⁶²

Dazu formuliert *Callies*, dass es Sinn und Zweck des Rechtsstaatsprinzips ist, die Freiheit des Individuums dadurch zu sichern, dass hoheitliche Gewalt rechtlich gebunden wird.³⁶³ Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit weist demnach eine ausgeprägte Schutzperspektive gegenüber dem Individuum auf. Im Rahmen des Legalitätsprinzips gilt daher, dass der Gesetzgebungsprozess transparent, zurechenbar, demokratisch und pluralistisch sein muss.³⁶⁴

Die Festschreibung von Rechtsstaatlichkeit soll dazu führen, dass staatliche Willkür ausgeschlossen wird und das staatliche Vorgehen für den Einzelnen berechenbar und vorhersehbar ist.³⁶⁵ Dies konkretisiert sich dadurch, dass zum einen der Verfassung und zum anderen den Parlamentsgesetzen in Form des Vorrangs des Gesetzes ein besonderer Status zukommt.³⁶⁶ Nähergehend bedeutet dies den Vorrang der Verfassung vor allen anderen Normen und die Bindung der Richter an die Verfassung.³⁶⁷ Die einfachgesetzlichen Normen müssen, soweit eine Verfassung vorliegt, auf ihre dahingehende Konformität überprüfbar sein. Diesbezüglich ist es im europäischen Vergleich irrelevant, ob dies durch eine gerichtliche und anderweitige Überprüfung geschieht.³⁶⁸ Eine die Verfassung sichernde Verfassungsgerichtsbarkeit existiert ferner nicht in allen Mitgliedstaaten und kann daher nicht als Teil des Rechtsstaatsprinzips angesehen werden.³⁶⁹

³⁶¹ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 58.

³⁶² *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 63; *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 3.

³⁶³ *Callies*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 289; ebenso *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 57.

³⁶⁴ Annex I zu COM(2014) 158 final; mit Bezug auf die Rechtsprechung des *EuGH*, Urteil vom 29.04.2004, CAS *Succhi di Frutta*/ Kommission, Rs. T-226/01, Slg. I-2004, EU:C:2004:236, Rn. 63.

³⁶⁵ *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 6.

³⁶⁶ *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 63, 226; *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 15; als kontinentaleuropäische Ausformung des Rechtsstaatsprinzips bezeichnend, *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 7.

³⁶⁷ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 153 mit dem Verweis, dass selbst das durch Case Law geprägte britische Recht eine ähnliche Vorgehensweise für *fundamental laws* hat wie z.B. anhand der Magna Charta erkennbar ist.

³⁶⁸ Mit Blick auf die unterschiedliche Ausgestaltung von Verfassungsgerichtsbarkeiten *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 44, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁶⁹ Dazu auch *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 99; *Hofmann*, Die Bindung staatlicher Macht, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 7.

Der Vorrang des Gesetzes umfasst die Bindung der Exekutive an die Gesetze³⁷⁰, gekennzeichnet durch die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung³⁷¹ und den Vorrang von Parlamentsgesetzen.³⁷² Auch die Legislative ist an die Gesetze gebunden, solange sie jene nicht aufhebt oder ändert.³⁷³ In Großbritannien gilt im Unterschied zu den anderen Mitgliedstaaten der EU die „sovereignty of parliament“, welches zur Folge hat, dass das Parlament jedes Gesetz mit einem neuen abändern kann.

Auch auf Unionsebene finden der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes ebenfalls ihre Ausgestaltung. Terminologisch ist dahingehend von einem Vorrang der Verträge zu sprechen, der voraussetzt, dass jedes Handeln der Union den höherrangigen Normen entspricht, so dass eine unionale Normenhierarchie entsteht.³⁷⁴ Der Vorbehalt des Gesetzes gestaltet sich auf Unionsebene als Vorbehalt einer kompetenzbegründenden Norm oder Vorbehalt der Verträge aus, der zur Folge hat, dass jeder abgeleitete Rechtsakt eine Rechtsgrundlage haben muss, die sich auf die Unionsverträge zurückführen lässt.³⁷⁵ Hinsichtlich der Ausgestaltung in absolute, relative und formale Gesetzesvorbehalte gibt es keinen mitgliedstaatlichen und damit auch keinen unionalen Konsens.³⁷⁶

b. Rechtssicherheit

Weitergehend konkretisiert der Begriff der Rechtssicherheit das Rechtsstaatsprinzip. Dieser umfasst das Rückwirkungsverbot,³⁷⁷ den Bestimmtheitsgrundsatz und den Ver-

³⁷⁰ Der Begriff der Gesetze ist weit zu verstehen und umfasst Verfassungsrechte, internationales Recht, Verordnungen, Richterrecht und Gewohnheitsrecht, siehe *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 46, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁷¹ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 54 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 21.09.1989, Hoechst/Kommission, verb. RS 46/87 und 227/88, Slg.1989, EU:C:1989:337, Rn. 19.

³⁷² *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 153 f.

³⁷³ *Merten*, Demokratie und Rechtsstaat in der Verfassung Rumäniens, in: Magiera u. a. (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, S. 259, 260.

³⁷⁴ *Bogdandy*, Grundprinzipien, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 44; *EuGH*, Urteil vom 23.04.1986, Les Verts/Kommission, Rs. 294/83, Slg. 1986, EU:C:1986:166, Rn. 23.

³⁷⁵ *Bogdandy*, Grundprinzipien, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 46; *EuGH*, Urteil vom 21.09.1989, Hoechst/Kommission, verb. RS 46/87 und 227/88, Slg.1989, EU:C:1989:337, Rn. 19. Für die Eingriffsverwaltung ist der Vorbehalt des Gesetzes uneingeschränkt anerkannt, für die Leistungsverwaltung ist dies nicht der Fall, *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 9.

³⁷⁶ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 155.

³⁷⁷ Zum Rückwirkungsverbot auf Unionsebene *EuGH*, Urteil vom 05.10.1988, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Rs. C-210/87, Slg. 1988, EU:C:1988:476, Rn.10.

trauensschutz.³⁷⁸ Das Rückwirkungsverbot legt grundsätzlich fest, dass sich die Geltungsdauer eines Rechtsaktes nicht auf den Zeitraum vor seinem Erlass beziehen darf.³⁷⁹ Der EuGH bezieht sich dazu auf die echte Rückwirkung und unterscheidet ein formelles Kriterium nach obiger Definition und ein materielles Kriterium.³⁸⁰ Das materielle Kriterium sei erfüllt, wenn ein Rechtsakt an bereits abgeschlossene Vorgänge in der Vergangenheit anknüpfe, die noch fortdauernde Rechtswirkungen haben.³⁸¹ Durch den Bestimmtheitsgrundsatz ist der Gesetzgeber gebunden, Gesetze vor ihrer Anwendung zu veröffentlichen und sie so zu fassen, dass der Bürger sein Handeln an den Gesetzen ausrichten kann³⁸² sowie stets einen Zugang zu dem ihn bindenden Recht haben muss.³⁸³ Diese Regelung findet seine europarechtliche Ausgestaltung in Art. 297 Abs. 2 AEUV. Im Zuge dessen kann auch auf das Erfordernis der Begründung beim Erlass von Rechtsakten verwiesen werden, welches in Art. 296 Uabs. 2 AEUV geregelt ist. Im Rahmen von Ermessensausübung muss das ermächtigende Gesetz den Rahmen des gegebenen Ermessens vorsehen.³⁸⁴ Der Vertrauensschutz umfasst das Vertrauen des Einzelnen auf den Fortbestand eines rechtlichen Bezugsrahmens, wenn die Voraussetzungen eines Vertrauenstatbestandes sowie eines schutzwürdigen Vertrauens erfüllt sind und eine Interessenabwägung durchge-

³⁷⁸ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 157; Bestimmtheitsgebot zumindest für den strafrechtlichen Bereich anerkennend *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 64.

³⁷⁹ *EuGH*, Urteil vom 05.10.1988, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Rs. C-210/87, Slg. 1988, EU:C:1988:476, Rn. 10.

³⁸⁰ Eine entsprechende Übersicht der Rechtsprechung des *EuGH* und die Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG dargestellt bei *Günther*, *EuZW* 2009, S. 329, 329 ff; zur echten Rückwirkung und diese auch so bezeichnend *EuGH*, Urteil vom 16.02.1982, SPA Metallurgica Rumi/Kommission, Rs. 258/80, Slg. 1982 -0048, EU:C:1982:56, Rn. 10.

³⁸¹ *EuGH*, Urteil vom 16.02.1982, SPA Metallurgica Rumi/Kommission, Rs. 258/80, Slg. 1982 -0048, EU:C:1982:56, Rn. 10.

³⁸² *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD(2011) 003 rev. Study No. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 10; *Meyer-Ladewig*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 237 mit Verweis auf die entsprechende Rechtsprechung.

³⁸³ *Kochenov/Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 24 (2015), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598199, zuletzt abgerufen am 13.10.2016.

³⁸³ *Kochenov/Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 24 (2015), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598199, zuletzt abgerufen am 13.10.2016.

³⁸⁴ *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD (2011) 003 rev. Study No. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 11; bestätigend erneut *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

führt wurde.³⁸⁵ Als weitere nicht unmittelbar mit der Rechtssicherheit, aber mit der final durchzusetzenden Gerichtsentscheidung zusammenhängend, ist die Staatshaftung als zwingender Teil des Rechtsstaatsprinzips zu nennen, der allen Mitgliedstaaten und der EU gemeinsam ist.³⁸⁶ Die geltenden Voraussetzungen verlangen, „daß die den Organen vorgeworfene Handlung rechtswidrig und ein tatsächlicher Schaden eingetreten ist sowie daß zwischen der Handlung und dem behaupteten Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht.“³⁸⁷ Darüber hinaus gilt für die Judikative, dass finale Rechtsentscheidungen auch letztentscheidend sind, in diesem Sinne durchgesetzt und veröffentlicht werden müssen.³⁸⁸

c. Unabhängigkeit der Judikative

Die Unabhängigkeit der Judikative umfasst zwei Aspekte. Hierzu zählt auf der einen Seite der bereits im Rahmen der Gewaltenteilung beschriebene Aspekt der Trennung der gesamten Judikative von den anderen beiden Gewalten, insbesondere mit einem Fokus auf die Exekutive.³⁸⁹ Hieraus folgt zum einen die Inkompatibilität des Richtersamts mit einem anderen Amt innerhalb der anderen Gewalten. Auf der anderen Seite bedarf es einer Sicherung der persönlichen Stellung der Richter.³⁹⁰ Richter sollen frei sein von externer Einflussnahme, in erster Linie politischer Einflussnahme und Manipulation seitens der Exekutive.³⁹¹ Dahingehend spielen die Ernennungskriterien, die Amtsdauer, Garantien gegen äußere Einflussnahme, insbesondere ein ausreichendes

³⁸⁵ Ludwig, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 55 mit Verweis auf *EuGH*, Urteil vom 04.07.1973, Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Rs. 1/73, Slg. 1973, EU:C:1973:78, Rn. 6; ferner u.a. *EuGH*, Urteil vom 12.05.1998, Steff-Houlberg, Rs. C-366/95, Slg. 1998 I-02661, EU:C:1998:216, Rn. 14 ff.

³⁸⁶ Haftung der EU in Art. 340 AEUV; *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 106 mit Verweis auf *Pfab*, Staatshaftung in Deutschland, S. 172 ff. und *EuGH*, Urteil vom 19.11.1991, Frankovich/ Italien, verb. Rs. C-6 u C-9/90, Slg. I-1991, EU:C:1991:428, Rn. 35; *Schorkopf*, Homogenität, S. 95.

³⁸⁷ Mit Verweis auf die Rechtsprechung des EuGH *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 340 AEUV, Rn. 7.

³⁸⁸ *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD (2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 11; *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 57, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016; *Meyer-Ladewig*, The Rule of Law in the Case Law of Strasbourg Court, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 246 mit Verweis auf *EGMR*, Urteil vom 08.04.2004, Assanidze/ Georgien, Rep. 2004-II.

³⁸⁹ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 74, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁰ *Lorz*, in: Müller-Graff/Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 105.

³⁹¹ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 74, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

Budget zur Korruptionsvermeidung,³⁹² eine essentielle Rolle.³⁹³ Zur Ernennung der Richter müssen objektive Kriterien angelegt werden und es darf zu keinen willkürlichen Abberufungen und Versetzungen kommen.³⁹⁴

Die gerichtliche Entscheidungspraxis sollte lediglich durch übergeordnete Gerichte überprüft werden.³⁹⁵

Gleiche Maßstäbe gelten im Bereich der Staatsanwaltschaft, auch wenn es keinen einheitlichen Standard zur Organisation innerhalb der Staatsanwaltschaft gibt.³⁹⁶ Die Rechtsanwaltskammer ist eine weitere Institution, welche unabhängig und unparteiisch sein muss, um die Unabhängigkeit der gesamten Judikative zu ermöglichen. Hierzu sind ebenfalls objektive Kriterien für die anwaltliche Zulassung und für Disziplinarmaßnahmen notwendig.³⁹⁷ Die gerichtsinterne Fallzuweisung soll ebenfalls nach objektiven Kriterien erfolgen, insbesondere die Richterordnung im Vorhinein bestimmt werden, so dass keine persönliche Zuordnung erfolgt.³⁹⁸

d. Gerichtlicher Rechtsschutz

Rechtsschutz wird gewährleistet, wenn entsprechende Verfahren zur Verfügung stehen, die das Recht kontrollieren und durchsetzen.³⁹⁹ Eine funktionierende Judikative, deren Entscheidungen effektiv umgesetzt werden, ist einer der zentralsten Pfeiler der Rechtsstaatlichkeit.⁴⁰⁰

³⁹² Aber auch die Rolle des Generalstaatsanwaltes sollte nicht über die ihm zugeschriebenen Fälle hinausgehen, siehe *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 85, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹³ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 75, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁴ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 75 ff., abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁵ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 87, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁶ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 91, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁷ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 97 ff, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁸ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 88, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

³⁹⁹ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 106; *Rengeling/Kotzur*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, § 1 Einleitung, Rn. 12.

⁴⁰⁰ *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 107, Rn. 110 mit besonderem Verweis auf die Umsetzung von verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

Dem Bürger muss daher rechtliches Gehör verschafft werden.⁴⁰¹ Als zentrale Rechtsschutzorgane fungieren auf Unionsebene gem. Art. 19 Abs. 1 EUV, Art. 256 AEUV der Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte.⁴⁰² Auch die Verschränkung der nationalen und der unionalen Ebene stellt einen wichtigen Aspekt des europäischen Rechtsstaatlichkeitsverständnisses dar.⁴⁰³ Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) ist diese Verschränkung als Kooperationsverfahren ausgestaltet, was auch mit einer Angewiesenheit auf die „Vorlagefreudigkeit“ der Mitgliedstaaten beschrieben werden kann.⁴⁰⁴ Daher wird dem Vorabentscheidungsverfahren Art. 47 GRCharta zur Seite gestellt, welcher die Einklagbarkeit subjektiver Rechte der Unionsbürger regelt. Darüber hinaus bleibt es bei der Beschränkung des Art. 19 Abs. 3 EUV, der nur die in den Verträgen geregelten Verfahren umfasst und dementsprechend keine Leistungs- bzw. Unterlassungsklage umfasst.⁴⁰⁵ Nichtsdestotrotz genügen die genannten Aspekte, um gerichtlichen Rechtsschutz auf Unionsebene zu gewährleisten.⁴⁰⁶ Daneben hat der EuGH auch das Prinzip der ordnungsgemäßen Verwaltung anerkannt, das neben dem Zugang zur Verwaltung im Anschluss, wenn nötig, den Zugang zum Gericht umfasst.⁴⁰⁷ Dieser soll eine unparteiische und sorgfältige Bewertung des Sachverhaltes und ausreichende Begründung der Entscheidung gewährleisten.⁴⁰⁸

⁴⁰¹ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 106; *Scholler*, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 160: Grundrechte und Rechtskultur auf dem Weg nach Europa, S. 287; *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 155.

⁴⁰² *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 97.

⁴⁰³ Siehe dazu *Bogdandy*, in: *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 42 f.

⁴⁰⁴ *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 267 AEUV, Rn. 34. Die mitgliedstaatlichen Gerichte müssen dem EuGH eine Rechtsfrage, die sich mit Materien des Art. 267 lit a und/oder b AEUV beschäftigt, vorlegen und deren Entscheidung muss nach den Kriterien des EuGH erforderlich sein.

⁴⁰⁵ *Rengeling/Kotzur*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, § 1 Einleitung, Rn. 13.

⁴⁰⁶ *Rengeling/Kotzur*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, § 1 Einleitung, Rn. 13.

⁴⁰⁷ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 57. Dazu zählen weitergehend, dass dem Bürger ein Anspruch auf Akteneinsicht verschafft wird, das Verfahren in einer angemessenen Verfahrensdauer abläuft und die Möglichkeit der Stellungnahme besteht.

⁴⁰⁸ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 57 mit Verweis auf *EuGH*, Urteil vom 21.11.1991, Hauptzollamt München Mitte/TU München Rs. C-269/90, Slg. 1991, I-5495, EU:C:1991:438, Rn. 14.

Mit Blick auf die Mitgliedstaaten werden auch in diesen umfassend Gerichte mit der Aufgabe der Rechtsprechung betraut und es gibt dahingehend eine flächendeckende Rechtsweggarantie.⁴⁰⁹

e. Recht auf ein faires Verfahren

Zur Konkretisierung des Rechtshilfesystems, welches generell zu bestehen hat, legen Art. 6 EMRK und Art. 47 GRCharta ein Recht auf ein faires Verfahren fest.⁴¹⁰ Von Art. 47 GRCharta sind auch dem gerichtlichen Verfahren möglicherweise vorausgehende anderweitige Verfahren erfasst.⁴¹¹ Um ein faires Verfahren zu garantieren, müssen Richter unabhängig und unparteiisch sein.⁴¹² Ferner müssen sie einer Verfassungs- und Gesetzesbindung unterliegen.⁴¹³ Mit Blick auf die Judikative gilt ferner der Grundsatz des Art. 6 EMRK, dass das Gericht stets durch ein Gesetz eingerichtet sein muss.⁴¹⁴ Art. 13 EMRK legt einen Effektivitätsgrundsatz für Beschwerden jeglicher Art fest, welcher erfüllt ist, wenn das Rechtsmittel grundsätzlich geeignet ist, einen konventionswidrigen Zustand zu beseitigen und einen rechtskonformen Zustand wiederherzustellen.⁴¹⁵ Unter Hinzuziehung des EU Justice Scoreboards der EU-Kommission, welches die Funktionsweise der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme untersucht, gehen für die Effektivität der Judikative als Untersuchungspunkte die Länge des Verfahrens, die Anzahl abgeschlossener Verfahren und noch anhängiger

⁴⁰⁹ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 155 f; *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 306 verweisend auf *EuGH*, Urteil vom 15.05.1986, Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Rs. 222/84, Slg. 1986, EU:C:1986:206, Rn. 18.

⁴¹⁰ *Scholler*, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 160: Grundrechte und Rechtskultur auf dem Weg nach Europa, S. 287. Selbiger Schutz geht auch von Art. 47 CRCharta aus, *EuGH*, Urteil vom 03.10. 2013, P Inuit Tapiriit Kanatami und andere/Parlament und Rat, Rs.-583/11 (noch nicht veröffentlicht); *EuGH*, Urteil vom 29.06.2010, Strafverfahren gegen E und F, Rs.-550/09, Slg. 2010, EU:C:2010:382, Rn. 44; *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 106.

⁴¹¹ *Eser*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 47 EUV, Rn. 10.

⁴¹² *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD(2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 12; sich auf die Beurteilungen der Kommission innerhalb ihrer Erweiterungsstrategien beziehend *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 205; *Meyer-Ladewig*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 242 f; Council of Europe Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum adopted 17.11.2010: Judges: Independence, efficiency and responsibilities, S. 7.

⁴¹³ *Hofmann*, in: Hofmann/Marko/Merli/Wiederin (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, S. 10.

⁴¹⁴ *EGMR*, Urteil vom 12.07.2007, Jorgic/Deutschland, Rep. 2007-III, S. 263, Rn. 65.

⁴¹⁵ *Schäffer*, in: Magiera/Sommermann (Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa, S. 17, 46. Gleiches Recht gewährleistet auch Art. 47 GRCharta vgl. dazu, *Eser*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 47 GRCharta, Rn. 19.

Verfahren hervor.⁴¹⁶ Eine präzisere Angabe zur Feststellung, ab wann keine Effektivität mehr gewährleistet ist, gibt es nicht.

Über die bereits genannten allgemeinen Verfahrensgrundsätze hinaus gelten der Grundsatz der Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens, *nulla poena sine lege* gem. Art. 49 Abs. 1 GRCharta, *ne bis in idem* gem. Art. 50 GRCharta und die Unschuldsvermutung für das gerichtliche Verfahren.⁴¹⁷ Ebenso gilt das *legal privilege*, das die Vertraulichkeit des Schriftverkehrs zwischen Mandanten und Anwalt regelt.⁴¹⁸

f. Gleichheitsgrundsatz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit

Ferner sind der Gleichheitsgrundsatz und das Gebot der Nichtdiskriminierung ein essentieller Teil des Rechtsstaatlichkeitsprinzips, welche durch die Art. 20 und 21 der GRCharta gewährleistet werden.⁴¹⁹ Der Gleichheitsgrundsatz erfasst die Gleichheit vor dem Gesetz (Anwendungsgleichheit)⁴²⁰ und die Gleichheit unter dem Gesetz (Rechtssetzungsgleichheit) als Teil eines umfassenden Willkürverbots.⁴²¹ Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird von allen Mitgliedstaaten geteilt, die spezifischen Merkmale sind jedoch in sehr unterschiedlicher Form ausgestaltet, so dass hier im Detail kein allgemeiner Konsens hergestellt werden kann.⁴²² Art. 21 GRCharta kann nicht pauschal für alle Mitgliedstaaten im Bereich des nationalen Rechts gelten, da die GRCharta nach Art. 51 Abs. 1 GRCharta die Mitgliedstaaten grundsätzlich nur bei Ausführung des Unionsrechts bindet.

⁴¹⁶ EU Justice Scoreboard 2015, S. 6, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf, zuletzt abgerufen am 26.03.2015; Das Scoreboard überprüft darüber hinaus Qualitätsmerkmale der Judikative (Monitoring, Evaluierung, Konfliktbewältigungsmechanismen etc.) und die Unabhängigkeit der Richter (strukturell und wahrgenommen) und sieht damit einzelne Aspekte, weist jedoch einen starken Mangel dahingehend auf einen Gesamtzusammenhang herzustellen, siehe *Lane-Scheppele*, *Governance* 26 (2013) 4, S. 559-562.

⁴¹⁷ *Venedig-Kommission*, Report on the Rule of Law, The Rule of Law (2011) CDL-AD(2011) 003 rev. Study no. 512/2009, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e), zuletzt abgerufen am 14.10.2016, S. 12; *Grabenwater/Pabel*, in: Dörr/Grote/Marauhn Hrsg.), EMRK/ GG, Kap. 14, Rn. 109, 155.

⁴¹⁸ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 57.

⁴¹⁹ EuGH, Urteil vom 14.9.2010, Akzo Nobel Chemicals und Akros Chemicals/ Kommission, Rs. C-550/07-P, Slg. 2010-I, EU:C:2010:512, Rn. 54; *Venedig-Kommission*, Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn. 69 ff., abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

⁴²⁰ Gilt als gesicherter Bestand der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, siehe *Hölscheidt*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 20 GRCharta, Rn. 3.

⁴²¹ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung, S. 158.

⁴²² *Hölscheidt*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 21 GRCharta, Rn. 1.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein vor allem auf europäischer Ebene vorangetriebener Aspekt der Rechtsstaatlichkeit, der seit langem durch die Rechtsprechung des EuGH und des EGMR anerkannt und in Art. 5 Abs. 4 EUV für Maßnahmen der Unionsorgane verankert ist.⁴²³ Es geht um eine faire Abwägung zwischen öffentlichen Interessen und den Rechten der Bürger.⁴²⁴ Hierbei müssen die Mittel, die zur Zweckerreichung seitens staatlicher Gewalt eingesetzt werden, geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁴²⁵ Dies bezieht sich sowohl auf die Union bei der Anwendung von Unionsrecht, die Anwendung nationalen Rechts als auch auf die Anwendung europäischen Rechts innerhalb der Mitgliedstaaten.⁴²⁶ Jedoch nimmt der EuGH in der Praxis nur selten die durchaus zentrale Erforderlichkeits- und Angemessenheitsprüfung vor und reduziert den Grundsatz dadurch auf eine Offensichtlichkeitsprüfung.⁴²⁷

g. Ergebnis

Es zeigt sich nach der Analyse des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs ein ähnliches Bild wie im Rahmen des Demokratiebegriffs, indem sich keine zusammenfassende Definition herstellen lässt, sondern eine Charakterisierung durch mehrere Subprinzipien ein Gesamtbild ergibt.

Darüber hinaus werden die Schnittstellen zwischen beiden Begriffen und dem Schutz der Menschenrechte deutlich. Auch wenn keine vollständige tatbestandliche Inkorporation der Menschenrechte unter den Tatbestand der Rechtsstaatlichkeit erfolgt, so weisen mehrere Subprinzipien starke Interdependenzen zum Menschenrechtsschutz auf. Die Rechtsstaatlichkeit dient mit Blick auf die durch sie gewährleistete Rechtsdurchsetzung nach der aktuellen europäischen Interpretation als Grundlage für den

⁴²³ *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 289; ders., in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEU, Art. 5 EUV, Rn. 44 ff.; ebenso *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 303; Übersicht zur EuGH Rechtsprechung, *Kirschel*, EuR 2000, S. 381 ff; *Mangiameli*, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), Treaty on the European Union (TEU), Art. 2 TEU, Rn. 29; zum EGMR *Meyer-Ladewig*, The Rule of Law in the Case Law of Strasbourg Court, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 239.

⁴²⁴ *Meyer-Ladewig*, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), The European Union after Lisbon, S. 239.

⁴²⁵ *EuGH*, Urteil vom 11.07.1989, Schröder/Hauptzollamt Gronau, Rs. C-256/87, Slg. 1989, EU:C:1989:303, Rn. 21. für die Prüfung von Grundrechtseingriffen siehe Art. 52 Abs. 1 GRCharta.

⁴²⁶ *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 126; *Callies*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEU, Kommentar, Art. 5, Rn. 44 mit Verweis auf Weitere.

⁴²⁷ *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, S. 289; ebenso *Classen*, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, S. 303f.

Schutz der Menschenrechte.⁴²⁸ Es erscheint daher richtig, ein gemischt formell-materielles Verständnis anzunehmen, dessen materielle Aspekte in Form der generellen Anerkennung und gerichtlichen Durchsetzung der Menschenrechte, der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit bestehen. Auch der EuGH und der EGMR sehen die Rechtsstaatlichkeit nach einer Gesamtanalyse der obigen Aspekte als ein Konzept mit formellen und materiellen Komponenten.⁴²⁹ Gleiches gilt für die EU-Kommission, welche den Großteil der oben benannten Kernelemente ebenfalls in ihrem neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren zu Grunde legt und damit erstmalig eine zusammengefasste Definition über die Kerninhalte der Rechtsstaatlichkeit zu Tage treten lässt.⁴³⁰ Übergreifend lässt sich für die genannten Subprinzipien zusammenfassen, dass sie dem Prinzip dienen, dass das Recht auch tatsächlich herrscht.⁴³¹ Staatliche Institutionen, welche die Subprinzipien gewährleisten wollen und können, ergeben dahingehend ein funktionierendes rechtsstaatliches Gefüge.⁴³²

⁴²⁸ Diese Differenzierung bestätigend *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's „Rule of Law“ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, ebenso die Kommission i.R.d Eröffnung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens gegen Polen, European Commission Fact Sheet, College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions and Answers, 14.01.2016, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm, zuletzt abgerufen am 14.01.2016. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 12.06.2015; ebenfalls für eine Mischung aus formaler und materieller Rechtsstaatlichkeit, *Pech*, The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union, Jean Monnet Working Paper 04 (2009), S. 48; Venedig-Kommission Rule of Law Checklist CDL-AD(2016)007-e 11-12-03.2016, Rn.38, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

⁴²⁹ Zusammenfassende Kommunikation seitens der EU-Kommission zum Europäischen Parlament und dem Rat: A new framework to strengthen the Rule of Law, S. 4 mit Verweis auf die entsprechende Rechtsprechung des EuGH, Urteil vom 25.07.2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, Rs. C- 50/00-P, Slg. I-2010, EU:C:2002:462 Rn. 38f.; EGMR, Urteil vom 28.05.2002, *Stafford/Vereinigtes Königreich*, Slg. 2002-IV, S. 115, § 63.

⁴³⁰ *Kochenov/Pech*, Upholding the Rule of Law in the EU, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598199, zuletzt abgerufen am 13.10.2016, S. 4 mit Verweis auf das Fehlen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dem Zugang zum Recht und dem Vertrauensschutz, wobei dem Aspekt der Zugangs zum Recht, wie oben vorgenommen, Raum im Rahmen der Rechtssicherheit gegeben werden kann. Ferner ist nach der oben getätigten Ausarbeitung davon auszugehen, dass die EU Kommission die genannten Aspekte von den sechs Oberpunkten als erfasst ansieht, so auch letztlich die Verfasser.

⁴³¹ *Bogdandy*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, im Rahmen eines Vortrages des 70. Juristentages, abrufbar unter: https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016.

⁴³² *Bogdandy*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, im Rahmen eines Vortrages des 70. Juristentages, abrufbar unter: https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016.

VI. Schutz der Menschenrechte

1. Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit

a. Meinungs- und Informationsfreiheit

Die Meinungs- und Pressefreiheit hat als Grundrecht im Vergleich die weitläufigste Anerkennung gefunden,⁴³³ was ihren fundamentalen Charakter unterstreicht.⁴³⁴ Erster Bezugspunkt ist Art. 11 Abs. 1 GRCharta,⁴³⁵ welcher Art. 10 Abs. 1 S. 1, 2 EMRK⁴³⁶ nachempfunden ist. Der Schutzbereich des Art. 11 GRCharta umfasst zunächst das Recht auf freie Meinungsäußerung, Meinungsbildung und die Informationsfreiheit.⁴³⁷ Mit Blick auf Art. 10 EMRK stellt auch Art. 11 GRCharta ein einheitliches Kommunikationsgrundrecht dar, welches die Äußerung, den Empfang und die Recherche von Meinungen und Entsprechendes auch für Informationen via verschiedener Medien schützt.⁴³⁸

Der Terminus Meinung ist weit zu verstehen und umfasst „jede Ansicht, Überzeugung, Einschätzung, Stellungnahme und jedes (Wert)Urteil ohne Rücksicht auf Quali-

⁴³³ *Janis/Kay/Bradley*, European Human Rights Law, S. 235.

⁴³⁴ Dazu *EuGH*, Urteil vom 06.03.2001, Conolly/ Kommission, Rs.C-274/99 P, EU:C:2001:127, Rn. 39: „Wie der Gerichtshof für Menschenrechte entschieden hat, ist die Freiheit der Meinungsäußerung (...) eines der wesentlichen Fundamente einer [demokratischen Gesellschaft] und eine der wichtigsten Voraussetzungen für deren Fortschritt und für die Verwirklichung jedes einzelnen Individuums.“

⁴³⁵ Art. 11 GRCharta: Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.

⁴³⁶ Art. 10 EMRK: Meinungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.

⁴³⁷ *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 11 GRCharta, Rn. 11.

⁴³⁸ *Kühling*, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, S. 83; Art. 10 EMRK als Kommunikationsfreiheit bezeichnend *Peukert*, in: Däubler-Gmelin u.a. (Hrsg.), FS Mahrenholz, S. 277, 282. Die Kommunikationsfreiheit stellt keinen eigenständigen Begriff, sondern umfasst vielmehr als Sammelbezeichnung die Meinungsäußerungsfreiheit und die mit ihr verbundenen weiteren Grundrechtsgarantien der Informations-, Medien-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Wissenschaft und Kunst, *Walter*, in: Grabenwater (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz (EnzEuR Bd. 2), § 12, Rn. 1.

tät und Thematik“,⁴³⁹ folglich „alle möglichen Kommunikationsinhalte“. ⁴⁴⁰ Eine Differenzierung zwischen der reinen Tatsachenmitteilung und einem wertenden Gedanken wird mit Blick auf Art. 10 EMRK nicht vorgenommen. ⁴⁴¹ Ebenso umfasst sind „schockierende, verletzende oder beunruhigende Meinungsäußerungen“. ⁴⁴² Eine wichtige Neuerung nach Verabschiedung der GRCharta ist das Umfassen „neuer Medien“, soweit sie der Individualkommunikation dienen. ⁴⁴³ Damit sichert Art. 11 GRCharta umfassend die aktive und auch passive Kommunikationsfreiheit. ⁴⁴⁴ Diese ist ferner nicht nur aus individualistischer Perspektive, sondern auch aus kollektiver Perspektive mit besonderer Relevanz für die Parteien zu betrachten. ⁴⁴⁵ Parteien müssen in ihrer Funktion als gewählte Repräsentanten auf ihre Belange aufmerksam machen können, um die Wählerinteressen zu verteidigen. ⁴⁴⁶ Hierbei muss auch das zu gewährleistende Meinungsspektrum sehr weit sein, um eine vielfältige politische Diskussion zu ermöglichen, selbst wenn die Demokratie als Staatsform hierdurch kritisiert wird. ⁴⁴⁷

Die Informationsfreiheit fungiert als Gegenstück zur Meinungsfreiheit, da sich nur ein umfassend informierter Bürger auch eine Meinung bilden und darauffolgend, soweit er dies wünscht, äußern kann. ⁴⁴⁸ Im Zuge der Informationsfreiheit wird der gesamte Pro-

⁴³⁹ Siehe dazu mit Verweis auf die entsprechenden Urteile des EGMR *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 1 EUV, Rn. 12; exemplarisch angeführt *EGMR*, Urteil vom 07.12.1976, *Handyside/ Großbritannien*, Serie A, Bd. 24; *EGMR*, Urteil vom 26.04.1979, *Sunday Times/ Großbritannien* — Serie A, Bd. 30 und *EGMR*, Urteil vom 26.04.1995, *Prager und Oberschlick/ Österreich*, Serie A, Bd. 313. Der EuGH beruft sich ebenfalls auf die Urteile des EGMR siehe, Urteil vom 06.03.2001, *Conolly/ Kommission*, Rs.C-274/99 P, EU:C:2001:127, Rn. 39; *EuGH*, Urteil vom 13.12.2001, *Kommission/Cwik*, Rs. C-340/00 P, EU:C:2001:701, Rn. 18.

⁴⁴⁰ *Jarass*, EU-GRCharta, Art. 11 GRCharta, Rn. 7.

⁴⁴¹ *Gets*, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit, S. 24; *Winkler*, Die Grundrechte der Europäischen Union, S. 415.

⁴⁴² *EGMR*, Urteil vom 07.12.1976, *Handyside/Großbritannien*, Serie A, Bd. 24, § 38.

⁴⁴³ *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Art.11 GRCharta, Rn. 12.

⁴⁴⁴ *Winkler*, Die Grundrechte der Europäischen Union, S. 416.

⁴⁴⁵ *Neuwahl/Wheatley*, in: Arnulf/Wincott (Hrsg.), *Accountability and Legitimacy in the European Union*, S. 223, 228.

⁴⁴⁶ *EGMR*, Urteil vom 25.05.1998, *Socialist Party u.a./Türkei*, Rep1998-III, § 34.

⁴⁴⁷ *EGMR*, Urteil vom 25.05.1998, *Socialist Party u.a./Türkei*, Rep1998-III, § 57. Die Grenze ist dann zu ziehen, wenn der Demokratie an sich geschadet wird. Hierzu kann man auf Ähnlichkeiten zur „Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung“ des Art. 21 Abs. 2 GG verweisen.

⁴⁴⁸ *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 393. Hieran lässt sich auch erkennen, dass es keine Pflicht zur Meinungskundgabe gibt siehe dazu *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Art.11 GRCharta, Rn. 11.

zess des Sich-Informierens geschützt, von der Beschaffung und Nutzung von Anlagen zum Empfangen bis hin zum Verarbeiten von Informationen.⁴⁴⁹

b. Medienfreiheit

aa. Allgemeine Kriterien

Die Medienfreiheit wird über Art. 11 Abs. 2 GRCharta gesichert und hat ihren Ursprung in der Pressefreiheit.⁴⁵⁰ Die Medien sind der „public watchdog“ einer Demokratie, da sie es den Bürgern ermöglichen, sich zu informieren, zu wählen und über die Handlung der durch sie legitimierten und ihnen übergeordneten Staatsgewalt zu urteilen, insbesondere im Bereich der Wahlen.⁴⁵¹ Wie weit die Achtung der Freiheit der Medien gehen soll, war bei Schaffung der GRCharta durchaus umstritten. Zunächst war Art. 10 EMRK Vorbild, auch wenn dieser selbst keine ausdrückliche Formulierung der Freiheit und Pluralität der Medien enthält, so geht er jedoch von einer freiheitlichen und pluralen Medienlandschaft aus.⁴⁵² In den Schutzbereich der Medienfreiheit fallen alle Tätigkeiten, die mit der Medienarbeit zusammenhängen, vom Beschaffen der Nachricht bis hin zu ihrer Verbreitung.⁴⁵³ Geschützt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen, was insbesondere für Medienunternehmen relevant ist.⁴⁵⁴ Vom Schutzbereich ist gleichsam erfasst, dass Journalisten ihre Quellen nicht preisgeben müssen.⁴⁵⁵ Sie müssen darüber hinaus einen ausreichenden Zugang zu staatlichen Dokumenten haben, da sonst seitens des Staates durch Zurückhalten staatlicher Dokumente eine Art Zensur entstehen kann.⁴⁵⁶

Bezüglich der öffentlich-rechtlichen Medien lassen sich als europäischer Standard zunächst das Bestehen selbiger und ihre redaktionelle und gestalterische Freiheit festle-

⁴⁴⁹ Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Art. 11 GRCharta, Rn. 8 ff, 12 mit Verweis auf *EGMR*, Urteil vom 22.05.1990, Autronic AG/Schweiz, Serie A, Bd.178; *EGMR*, Urteil vom 29.10.1992, Open Door and Dublin Well Woman /Irland, Serie A, Bd. 246-A.

⁴⁵⁰ Winkler, Die Grundrechte der Europäischen Union, S. 417.

⁴⁵¹ Resolution des Europäischen Parlament 2016/C 55/06 vom 21.05.2013, EU 2011/2246 (INI), EU Charter: Standards für die Medienfreiheit innerhalb Europas, Punkt A, ABl. der EU C 55, S. 33-42.

⁴⁵² Bär, Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 157.

⁴⁵³ Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, Art. 11 GRCharta, Rn. 17; Pünder, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17 II 2, Rn. 15.

⁴⁵⁴ Pünder, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17 I, Rn. 9.

⁴⁵⁵ *EGMR*, Urteil vom 06.07.2002, Godwin/UK, Rep 2002-VI, Rn. 59 ff.

⁴⁵⁶ Europäisches Parlament Briefing 2015 Press Freedom in the EU, S. 5, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-554214-Press-freedom-in-the-EU-FINAL.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.09.2015, mit Verweis auf *EGMR*, Urteil vom 14.07.2009, Társaság a Szabadságjogokért/Hungary, Antrag Nr. 37374/05.

gen.⁴⁵⁷ Ihr Auftrag ist es in besonderer Weise durch ihre finanzielle und politische Unabhängigkeit für ein pluralistisches, unabhängiges Programm zu sorgen, um den eingangs beschriebenen Funktionen der Medien gerecht zu werden.⁴⁵⁸

bb. Pluralismus der Medien

Hieran anknüpfend schreibt Art. 11 Abs. 2 GRCharta neben der Freiheit der Medien die Achtung des Pluralismus der Medien fest.⁴⁵⁹ Die Mitgliedstaaten haben sich durch das Protokoll Nr. 29 zu den Verträgen des EUV und AEUV verpflichtet, den Pluralismus der Medien zu wahren. Entscheidet sich ein Staat für das Etablieren öffentlich-rechtlicher Medien, so müssen diese einen pluralistischen, audiovisuellen Service bieten.⁴⁶⁰ Damit verbunden ist zunächst der Erhalt einer Vielfalt innerhalb der Medienlandschaft.⁴⁶¹ Als Gegenstück zur Pluralität versteht man die Einseitigkeit⁴⁶² oder eine Gleichschaltung der Medien. Jedoch stellt die Abgrenzung zum Gegensatz der Pluralität keine alleinige Grundlage für eine Definition dar, wie bereits im Rahmen der Diskussion um die Subtraktionsmethode offen gelegt wurde.⁴⁶³ Sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten lässt sich weitergehend keine einheitliche Verwendung des Begriffes finden.⁴⁶⁴ Eine Annäherung an die Begriffsdefinition muss daher seitens der Funktion und Ziele des Pluralismus der Medien geschehen.⁴⁶⁵ Der pluralistische Medienbereich soll einem Marktplatz gleichkommen „auf dem alle für den Bürger aus Gründen der Meinungsbildung oder der Entfaltung der Persönlichkeit inte-

⁴⁵⁷ Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien 2013, S. 46, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_de.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2015.

⁴⁵⁸ *Lucht*, *ApuZ* 9-10 (2009), S. 26, 29.

⁴⁵⁹ *EGMR*, Urteil vom 07.06.2012, *Centro/Italien*, Serie 2012, Bd. III, § 129 ff.

⁴⁶⁰ *EGMR*, Urteil vom 17.09.2009, *Manole and others/Moldova*, Serie 2009, Bd. IV, § 107.

⁴⁶¹ *Bernsdorff*, in: Meyer (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der EU*, Art. 11 GRCharta, Rn. 18; zusammenfassend *Bär*, *Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, S. 247.

⁴⁶² *Dörr*, *Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa*, S. 42.

⁴⁶³ Exakt aus diesem Grund wurde die Subtraktionsmethode für die Begriffsdefinition abgelehnt.

⁴⁶⁴ Grünbuch der Kommission von 1992, KOM(92) 480 endg., S. 14; darauf verweisend und noch dezidiierter *Bär*, *Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, S. 247, auch die Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates, ABl. L 95 vom 15.04.2010, S. 1–24, spricht Pluralismus in den Medien in den Punkten 8 und 64 der Präambel als wichtigen Punkt an, gibt jedoch keine tiefergehenden Aussagen über den Inhalt.

⁴⁶⁵ So vorgeschlagen von *Bär*, *Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, S. 249.

ressanten und daher relevanten gesellschaftlichen, politischen, kulturellen, weltanschaulichen und geistigen Strömungen angeboten werden“.⁴⁶⁶

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zur EU Charta der Standards für Medienfreiheit in der EU zumindest in einer Übersicht festgelegt, welche Aspekte in die Pluralismusdebatte einbezogen werden sollten.⁴⁶⁷ Es formuliert hierzu, dass Medienpluralismus: „das Zensurverbot, den bereits angesprochenen Quellenschutz und den Schutz von Whistleblowern, Regulierung von politischem oder marktspezifischem Druck, Transparenz, die Arbeitsbedingungen von Journalisten, die Rolle von Regierungsbehörden, kulturelle Diversität, die Entwicklung, Einbeziehung und den Zugang zu neuen Techniken, inklusive dem Zugang zum Internet und transparente und unkonzentrierte Eigentumsverhältnisse im Bereich der Medienunternehmen betrifft.“⁴⁶⁸ Medienpluralismus steht in einem engen Zusammenhang mit der Medienfreiheit, wobei der Medienpluralismus vorrangig die Unabhängigkeit der Medien von „privater, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und/oder politischer Kontrolle“ meint.⁴⁶⁹ Nur wenn an dieser Stelle ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit besteht, kann ein pluralistischer Medienbereich existieren.

Eine entscheidende Rolle im Rahmen der Unabhängigkeit der Medien spielen die Regulierungsbehörden, durch welche politischer und wirtschaftlicher Einfluss genommen werden kann.⁴⁷⁰ Regulierungsbehörden sorgen für die Zulassung von Medienunternehmen. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁴⁷¹ spricht in Art. 30 von un-

⁴⁶⁶ Bär, Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 249, welcher so auch den EuGH und seine Position zur Aufrechterhaltung des Pluralismus zur Wahrung der Meinungsvielfalt versteht.

⁴⁶⁷ Entschließung des Europäischen Parlament vom 21.05.2013, EU 2011/2246 (INI), EU Charta: Standards für die Medienfreiheit innerhalb Europas, Punkt 15, ABl. C 55 vom 12.02.2016, S. 33–43.

⁴⁶⁸ Entschließung des Europäischen Parlament vom 21.05.2013, EU 2011/2246 (INI), EU Charta: Standards für die Medienfreiheit innerhalb Europas, Punkt 15, ABl. C 55 vom 12.02.2016, S. 33–43.

⁴⁶⁹ So zusammengefasst durch *Calderaro/Dobrev*, Exploring the current state of media pluralism and media freedom in the European Union – Political and Social Aspect, S. 19 zitiert nach Bericht der Hocharrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien 2013, S. 15, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_de.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2015.

⁴⁷⁰ Zur Diskussion, ob eine Regulierungsbehörde nötig ist, siehe *Cole/Matzner/Metzdorf/Schweda*, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 29. Für den Fall, dass eine Regulierungsbehörde besteht, muss diese jedoch unabhängig sein. Bestrebungen, die Kriterien für die Unabhängigkeit auch auf europäischer Ebene festzuhalten, werden vorrangig durch die Europäische Regulierungsgruppe für Audiovisuelle Medien vorangetrieben, siehe dazu u. a. Statements und Meetingberichte auf <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-regulators>, zuletzt abgerufen am 28.04.2016.

⁴⁷¹ RICHTLINIE 2010/13/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste)

abhängigen Regulierungsbehörden. Erwägungsgrund 94 zur Richtlinie überlässt es jedoch den Mitgliedstaaten, in welcher Form sie ihre Regulierungsbehörde ausstatten wollen.⁴⁷² Sie sollen lediglich unparteiisch, transparent und den Medienpluralismus fördernd agieren.⁴⁷³ Zur Analyse der Unabhängigkeit von Medienaufsichtsbehörden können eine *de jure* und eine *de facto* Betrachtung bemüht werden.⁴⁷⁴ Zu den *de jure* Kriterien zählen rechtliche Vorschriften, welche die Aufgaben, den Anwendungsbereich, die Befugnisse, die Amtszeit, die Autonomie der Entscheidungsträger, professionelle Ernennungs- und Abberufungskriterien, finanzielle Autonomie, Transparenz und Verantwortlichkeiten regeln.⁴⁷⁵ *De facto* versteht sich der Aspekt der Unabhängigkeit als die Beziehungen der Behörde mit anderen politischen Entscheidungsträgern, welche das Verhalten der Mitglieder, die Autonomie selbiger bei Ausführung ihrer Aufgaben und das generelle Schutzlevel vor politischer Beeinflussung betreffen.⁴⁷⁶ Mit Blick auf diese beiden Perspektiven, lässt sich in der Praxis feststellen, dass in allen europäischen Mitgliedstaaten eine politische Einflussnahme auf die regulierenden Institutionen besteht, insbesondere im Rahmen der Besetzung oder Ernennung von Bediensteten.⁴⁷⁷ Die vollständige Abwesenheit politischer Einflussnahme im Bereich der Medienaufsicht kann daher nicht als europäischer Standard formuliert werden,

⁴⁷² Cole/Matzneller/Metzdorf/Schweda, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 29.

⁴⁷³ Cole/Matzneller/Metzdorf/Schweda, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 29.

⁴⁷⁴ Siehe hierzu die durch die Kommission in Auftrag gegebene INDIREG Studie "Search for Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies", abrufbar unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/en/forschung/search-indicators-independence-and-efficient-functioning-audiovisual-media-services-regula>, zuletzt abgerufen am 28.04.2016.

⁴⁷⁵ Brouillette/Beek, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), Summary of the findings, S. 5, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015; mit einer sehr detaillierten Übersicht INDIREG Studie "Search for Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies", S. 30, abrufbar unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/en/forschung/search-indicators-independence-and-efficient-functioning-audiovisual-media-services-regula>, zuletzt abgerufen am 28.04.2016.

⁴⁷⁶ Brouillette/Beek, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), Summary of the findings, S. 5 f., abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015, mit Verweis auf INDIREG Studie "Search for Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies", abrufbar unter: <https://www.hans-bredow-institut.de/en/forschung/search-indicators-independence-and-efficient-functioning-audiovisual-media-services-regula>, zuletzt abgerufen am 28.04.2016.

⁴⁷⁷ Cole/Matzneller/Metzdorf/Schweda, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 44.

auch wenn Bestrebungen zur Erreichung einer solchen politischen Unabhängigkeit seitens des Europäischen Parlamentes und der EU Kommission bestehen.⁴⁷⁸ Es gilt daher im Einzelfall zu überprüfen, ob die jeweiligen formalen Ausgestaltungen der Regulierungsbehörden auch in der Praxis ausreichend pluralistische Strukturen erkennen lassen. Gleiches gilt für die weiteren angesprochenen Kriterien, die bei der Überprüfung pluralistischer Medienstrukturen hinzugezogen werden sollten. Mangels verbindlicher Detailvorgaben ist letztlich eine Gesamtbetrachtung an Hand der Funktionen und Ziele des Pluralismuskriteriums unter dem Verbot des Entstehens einer einseitigen Medienlandschaft vorzunehmen

2. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit des Art. 12 GRCharta ist als Grundrecht ebenfalls dem Bereich der Kommunikationsgrundrechte zugeordnet.⁴⁷⁹ Die Kombination aus der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit, die sich auf den zivilgesellschaftlichen und politischen Bereich erstreckt und in Abs. 2 die Parteien einbezieht, legt den Grundstein für eine funktionierende und lebendige Demokratie.⁴⁸⁰ Vorbild des Art. 12 GRCharta war wiederum die EMRK in Gestalt des Art. 11 EMRK.⁴⁸¹ Der Schutzbereich des Art. 12 GRCharta umfasst friedliche Versammlungen mehrerer Menschen, die sich zu einem gemeinsamen Zweck zusammenfinden und sich dementsprechend von reinen Ansammlungen unterscheiden.⁴⁸² Art. 12 GRCharta normiert im Unterschied zu Art. 11 EMRK ausdrücklich, dass Versammlungen im politischen Bereich umfasst sind.⁴⁸³ Mit Blick auf Meinungsäußerungen im Rahmen der Versammlung werden diese von Art. 11 GRCharta umfasst.⁴⁸⁴ Darüber hinaus besteht auch das Recht, sich

⁴⁷⁸ Resolution des Europäischen Parlament vom 21.05.2013, EU 2011/2246 (INI), EU Charter: Standards für die Medienfreiheit innerhalb Europas.

⁴⁷⁹ Pünder, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17 III 2; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 12 GRCharta, Rn. 1.

⁴⁸⁰ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 12 GRCharta, Rn. 1.

⁴⁸¹ Jarass, CRCharta, Art. 12 GRCharta, Rn. 6.

⁴⁸² Rixen, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), CRCh, Art. 12 GRCharta, Rn. 5; zur Friedlichkeit EGMR, Urteil vom 01.12.2011, Schwabe und M.G./Deutschland, Rep. 2011-VI, S. 59, § 103 ff.

⁴⁸³ Pünder, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 17, Rn. 37.

⁴⁸⁴ EuGH, Urteil vom 12.06.2003, Schmidberger/ Österreich, Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 77 ff; daran anknüpfend EuGH, Urteil vom 11.12.2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union/ Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti, Rs. C-438/05, Slg I-2007, EU:C:2007:772, Rn. 46; EuGH, Urteil vom 18.12.2007, Laval und Partneri Ltd/ Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Rs. C-319/06, Slg 2008-I, EU:C:2007:809, Rn. 94 ; a.A statt vieler Bröhmer, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Kap. 19, Rn. 115.

zu Vereinigungen zusammenzuschließen und damit über den kurzen Prozess des Sich-Versammelns hinaus einen organisierten Zusammenschluss einer Personenmehrheit zu schaffen.⁴⁸⁵

VII. Ergebnis

Es ist erkennbar, dass die behandelten Werte des Art. 2 EUV in ihren Kernelementen definierbar sind und daher auch im Beitritts- und Sanktionsverfahren rechtlich angewendet werden können. Die Werte des Art. 2 EUV verfolgen jeweils für sich Einzelziele und im Zusammenschluss mit den weiteren Werten des Art. 2 EUV eine Gesamtkonzeption. Diese kann man darin sehen, dass die Werte des Art. 2 EUV sowohl für die Union als auch für die Mitgliedstaaten dafür sorgen sollen, dass rechtlich gebundene, demokratisch zustande gekommene und sich regelmäßig demokratisch erneuernde hoheitliche Gewalt entsteht, welche in der Lage ist, Menschenrechte in entsprechender Form tatsächlich zu gewährleisten.⁴⁸⁶ Zusammengefasst dient die Gewährleistung der Werte des Art. 2 EUV damit der Schaffung einer Werteunion.

Bezüglich der einzelnen Werte ist ferner erkennbar, dass Bemühungen zu einer Festlegung und Weiterentwicklung der Kerngehalte im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene seit 2014 Fortschritte zu erkennen sind. Vor allem aufgrund der Korrelationen zwischen den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte auch diese ebenfalls in ihren Kerngehalten einheitlich seitens der EU bestimmt werden.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ Jarass, GRCh, Art. 12 GRCharta, Rn. 21

⁴⁸⁶ Welche dann wiederum als Grundrechte zu bezeichnen sind.

⁴⁸⁷ Für den Wert der Demokratie, *Democracy Reporting International*, Briefing Paper 49, Juni 2014, Towards a new deal for democracy in Europe, S. 2, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=briefing-paper-49-towards-a-new-deal-for-democracy-in-europe-2, zuletzt abgerufen am 22.08.2016; *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 35, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

3. KAPITEL: DAS BEITRITTSVERFAHREN

Das Beitrittsverfahren zur Europäischen Union ist zentral in Art. 49 EUV geregelt. Es bestimmt sich nach den wenigen Voraussetzungen, die in Art. 49 EUV selbst genannt sind und darüber hinaus nach den Vorgaben des Ratsbeschlusses vom 09.06.1970 über das bei den Beitrittsverhandlungen anzuwendende Verfahren und dessen bestehende Praxis.⁴⁸⁸ Weitere Einzelaspekte des Beitrittsverfahrens beruhen auf verschiedenen Dokumenten der europäischen Organe, insbesondere der EU-Kommission.

A. Der Ablauf des Verfahrens

I. Antragsphase

Das Beitrittsverfahren lässt sich in drei Phasen und 17 einzelne Verfahrensschritte untergliedern.⁴⁸⁹ Im Rahmen der Antragsphase stellt der beitrittswillige Staat einen Antrag an das Land, welches den Vorsitz im Rat hat. Sodann wird der Antrag an den Rat weitergeleitet, welcher daraufhin das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente unterrichtet. Nachdem der Rat die EU-Kommission zur Stellungnahme aufgefordert hat, beginnt diese mit deren Ausarbeitung. Der Stellungnahme der EU-Kommission kommt eine entscheidende Bedeutung zu.⁴⁹⁰ Im Speziellen untersucht die EU-Kommission im Rahmen der Erarbeitung der Stellungnahme, wie weitreichend die politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Vorgaben des Acquis im Beitrittsland erfüllt sind.⁴⁹¹ Dieses Screening dient der Ermittlung von Hauptproblemen, welche die Beitrittskandidaten mit Blick auf die Erfüllung der Beitrittskriterien noch zu lösen haben.⁴⁹²

⁴⁸⁸ Beschluss des Rats vom 09.06.1970 über das bei den Beitrittsverhandlungen anzuwendende Verfahren, abgedruckt in: Europa-Archiv 15-16/1970, D 350.

⁴⁸⁹ Übersicht nach *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 7 mit Verweis auf *Preston*, *Enlargement and Integration in the European Union*, S. 10 ff.

⁴⁹⁰ *Knauff*, DÖV 2010, S. 631, 637.

⁴⁹¹ Durch einen Vergleich von Acquis und nationaler Rechtslage, *Lippert*, *Integration* 2/2005, S. 119, 127; *Meng*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EUV, Rn. 88.

⁴⁹² *Lippert*, *Integration* 2/2005, S. 119, 127.

II. Verhandlungsphase

1. Allgemeine Vorgaben

Die Verhandlungsphase wird erst eröffnet, wenn zumindest die politischen Kriterien in einem bestimmten Maß eingehalten werden.⁴⁹³ Wird die Verleihung des Kandidatenstatus und eventuell gleichzeitig eine Befürwortung zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen durch die EU-Kommission ausgesprochen, so bedarf es ferner einer Entscheidung des Europäischen Rates, die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen und dem Land damit den offiziellen Kandidatenstatus zu verleihen.⁴⁹⁴ Die Rolle des Europäischen Rates ergibt sich nicht aus Art. 49 EUV, sondern aus Art. 15 Abs. 1 EUV. Dadurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich bei dem Beitrittsverfahren gleichsam um eine politische Angelegenheit handelt.⁴⁹⁵ Im Fall einer positiven Entscheidung des Europäischen Rates wird sodann die Verhandlungsphase eröffnet. In dieser scheint die EU-Kommission laut Art. 49 Abs. 1 S. 3 EUV nur mit einer weiteren Stellungnahme beteiligt zu sein. Ihre Rolle geht jedoch über den Wortlaut der Norm hinaus, da sie i. R. d. Organpraxis und ihren anderweitig zugewiesenen Kompetenzen die Fortschrittsberichte und Erweiterungsstrategien zu den Beitrittskandidaten verfasst, an den Verhandlungen teilnimmt und einen Erweiterungskommissar stellt.⁴⁹⁶ Daher ist die EU-Kommission neben dem Rat der Europäischen Union ein weiteres zentrales, wenn nicht sogar das stärkste, Organ innerhalb der Beitrittsverhandlungen.⁴⁹⁷ Diese Rolle begründet sich darin, dass die EU-Kommission als Hüterin der Verträge letztlich auch zur Durchsetzung des Unionsrechts gegenüber dem potentiellen neuen Mitgliedstaat befugt ist, eine über die Periode des Ratsvorsitzes bestehende Beständigkeit aufweist und vor allem über den notwendigen Sachverstand verfügt.⁴⁹⁸ Innerhalb der vorbereitenden Phase der Beitrittsverhandlungen wird für jedes Land spezifisch ein Ver-

⁴⁹³ *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 471; *Herrnfeld*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EUV, Rn. 5; *Tiede/Spiesberger/Bogedain*, EuR 2014, S. 129, 131; *Hoffmeister*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement A Commentary on the Enlargement Process, S. 87, 99. Welches Maß der Einhaltung an dieser Stelle des Verfahrens vorzuweisen ist, klärt sich im weiteren Verlauf der Arbeit.

⁴⁹⁴ *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 133.

⁴⁹⁵ *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 30.

⁴⁹⁶ Zusammenfassend *Knauff*, DÖV 2010, S. 631, 637 mit Verweis auf *Meng*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EUV, Rn. 102 f; *Vedder*, in: ders./Heintschel von Heinegg (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 30; *Hillion*, in: Hillion (Hrsg.), EU Enlargement, S. 1, 13.

⁴⁹⁷ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 59 mit Verweis auf *Isak*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 146 ff.

⁴⁹⁸ *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 30.

handlungsrahmen auf Vorschlag der EU-Kommission hin einstimmig durch den Rat beschlossen.⁴⁹⁹

Die darauffolgenden substantiellen Beitrittsverhandlungen werden auf regierungsübergreifenden Konferenzen geführt, die aus Ministern und Botschaftern der Mitgliedstaaten bestehen.⁵⁰⁰ Hierbei werden die Verhandlungskapitel einzeln bearbeitet und erst geschlossen, nachdem, falls vorliegend, die durch den Rat vorgegebenen Benchmarks erreicht wurden und die Mitgliedstaaten, üblicherweise in der Zusammenkunft des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, einer Schließung des Verhandlungskapitels zustimmen.⁵⁰¹

2. Detaillierter Ablauf der Verhandlungen

Bis zur Eröffnung der Verhandlungen einzelner Kapitel durchläuft der Beitrittskandidat ein spezielles Screeningverfahren.⁵⁰² Nachdem die EU-Kommission dem Kandidatenland den Acquis⁵⁰³ erläutert hat (Phase I des Screening Prozesses), präsentiert das Kandidatenland sein eigenes Erfüllungsniveau hinsichtlich des Acquis (Phase II bilaterales Screening).⁵⁰⁴ Das Screening umfasst neben den Bereichen des Acquis auch eine Überprüfung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien des Europäischen Rates (Kopenhagener Kriterien). Die Ergebnisse dieses Screenings werden dem Rat in einem Screeningbericht präsentiert.⁵⁰⁵ Der Bericht umfasst falls nötig die Empfehlung für das Setzen von Eröffnungsbenchmarks, welche den Fokus auf die wichtigsten Reformen innerhalb des jeweiligen Kapitels legen.⁵⁰⁶ Die Beitrittsarbeitsgruppe des Rates und COREPER (Ausschuss der Ständigen Vertreter)⁵⁰⁷ entscheiden daraufhin, ob die Ver-

⁴⁹⁹ *Tiede/Spiesberger/Bogedain*, EuR 2014, S. 129, 142; *Ludwig*, Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 75.

⁵⁰⁰ *Tiede/Spiesberger/Bogedain*, EuR 2014, S. 129, 142.

⁵⁰¹ EU-Kommission, Erweiterungspolitik, Übersicht in englischer Sprache abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en , zuletzt abgerufen am 03.03.2015.

⁵⁰² Das Screening und das Beitrittsverfahren detailliert darstellend *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 39 ff.

⁵⁰³ Der Begriff Acquis bezieht sich auf den Besitzstand der Union, den sogenannten Acquis communautaire die Gesamtheit des europäischen Rechts in der Union. Die hier zu prüfenden politischen Kriterien stehen grundsätzlich außerhalb dieses Acquis bzw. werden nur vereinzelt im Acquis abgeprüft. Zur Abgrenzung der zu überprüfenden Kriterien wird auf die folgenden Ausführungen verwiesen.

⁵⁰⁴ *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 39.

⁵⁰⁵ EU-Kommission, Erweiterungspolitik, Übersicht in https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en , zuletzt abgerufen am 03.03.2015.

⁵⁰⁶ *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 39 f.

⁵⁰⁷ Vgl. dazu Art. 240 AEUV.

handlungskapitel an Eröffnungsbenchmarks gebunden werden.⁵⁰⁸ Werden Eröffnungsbenchmarks gesetzt, reagiert das Kandidatenland nach Zuleitung der Ergebnisse mit der Einreichung von Aktionsplänen, welche aufzeigen, wie der Beitrittskandidat zur Erfüllung der Eröffnungsbenchmarks gelangen will.⁵⁰⁹ Sobald die Eröffnungsbenchmarks erreicht sind, werden die Verhandlungen auf einer intergouvernementalen Beitrittskonferenz über ein Kapitel formal eröffnet. In diesem Zuge übt die EU-Kommission das sogenannte Monitoring aus, welches dem Europäischen Rat halbjährlich zugeleitet wird.⁵¹⁰ Das Parlament wird ebenfalls regelmäßig über den Fortschritt der Verhandlungen informiert.⁵¹¹ Die EU-Kommission schlägt auf den intergouvernementalen Konferenzen eine gemeinsame Verhandlungsposition vor. Im Rahmen der intergouvernementalen Beitrittskonferenzen werden gleichsam weitere Benchmarks festgelegt, die vor Schließung des Kapitels erfüllt sein müssen. Für die Kapitel 23 und 24, die u. a. für die Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit zugrunde gelegt werden, sollen in Zukunft Aktionspläne mit Zwischenbenchmarks festgelegt werden, um die Umsetzung der nötigen Reformen zu sichern.⁵¹² Sind diese erreicht und die Kriterien umfassend erfüllt, wird auf den intergouvernementalen Konferenzen über die provisorische Schließung von Kapiteln entschieden. Hierbei behält sich der Rat vor, die Kapitel nach Vorschlag durch die EU-Kommission bei Verstößen bzw. Rückschritten wieder zu eröffnen.⁵¹³

Um letztlich zu einem Beitritt des Beitrittskandidaten zu kommen, bedarf es der Mitwirkung weiterer Organe. Neben einer letzten Stellungnahme der EU-Kommission ist die Zustimmung des Europäischen Parlamentes nach Art. 49 Abs. 1 S. 3 EUV notwendig. Diese Zustimmung ist konstitutiv und zeigt die gestärkte Rolle, die das Parlament auch in der Historie des Beitrittsverfahrens erhalten hat.⁵¹⁴ Ferner muss der Rat einen förmlichen, einstimmigen Beitrittsbeschluss fassen, um die Verhandlungsphase abzuschließen.

⁵⁰⁸ Ablauf der Verhandlungen im Folgenden so dargestellt in *Maurer*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), *Handbook on European Enlargement*, S. 87, 119 ff.

⁵⁰⁹ *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 39.

⁵¹⁰ *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 40.

⁵¹¹ Dokument des Europäischen Parlaments zur Erweiterung der EU, abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Beitritt.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.07.2015.

⁵¹² Im Detail unter dem Punkt der Rechtsstaatlichkeit in diesem Kapitel; *Falke/Czauderna*, WiRO 2014, S. 33, 40.

⁵¹³ KOM(2006) 649 endg, S. 7.

⁵¹⁴ *Rötting*, *Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union*, S. 133 mit dem Verweis, dass hierdurch auch die duale Legitimation aus Parlament und Rat zu erkennen ist.

III. Abschlussphase

Zwischen der Verhandlungsphase und der Abschlussphase ist noch einmal genauer zu differenzieren. Während die Union in der Verhandlungsphase mit ihren Organen am Verfahren beteiligt ist, ändert sich dies mit Beginn der Abschlussphase. Die Wirksamkeit des Beitritts hängt in dieser Phase nicht mehr von einem Zutun der Unionsorgane ab, sondern von einem völkerrechtlichen Vertrag, der gem. Art. 49 Abs. 2 EUV zwischen den Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten geschlossen wird.⁵¹⁵ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Rat, in dem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind, sich im Rahmen der Verhandlungsphase einstimmig positiv zu einem Beitritt des Beitrittskandidaten geäußert hat. Folglich liegt bereits einmal die Zustimmung aller Mitgliedstaaten vor. Diese hat eine Indizwirkung auf den Abschluss der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten aus der ersten unionsinternen Sphäre. Wenn sich in Folge dessen alle Mitgliedstaaten in dieser Phase für einen Beitritt aussprechen, so erscheint es wahrscheinlich, dass diese auch den völkerrechtlichen Vertrag abschließen. Dennoch sind beide Sphären getrennt und es gibt unterschiedliche Ansichten über das Bestehen eines Rechtsfolgeermessens der Mitgliedstaaten für den Fall einer positiven Abstimmung im Rat und einer negativen Entscheidung eines einzelnen Mitgliedstaates in der Abschlussphase.⁵¹⁶ Stimmen alle Mitgliedstaaten dem Beitritt in der Abschlussphase zu, so wird der Beitrittsvertrag von allen Mitgliedstaaten und dem Beitrittsland unterzeichnet und muss daraufhin nach innerstaatlichem Recht ratifiziert werden.⁵¹⁷

Die neue Fassung des Art. 49 EUV nimmt in Abs. 1 S. 4 nunmehr auch Bezug auf den Europäischen Rat und dessen Kriterien. Bis zur Reform durch den Lissaboner Vertrag wurde dieses Organ in der Norm des Art. 49 EUV nicht erwähnt,⁵¹⁸ obwohl der Europäische Rat ebenfalls jede Stufe des Beitrittsverfahrens kontrolliert.⁵¹⁹ Er ist ferner in der Lage, die politische Zielrichtung, welche die Erweiterungspolitik einschlägt, ent-

⁵¹⁵ EU-Kommission, Erweiterungspolitik, Übersicht in https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, zuletzt abgerufen am 03.03.2015.

⁵¹⁶ Gegen eine Bindung der Mitgliedstaaten an den Ratsbeschluss *Cremer*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 4.; *Meng*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EUV, Rn. 100; a.A. *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 49 f.

⁵¹⁷ EU-Kommission, Erweiterungspolitik, Übersicht in https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, zuletzt abgerufen am 03.03.2015.

⁵¹⁸ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 58.

⁵¹⁹ Diese Funktion resultiert aus der politischen Leitfunktion des Europäischen Rates gem. Art. 15 Abs. 1 EUV, siehe *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 30.

scheidend zu prägen, wie er es unter anderem durch die Kopenhagener Kriterien aus dem Jahr 1993⁵²⁰ oder die Agenda 2000⁵²¹ getan hat.⁵²²

B. Die materiellen Beitrittsvoraussetzungen

Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV formuliert weiter, dass jeder *europäische* Staat, der die Werte des Art. 2 EUV achtet, Mitglied der Europäischen Union werden kann. Die Werte des Art. 2 EUV werden somit als materielle Beitrittsvoraussetzungen festgelegt.⁵²³ Ferner sind die Kopenhagener Kriterien zu berücksichtigen, vgl. Art. 49 Abs. 1 S. 4 EUV.

I. Europäischer Staat

Zunächst muss es sich bei dem aufzunehmenden Land um einen europäischen Staat handeln. Über die Tatsache hinaus, dass der Antragsteller Staatsqualität aufweisen muss,⁵²⁴ stellt sich die Frage nach dem Kriterium „europäisch“. Mangels Definition im Vertragstext sei zunächst an eine rein geografische Bezugnahme zu denken.⁵²⁵ Jedoch lässt sich die geografische Ausrichtung Europas nicht in alle Richtungen mit eindeutiger Präzision festlegen,⁵²⁶ sodass durchaus eine gewisse geografische Nähe zu fordern ist, welche aber darüber hinaus verlangt, dass der Staat in einem starken geistes- und kulturgeschichtlichen Bezug zu den Werten des Art. 2 EUV steht. Somit ist letztlich eine funktionale Betrachtungsweise für das Kriterium „europäisch“ erforderlich.⁵²⁷

⁵²⁰ Europäischer Rat von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22.06.1993, Bull. EG 6-1993, I.13.

⁵²¹ Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg.

⁵²² Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 58.

⁵²³ Ludwig, Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 63.

⁵²⁴ Pechstein, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), EnzEuR Bd. 1, S. 835.

⁵²⁵ Hoffmeister, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 92 mit Verweis auf Klein, in: Hailbronner u.a. (Hrsg.), Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union, Art. O EUV, Rn. 8.

⁵²⁶ Hierzu im Detail Hoffmeister, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 92; Rötting, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 94 ff.; ebenso Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 2; Bruha/Vogt, VRÜ 1997, S. 477, 480 f.

⁵²⁷ Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 14 mit Bezug auf Wohlfahrt, in: ders./Everling/Glaesner/Sprung (Hrsg.), Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1960, Art. 237 WGV Anm. 2. Ebenso KOM (2006) 649 endg, S. 19. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Kriterium „europäischer Staat“ erfolgt durch Rötting, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 93 ff.

II. Achtung und Förderung der Werte des Art. 2 EUV

Da der materielle Gehalt der Werte bereits in einem ersten Schritt bestimmt ist,⁵²⁸ stellt sich die Frage, wie ein Achten und Fördern der Werte zu verstehen ist. Da sich die Begriffe Achten und Fördern von denen des Gründens und Gemeinsamseins des Art. 2 EUV unterscheiden, stellt sich die Frage, welche Bindungswirkung ein Achten und Fördern der Werte haben soll. Hierbei könnte zunächst aus der Konzeption des Achtens geschlossen werden, dass es sich um ein geringeres Anforderungsniveau handelt, als es für die Union und die Mitgliedstaaten der Fall ist. Da sich jedoch die Beitrittsländer final in dieses Gefüge integrieren sollen, kann an dieser Stelle kein gemindertenes Bindungsniveau angenommen werden. Vielmehr sind die Werte des Art. 2 EUV durch die Beitrittsländer grundsätzlich in gleichem Maße zu achten, wie durch die Mitgliedstaaten. Durch das Erfordernis des Einsetzens für die Förderung der Werte wird eine aktive Haltung hinsichtlich der Umsetzung der Werte verlangt.⁵²⁹ Wie weitgehend diese aktive Haltung sein muss, bleibt jedoch offen und kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Denkbar ist jedoch, dass die Formulierung des Förderns gewählt wurde, um dem Prozesscharakter des Beitrittsverfahrens und der zunehmenden Vertiefung der Werte entlang dieses Prozesses Ausdruck zu verleihen.

III. Einhaltung der Kopenhagener Kriterien

Art. 49 Abs. 1 S. 4 EUV verweist nunmehr explizit auf die bereits zuvor angewandten Kopenhagener Kriterien, die 1993 seitens des Europäischen Rates verabschiedet wurden.⁵³⁰ Die Kopenhagener Kriterien unterteilen sich in ein politisches Kriterium (1), ein wirtschaftliches Kriterium (2), das Acquis-Kriterium (3) und die Fähigkeit der Union zur Aufnahme weiterer Staaten (4).

(1) Das politische Kriterium verlangt eine *institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten.*

⁵²⁸ Siehe Kapitel 2, S. 28 ff. der Arbeit.

⁵²⁹ Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 3.

⁵³⁰ Europäischer Rat von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22.06.1993, in: Bull. EG 6-1993, I.13.

- (2) Das wirtschaftliche Kriterium setzt *eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten*, voraus.
- (3) Das Acquis-Kriterium⁵³¹, auch bezeichnet als die Übernahme des Besitzstandes der EU, erhebt als Anforderung, dass der beitriftswillige Staat die *Fähigkeit (hat), die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen*.⁵³² Im Zusammenhang mit dem Acquis-Kriterium gibt es zu erfüllende Merkmale, die eine Verbindung zu den Werten der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte aufweisen und im Fortlauf ebenfalls analysiert werden.
- (4) Unter der Aufnahmefähigkeit ist die „*Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten*“ zu verstehen.

Relevanz haben für die vorliegende Analyse das politische Kriterium, Teilaspekte des Acquis-Kriteriums und das vierte Kriterium der Aufnahmefähigkeit.

1. Rechtliche Bedeutung der politischen Kopenhagener Kriterien

Nach Art. 49 Abs. 1 S. 4 EUV sind die Kriterien des Europäischen Rates *zu berücksichtigen* sind. Diese Formulierung lässt zwei Vermutungen bezüglich der Verbindlichkeit der politischen Kopenhagener Kriterien zu.⁵³³ Zum einen könnte davon auszugehen sein, dass sie lediglich als unverbindliche politische Kriterien zu deuten sind.⁵³⁴ Hierfür wird u. a. angeführt, dass der Europäische Rat durch die Verabschiedung von Schlussfolgerungen nicht in der Lage sei, verbindliches Recht zu schaffen.⁵³⁵ Daher könnte auch hier angenommen werden, dass durch den Rat verabschiedete Kriterien keine Rechtsbindung hervorrufen. Dem ist historisch bereits entgegenzuhalten, dass

⁵³¹ Mit der im weiteren Verlauf verwendeten Formulierung „Umsetzung des Acquis“ ist die Umsetzung des dritten Beitrittskriteriums gemeint.

⁵³² Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁵³³ These und Optionen aufgeworfen durch *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 168. Die Begriffe politische Kopenhagener Kriterien und politische Kriterien werden synonym verwendet.

⁵³⁴ So früher vertreten *Meng*, in: Groeben/Thiersing/Ehlermann (Hrsg.), Handkommentar zum EU-/ EG- Vertrag, Art. O, Rn. 52, neuerdings aber auch für nicht primärrechtlich aufgenommene Aspekte Rechtsverbindlichkeit annehmend, *Meng*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 58.

⁵³⁵ *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 85 mit Verweis auf die tiefere Darstellung bei *Bruha/Vogt*, VRÜ 1997, S. 477, 485 f.

der Europäische Rat von 1997, der in Luxemburg zusammenkam, die politischen Kriterien als *unabdingbare Voraussetzung* für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen herausstellte.⁵³⁶ Sie wurden mit der Blickrichtung formuliert, bereits im Vorfeld des Beitrittes für eine Annäherung an die Union zu sorgen⁵³⁷ und damit einen langen und umfassenden Prozess zu gestalten. Sie wurden ebenso, wie später die Werte des Art. 2 EUV⁵³⁸ mit der Zielrichtung verabschiedet, ein Mindestmaß an Homogenität zwischen den zukünftigen und den bestehenden Mitgliedstaaten zu schaffen.⁵³⁹ Im Zusammenspiel mit ihrer kontinuierlichen Anwendung im Beitrittsprozess ist es daher vertretbar, von einer gewohnheitsrechtlichen Verbindlichkeit auszugehen, da eine entsprechende *opinio iuris* und Staaten- bzw. Organpraxis bereits vor der primärrechtlichen Inkorporierung bestand.⁵⁴⁰ Ferner erhalten sie insoweit verbindlichen Rechtscharakter, wie sie primärrechtlich kodifiziert sind.⁵⁴¹ Bezüglich der politischen Kopenhagener Kriterien lässt sich eine gewisse primärrechtliche Inkorporierung durch Art. 2 EUV nachweisen.⁵⁴² Entgegen der Bezeichnung als politische Kriterien handelt es sich mithin um rechtlich verbindliche Kriterien.⁵⁴³

2. Gegenüberstellung der politischen Kopenhagener Kriterien und der Werte des Art. 2 EUV

Es stellt sich daher weitergehend die Frage nach dem Verhältnis zwischen den politischen Kopenhagener Kriterien und den Werten des Art. 2 EUV. Die Kopenhagener Kriterien dienten zunächst als Vorlage für die Schaffung des Art. 6 EUV a.F.⁵⁴⁴ Dieser direkte Zusammenhang lässt vorerst die Annahme zu, dass die politischen Kopenhagener Kriterien in den Werten des Art. 2 EUV aufgehen. Dazu sei ein Wortlautvergleich angeführt. Art. 2 EUV formuliert: Die Werte, auf die sich die Union gründet,

⁵³⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Rates von Luxemburg, 12./13. 12. 1997 – C/97/400, Ziff. 25, Hervorhebung durch die Verfasserin.

⁵³⁷ *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 166.

⁵³⁸ Dies galt bereits für die Vorgängernorm Art. 6 EUV a.F.

⁵³⁹ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 23.

⁵⁴⁰ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 63.

⁵⁴¹ Mit der Bezeichnung als „mitgeschriebene“ Beitrittsvoraussetzungen siehe *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 85. Mit Verweis auf die Vorbildfunktion der politischen Kopenhagener Kriterien für die Norm des Art. 6 EUV a.F. *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 167; *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 472 f.; *Bruha/Vogt*, VRÜ 1997, S. 477, 487.

⁵⁴² Wie weitgehend diese ist, wird sich im weiteren Verlauf klären.

⁵⁴³ *Bruha/Vogt*, VRÜ 1997, S. 477, 486; *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 191; *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 23; *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 EUV, Rn. 4; *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 102 f.

⁵⁴⁴ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 86 f, ebenso *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 171.

sind die *Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten* angehören. Das politische Kopenhagener Kriterium statuiert wie folgt: „Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für *demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten* verwirklicht haben, (...)“. Ein Vergleich der kursiv hervorgehobenen Normelemente zeigt eine Übereinstimmung zwischen den untersuchten Werten der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte und den politischen Kriterien.

- a. Verhältnis zwischen den politischen Kopenhagener Kriterien und den Werten des Art. 2 EUV

Aus dieser wörtlichen Übereinstimmung heraus sind für das Verhältnis zwischen den Grundwerten und den politischen Kopenhagener Kriterien, neben der bereits erwähnten Möglichkeit der inhaltlichen Identität beider, zwei weitere Szenarien denkbar: Ein Zurückbleiben der Kopenhagener Kriterien hinter dem Kernbestand der Werte oder ein Hinausgehen der Kopenhagener Kriterien über den Gehalt der Werte.⁵⁴⁵ Ein Unterschreiten der Werte wird durch *Rötting* vor allem mit dem Verweis auf mangelnde effektive Sanktionsmechanismen nach erfolgtem Beitritt abgelehnt.⁵⁴⁶ Fehlende Gewährleistung bereits zum Zeitpunkt des Beitritts können nachbeitrittlich nicht mehr effektiv ausgebessert werden. Würden die Beitrittskandidaten bereits an dieser Stelle auf ein geringeres Maß der politischen Kriterien verpflichtet, so würden sich Defizite nach Aufnahme mangels entsprechender wirksamer Sanktionsmechanismen nicht mehr ausgleichen lassen.⁵⁴⁷

Ein Überschreiten der Werte durch die Kopenhagener Kriterien würde zu einer „Zwei-Klassen-Union“ führen,⁵⁴⁸ indem die Beitrittsländer ein höheres Maß an politischen

⁵⁴⁵ So dargestellt bei *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 168.

⁵⁴⁶ *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 172.

⁵⁴⁷ Zu den Sanktionsmechanismen siehe Kapitel 5 der Arbeit.

⁵⁴⁸ Ein Überschreiten wird durch *Hillion*, in: Hillion (Hrsg.), EU Enlargement, S. 1, 21 angenommen, welcher durch den Verweis der EU-Organe auf die politischen Kopenhagener Kriterien anstelle von Art. 6 EUV a.F. im Rahmen ihrer Erweiterungsdokumente darauf schließt, dass die politischen Kopenhagener Kriterien striktere Bedingungen vorgeben.

Kriterien erfüllen müssten, als die bereits aufgenommenen Mitgliedstaaten. Daher ist eine überwiegend inhaltliche Identität zwischen den politischen Kriterien und den Werten des Art. 2 EUV anzunehmen.⁵⁴⁹ Dennoch erfahren Art. 2 EUV und die politischen Kriterien seitens der Unionsorgane auch weiterhin getrennte Betrachtung im Rahmen des Beitrittsverfahrens. Folglich muss die Unterscheidung zwischen den Werten des Art. 2 EUV und den politischen Kriterien anderer als inhaltlicher Art sein.

b. Ursachen für die getrennte Betrachtung der politischen Kopenhagener Kriterien und der Werte des Art. 2 EUV im Beitrittsverfahren

Zur weitergehenden Differenzierung zwischen den politischen Kopenhagener Kriterien und den Werten des Art. 2 EUV wird vertreten, dass die Werte des Art. 2 EUV strukturelle juristische Vorgaben machen, während die politischen Kopenhagener Kriterien auch rechtlich nicht klar erfassbare, politische Aspekte einbeziehen.⁵⁵⁰ Der bereits durch Art. 2 EUV gesetzte rechtliche Rahmen müsse durch die Kopenhagener Kriterien in ein politisches Prüfprogramm überführt werden.⁵⁵¹ Allein an Hand des Art. 2 EUV kann nicht umfassend erörtert werden, ob z. B. die demokratisch notwendige Pluralität der Medien vorliegt. Ihre daher weiterhin verfolgte Trennung liegt in der Verschiedenheit der Situationen begründet. Dies kann dazu führen, dass im Rahmen der Erweiterungspolitik der Anschein entsteht, die EU-Kommission erwarte von den Beitrittskandidaten ein höheres Maß an Einhaltung durch die politischen Kriterien und damit auch der Werte des Art. 2 EUV. Dies begründet sich darin, dass die politischen Kriterien im Beitrittsverfahren im Rahmen der Erweiterungspraxis inhaltlich kontinuierlich ausgestaltet wurden, da in diesem Bereich stets eine Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien vorgenommen wurde. Im Gegensatz dazu stellte sich die Frage nach der Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV⁵⁵² für die bereits aufgenommenen Mitgliedstaaten, abgesehen von der *causa Österreich*,⁵⁵³ nicht.

Aus dieser Konstellation lässt sich jedoch ein Umkehrschluss für die inhaltliche Ausgestaltung der Werte des Art. 2 EUV ziehen. Die Situation der Erweiterung zwingt die

⁵⁴⁹ Rötting, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 175; Sarcevic, EuR 2002, S. 461, 467; ebenfalls für eine Identität Alsen, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 171 ff.; a.A. Hillion, in: Hillion (Hrsg.), EU Enlargement, S. 1, 21.

⁵⁵⁰ Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 18.

⁵⁵¹ Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 18.

⁵⁵² Und der Vorgängernorm des Art. 6 EUV a.F.

⁵⁵³ Siehe dazu Kapitel 5 der Arbeit.

beteiligten Organe, im Kontext der politischen Kriterien herauszustellen, was im Einzelnen Ausdruck des europäischen Standards ist, damit der Beitrittskandidat sich in das europäische Wertekonzept des Art. 2 EUV einfügt.⁵⁵⁴ Eine Ausformung der politischen Kriterien verkörpert somit idaliter eine gleichzeitige Ausformung der materiellen Gehalte der Werte des Art. 2 EUV. Gelangen die Organe der EU, insbesondere die EU-Kommission, folglich zu einem Kriterium, welches sich als neues Spezifikum der Werte des Art. 2 EUV darstellt, so gilt es zu hinterfragen, ob dies Ausdruck des europäischen Standards ist. Die politischen Kriterien dürfen allerdings nicht unberechtigt über die Strukturvorgaben des gemeinsamen Kernbestandes des Art. 2 EUV hinausgehen. Wird diese Grenze jedoch eingehalten, so können die Aussagen zu den Kopenhagener Kriterien durch ihre politische Prägung innerhalb der Organpraxis der Union vertiefend Auskunft darüber geben, wie die Werte des Art. 2 EUV zu verstehen sind.⁵⁵⁵ Während Art. 2 EUV einen strukturellen Rahmen vorgibt, wird durch die politischen Kriterien ein detaillierteres Prüfprogramm erkennbar.⁵⁵⁶

Es ist daher zum einen herauszuarbeiten, an welchen Stellen im Beitrittsverfahren auf einen zulässigen europäischen Standard verwiesen wird, der in Kongruenz mit dem Werteverständnis des Art. 2 EUV steht. Zum anderen bedarf es einer Analyse, ob und wie die Unionsorgane auf nicht vorhandenen europäischen Standards verweisen, die zu einer inkonsistenten und verzerrenden Ausgestaltung des Erweiterungsprozesses führen.

3. Rechtliche Determinierung der politischen Kopenhagener Kriterien

Die genaue inhaltliche Festlegung der politischen Kriterien gestaltet sich kompliziert, da keines der EU-Organen je eine detaillierte Definition vorgenommen hat und folglich nur Rückschlüsse aus der Organpraxis gezogen werden können.⁵⁵⁷ Jedoch benötigen die offen formulierten Kriterien einen möglichst genauen Definitionsbereich, um den Kandidatenländern als Bewertungsgrundlage dienen zu können. Nach der Festlegung durch den Europäischen Rat ist die Ausgestaltung der politischen Kriterien durch die EU-Kommission erster Anknüpfungspunkt.

⁵⁵⁴ Im Ansatz *Olsen*, *Journal of European Public Policy* 10 (2003) 4, 506, 519.

⁵⁵⁵ *Alsen*, *Der Europäische Integrationsauftrag der EU*, S. 166 f; *Kassner*, *Unionsaufsicht*, S. 87.

⁵⁵⁶ *Ohler*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 18; *Knauff*, *DÖV* 2010, S. 631, 633 f.

⁵⁵⁷ *Wennerström*, *The Rule of Law and the European Union*, S. 168; *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 56.

- a. Die Beitrittsdokumente aus der EU-Kommissionspraxis als Grundlage für die inhaltliche Bestimmung der politischen Kopenhagener Kriterien

Erkenntnisse zum Inhalt der politischen Kriterien sind durch die verschiedenen generellen und staatspezifischen Berichte und Meinungen zum Beitrittsprozess zu gewinnen.⁵⁵⁸ Der Inhalt der Kopenhagener Kriterien konkretisierte sich entlang der vorschreitenden Erweiterung der Union und gewann sukzessiv an Kontur und Substanz.⁵⁵⁹ Die EU-Kommission begann erst durch die Verabschiedung der Kopenhagener Kriterien mit der gezielten Überprüfung der Inhalte der Kriterien, welche zuvor lediglich rudimentär zum Beitrittszeitpunkt abgeprüft wurden.⁵⁶⁰

Das heutige Screening der EU-Kommission bezieht sich nicht nur auf Staaten, die bereits in Beitrittsverhandlungen stehen, sondern auch auf Staaten, mit denen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen im Rahmen der Beitrittsassoziiierung geschlossen wurden. Durch die Einbeziehung dieses Bereiches in den Erweiterungsprozess, wird dieser um eine weitere Phase ergänzt. Beginnend der vorbeitrittlichen Phase (Pre-Accession), welche in die Antragsphase übergeht, folgt nach der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen die Verhandlungsphase, danach die Abschlussphase und die nachbeitrittliche Phase.⁵⁶¹ Vor allem die politischen Kopenhagener Kriterien sind bereits in der vorbeitrittlichen Phase relevant, da der Europäische Rat von Helsinki 1999 geschlussfolgert hat, dass das Erfüllen der politischen Kopenhagener Kriterien eine Voraussetzung für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen darstellt.⁵⁶² Zur Konturierung der Begriffe durch die EU-Kommission dienen daher Dokumente aus allen Phasen des Beitritts, u. a. länderspezifische Analyseberichte, Schlussfolgerungen, Empfehlungen, Fortschrittsberichte, die jährlichen übergreifenden Strategiepapiere,

⁵⁵⁸ *Wennerström*, *The Rule of Law and the European Union*, S. 175. Als Grundlage für die vorliegende Analyse sollen hauptsächlich die relevanten Dokumente seit der Agenda 2000 untersucht werden, da diese einen stabilen Zwischenstand der Erweiterungspolitik der EU wiedergibt und als Ausgangspunkt u. a. für die Analyse und Vertiefung der politischen Kriterien genutzt wurde.

⁵⁵⁹ So auch *Hillion*, in: *Hillion* (Hrsg.), *EU Enlargement*, S. 1, 17.

⁵⁶⁰ *Hillion*, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, *SIEPS* (2010) 6, S. 11, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf, zuletzt abgerufen am 09.09.2015.

⁵⁶¹ Übersicht der Phasen bei *Gateva*, *Post-Accession Conditionality*, *KFG Working Paper*, No. 18 (2010), S. 10, abrufbar unter: http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/WP_18_October_Gateva.pdf, zuletzt abgerufen am 29.10.2015.

⁵⁶² Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Helsinki 1999, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/1993-2003/>, zuletzt abgerufen am 30.07.2016.

Dokumente zu den Beitrittspartnerschaften und den Europapartnerschaften, ebenso die Dokumente mit Bezug zu den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.⁵⁶³

b. Die Struktur der Beitrittsdokumente

Innerhalb der Beitrittsdokumente der EU-Kommission ist keine einheitliche Struktur der Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien zu erkennen. In den Stellungnahmen, regelmäßigen Fortschrittsberichten und einigen Beitrittspartnerschaften wird eine zweigliedrige, strukturierte Prüfung der Kriterien in: (1) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und (2) Menschenrechte und Minderheitenschutz vorgenommen. In den Strategiepapieren der EU-Kommission ist keine einheitliche Untergliederung zu erkennen. Vielmehr geht die EU-Kommission in jedem Prüfungszeitraum problemorientiert vor, wobei in den Jahren seit 2011 ein Fokus auf die Rechtsstaatlichkeit und in der Erweiterungsstrategie 2014-15 wiederum auf alle Grundprinzipien gelegt wurde.⁵⁶⁴ Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen die Dokumente, die im Rahmen der fünften und sechsten Erweiterung und darauffolgend verfasst wurden, da diese einen detaillierteren und koordinierteren Ansatz im Bereich der politischen Kopenhagener Kriterien verfolgen, als zuvor erschienene Beitrittsdokumente.⁵⁶⁵

c. Einzuhaltendes Maß der politischen Kopenhagener Kriterien im Verlauf des Beitrittsprozesses

Der Anspruch der EU-Kommission, die politischen Beitrittskriterien einzuhalten, setzt eine strikte und uneingeschränkte Erfüllung der Bedingungen voraus.⁵⁶⁶ Die Einhaltung der politischen Kriterien und der Werte des Art. 2 EUV wird jedoch in unterschiedlichem Maß und zu verschiedenen Zeitpunkten von den Beitrittskandidaten gefordert. Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV spricht von einem Achten der Werte bei Beantragung

⁵⁶³ Zusammenstellung in noch detaillierterer Weise zu finden bei *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 77.

⁵⁶⁴ Strategiepapiere der Kommission, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 06.03.2015; bereits für die Kompositions- und Strategiepapiere bis 2000 festgestellt *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 86. Hierbei sei darauf verwiesen, dass die EU-Kommission seit 2015 in ihren Fortschrittsberichten eine neue Gliederung vornimmt, welche sowohl im Verlauf des 3. Kapitels beschrieben als auch im Rahmen des 4. Kapitels als Lösungsansatz näher untersucht wird, siehe dazu S. 167 ff. der Arbeit.

⁵⁶⁵ *Hoffmeister*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 103.

⁵⁶⁶ KOM (2006) 649, S. 6; ebenso Europäischer Rat Schlussfolgerungen vom 14./15.12.2006, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/92219.pdf, zuletzt abgerufen am 01.04.2015.

der Mitgliedschaft. Die EU-Kommission verlangt ein Einhalten der politischen Kriterien zum einen bei Eröffnung der Verhandlungen, zum anderen erfolgt am Ende der Beitrittsverhandlungen eine weitere Überprüfung der Gewährleistung. Folglich gibt es einen Maßstab, der zu Beginn der Verhandlungen einzuhalten ist, welcher im Fortgang der Beitrittsverhandlungen bis zum Erreichen des Maßstabs am Ende der Verhandlungen zu vertiefen ist.

Aus den Erkenntnissen zu Art. 2 EUV lässt sich zunächst nur schlussfolgern, dass das hier bestehende Mindestmaß für alle Mitgliedstaaten zu gelten hat. Dieser Maßstab muss dementsprechend am Ende der Verhandlungen bestehen. Davon ausgehend, dass auch die politischen Kopenhagener Kriterien mit diesem Gehalt gleichzusetzen sind, wird die Aussage, dass diese vor Eröffnung der Beitrittsverhandlungen erfüllt sein müssen, relativiert. Sie können im Rahmen der obigen Konzeption zu diesem Zeitpunkt nicht auf dem Niveau des Art. 2 EUV erfüllt sein.⁵⁶⁷ Zwischen der Eröffnung der Verhandlungen und dem Beitritt liegt i. d. R. ein sehr langer Zeitraum, der vor allem darin begründet ist, dass die Beitrittskandidaten an der Erfüllung aller Kriterien arbeiten müssen und Unterweisung durch die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten erfahren. Ferner wurde bereits darauf hingewiesen, dass gerade demokratischen und rechtsstaatlichen Prozessen eine gewisse Schwerfälligkeit innewohnt und die Prozesse auf langanhaltende und grundlegende Veränderungen ausgerichtet sind. Daher sind die politischen Kriterien vor Eröffnung der Verhandlungen noch nicht auf den Standard des Art. 2 EUV zu beziehen. Erst während der Verhandlungen ist auf das Erreichen eines höheren Standards hinzuwirken.⁵⁶⁸ Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die EU-Kommission und der Rat ihre Entscheidung über die Reife zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen davon abhängig machen, wie realistisch die Perspektive ist, dass die Länder die politischen Kriterien am Ende der Verhandlungen auf europäischem Standard und damit auf dem Niveau des Art. 2 EUV erfüllen.⁵⁶⁹ Der Wortlaut des Art. 49 EUV, der eine Erfüllung der Werte bereits bei Antragsstellung fordert, bedarf daher einer korrigierenden Auslegung und setzt zu diesem Zeitpunkt eine hinreichende

⁵⁶⁷ Dies wurde in einem telefonischen Gespräch mit einem Mitarbeiter der EU-Kommission Abteilung Erweiterung bestätigt.

⁵⁶⁸ Ebenso *Sarcevic*, EuR 2002, S. 361, 364; KOM (2006) 649, S. 7.

⁵⁶⁹ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 84.

institutionelle Stabilität voraus.⁵⁷⁰ Somit ist zu schlussfolgern, dass zwischen dem Stadium der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen und dem Abschluss eine weitergehende Verwirklichung der politischen Kriterien möglich und nötig ist.⁵⁷¹

d. Die einzelnen politischen Kopenhagener Kriterien

Im Zuge der vorangestellten Theorie zum Verhältnis zwischen den Werten des Art. 2 EUV und den politischen Kopenhagener Kriterien gilt es nunmehr den Inhalt der Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte und daraus resultierende Bestätigungen sowie weitergehende Details für die Analyse zu Art. 2 EUV herauszuarbeiten. Die EU-Kommission trennte die Aspekte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren Stellungnahmen und Fortschrittsberichten bis 2015, wie bereits oben erläutert, nicht. Sie verstand beide Werte vielmehr als verknüpfte Konzepte.⁵⁷² Aktuell nimmt sie die politischen Kriterien verstärkter in den Blick und sieht dazu eine Trennung der einzelnen Kriterien als effektives Mittel an, um eine gezieltere Überprüfung vornehmen zu können. Vorliegend soll in Anlehnung an die Ausarbeitungen aus dem zweiten Kapitel und in Folge der neuen Vorgaben der EU-Kommission, eine getrennte Betrachtung der politischen Kriterien vorgenommen werden.

aa. Demokratie

Im Rahmen des Demokratie Kriteriums kehrt ein regelmäßiges Schema wieder, nachdem alle drei Staatsgewalten auf ihre Struktur und Funktionsweise untersucht werden.⁵⁷³

Ausgangspunkt für jegliche Demokratiebetrachtungen ist ein zunächst entstehender und darauffolgend kontinuierlich bestehender Parlamentarismus.⁵⁷⁴ Hierzu untersucht

⁵⁷⁰ Ludwig, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 68 mit Verweis auf Sarcevic, EuR 2002, S. 461; Vedder, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Rn. 13.

⁵⁷¹ Herrnfeld, in Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 49 EUV, Rn. 5.

⁵⁷² Hoffmeister, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 94.

⁵⁷³ Wennerström, The Rule of Law and the European Union, S. 176.

⁵⁷⁴ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 122; Hoffmeister, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 94.

die EU-Kommission in einem ersten Schritt rudimentär den Wahlvorgang nach den im zweiten Kapitel aufgestellten Grundsätzen.⁵⁷⁵

Darüber hinaus stellt sie weitere relevante Aspekte für das Funktionieren des Parlamentes heraus. Entsprechend der Maßgabe aus der Erweiterungsstrategie 2013-14 der EU-Kommission bedeutet Demokratie mehr als nur die Durchführung freier und gerechter Wahlen. Es bedarf weitergehend starker und rechenschaftspflichtiger Institutionen und partizipativer Prozesse, in deren Mittelpunkt die Parlamente stehen.⁵⁷⁶ Das Parlament soll eine zentrale Rolle im staatlichen Entscheidungsprozess spielen und benötigt dazu in allererster Hinsicht ein Gesetzgebungsmonopol.⁵⁷⁷ Hinzu kommen: das Bestehen einer Opposition und mehrerer Parteien,⁵⁷⁸ die Gewährleistung der Effektivität des Parlamentes, ein entsprechender Respekt seitens anderer Staatsorgane hinsichtlich der Kompetenzen des Parlamentes und die ausreichende Repräsentation von Minderheiten.⁵⁷⁹ Mit Blick auf die Opposition lassen die Dokumente der EU-Kommission auf eine Übereinstimmung mit der PACE Resolution 1154 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates schließen.⁵⁸⁰ Beide gehen davon aus, dass die Opposition unter anderem das Recht haben muss, Untersuchungsausschüsse einzusetzen und vor einer Auflösung des Parlamentes konsultiert zu werden.⁵⁸¹ Sie muss ihrer Kontrollfunktion effektiv nachkommen können und sich konstruktiv in das parlamentarische Geschehen einbringen.⁵⁸² Das Verhältnis zwischen der Opposition und der regierenden Partei soll auf einem Dialog beruhen, der die Funktionsfähigkeit des Parlamentes ermöglicht. Es sollen Situationen vermieden werden, in denen ein regelmäßiges Fernbleiben der Opposition zu einer dauerhaften Blockade der Parlamentsarbeit

⁵⁷⁵ Festgestellt durch *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 162, siehe Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Albanien 2013, SWD (2013) 414 endg., S. 5.

⁵⁷⁶ COM (2013) 700 final., S. 9.

⁵⁷⁷ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 122, 136; ebenso bestätigt durch *Parlamentarische Versammlung des Europarates*, § 1 PACE Resolution 1154 (1998) on the democratic functioning of national parliaments, online abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17626&lang=en>, zuletzt abgerufen am 16.10.2016.

⁵⁷⁸ Analysebericht für die Stellungnahme zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur EU, SEK (2005) 1425, S. 14 f., abrufbar unter: http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/05/sec_1425_final_analytical_report_mk_de.pdf, zuletzt abgerufen am 23.03.2015.

⁵⁷⁹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 135.

⁵⁸⁰ Parlamentarische Versammlung des Europarates, PACE Resolution 1154 (1998) on the democratic functioning of national parliaments, § 6 iv.

⁵⁸¹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 148 Verweis auf Parlamentarische Versammlung des Europarates, PACE Resolution 1154 (1998) on the democratic functioning of national parliaments, § 6 iv.

⁵⁸² So herausgestellt im Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2014, Annex zu COM (2014) 700 final.

führt.⁵⁸³ Ferner legt die EU-Kommission Wert darauf, dass im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung Interessenparteien konsultiert werden.⁵⁸⁴ Lediglich am Rande werden die Parteien und ihre Rolle im Staatsgefüge erwähnt.⁵⁸⁵ Es erfolgt eine Auflistung der bestehenden Parteien in den untersuchten Ländern, eine beschränkte Analyse der angemessenen Repräsentation von Frauen und Minderheiten sowie ein Hinweis auf das Erfordernis transparenter Parteifinanzierung.⁵⁸⁶

Letztlich muss das nationale Parlament aus Sicht der EU-Kommission in der Lage sein, den Acquis der Union in nationales Recht umzusetzen.⁵⁸⁷ Dieser Aspekt betrifft vor allem die Effektivität der Parlamente, welche jedoch im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zwischen der anfallenden Masse an Gesetzen, der Schnelligkeit der Umsetzung und der rechtlichen Qualität der Gesetze straucheln. Grundsätzlich steht die EU-Kommission zu schnellen Gesetzgebungsprozessen kritisch gegenüber.⁵⁸⁸ Ein Mangel an Zeit führt häufig zu Defiziten bei der Konsultation der Opposition und anderer Interessenvertreter. Dies beeinträchtigt wiederum die Qualität der Gesetze und das Prinzip der demokratischen Repräsentation.⁵⁸⁹ Dennoch legt die EU-Kommission im Beitrittsverfahren häufig einen Fokus auf die Schnelligkeit der Gesetzgebung, um den Acquis entsprechend der Fahrpläne umzusetzen.

Bezüglich des institutionellen Ansatzes der EU-Kommission spielen die Aspekte der Gewaltentrennung und -verschränkung eine wesentliche Rolle innerhalb der Beitrittsanalyse. Die zentrale Gesetzgebungskompetenz muss diesbezüglich beim Parlament liegen und die Exekutive darf nur beschränkt legislativ tätig werden.⁵⁹⁰ In welchen

⁵⁸³ So zu sehen im Entwicklungsprozess der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Fortschrittsberichte der EU-Kommission 2005-2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 25.03.2015. So auch als generelles Problem der Westbalkanstaaten dargestellt durch COM(2016) 715 final.

⁵⁸⁴ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Rumänien 2000, S. 15, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/ro_en.pdf, zuletzt abgerufen am 16.10.2016; Fortschrittsbericht Albanien, SWD (2013) 414 final., S. 5. Interessengruppen umfassen laut dem Europäischen Parlament private, öffentliche oder Nichtregierungsorganisationen, die das Parlament mit Kenntnissen und Expertise in einer Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen, umweltbezogenen und wissenschaftlichen Bereichen unterstützen, siehe dazu EP, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00051/Interest-groups>, zuletzt abgerufen am 22.10.2015.

⁵⁸⁵ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 165.

⁵⁸⁶ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 166 ff.

⁵⁸⁷ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 131.

⁵⁸⁸ So zu sehen im Entwicklungsprozess der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Fortschrittsberichte der EU-Kommission 2005-2009, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 25.03.2015.

⁵⁸⁹ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 153 ff; Sadurski, in: ders. (Hrsg.), Spreading Democracy and the Rule of Law, S. 27, 34.

⁵⁹⁰ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 138.

Fällen von einem Übermaß der Delegation von Legislativkompetenzen auszugehen ist, kann unter anderem aufgrund widersprüchlichen Vorgehens der EU-Kommission in ihren Erweiterungsdokumenten nicht einheitlich beantwortet werden.⁵⁹¹ Jedoch zeigt u. a. die beständige Kritik der EU-Kommission am häufigen Einsatz von Regierungsanordnungen durch die Exekutive in Rumänien, dass an dieser Stelle eine Grenze verläuft.⁵⁹²

Wenn absehbar ist, dass ein Großteil der Gesetzgebung regelmäßig durch Anordnungen der Exekutive erfolgt, welche nicht durch das Parlament überprüfbar sind, so ist dies nicht mit den Maßstäben des Demokratie Kriteriums vereinbar. Darüber hinaus verlangt die EU-Kommission, dass das Parlament in das gesamte Organgefüge integriert ist, die Mandate der Parlamentarier respektiert werden, die Organe in den nicht legislativen Bereichen gut kooperieren und das Parlament die Bindung an die Verfassung respektiert.⁵⁹³

bb. Rechtsstaatlichkeit

Die EU-Kommission betrachtet Rechtsstaatlichkeit ebenso wie das Demokratieprinzip aus einem institutionellen Blickwinkel.⁵⁹⁴ Ein bereits im zweiten Kapitel generell herausgearbeitetes Kriterium ist die Unabhängigkeit der Judikative, welche als Unteraspekte Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verantwortlichkeit der einzelnen Richter und die Möglichkeit der Bürger, ein faires Verfahren zu führen, aufweist.

Die Unabhängigkeit der Richter soll in einer Verfassung oder in einem äquivalenten Text festgehalten werden.⁵⁹⁵ Richter müssen ihre Entscheidungen frei von Beeinflussungen Dritter und den anderen Gewalten treffen können. *Kochenov* unterscheidet hierzu auf Grundlage von Vorgaben der International Bar Association⁵⁹⁶ eine kollektive und eine individuelle Unabhängigkeit.⁵⁹⁷

⁵⁹¹ So zusammengefasst durch *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 139 ff.

⁵⁹² Fortschrittsberichte der EU-Kommission zu Rumänien 1998-2007, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

⁵⁹³ Mit Verweis auf das Negativbeispiel der Slowakei *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 141.

⁵⁹⁴ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 108.

⁵⁹⁵ *Venedig-Kommission*, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010), S. 5, online abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e), zuletzt abgerufen am 16.10.2016.

⁵⁹⁶ IBA (1985), § A1 and 2.

⁵⁹⁷ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 257.

(1.) Unabhängigkeit der Judikative

Die kollektive Unabhängigkeit betrifft die Judikative als Ganzes und vorrangig ihre Freiheit gegenüber der Exekutive. Hierbei legt die EU-Kommission unter anderem einen Fokus auf die Unabhängigkeit der Judikative vom Justizministerium. Sie verlangt in ihren Erweiterungsdokumenten an vielen Stellen das Einsetzen eines unabhängigen Justizrates, welcher für die Ernennung und auch die Organisation der Judikative zuständig sein soll.⁵⁹⁸ Sie folgt diesbezüglich einem lateineuropäischen System, promulgiert aber dadurch keinen einheitlichen europäischen Standard, da es mehrere Mitgliedstaaten der EU gibt, in denen das Justizministerium einen entscheidenden Einfluss auf die Ernennung der Richter hat.⁵⁹⁹ Folglich verweist die EU-Kommission hier zumindest auf eine Ausgestaltungsform, die so nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt wird.⁶⁰⁰ Auch zwischen den Beitrittskandidaten differenziert die EU-Kommission hinsichtlich der gerichtlichen Unabhängigkeit und ließ in der Tschechischen Republik ein System mit ministerieller Ernennung bestehen, während die Slowakei für selbiges kritisiert wurde.⁶⁰¹ Darüber hinaus stellt die EU-Kommission die gerichtliche Selbstverwaltung in ihren kopenhagenbezogenen Dokumenten in den Vordergrund und verfolgt ein Modell der vollständig autonomen gerichtlichen Verwaltung.⁶⁰² Dabei geht sie nochmals über einen bestehenden europäischen Standard hinaus, der vielmehr in einer Mischung aus eigenen Verwaltungsstrukturen und Schnittstellen mit der Exekutive besteht.⁶⁰³

Die individuelle Unabhängigkeit bezieht sich sowohl auf die persönliche Unabhängigkeit als auch auf die substantielle Unabhängigkeit der Richter.⁶⁰⁴ Die substantielle Unabhängigkeit betrifft die ausschließliche Bindung an die Verfassung, die Gesetze und das richterliche Gewissen. Die persönliche Unabhängigkeit fordert entsprechende Bedingungen, die das Richteramt in angemessener Weise sichern.⁶⁰⁵ Zur persönlichen Unabhängigkeit der Richter setzt die EU-Kommission weitergehend fest, dass Richter unabsetzbar sein müssen und ein lebenslanges Amt innehaben, wobei die europäische

⁵⁹⁸ Exemplarisch Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Kroatien 2012, KOM (2012) 616 endg., S. 7; Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2011, SEK (2011) 1204 endg., S. 10.

⁵⁹⁹ *Smilov*, in: Sadurski (Hrsg.), *Spreading Democracy and the Rule of Law*, S. 313, 322.

⁶⁰⁰ *Borries*, in: Blanke et al. (Hrsg.), *Common European Legal Thinking*, S. 495, 500.

⁶⁰¹ *Smilov*, in: Sadurski (Hrsg.), *Spreading Democracy and the Rule of Law*, S. 313, 326.

⁶⁰² *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 267 f.

⁶⁰³ *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 267.

⁶⁰⁴ *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 257 mit Verweis auf IBA.

⁶⁰⁵ *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 257 mit Verweis auf IBA.

Praxis eine Ernennung bis zum Rentenalter vorsieht.⁶⁰⁶ Mit Blick auf ihre Ernennung fordert die EU-Kommission klar definierte Kriterien, transparente Methoden und einen möglichst geringen politischen Einfluss, indem sie auf die unabhängige Besetzung des Justizrates verweist.⁶⁰⁷ Die grundsätzlich geltende Regel der Unabsetzbarkeit der Richter muss jedoch für gewisse Fälle durchbrochen werden, welche sich durch klare, vorhersehbare, präzise und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachtende Regelungen kennzeichnen.⁶⁰⁸ Dies betrifft nicht nur die vollständige Absetzung aus dem Amt, sondern auch die Verweisbarkeit der Richter auf einen anderen Posten.⁶⁰⁹ Seitens der EU-Kommission wird der Anspruch formuliert, dass Disziplinarmaßnahmen weder durch das nationale Parlament noch durch die Exekutive beeinflusst werden sollen.⁶¹⁰ Die EU-Kommission fokussiert sich in ihren Erweiterungsmaßnahmen auf ungerechtfertigte Absetzungen durch die Exekutive, da jene in den Beitrittsländern problematisch waren und sind.⁶¹¹ Mit Blick auf die ebenfalls für die Unabhängigkeit der Richter relevante Probezeit für das Richteramt zeigte sich die EU-Kommission uneins, indem sie die Slowakei aufforderte, jegliche Probezeit zu eliminieren, jedoch in anderen Beitrittsländern Probezeiten zwischen drei und fünf Jahren zuließ.⁶¹² Auch die Mitgliedstaaten haben in diesem Bereich keine einheitliche Regelung, so dass die EU-Kommission an dieser Stelle nochmalig über einen gemeinsamen europäischen Standard hinausging.

Die persönliche finanzielle Unabhängigkeit setzt eine durch Gesetz garantierte Bezahlung der Richter voraus, welche angemessen hoch und transparent sein soll.⁶¹³ Ziel dessen ist es, Korruption und damit eine Beeinflussung der Richter durch Dritte zu vermeiden. Neben der Bezahlung der Richter muss auch die Judikative als Ganzes mit

⁶⁰⁶ *Venedig-Kommission*, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010), S. 8, online abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e), zuletzt abgerufen am 16.10.2016.

⁶⁰⁷ Fortschrittsberichte der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SEC (2008) 2695, Montenegro SEC (2008) 2696.

⁶⁰⁸ U.a. Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, SWD (2012) 332.

⁶⁰⁹ *Venedig-Kommission*, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010), S. 9.

⁶¹⁰ Analysebericht der EU-Kommission zu Mazedonien 2005, SEC (2005) 1425, S. 23.

⁶¹¹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 269 ff.

⁶¹² Mit Verweis auf die entsprechenden Berichte *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 270.

⁶¹³ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 273 f. mit Verweis auf den Europarat und dessen Empfehlung (94) 12, Principle I (2) (a) ii.

entsprechenden Mitteln ausgestattet sein.⁶¹⁴ Hierbei ist vor allem darauf zu achten, dass die Unabhängigkeit der Judikative nicht durch ein zu hohes Maß an Entscheidungsgewalt der Regierung mittels bereits gekürzter Budgetpläne eingeschränkt wird.⁶¹⁵

Zur Qualifizierung der Richter sieht die EU-Kommission verschiedene Trainingsinstitutionen zur Durchführung von Trainingsmaßnahmen für die Richter der Beitrittsländer vor.⁶¹⁶ Die Judikative soll Prozesse ferner nicht nur auf dem Papier führen, sondern auch effektiv umsetzen und Urteile umfassend vollstrecken.⁶¹⁷ Mit Blick auf die bereits im Rahmen des Art. 2 EUV zu gewährleistende effektive Durchsetzung der Gerichtsentscheidungen räumt die EU-Kommission diesem Fakt allerdings nur geringen Raum innerhalb der Überprüfung der politischen Kriterien ein.

(2.) Anforderungen an die Verwaltung

Als weiterer zu prüfender rechtsstaatlichkeitsbezogener Aspekt wird eine möglichst gleichmäßige Ausgestaltung des Verwaltungsbereichs in den Mitgliedstaaten und Beitrittsländern im Sinne eines Europäischen Verwaltungsraumes relevant.⁶¹⁸

Bereits im zweiten Kapitel wurden die allgemeinen *Grundsätze der Rechtsbindung und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Bestimmtheit des Verwaltungshandelns, des Vertrauensschutzes, der Verhältnismäßigkeit, der gerichtlichen Überprüfbarkeit verwaltungsrechtlichen Handelns* und der *allgemeinen Transparenz staatlichen Handelns* herausgearbeitet. Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Anforderungen, die sich im Beitrittsverfahren stellen, können diese grundlegenden Aspekte zum einen bestätigt werden.⁶¹⁹ Zum anderen treffen sie auf Ergänzungen.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen untersuchte die EU-Kommission bis 2015 organspezifisch unter dem Prüfungspunkt Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Seit 2015

⁶¹⁴ Dies stellt eine Überschneidung mit der kollektiven Unabhängigkeit dar, siehe auch *Venedig-Kommission*, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010), S. 11, online abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e), zuletzt abgerufen am 16.10.2016.

⁶¹⁵ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 273 f.

⁶¹⁶ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 278.

⁶¹⁷ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2014, Annex zu COM (2014) 700 final., S. 11.

⁶¹⁸ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 171 f mit Verweis auf *Olsen*, Journal of European Public Policy 10 (2003) 4, S. 506–531.

⁶¹⁹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 175 f.

gibt es in den Berichten der EU-Kommission einen einzelnen Prüfungspunkt für die Reformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Primär verfolgt die EU-Kommission im Bereich der Verwaltung wiederum einen institutionellen Ansatz, welcher die Organe der Verwaltung auf ihre Funktionsweise und Effizienz hin analysiert.⁶²⁰ Neben den bereits genannten Aspekten fügt *Kochenov* als zu überprüfende Aspekte das *Erfordernis der Fairness im Verfahren, einer angemessenen Dauer des Verfahrens sowie Offenheit und Transparenz im Verfahren*, unterstützt durch eine *professionelle Integrität der Beamten im Staat*, an.⁶²¹

Mit der Erweiterungsstrategie 2014-2015 vertiefte die EU-Kommission die zu prüfenden Aspekte. Die EU-Kommission sieht die Effektivität der öffentlichen Verwaltung als „Voraussetzung für eine demokratische Regierungsführung“ an.⁶²² Kernaspekte dieser erneuerten Sichtweise sind eine adäquate Koordinierung innerhalb der Regierung zur Umsetzung der Reformprozesse, eine dazugehörige gute interministerielle Zusammenarbeit, Politikentwicklung und eine finanzielle Analyse des Verwaltungsapparates. Hierbei legt die EU-Kommission im Rahmen der Erweiterung Wert darauf, dass in den Ländern autonome Gebietskörperschaften entstehen, welche zu einer gut funktionierenden Verwaltung beitragen.⁶²³

Hieran wird der weiterhin funktionsbezogene Fokus der EU-Kommission deutlich. Darüber hinaus soll weiterhin eine Entpolitisierung des Öffentlichen Dienstes stattfinden, welche v. a. durch leistungsorientierte Einstellungs- und Beförderungsverfahren sowie Schulungen und Professionalisierung durch Trainingseinheiten zu erreichen ist. Ebenso soll im Bereich der Verwaltung ein höheres Maß an Transparenz erreicht werden. Dazu zählen zum einen der Zugang der Bürger zu Informationen und zum anderen die verwaltungsrechtlichen und gerichtlichen Rechtsbehelfe.⁶²⁴ Im Speziellen gel-

⁶²⁰ *Veebel*, *Studies of Transition States and Societies* Vol. 3 (2011), S. 3, 10, welcher die Aspekte einer funktionierenden Verwaltung unter dem Kriterium der „governance efficiency“ abprüft.

⁶²¹ Mit Verweis auf andere *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 175 f; ebenso für die Judikative Erweiterungsstrategie EU-Kommission 2012-2013, COM (2012) 600 final., S. 4 f. Dieser Stand der Überprüfungskriterien bezieht sich auf den Zeitraum vor 2014. Danach wurden Reformen im Bereich der politischen Kriterien vorgenommen, die zu einer vertieften Ausgestaltung der Kriterien geführt haben.

⁶²² Alle folgenden Aspekte siehe Erweiterungsstrategie der Kommission 2014-2015, S. 5, COM (2014) 700 final. Die Einordnung als Voraussetzung für eine demokratische Regierungsführung zeigt hier eine schwer abzugrenzende Schnittstelle zwischen dem Wert der Demokratie und dem der Rechtsstaatlichkeit. Letztlich entspringt aber u. a. das Grundrecht aus Art. 41 GRCharta, welches das Recht auf gute Verwaltung determiniert, der Rechtsstaatlichkeit, so dass diese Aspekte hier zu behandeln sind, tiefergehend dazu *Grzeszick*, *EuR* 2006, S. 164 ff.

⁶²³ *Ludwig*, *Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, S. 117.

⁶²⁴ Siehe hinsichtlich der einzelnen benannten Aspekte COM (2014) 700 final. S. 4 ff.

ten Transparenzanforderungen mit Blick auf die staatliche Pflichtenrolle auch für die legislativen⁶²⁵ und finanziellen Vorgänge im Parlament.⁶²⁶ In diesem Zusammenhang soll auch die Dienstleistungserbringung u. a. durch elektronische Behördendienste gestärkt werden, damit die Bürger Verwaltungsverfahren leichter und effektiver in Anspruch nehmen können. Letztlich ist eine gute Verwaltung der öffentlichen Finanzen inklusive umfassender Mehrjahreskonzepte für die Haushaltprozesse von essentieller Bedeutung. Nur durch eine gute Verteilung der eigenen Staatsfinanzen und der Hilfen der EU kann eine gestärkte Verwaltung entstehen.⁶²⁷

Mit Blick auf die Rolle der Polizei im Staat geht aus den Erweiterungsdokumenten hervor, dass eine Trennung von Polizei und Politik notwendig ist, um eine effektive und rechtsstaatliche polizeiliche Arbeit zu ermöglichen.⁶²⁸ Gleiches gilt für die zivile Kontrolle der Geheimdienste und des Militärs.⁶²⁹ Über diese allgemeinen Forderungen geht die EU-Kommission jedoch nicht hinaus.

cc. Schutz der Menschenrechte

(1.) Allgemeine Vorgaben

Im Rahmen des Menschenrechtsschutzes gilt auch vorliegend die eingegrenzte Betrachtung aus dem zweiten Kapitel. Zuvorderst umfasst der Schutz der Menschenrechte als Beitrittskriterium, dass der Beitrittskandidat sich einem effektiven Schutzsystem und einem gewissen Maß an externer Kontrolle durch das Unterzeichnen der wichtigsten Menschenrechtsdokumente unterwirft.⁶³⁰ Damit ist in Anlehnung an das zweite Kapitel zumindest die EMRK als Kerndokument erfasst. Darüber hinaus sind in den Anhängen der Fortschrittsberichte zu den Beitrittskandidaten aus den Jahren 2000 und 2001 die wichtigsten Menschenrechtsdokumente aufgeführt.⁶³¹ Hinsichtlich der Zu-

⁶²⁵ Hier insbesondere die Beratungen zu Änderungen von Gesetzesvorschlägen und Ausschussberatungen.

⁶²⁶ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 143.

⁶²⁷ EU Kommission COM (2014) 700 final. S. 4 ff.

⁶²⁸ So zu sehen im Entwicklungsprozess der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: Fortschrittsberichte 2005-2009, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 25.03.2015.

⁶²⁹ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 117.

⁶³⁰ *Hoffmeister*, Changing Requirements for Membership, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 87, 95.

⁶³¹ Siehe exemplarisch Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Polen 2000, S. 96, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf, zuletzt abgerufen am 21.09.2015.

satzprotokolle müssen die Beitrittskandidaten zunächst das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK unterzeichnet haben und sich der Gerichtsbarkeit des EGMR unterwerfen.⁶³² Daneben sind die Protokolle 4, 6, und 7 zu unterzeichnen.⁶³³ Darüber hinaus ist die Ratifizierung weiterer Verträge zum Schutz der Menschenrechte durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu unterschiedlich, um einen gemeinsamen Bestand für neue Beitrittsländer zu formulieren.

(2.) Die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit

Die EU-Kommission sieht die Gewährleistung der Meinungs- und Medienfreiheit als Grundlage demokratischer Staatsführung und als Voraussetzung für die Wahrnehmung vieler weiterer Grundrechte an.⁶³⁴ Mit Blick auf die Medien- und Pressefreiheit stellt die EU-Kommission an vielen Stellen die politische Unabhängigkeit der Medien von der Regierung heraus.⁶³⁵ Eine spezielle Rolle kommt den Medien primär im Wahlschehen zu. Ihre Aufgabe ist es, die Bürger in einem möglichst gleichen Maß über die bestehenden Parteien und deren Programme zu informieren. Vor allem durch finanzielle Einflussnahme seitens regierender Parteien kann es zu Verzerrungen kommen, welche durch die EU-Kommission kritisiert werden.⁶³⁶ Die Medien haben eine möglichst unabhängige und seriöse Berichterstattung zu leisten, damit es u. a. im Bereich der staatlichen Geschehnisse nicht zu einseitigen Wahrnehmungen kommt.⁶³⁷ Eine besondere Rolle kommt dahingehend den öffentlich-rechtlichen Medien zu, die erstens auf Grundlage eines Gesetzes etabliert werden sollen und ferner von einer öffentlichen

⁶³² *Frowein*, EuR 1983, S. 301, 310.

⁶³³ Weitergehend sind die Europäische Sozialcharta, deren revidierte Fassung und Zusatzprotokoll, das Rahmenübereinkommen zum Schutz von Minderheiten, der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, das Übereinkommen gegen Folter, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom Kernbestand des Menschenrechtsschutzes umfasst.

⁶³⁴ Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 02.02.2016.

⁶³⁵ So herausgestellt im Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2014, Annex zu COM (2014) 700 final.

⁶³⁶ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien 2014, COM (2014) 700 final.

⁶³⁷ So herausgestellt mit Blick auf die Darstellung der Justiz, Berichte der EU-Kommission zu Rumänien aus dem Kooperations- und Kontrollmechanismus 2014, COM (2014) 37 final., S. 3; COM (2015) 35 final., S. 4.

Finanzierung profitieren.⁶³⁸ Sie sind in besonderem Maße verpflichtet, sozialen, demokratischen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht zu werden und den Pluralismus zu wahren.⁶³⁹

Erkenntnisse zu den Schutzpflichten eines Staates gegenüber den Medien können u. a. anhand der Ergebnisse der Speak-Up! 2 - Konferenz gewonnen werden.⁶⁴⁰ Die EU-Kommission hat sich im Rahmen der Konferenz dazu verpflichtet, die Ergebnisse, die sich explizit an neue Beitrittsländer wenden, in ihren Erweiterungsstrategien und Berichten umzusetzen.⁶⁴¹ Diese verlangen, dass Gewalt und Bedrohungen gegen Journalisten verfolgt und untersucht werden. Dazu bedarf es einer entsprechend entwickelten Judikative. Ferner müssen die Parlamente der Beitrittsländer Mediengesetze schaffen, die europäischen Standards genügen. Konkretisiert wird diese allgemeine Formulierung dahingehend, dass die Inhaberschaft von Medienunternehmen transparent ausgestaltet sein muss, um eine exzessive Konzentration einer Meinung zu vermeiden und dadurch freien und fairen Wettbewerb zwischen den Medienteilnehmern zu ermöglichen. Gleiches gilt für die Verteilung staatlicher Gelder. Auch diese müssen transparent und gleichmäßig verteilt werden. Weitergehend sollen sich Journalisten in sicheren Arbeitsverhältnissen befinden, um nicht Gefahr zu laufen, sich selbst zu zensieren, damit sie ihre Arbeit an entsprechende Medienunternehmen bringen können. Vor allem dieser Gedanke entspricht jedoch eher einer idealen Wunschvorstellung, welche weder seitens der Mitgliedstaaten noch seitens der Beitrittskandidaten in ausreichendem Maße umgesetzt wird. Mit Blick auf die Arbeit der Journalisten müssen auch hier die Regeln der guten Regierungsführung für die Medienunternehmen gelten. Gleichsam müssen die staatlichen Medienanstalten weitestgehend politisch unabhängig sein.

⁶³⁸ Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries 2014-2020, S. 3, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 02.02.2016.

⁶³⁹ Übertragbar auf alle Bereiche der öffentlich-rechtlichen Medien, Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten Amtsblatt Nr. C 340 vom 10.11.1997 S. 0109; bestätigend Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries 2014-2020, S. 3, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 02.02.2016.

⁶⁴⁰ Die Konferenz wird vom Parlament und der EU-Kommission mit Vertretern von Interessengruppen, Medien und nationalen Behörden veranstaltet. Für mehr Informationen siehe: http://www.speakup2conference.eu/en/home_95.aspx, zuletzt abgerufen am 29.04.2015. Am 04.11.2015 fand die 3. SpeakUp! Konferenz statt, zu der noch keine Abschlussdokumente abrufbar sind, siehe dazu: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_de.pdf, S. 17, zuletzt abgerufen am 30.04.2015.

⁶⁴¹ Siehe dazu Conclusions and Recommendations by the Chair, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/speak_up/speak_up_conference_conclusions.pdf, zuletzt abgerufen am 29.11.2016.

Letztlich sollen auch die neuen Medien als Mittel der freien Meinungsäußerung zur Verfügung stehen.⁶⁴² In ihren Richtlinien für die Unterstützung der EU im Bereich Medienfreiheit und Medienintegrität⁶⁴³ bestätigt die EU-Kommission diese Kerngehalte der Meinungs- und Medienfreiheit an Hand der Zielsetzung des Ergebnisrahmens.

dd. Integration der politischen Kopenhagener Kriterien im Acquis-Kriterium

Das Acquis-Kriterium unterteilt sich in 35 Verhandlungskapitel, welche den rechtlichen Besitzstand der Union wiedergeben. Hierbei greifen nur einige Kapitel Aspekte der politischen Kriterien nochmals auf. Im Vordergrund stehen die Kapitel 23 und 24 des Acquis, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Rechtsstaatlichkeitserfordernis stehen. Die Prüfung der einzelnen Kapitel läuft nach einem festen Schema ab. Ein Blick in den aktuellsten Fortschrittsbericht Montenegros lässt für die Kapitel 23 und 24 folgende Aspekte erkennen:⁶⁴⁴

Kapitel 23 konzentriert sich auf die Unabhängigkeit, Qualität und Effektivität der Justiz, ein faires Verfahren, die Achtung von Grundrechten und Grundfreiheiten und darauf, Korruption wirksam zu bekämpfen.⁶⁴⁵ Das Kapitel wird mit den Kriterien zum Justizsystem eröffnet, wobei an erster Stelle die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Judikative stehen. Dazu untersucht die EU-Kommission an Hand der durch den Staat vorgelegten Aktionspläne zunächst die Ernennung von Richtern und Staatsanwälten sowie deren Beförderung und deren Versetzung innerhalb der Judikative. Dies erfolgt entlang der bereits beschriebenen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit. Gleiches gilt für die Unparteilichkeit der Richter. Der Fokus liegt im Rahmen der Überprüfung des Kapitels 23 jedoch auf der praktischen Umsetzung der festgelegten Kriterien. Hierbei werden die einzelnen Organe auf ihren Besetzungsprozess, ihre Funktionsfähigkeit und Effizienz hin untersucht. Insbesondere umfasst ist die Analyse der Anzahl der getroffenen und auch durchgesetzten Entscheidungen der Organe der Judikative und der

⁶⁴² Die aufgezählten Kriterien sind den Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries 2014-2020 entnommen und zusammengefasst.

⁶⁴³ Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 02.02.2016.

⁶⁴⁴ Montenegro wurde hier vorliegend als Beispiel ausgewählt, da es das erste Land ist, das unter dem neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus von 2014 beitrifft und dementsprechend den Kapiteln 23 und 24 Priorität eingeräumt wird. Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2014, SWD (2014) 301 final 2013 SWD (2013) 411 final.

⁶⁴⁵ Falke/Czauderna, WiRO 2014, S. 33, 36.

Verwaltung. Für die westlichen Balkanstaaten ist als spezielles Rechtsstaatlichkeitskriterium stets der Umgang mit den Kriegsverbrechen zu beachten, welcher nach internationalen Standards vollzogen werden muss.⁶⁴⁶

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Wahlen, die Entstehung der Verfassung und die Finanzierung von Parteien wurden in der vorliegenden Arbeit dem Demokratie-kriterium zugeordnet. Seitens der EU-Kommission werden diese Aspekte mangels eines eigenen Kapitels für die Analyse der demokratischen Staatsstrukturen und ihrer Nähe zur Rechtsstaatlichkeit im Zuge des Kapitels 23 analysiert. Ferner widmet sich Kapitel 23 dem Schutz der Menschenrechte.⁶⁴⁷ Die im Rahmen des Schutzes der Menschenrechte herausgearbeiteten Aspekte werden im Kapitel 23 mit Blick nochmals auf das national geltende Schutzniveau und das Maß an Umsetzung untersucht.

Kapitel 24 beschäftigt sich mit den Aspekten Asyl, Visapolitik und dem Bereich des Strafrechts, insbesondere die internationale strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit.⁶⁴⁸ Teil dieser Analyse sind unter anderem der angemessene Umgang mit Zeugen und deren Schutz. Darüber hinaus werden die polizeiliche Arbeit und der rechtliche Rahmen zur Einstellung, Beförderung und der Überwachung der Polizei durch ein unabhängiges Organ betrachtet.

Die Meinungs- und Medienfreiheit findet sich in Kapitel 10 des Acquis wieder. Hier werden in konkreterer Form die Anforderungen an eine transparente, berechenbare und unabhängige Medienaufsicht geprüft.⁶⁴⁹ Ferner wird die Umsetzung speziellerer Aspekte der Medienfreiheit geprüft, u. a. die Bereiche betreffend, in denen europäische Sekundärregelungen vorliegen, wie z. B. die Richtlinien für audio-visuelle Medien.⁶⁵⁰

⁶⁴⁶ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2013, SWD (2013) 411 final., S. 39. Dieses zusätzliche Kriterium wird auch als Kopenhagen Plus-Kriterium bezeichnet.

⁶⁴⁷ SWD (2014) 301 final 2013 SWD (2013) 411 final.

⁶⁴⁸ Zu den wesentlichen Bereichen zählen u.a. der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, die Terrorismusbekämpfung, die Bekämpfung von Geldwäsche und Menschenhandel, Bekämpfung der Drogenkriminalität u.a.

⁶⁴⁹ Siehe dazu exemplarisch Fortschrittsbericht der EU-Kommission zur Türkei 2014, S. 33 f., Annex zu COM (2014) 700 final.

⁶⁵⁰ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95 vom 15.04.2010, S. 1–24.

ee. Ergebnis zur inhaltlichen Bestimmung der politischen Kopenhagener Kriterien

An Hand der Einzelanalyse der politischen Kriterien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte lässt sich nunmehr ein zusammenfassendes Bild über die Definition der genannten Kriterien geben.

(1.) Demokratie

Mit Blick auf das Demokratie Kriterium zeigt sich zunächst, dass die EU-Kommission den strukturellen Vorgaben des Art. 2 EUV durchaus gerecht wird. Ausgangspunkt ist auch hier die Durchführung von Wahlen entsprechend der im zweiten Kapitel herausgearbeiteten Standards. In den Berichten erfolgt meist eine Beschränkung auf die Feststellung, dass die Wahlen fair und gerecht ablaufen. Jedoch versucht die EU-Kommission in Problemfällen, wie denen des Wahlbetruges, der mangelhaften Ausgestaltung von Wählerlisten oder dem Wahlablauf, mahnend auf die Beitrittskandidaten einzuwirken. Hieraus kann der Schluss gezogen werden, dass die EU-Kommission das Vorliegen weiterer Wahlaspekte, wie die Geheimheit, Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl voraussetzt, auch ohne sie explizit zu bestätigen.

Darüber hinaus äußert sich die institutionell-funktionale Herangehensweise der EU-Kommission darin, dass vor allem die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die sich aus Sicht der EU-Kommission primär auf die Gesetzgebungstätigkeit und das geregelte Zusammenarbeiten mit der Opposition bezieht, betrachtet wird. Dies erklärt sich an Hand der zentralen Rolle des nationalen Parlamentes zur Verabschiedung acquisrelevanter Gesetzgebung, welche die Beitrittsreife schrittweise voranbringen soll. Hier ergibt sich im Rahmen der Erweiterungsdokumente ein dezidierteres Bild zur Rolle des Parlamentes als im Rahmen der Untersuchung zu Art. 2 EUV.

(2.) Rechtsstaatlichkeit

Das Rechtsstaatlichkeitserfordernis greift wiederum alle Aspekte auf, die in der Untersuchung zu Art. 2 EUV als allgemeine Strukturvorgaben herausgearbeitet wurden. Auch hier zeigt sich, dass sich einige Detailvorgaben aus dem Beitrittsverfahren unter einen europäischen Standard fassen lassen, während andere zwar auf einen europäischen Standard verweisen, dieser jedoch in der vorgebrachten Form nicht vorhanden ist. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist zu erkennen, dass die EU-Kommission detailliert an die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Judikative herangeht. In

diesem Bereich stellt sie aber auch über den europäischen Standard hinausgehende Anforderungen an die Beitrittskandidaten. Dieses Vorgehen macht die EU-Kommission jedoch nicht deutlich, sondern erweckt teilweise den Anschein, sie bezöge sich auf einen existierenden europäischen Standard.

(3.) Schutz der Menschenrechte

Die im Bereich des Menschenrechtsschutzes analysierten Aspekte lassen die Schlussfolgerung zu, dass es den Beitrittskandidaten an konkreten Maßgaben zur Umsetzung mangelt. Verbesserungen sind jedoch im Bereich der Medien- und Pressefreiheit zu beobachten. An dieser Stelle ist die EU-Kommission sichtlich bemüht, konkretere Zielvorgaben zu erstellen und die Implementierung medienbezogener Gesetze und Rechtsprechung nachhaltig zu verfolgen. In der Gesamtschau der politischen Kriterien wird deutlich, dass die Inhalte der Werte des Art. 2 EUV erst eine möglichst umfassende inhaltliche Bestimmung erlangen, wenn die Ausgestaltung im Beitrittsverfahren mit in den Blick genommen wird und inhaltliche Überschreitungen in angemessener Weise herausgefiltert werden, wie z. B. das Bestehen eines Justizrates im Rahmen der Unabhängigkeit der Judikative.⁶⁵¹

C. Die praktische Anwendung der politischen Kopenhagener Kriterien

I. Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2005-2009

Eine historische und strukturelle Entwicklung der Kriterien der Erweiterungspolitik lässt sich chronologisch an Hand der Erweiterungsstrategien der EU-Kommission aufzeigen. Ziel der Beitrittspraxis soll es sein, dass „die beitriftswilligen Länder (...) unter Beweis stellen, dass sie in der Lage sind, in allen Phasen des Beitrittsprozesses für die praktische Umsetzung der Werte einzutreten, auf die sich die Union stützt.“⁶⁵²

Bereits die Erweiterungsstrategie 2006-2007 nach der ersten Osterweiterung lässt erkennen, dass die EU-Kommission ihren Fokus auf die strenge Konditionalität, d. h. eine strenge Einhaltung der Bedingungen des Beitrittsverfahrens legt und zur Förderung selbiger das Einführen detaillierterer Benchmarks in Form von Eröffnungs- und Ab-

⁶⁵¹ So auch *Hillion*, *Overseeing the Rule of Law in the European Union*, SIEPS European Policy Analysis, Issue 2016, S. 6.

⁶⁵² EU-Kommission COM (2014) 700 final.

schlussbenchmarks für notwendig hält.⁶⁵³ Im Dezember 2006 verabschiedete der Europäische Rat einen erneuerten Konsens, welcher eine „Konsolidierung der Verpflichtungen, faire und entschlossene Konditionalität sowie bessere Kommunikation mit der Öffentlichkeit vereint mit der Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder“ in den Blick nimmt.⁶⁵⁴ Die EU-Kommission sorgte ab 2006 für einen besseren Erweiterungsprozess, indem sie die Reform des Öffentlichen Dienstes, der Justiz und die Korruptionsbekämpfung frühzeitig thematisierte, vorbehaltlos Benchmarks einsetzte und mehr Transparenz für den Prozess forderte.⁶⁵⁵ Darauf folgend bestätigte sie die bereits im Rahmen der politischen Kriterien herausgearbeiteten Aspekte grundlegender Governanceaufgaben, wie den Institutionenaufbau, die Justiz- und Verwaltungsreform, die Stärkung der Verwaltungskapazitäten sowie die Bekämpfung von Korruption und Kriminalität und erinnerte daran, dass bei ernsten und anhaltenden Verstößen gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit ein Aussetzen der Verhandlungen die Folge sein kann.⁶⁵⁶ Ferner verstärkte die EU-Kommission in ihrem erneuerten Konsens von 2006 die Inblicknahme der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Beide Seiten müssen umfassendere Informationen über den Beitritt zur Union erhalten und weitergeben, um für eine gesteigerte Compliance der Bevölkerung und der Staatsbediensteten gegenüber europäischen Reformen zu sorgen.⁶⁵⁷ 2007 trat die IPA I (Instrument for Pre-Accession Assistance), das neue zusammengefasste Instrument für die Heranführungshilfe, in Kraft. Die IPA I stellt ein wichtiges finanzielles Mittel im Rahmen der positiven Konditionalität dar.⁶⁵⁸ Erfolgsversprechend zeigten sich aus Sicht der EU-Kommission vor allem Kommunikationsprojekte. In der Erweiterungsstrategie 2008-2009 wird deutlich, dass die EU-Kommission das Erweiterungstempo unter der Prämisse, dass die Länder die entsprechenden Reformen vorantreiben, beschleunigen wollte. Dies verdeutlicht, dass der Anreiz des Beitritts nicht nur von seinem generellen, sondern auch von einem zügigen Geschehen abhängt.⁶⁵⁹

⁶⁵³ EU-Kommission KOM (2006) 649.

⁶⁵⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006, 16879/1/06, Rev. 1.

⁶⁵⁵ EU-Kommission KOM (2006) 649.

⁶⁵⁶ EU-Kommission KOM (2007) 663 endg.

⁶⁵⁷ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2007-2008, KOM (2007) 663 endg., nochmals bestätigt durch Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2010-2011, KOM (2010) 660.

⁶⁵⁸ Für Details siehe den noch folgenden Abschnitt zu den Mitteln zur Umsetzung der politischen Kriterien.

⁶⁵⁹ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2008-2009, KOM (2008) 674 endg.

II. Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2010-2016

Ab 2010 verstärkte sich der Fokus der EU-Kommission auf die Rechtsstaatlichkeit ein weiteres Mal.⁶⁶⁰ Damit einher ging ein erhöhtes Problembewusstsein für die schlechte Lage der Meinungs- und Pressefreiheit in den Ländern des westlichen Balkans und in der Türkei. Umfasst waren insbesondere die Aspekte: „Diffamierungen; die Verantwortung der Behörden, für alle Fälle von Übergriffen gegen Journalisten ordnungsgemäße Strafen zu verhängen; die Einrichtung von Organen der freiwilligen Selbstkontrolle und deren Beitrag zur Steigerung der Professionalität; die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in pluralistischen Demokratien; grenzübergreifende Netzwerke zur Stärkung der Berichterstattung in der gesamten Region, als Beitrag zu einem besseren gegenseitigen Verständnis“.⁶⁶¹

In der Erweiterungsstrategie 2010-2011 rekapitulierte die EU-Kommission die Ergebnisse der letzten Verhandlungsjahre und zog neue Konsequenzen.⁶⁶² Ähnlich der Vorgehensweise nach der ersten Osterweiterung vertiefte sie den Umgang mit dem Rechtsstaatlichkeitskriterium. Dabei bezog sie die Erkenntnisse aus dem Erweiterungsprozess Kroatiens ein.

In der Erweiterungsstrategie 2012-2013⁶⁶³ präsentiert die EU-Kommission dieses neue Konzept, welches sogleich Einzug in den Verhandlungsrahmen für Montenegro gefunden hat und in der Erweiterungsstrategie 2014-2015 komprimiert dargestellt wird.⁶⁶⁴ Kennzeichnend sind zunächst eine priorisierte Eröffnung der Kapitel 23 und 24 des Acquis mit der Folge einer vorrangigen Behandlung des Rechtsstaatlichkeitskriteriums. Die Kapitel 23 und 24 werden anhand von Aktionsplänen eröffnet, welche die nationalen Behörden annehmen und mit Hilfe der Überprüfung der EU-Kommission schrittweise umgesetzt werden. Komplementiert wird dieses Vorgehen durch die Einführung von Interimsbenchmarks, die dafür sorgen, dass erst nach ihrer Erfüllung die abschließenden Benchmarks festgelegt werden und das Verfahren somit

⁶⁶⁰ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2010-2011, KOM (2010) 660 endg.

⁶⁶¹ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2010-2011, KOM (2010) 660 endg.

⁶⁶² Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2011-2012, KOM (2011) 666 endg.

⁶⁶³ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2012-2013, COM (2012) 600 final.

⁶⁶⁴ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2014-2015, COM (2014) 700 final.

stufenweise gestalten.⁶⁶⁵ Dadurch soll das Beitrittsverfahren sowohl strukturierter als auch flexibler werden.⁶⁶⁶

In den Beitrittsländern soll darüber hinaus die Transparenz der vorgenommenen Reformen und die Inklusion von Interessenvertretern gestärkt werden. Hierzu hat die EU-Kommission einen verstärkten Ansatz zur Unterstützung der zivilen Gesellschaft für den Zeitraum 2014-2020 veröffentlicht.⁶⁶⁷ Die Richtlinien zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen enthalten eingangs zwei Kernziele: die Bildung einer Umgebung, die förderlich für zivilgesellschaftliche Aktivitäten ist und die Stärkung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dieses Konzept kam bereits bei der Erweiterung Kroatiens zur Anwendung.⁶⁶⁸ Allerdings kann anhand der kroatischen Erfahrungen noch keine abschließende Aussage über den Erfolg der Strategie getroffen werden, da sie erst zu einem sehr späten Zeitpunkt im Beitrittsverfahren zum Einsatz kam.⁶⁶⁹

Abgesehen von diesen Aspekten weist die Erweiterungsstrategie 2014-2015 Konsolidierungen im Rahmen der Grundrechte auf.⁶⁷⁰ Die EU-Kommission erkennt retrospektiv, dass beigetretene Länder zwar den Rechtsrahmen für die Grundrechtsgewährleistung geschaffen haben, es jedoch an einer ausreichenden Umsetzung fehlte. Hierin sieht die EU-Kommission noch umfänglichen Verbesserungsbedarf in den kommenden Beitrittsländern bezogen auf die Minderheiten-, Frauen- und Kinderrechte und auch die Meinungs- und Pressefreiheit. Gerade im Rahmen der Meinungs- und Pressefreiheit sieht die EU-Kommission in den letzten Jahren sogar maßgebliche Verschlechterungen und daher einen erhöhten Verbesserungsbedarf.⁶⁷¹ Als Reaktion hat die EU-Kommission neue Richtlinien zur Medienfreiheit und Medienintegrität für den Zeitraum 2014-2020 verabschiedet.⁶⁷² Darin stellt sie die bedeutende Rolle der öffent-

⁶⁶⁵ EU-Kommission COM (2012) 600 final., S. 6.

⁶⁶⁶ EU-Kommission COM (2012) 600 final., S. 6.

⁶⁶⁷ DG Enlargement Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf, zuletzt abgerufen am 20.08.2015.

⁶⁶⁸ Hierzu im Detail *Wunsch*, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 7 ff., abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁶⁶⁹ Eine weitergehende Analyse wird daher erst nach Beitritt eines weiteren Westbalkanstaates möglich sein.

⁶⁷⁰ Im Rahmen der Erweiterungsstrategie 2013-14 wurde der Aspekt der economic governance zu dem neuen Ansatz hinzugefügt, der jedoch aufgrund der wirtschaftlichen Fokussierung für die vorliegende Analyse keine Relevanz hat.

⁶⁷¹ EU-Kommission COM (2014) 700 final., S. 17.

⁶⁷² DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

lich-rechtlichen Medien und ihrer Pflicht zur pluralistischen Berichterstattung heraus und verweist auf das Bestehen dazugehöriger ethischer und editorielle Kodizi und sicherer Arbeitsbedingungen von Journalisten, um eine Selbstzensur zu vermeiden.⁶⁷³ Im Rahmen ihrer Richtlinien möchte die EU-Kommission weiterhin politischen und finanziellen Input liefern und einen strategischeren, effektiveren und ergebnisorientierteren Ansatz verfolgen. Im politischen Bereich strebt die EU-Kommission dazu eine medienunterstützende Gesetzgebung durch die Beitrittsländer an und möchte die Medien und die Zivilgesellschaft verstärkter in den Beitrittsprozess einbeziehen, insbesondere bei der Formulierung, Implementierung und Kontrolle von Sektorstrategien für die EU-Finanzhilfe. Diese Finanzhilfe soll, abgesehen von dem bereits breiten Spektrum, welches abgedeckt wird, vor allem von einem projektbezogenen hin zu einem koalitions- und partnerschaftsbildenden Ansatz übergehen. Darunter wird eine engere Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen und auch ein Zusammenführen dieser mit den Staatsorganen, die verschiedene Aufgaben im Bereich der Medienfreiheit innehaben, verstanden.⁶⁷⁴

Ähnliche Probleme, die bereits im Rahmen der Richtlinien für die Zivilgesellschaft ins Auge gefasst wurden, stellen sich auch im Bereich der Medien. Die Beitrittsländer müssen im Laufe des Beitrittsverfahrens finanzielle Unabhängigkeit von der internationalen Hilfe erlangen, um eine über den Beitritt hinausgehende Beständigkeit im Medienbereich aufzuweisen. Es soll nicht zu einem nachbeitrittlichen Absinken des Schutzniveaus kommen, wenn die externe Finanzhilfe entfällt. Dementsprechend ist ein sanfter Übergang bereits während des Beitrittsprozesses notwendig.

Die genannten Zielsetzungen definiert die EU-Kommission als konkrete Benchmarks und Indikatoren und knüpft die Überprüfung selbiger u. a. an eine enge Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Beispielhaft anzuführen sind hier die Einbeziehung von Journalisten, zivilgesellschaftlicher Organisationen, Think Tanks in den Gesetzgebungsprozess, um einen ausgewogenen Dialog im Parlament zu gewährleisten.⁶⁷⁵ Begleitend macht die EU-Kommission auf die notwendigen Refor-

⁶⁷³ DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, S. 4 f., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

⁶⁷⁴ DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

⁶⁷⁵ Im Detail die Tabellen der Richtlinien DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, S. 6 ff. abrufbar unter:

men der öffentlichen Verwaltung aufmerksam. Diese haben mehr Transparenz, Wirksamkeit, Rechenschaftspflicht und die Inkorporation der Interessen von Bürgern und Unternehmen zum Ziel.⁶⁷⁶

Eine Kehrtwende im Bereich der Überprüfung der Beitrittskriterien durch die EU-Kommission stellt das Vorgehen im Rahmen der Erweiterungsstrategie 2015 dar.⁶⁷⁷ Hierin entscheidet sich die EU-Kommission in verschiedenen problembehafteten Bereichen, die u. a. bereits oben angesprochen wurden, einen neuen Pilotansatz zu starten, der zu Verbesserungen führen soll. Nach einem Jahr sollen die neuen Ansätze überprüft werden, weshalb die EU-Kommission die Erweiterungsstrategie auch nur für ein Jahr verabschiedet hat. Der neue Überprüfungsmechanismus soll zu mehr Qualität, Verlässlichkeit und Transparenz führen. Wie diese Ausgestaltung im Detail vorgenommen werden soll, wird im Rahmen der Behebung der Defizite des Beitrittsverfahrens genauer analysiert.

Anhand der Erweiterungsstrategien der EU-Kommission ist klar zu erkennen, dass die Herausbildung der Kriterien im Beitrittsverfahren einen Prozess darstellt, dessen Ende noch nicht erreicht ist und der sich mit den kommenden Verhandlungen und Erweiterungen noch fortsetzen wird. Zentrale Probleme hat die EU-Kommission durch die letzten Erweiterungen bereits erkannt und nach Lösungsmöglichkeiten gesucht. Inwiefern diese als effektiv einzustufen sind, soll zentraler Gegenstand des vierten Kapitels der Arbeit sein.

III. Mittel zur Umsetzung der politischen Kopenhagener Kriterien

Bereits durch die Zielvorgaben aus den Dokumenten und das dadurch erfolgte Monitoring der EU-Kommission leistet diese einen ersten Beitrag zur Umsetzung der politischen Kriterien.⁶⁷⁸ Indem sie den Staaten vorgibt, in welchen Bereichen Fortschritte gemacht wurden und inwiefern noch Defizite bestehen, wird diesen grundlegend klar, welche Maßnahmen dererseits zu erfolgen haben. Gleiches gilt für die Beitrittspartnerschaften und Fahrpläne zu den einzelnen Ländern.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

⁶⁷⁶ EU-Kommission COM (2014) 700 final.

⁶⁷⁷ EU-Kommission COM (2015) 611 final.

⁶⁷⁸ *Gateva*, Post-Accession Conditionality, KGF Working Paper Series 18, S. 12, abrufbar unter:

http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp18/, zuletzt abgerufen am 20.01.2016.

Als weiteres Mittel zur Umsetzung der Kriterien kommt der Intensität nach geordnet zunächst das diplomatische Mittel der Demarchen in Betracht. Diese stellen eine Handlungsform der gemeinsamen Außenpolitik der Union dar und werden in Form von eindringlichen Einsprüchen oder Erklärungen an den Staat vorgenommen, die Warnungen, aber auch die Androhung von Sanktionen beinhalten können.⁶⁷⁹ Ebenso können Resolutionen des Europäischen Parlaments zur Äußerung von Mängeln und Vorschlägen zur besseren Compliance der Beitrittskandidaten genutzt werden.⁶⁸⁰

Darüber hinaus bedarf es auch entsprechend konsequenter Mechanismen der Belohnung und Sanktionierung mit Blick auf die Erfüllung der festgelegten Kriterien.⁶⁸¹ Im Rahmen der von der EU-Kommission festgeschriebenen „strengen Konditionalität“⁶⁸² geschieht dies u. a. durch regelmäßige Überwachung im Rahmen der Gremien der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Bewertungsmissionen, den strukturierten Dialogen, Peer Reviews,⁶⁸³ Institutionenaufbau, Twinning⁶⁸⁴ und der Finanzhilfe.⁶⁸⁵ Hierbei gilt es den Einsatz im Rahmen der positiven und negativen Konditionalität zu unterscheiden. Positive Konditionalität setzt vorteilhafte Anreize an die Länder, während negative Konditionalität den Einsatz von Sanktionen erfasst.⁶⁸⁶ Diese Mittel stehen in unterschiedlichem Umfang zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Verfügung.

⁶⁷⁹ Bergmann, Handlexikon der EU, unter Europäische Politische Zusammenarbeit; siehe als Beispiel die an die Slowakei ergangenen Demarchen i.R.d. Osterweiterung 1994 und 1995.

⁶⁸⁰ Dimitrova, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 10, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016. Die Resolutionen des Parlaments stellen auch während des Beitrittsverfahrens und im Nachgang des Beitritts ein Mittel zur Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV und der politischen Kriterien dar.

⁶⁸¹ Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 66.

⁶⁸² Diese strenge Konditionalität versteht sich als politische Konditionalität, welche die Vergabe von Mitteln jeglicher Art an die Einhaltung politischer Forderungen knüpft, siehe dazu Smolnik, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als

Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66 (2008), S. 9 f, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁶⁸³ Es handelt sich um Seminare, in welchen die Mitgliedsstaaten bestimmte Verfahren, Programme oder Politikreformen vermitteln, siehe dazu <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>, zuletzt abgerufen am 19.12.2016.

⁶⁸⁴ Twinning umfasst Partnerschaften zwischen mitgliedstaatlichen Behörden und Behörden von Kandidatenländern oder Assoziierungsländern, welche auf gezielter öffentlicher Verwaltungsarbeit beruhen, siehe dazu <http://www.bva.bund.de/DE/Themen/Internationales/EUTwinning/eutwinning-node.html>, zuletzt abgerufen am 19.12.2016.

⁶⁸⁵ Mit Verweis auf die Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit *Kommission* Erweiterungsstrategie 2011-2012, S. 28, KOM (2011) 666 endg.

⁶⁸⁶ Smolnik, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66/2008, S. 18, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

Die Aspekte der Belohnung und Sanktionierung sind an ein System des Kapazitätenaufbaus im Bereich der Institutionen gebunden, welcher mit den finanziellen und technischen Maßnahmen, welche die verschiedenen Programme der EU zur Verfügung stellen, kombiniert ist.⁶⁸⁷ Den Mitteln der positiven Konditionalität und des Kapazitätenaufbaus gewährt die EU-Kommission den Vorrang gegenüber denen der negativen Konditionalität.⁶⁸⁸

1. Im Rahmen der Beitrittsassoziiierung

a. Überblick

Immer wichtiger werden neben dem Beitrittsverfahren die bereits erwähnten Mittel zur Heranführung von Staaten an die Europäische Union, bevor das Beitrittsverfahren eröffnet wird. Dazu schließt die EU auf Grundlage des Art. 217 AEUV (ex. Art. 315 EGV) im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik (SAP) Beitrittsassoziiierungsabkommen mit potentiellen Beitrittskandidaten ab und eröffnet damit die vorbeitrittliche Phase. Diese Abkommen sollen auf einen späteren Beitritt vorbereiten und dienen als erste rechtliche Grundlage für das Verhältnis zwischen dem beitriftswilligen Staat und der EU.⁶⁸⁹ Die Einhaltung der Abkommen wird hauptsächlich durch die Stabilisierungs- und Assoziierungsräte überwacht, welche auf ministerieller Ebene gebildet werden und seitens der Union und des Beitrittslandes Abgeordnete umfasst, die sich in regelmäßigen Abständen oder situationsbedingt treffen.⁶⁹⁰ Die mit den damaligen MOEL-Staaten geschlossenen Abkommen wurden als Europaabkommen be-

⁶⁸⁷ *Börzel*, Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?; MAXCAP Working Paper Series No. 9, May 2015, S. 6, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_09_4.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁶⁸⁸ *Pridham*, Perspectives on European Politics and Society, 8:2, S. 168, 172; *Börzel*, Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?; MAXCAP Working Paper Series No. 9, May 2015, S. 6, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_09_4.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁶⁸⁹ *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union, S. 17.

⁶⁹⁰ Siehe hierzu exemplarisch Art. 8 und Art. 119 des Stabilisierung- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Montenegro, abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228618/7562.pdf, zuletzt abgerufen am 08.02.2016.

zeichnet, mit den noch ausstehenden Beitrittskandidaten wurden hingegen sogenannte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen.⁶⁹¹

Auch wenn dies ein normativ nur rudimentär geregelter Bereich ist, hat er jedoch für die Frage nach der Effektivität des Beitrittsverfahrens entscheidende Relevanz.⁶⁹² Insbesondere seit der Osterweiterung 2004 wird darauf geachtet, die potentiellen Beitrittskandidaten verstärkt auf die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien vorzubereiten,⁶⁹³ so dass die Effektivität dieses Verfahrens ebenso Bedeutung für die Gesamtbeurteilung des Erweiterungsverfahrens der EU hat. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) behalten auch während des Beitrittsverfahrens ihre rechtliche Verbindlichkeit und spielen somit eine zentrale Rolle im Rahmen der beitriffsbezogenen Konditionalität.

Innerhalb der Beitrittsassoziiierung stehen, wie bereits eingangs erwähnt, die politischen Kriterien im Fokus, so dass die Länder angehalten werden, diese Kriterien umzusetzen und auf Dauer einzuhalten. Nachdem dahingehende Ziele in den Abkommen festgelegt worden sind, erarbeiten die potentiellen Beitrittsländer Aktionspläne zu deren Umsetzung.⁶⁹⁴ Damit dies gelingt, muss gegenüber den potentiellen Beitrittskandidaten ein ausgereiftes System aus Anreizen und Sanktionierung bestehen.

Im Rahmen der Anreize stehen an erster Stelle sowohl für die SAA als auch das konkrete Beitrittsverfahren der Beitritt selbst⁶⁹⁵ und dessen Vorstufen.⁶⁹⁶ Im Gleichklang mit der Beitrittspolitik stellen die Abkommen einen Beitritt erst in Aussicht, wenn die

⁶⁹¹ Hierzu gilt es anzumerken, dass die ursprünglichen Europaabkommen nicht als Beitrittsinstrumente gedacht waren und erst durch den Ratsgipfel in Kopenhagen 1993 um eine solche Perspektive ergänzt wurden, *Inglis*, in: Ott/*Inglis* (Hrsg.), *Handbook on European Enlargement*, S. 174.

⁶⁹² *Knauff*, DÖV 2010, S. 631, 636.

⁶⁹³ *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 66.

⁶⁹⁴ *Inglis*, in: Ott/*Inglis* (Hrsg.), *Handbook on European Enlargement*, S. 104.

⁶⁹⁵ In den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wird der Beitritt jedoch nicht im operative Teil, sondern in der Präambel erwähnt, *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/*Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 217 AEUV, Rn. 89; *Smolnik*, *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien*, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66 (2008), S. 33, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016; *Grabbe*, *International Political Science Review*, Vol. 23 (2002) 3, S. 249, 256; *Lippert*, *Integration 2/2005*, S. 119, 125; *Börzel*, *Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?*; MAXCAP Working Paper Series No. 9, May 2015, S. 6 f., abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_09_4.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁶⁹⁶ Das umfasst den Status als potentielles Kandidatenland, die Anerkennung als Kandidatenland (mit oder ohne Eröffnung von Verhandlungen), den Status als Beitrittskandidaten und das Eröffnen und Abschließen von Verhandlungen und einzelnen Kapiteln, siehe dazu *Galicic*, *European Unions's Political Conditionality in Serbia: Substantial impact or yet another box-ticking?*, Working paper, No. 10, Juni 2014, S. 17, abrufbar unter: http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/publications/Drino%20Galicic_Working%20Paper_FINAL.pdf, zuletzt abgerufen am 16.04.2015.

politischen Kopenhagener Kriterien in ausreichendem Maße erfüllt sind.⁶⁹⁷ Durch das Inaussichtstellen eines Beitritts werden die entsprechenden Länder auch als potentielle Kandidatenländer bezeichnet.⁶⁹⁸ Weitere Mittel der positiven Konditionalität sind der politische Dialog, auch in Form strukturierter Dialoge zur Rechtsstaatlichkeit⁶⁹⁹ und finanzielle Anreize.⁷⁰⁰ Ein spezieller politischer Dialog wird im Rahmen der Joint Parliamentary Committees geführt, bei denen in regelmäßigen Abständen Mitglieder des Europäischen Parlaments mit Mitgliedern der Parlamente der (potentiellen) Beitrittsländer zusammentreffen und die Fortschritte und Probleme im Verfahren besprechen.⁷⁰¹

b. Instrumente zur Heranführungshilfe - IPA I und II

Essentiell für die SAP sind die Instrumente zur Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance). Die Heranführungshilfe hat zum Ziel, die potentiellen Beitrittskandidaten in kontinuierlicher Weise bei ihren rechtlichen und politischen Maßnahmen zu unterstützen und ihre Fortschritte zu bewerten.⁷⁰² IPA II folgt dem für den Zeitraum 2007-2013 eingeführten IPA I. Durch die IPA I wurde bereits ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung verantwortlicher Regierungsführung und der Rechtsstaatlichkeit geleistet, indem Gelder für die Stärkung der Justiz und Rechtsdurchsetzung bereitgestellt wurden.⁷⁰³ IPA II knüpft hieran an und möchte eine stärkere Koppelung

⁶⁹⁷ Müller Graff, Die erweiterte Union, S. 205 ff; auch hier ist in Anlehnung an die bereits gemachten Ausführungen von einem Maß an Erfüllung auszugehen, welches die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zulässt und nicht von einem umfänglichen Erfüllen, siehe dazu S. 89 ff.

⁶⁹⁸ So z. B. Bosnien-Herzegowina und Serbien.

⁶⁹⁹ Im Rahmen dieser Dialoge werden ebenfalls Aktionspläne festgelegt und der Einsatz von finanziellen Hilfen koordiniert, siehe dazu beispielhaft Pressemitteilung der Europäischen Kommission, vom 16.01.2014, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-29_de.pdf, zuletzt abgerufen am 29.10.2015; eine sehr gute Übersicht über alle kommenden Mittel zur Umsetzung der Beitrittskriterien enthält in tabellarischer Form ⁶⁹⁹ Dimitrova, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 10 f.

⁷⁰⁰ Hüllen/Börzel, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 11, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁷⁰¹ Dimitrova, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 9, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

⁷⁰² Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 66.

⁷⁰³ KOM (2009) 533 endg.; KOM (2010) 660 endg. In der IPA wurden die damals bestehenden Programme PHARE, TACIS, ISPA, SAPARD und CARDS zusammengefasst, siehe Ludwig, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 67.

an die in den Erweiterungsstrategien festgelegten Prioritäten erreichen.⁷⁰⁴ Hierzu sollen die finanziellen Unterstützungen leistungsbezogen erfolgen, wobei gute Leistungen durch Zahlung und Erhöhung der Gelder belohnt werden, während schlechte Leistungen mit Kürzungen verbunden sind.⁷⁰⁵ Durch den neuen Fokus auf die Rechtsstaatlichkeit sollen Finanzhilfen hier schon frühzeitig zum Einsatz kommen.⁷⁰⁶

Ein spezielles Finanzierungssystem hat die EU-Kommission für den Zeitraum 2014-2020 im Bereich der Unterstützung der Medien- und Meinungsfreiheit ins Auge gefasst.⁷⁰⁷ Hierzu werden die Richtlinien zur Medienfreiheit und Medienintegrität für den Zeitraum 2014-2020, die bereits im Bereich der Medienfreiheit analysiert wurden, einbezogen. Während des gleichen Zeitraums will die EU-Kommission sowohl politische als auch finanzielle Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen leisten.⁷⁰⁸ Im Rahmen der Finanzhilfe werden jedoch nicht nur die europäischen Gelder in den Blick genommen, sondern es erfolgt auch eine Koordination mit anderen internationalen Geldgebern.⁷⁰⁹

c. Weitere Programme und Fonds

Neben den Mitteln der Finanzhilfe im Rahmen der IPA II kommen den (potentiellen) Kandidatenländern weitere Programme und Fonds seitens der EU-Kommission zu Gute. Hierzu zählt u. a. das Twinning-Programm, welches als Partnerschaftsprojekt den Austausch von Verwaltungsmitarbeitern zwischen Mitgliedstaaten und potentiellen Kandidatenländern zum Inhalt hat. Ferner arbeitet die EU-Kommission im Rahmen von Sonderarbeitsgruppen für die Reform der öffentlichen Verwaltung mit den Ländern zusammen, um die im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitskriteriums und der Kapitel 23 und 24 des Acquis angesprochenen Aspekte frühzeitig anzugehen.⁷¹⁰ Im Rahmen technischer Assistenz werden durch das Programm TAIEX (Technical Assistance

⁷⁰⁴ EU-Kommission COM (2012) 600 final.

⁷⁰⁵ EU-Kommission COM (2012) 600 final., S. 23.

⁷⁰⁶ EU-Kommission COM (2012) 600 final., S. 23.

⁷⁰⁷ Weiteres Ergebnis der SpeakUp!2-Konferenz, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/speak_up_2/20130801_speakup-conclusions.pdf, zuletzt abgerufen am 29.04.2015.

⁷⁰⁸ DG Enlargement Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf, zuletzt abgerufen am 25.08.2015.

⁷⁰⁹ Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II), ABl der Europäischen Union L 77/11, vom 15.03.2014.

⁷¹⁰ EU-Kommission COM (2014) 700 final., S. 5.

and Information Exchange) ebenfalls Kompetenzen zur Stärkung administrativer Fähigkeiten zur Umsetzung der europarechtlichen Anforderungen durch Workshops, Expertenmissionen und Studienaufenthalte in Mitgliedstaaten gefördert. Durch das Programm TASCOS (Technical Assistance for Civil Society Organisations) werden die zivilgesellschaftlichen Organisationen technisch unterstützt und in den jährlichen Monitoringprozess einbezogen. Darüber hinaus gibt es seitens der EU-Kommission ein eigenes in die Fortschrittsberichte integriertes Monitoring über die Arbeit der entsprechenden Organisationen, in welchem die förderliche (finanzielle) Umgebung, die Beziehung der Organisationen zu den Regierungen und die Kapazitäten der Organisationen untersucht werden.⁷¹¹ In Zusammenarbeit mit der OECD koordiniert die EU im Rahmen des SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Programms Hilfe im Governancebereich und im Rahmen des staatlichen Managements.⁷¹² Hierzu wird im Rahmen des Programms Expertise zur Verfügung gestellt, welche den Beitrittsländern bei der Umsetzung der konkreten Beitrittsanforderungen z. B. dem Erstellen von Strategie- und Aktionsplänen, der Implementierung von Gesetzen, dem Aufbau von Verwaltungsstrukturen etc. helfen sollen.

d. Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Beitrittsassoziiierung

Ein zentrales Mittel im Rahmen der negativen Konditionalität stellen Sanktionierungen dar.⁷¹³ In einem ersten Schritt hat die EU die Möglichkeit, Verhandlungen im Rahmen der SAP auszusetzen.⁷¹⁴ Suspensionsklauseln sind bereits in der Europäischen Nachbarschaftspolitik ein probates Mittel gewesen.⁷¹⁵ Sie werden jedoch nur in seltenen Fällen eingesetzt.⁷¹⁶ Im Vergleich fehlen der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die als Alternative zur Beitrittsmöglichkeit geschaffen wurde, jedoch genau die beiden

⁷¹¹ Siehe dazu Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2014, Annex zu COM (2014) 700 final.

⁷¹² Siehe dazu Website des Programms, abrufbar unter: <http://www.sigmaweb.org/about/>, zuletzt abgerufen am 22.01.2016.

⁷¹³ *Hüllen/Börzel*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 11, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁷¹⁴ So geschehen mit Serbien 2006.

⁷¹⁵ *Hüllen/Börzel*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 10, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁷¹⁶ So z. B. in Slowenien 2007.

stärksten Anreize der SAP: Die Aussicht auf einen Beitritt und die daran geknüpfte Konditionalität.⁷¹⁷

2. Im Beitrittsverfahren

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaften wird die Aussicht auf einen Beitritt konkreter. Diese flankieren die bereits abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen.⁷¹⁸ Und auch sie nutzen die positiven und negativen Konditionalitätsmechanismen der SAP und gestalten damit aktiv den Beitrittsprozess.⁷¹⁹ Sie legen präzisere und umfassendere Kriterien fest, die auf jedes Land einzeln zugeschnitten werden, jedoch übergreifend die Merkmale der politischen Kriterien wiedererkennen lassen.⁷²⁰ Die Aktualisierung der Beitrittspartnerschaften findet dann entsprechend der Monitoringergebnisse der EU-Kommission statt. Mit Blick auf Kapitel 23 des Acquis werden im Rahmen der Aktionspläne der Beitrittsländer Arbeitsgruppen eingesetzt, die auf die Eröffnung des Kapitels 23 hinarbeiten.⁷²¹

Neben den bereits beschriebenen Mitteln stellen das Aussetzen der Verhandlungen einzelner Kapitel des Acquis im Beitrittsverfahren und das komplette Aussetzen von Beitrittsverhandlungen Aspekte der negativen Konditionalität dar, während die Wiederaufnahme von Verhandlungen ein Mittel der positiven Konditionalität ist.⁷²² Mit Blick auf den erneuerten Erweiterungskonsens⁷²³ können vor allem die Verhandlungen zu den relevanten Kapiteln 23 und 24 des Acquis ausgesetzt werden, wobei ein dauerhafter Stillstand der Reformen in diesem Bereich konsequenterweise zur Aussetzung

⁷¹⁷ *Hüllen/Börzel*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 11, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁷¹⁸ *Vöneky/Beilage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 217 AEUV, Rn. 88.

⁷¹⁹ *Inglis*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 107.

⁷²⁰ *Inglis*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement, S. 108.

⁷²¹ Siehe exemplarisch Aktionsplan Montenegro zu Kapitel 23, abrufbar unter:

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwIU77PRw->

[_KAhVjG5oKHT3gDkIQFggwMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D146815%26rType%3D2%26file%3DAP%252023%2520ENG.doc&usg=AFQjCNFMaiQKNkDXzWJ57twAYOIYbqyCLw&sig2=q5kRJGgkAfWlvz7tQAYfRQ](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwIU77PRw-_KAhVjG5oKHT3gDkIQFggwMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D146815%26rType%3D2%26file%3DAP%252023%2520ENG.doc&usg=AFQjCNFMaiQKNkDXzWJ57twAYOIYbqyCLw&sig2=q5kRJGgkAfWlvz7tQAYfRQ), zuletzt abgerufen am 11.02.2016.

⁷²² Über das Aussetzen von Verhandlungen und die Wiederaufnahme entscheidet der Europäische Rat auf Vorschlag der EU-Kommission, zu den einzelnen Phasen *Gateva*, Post-Accession Conditionality, KGF Working Paper Series 18, S. 11, abrufbar unter: http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp18/, zuletzt abgerufen am 20.01.2016.

⁷²³ EU-Kommission COM (2012) 600 final, S. 95.

sämtlicher Beitrittsverhandlungen führen kann (disequilibrium clause). Der Anspruch eine strenge Konditionalität einzuführen, findet hierin zumindest eine theoretische Grundlage. Ein weiteres Mittel der negativen Konditionalität wurde innerhalb des Beitrittsverfahrens Rumäniens und Bulgariens eingesetzt. Hier sah die Beitrittsakte in Art. 39 eine Aufschubklausel vor, welche es ermöglichte, den Beitritt um ein Jahr nach hinten zu verschieben, falls ernsthafte Befürchtungen bestünden, dass das Beitrittsland die mitgliedschaftlichen Verpflichtungen noch nicht erfüllen kann.⁷²⁴

3. Nach dem Beitritt

Generell besteht nach dem Beitritt die Möglichkeit, von allen Rechtsverletzungsverfahren Gebrauch zu machen, die im Rahmen der Unionsverträge bestehen, insbesondere dem Vertragsverletzungsverfahren. Ferner gibt es Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln,⁷²⁵ die eine Abweichung vom gemeinsamen Primär- und Sekundärrecht der EU zulassen. Diese ermächtigen die EU-Kommission, die neuen Beitrittsländer durch den Erlass sekundärrechtlicher Maßnahmen speziell zu kontrollieren.⁷²⁶ Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln werden in den jeweiligen Beitrittsakten festgelegt und unterscheiden sich sowohl in ihren Anwendungsbereichen als auch in ihrer Dauer. Mithin wurden Übergangsmaßnahmen bereits in unterschiedlichem Umfang seit Anbeginn der Erweiterungen der EU eingesetzt.⁷²⁷ Auch im Rahmen der Osterweiterung 2004 wurden bestimmte Bereiche, in denen bis zum Beitritt keine vollständige Angleichung erreicht werden konnte, im Nachgang des Beitritts weiterverfolgt.⁷²⁸ Dies geschah u. a. durch die Weiterführung der Kooperationsprojekte PHARE, Twinning und TAIEX, welche auch Aspekte der politischen Kriterien betrafen.⁷²⁹ Die sogenannte Übergangsfazilität ist dazu gedacht, die neu aufgenommenen Mitgliedstaaten bei der Vertiefung der bereits begonnenen Reformen zu unterstützen und die Bereiche abzudecken, welche nicht durch die Strukturfonds erfasst werden,

⁷²⁴ Siehe dazu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-523_de.htm, zuletzt abgerufen am 28.04.2015.

⁷²⁵ Zusammengefasst unter dem Begriff der Übergangsfazilität.

⁷²⁶ Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Recht der Europäischen Union*, Art. 49 EUV, Rn. 56.

⁷²⁷ Hoffmeister, *Changing Requirements for Membership*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), *Handbook on European Enlargement*, S. 87, 87.

⁷²⁸ Sack, *EuZW* 2002, S. 706, 706.

⁷²⁹ Börzel, *Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?*; MAXCAP Working Paper Series No. 9, May 2015, S. 15, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_09_4.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

wie z. B. der Bereich Justiz und innerstaatliche Angelegenheiten.⁷³⁰ Die Übergangsmaßnahmen haben zwei verschiedene Schutzrichtungen.⁷³¹ Zum einen können sie dem Schutz der Beitrittskandidaten dienen, indem sie Ausnahmen von europarechtlichen Verpflichtungen zulassen. Zum anderen können die Mitgliedstaaten Adressaten des Schutzes sein, indem auf das Zugestehen bestimmter europarechtlicher Rechte verzichtet wird. In jedem Fall führt der Einsatz von Übergangsmaßnahmen und damit verbundenen Schutzklauseln zu einer Differenzierung zwischen den neu beitretenden Staaten und den bereits bestehenden Mitgliedstaaten und damit zu einer Ausnahme von dem Grundsatz der einheitlichen Geltung des Unionsrechts. Daher sind Übergangsmaßnahmen auch nur in begrenztem Maße zulässig.

Für die politischen Kriterien entfalten zunächst die Schutzklausel für den Bereich Justiz und Inneres und die Binnenmarktschutzklausel Relevanz, da sie einen direkten Bezug zu verschiedenen Rechtsstaatlichkeitsaspekten aufweist.⁷³² Im Bereich der Binnenmarktschutzklausel können die Maßnahmen dazu führen, dass den neuen Mitgliedstaaten Vorteile der Mitgliedschaft, die mit dem Binnenmarkt und vor allem dem Zugang zu selbigem zusammenhängen, verwehrt bleiben.⁷³³ Eine Aktivierung der Schutzklausel im Bereich Justiz und Inneres kann dazu führen, dass Urteile aus den betroffenen Staaten keine automatische Anerkennung in den anderen Mitgliedstaaten finden.

Das System der Übergangsmaßnahmen und der entsprechenden Schutzklauseln stellt einen ersten Schritt der nachbeitrittlichen Konditionalität dar. Im Fall Rumäniens und Bulgariens wurde ein spezielles Kooperations- und Kontrollverfahren geschaffen, das die zum Zeitpunkt des Beitritts bestehenden Defizite überwachen und zur weiteren Beseitigung anregen sollte.⁷³⁴ Dieses Verfahren stellt eine neue noch zu bewertende Stufe der nachbeitrittlichen Konditionalität dar. Ob und welche spezifischen Maßnah-

⁷³⁰ *Hüllen/Börzel*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 15, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁷³¹ Siehe hierzu *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 53 f.

⁷³² In der rumänischen und bulgarischen Beitrittsakte wurden durch Art. 38 der Beitrittsakte die Schutzklausel für Justiz und Inneres und in Art. 37 die Binnenmarktschutzklausel festgehalten. Darüber hinaus gab es in Art. 36 eine wirtschaftliche Schutzklausel.

⁷³³ *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 92.

⁷³⁴ Siehe dazu Übersicht der EU-Kommission, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en.

men gefasst werden, entscheiden die Organe im Einzelfall unter Berücksichtigung der Situation des jeweiligen Beitrittskandidaten.⁷³⁵ Im Rahmen der Strukturfonds und des Agrarfonds können Schutzmaßnahmen in Form von Kürzungen, späteren Auszahlungen, Unterbrechungen, Aussetzungen oder endgültigen Einstellungen zum Einsatz kommen, die ebenso die Schaffung, Implementierung und Umsetzung der rechtlichen Anforderungen auch nach dem Beitritt beeinflussen.⁷³⁶ Ein weiteres Mittel zur Überprüfung des Korruptionslevels in den Beitrittsländern und auch in den Mitgliedstaaten sind die seit 2011 bestehenden Anti-Korruptions-Berichte der EU-Kommission.⁷³⁷ Ihre Wirkung ist jedoch begrenzt, da sie lediglich dazu dienen, auf die bestehenden Probleme öffentlich aufmerksam zu machen und die öffentliche Meinung zu mobilisieren.⁷³⁸ Gleiches gilt für die Stellungnahmen und Resolutionen des Europäischen Parlaments oder Stellungnahmen der EU-Kommission.⁷³⁹ Als ultima ratio besteht die Möglichkeit gegenüber dem die Werte des Art. 2 EUV verletzenden Mitgliedstaaten Art. 7 EUV zur Anwendung zu bringen.⁷⁴⁰

IV. Der Spielraum der entscheidenden Organe bei der Bewertung der politischen Kopenhagener Kriterien

Über die inhaltliche Festlegung hinaus stellt sich noch die Frage, welche begrenzenden juristischen Anforderungen bei der Festlegung und Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien unabdingbar einzuhalten sind. Es ist zu beachten, dass der Inhalt der politischen Kriterien aus exakt dieser Einzelfallanwendung rekonstruiert wird und die Trennung zwischen der Festlegung des Inhalts der Kriterien und der Bewertung, ob sie vorliegen, nicht immer einfach vorzunehmen ist.

⁷³⁵ FQA Romania and Bulgaria Safeguardclauses, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-396_en.htm?locale=enm zuletzt abgerufen am 15.01.2016.

⁷³⁶ EU-Kommission MEMO/08/523, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-523_de.htm, zuletzt abgerufen am 28.04.2015.

⁷³⁷ Anti-Korruptionsbericht der EU-Kommission 2014, COM (2014) 38 final.; *Dimitrova*, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 13, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

⁷³⁸ *Dimitrova*, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 13, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.; gleiches gilt für Statements der Kommission als Ganzes oder einzelner Kommissare.

⁷³⁹ *Dimitrova*, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 13, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

⁷⁴⁰ Dessen Ausgestaltung und Effektivität wird im 5. Kapitel der Arbeit analysiert.

Auch wenn den Berichten der EU-Kommission keine finale Rechtsbindung zukommt, so beruht die Entscheidung des Europäischen Rates auf der Stellungnahme der EU-Kommission, die eine Aussage darüber trifft, ob u. a. die politischen Kriterien eingehalten werden. Die Zusammenschau beider Organhandlungen gibt daher ein umfassendes Bild wieder.

1. Begriffliche Festlegung

Das deutsche Verwaltungsrecht kennt für den Bereich der Entscheidungsfindung zum einen den Beurteilungsspielraum auf Tatbestandsseite, welcher die Entscheidung über die Einhaltung der Kriterien im Einzelfall, d. h. bzgl. jedes einzelnen Kandidatenlandes, betrifft. Hinzu kommt zum anderen ein weiteres Ermessen auf Rechtsfolgenseite, welches die letztliche Entscheidung über die Befürwortung/Ablehnung eines Beitritts auf Grundlage der vorliegenden Kriterien beinhaltet. Die Unionsrechtsordnung hat diese Unterscheidung nicht übernommen und spricht einheitlich von Ermessen sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite.⁷⁴¹

Alsen bleibt hierzu in ihrer Ausarbeitung zur EU-Erweiterung bei der deutschen Unterscheidung,⁷⁴² während *Zeh*⁷⁴³ die europäische Vorgehensweise wählt und eine Distinktion in Tatbestandsermessen und Rechtsfolgenermessen vornimmt. Auch wenn es sich letztlich um keine inhaltliche, sondern um eine terminologische Unterscheidung handelt, so erscheint im Sinne der Fragestellung nach europäischen Gemeinsamkeiten im Wertekontext auch hier eine europäische Terminologie und damit eine Unterscheidung zwischen Tatbestand- und Rechtsfolgenermessen angebracht. Zu beachten ist auch, dass beide Ermessensausübungen in der Praxis bei der letztendlichen Beitrittsentscheidung regelmäßig in einem Akt zusammenfallen und daher in den darauf gerichteten Stellungnahmen der EU-Kommission, der Zustimmung des Europäischen Parlaments und dem förmlichen Beitrittsbeschluss des Rates bei der Entscheidung über den Beitritt geschlossen vorgenommen werden.

⁷⁴¹ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 36.

⁷⁴² *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 189.

⁷⁴³ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 36, ebenso *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 475.

2. Die Ausübung des Tatbestands- und Rechtsfolgenermessens

Für die Fragestellung der Arbeit ist der Teil des Tatbestandsermessens zunächst von zentraler Bedeutung, da es bei dessen Ausübung darum geht, kontinuierlich und auch letztentscheidend festzustellen, ob die politischen Kopenhagener Kriterien durch den Beitrittskandidaten eingehalten werden.

Die bereits durchgeführte Analyse hat aufgezeigt, dass den politischen Kopenhagener Kriterien tatbestandlich ein hohes Maß an Unbestimmtheit zukommt.⁷⁴⁴ Dies liegt in der Tatsache begründet, dass sich lediglich auf bestehende Kernelemente verständigt werden kann. Daher ist es möglich, von einer abstrakten Bindung an den tatbestandlichen Inhalt der politischen Kopenhagener Kriterien für die Unionsorgane zu sprechen.⁷⁴⁵ Auf Seiten des Tatbestandsermessens spielt jedoch nicht nur die Festlegung der materiellen Inhalte des Tatbestands eine Rolle, sondern gleichsam die Subsumtion für den einzelnen Fall, d. h. für jeden Beitrittskandidaten.

Hier besteht ein weiterer Spielraum zur Beurteilung, ob die herausgearbeiteten Aspekte der politischen und rechtlichen Wirklichkeit des Beitrittskandidaten entsprechen. Es handelt sich um vielfältige politische und gesellschaftliche Aspekte, die teilweise Prognoseentscheidungen beinhalten.⁷⁴⁶ Aufgrund dieser Tatsache wird partiell vertreten, dass es sich bei den politischen Kriterien nur um eine politische Entscheidung handelt.⁷⁴⁷ Dies ist jedoch auch mit dem Verweis auf die verbindliche Rechtsnatur der Kopenhagener Kriterien abzulehnen.⁷⁴⁸ Schlussendlich bildet die Ausübung des Tatbestandsermessens die Grundlage für eine positive Beitrittsentscheidung aller EU-Organe und der Mitgliedstaaten. Hieraus wird ein Zwischenergebnis derart gefällt, dass die entscheidenden Organe zur Einhaltung oder Nichteinhaltung der politischen Kriterien kommen.

Die Frage nach dem Rechtsfolgenermessen entfaltet für zweierlei Fälle Relevanz. Zum einen für den Fall, dass die vollständige Erfüllung der politischen Kriterien verneint wird und dem Staat trotzdem der Beitritt eröffnet wird. Zum anderen für den Fall, in

⁷⁴⁴ So durch die oben erfolgte Ausarbeitung dargestellt und ebenfalls bestätigt durch *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 40.

⁷⁴⁵ *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461 mit Verweis auf *Herrnfeld*, in: Schwarze, EGV/EUV, Art. 49 EUV, Rn. 3.

⁷⁴⁶ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 41; *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 190.

⁷⁴⁷ So früher vertreten *Meng*, in: Groeben/Thiersing/Ehlermann (Hrsg.), Art. O, Rn. 52, neuerdings aber auch für nicht primärrechtlich aufgenommene Aspekte Rechtsverbindlichkeit annehmend, *Meng*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 58.

⁷⁴⁸ *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 473.

dem ein Antrag trotz des Erfüllens der Kriterien keinen Erfolg hat. Bezüglich der zweiten Frage soll an dieser Stelle keine weitere Untersuchung erfolgen, denn bisher ging mit der Entscheidung, dass die Kriterien erfüllt sind, auch die Befürwortung der Aufnahme einher.⁷⁴⁹ Teilweise wird daher vertreten, es bestünde überhaupt kein Rechtsfolgenermessen, da bei Vorliegen der Voraussetzungen von einer Annahme und bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen eine Ablehnung des Antrags zu erfolgen hat.⁷⁵⁰ Diese Fragestellung bleibt jedoch rein theoretischer Natur, da die Unionsorgane bisher lediglich im Fall des von ihnen bestätigten Vorliegens der politischen Kriterien entschieden haben. Vielmehr stellt sich die Frage, wie mit Defiziten im Bereich der Kriterienerfüllung umzugehen ist und welche Ermessensgrenzen es gibt, die über einen rechtlich zulässigen und einen rechtlich unzulässigen Beitritt bei Vorliegen von Mängeln entscheiden.⁷⁵¹

V. Ermessensgrenzen und rechtliche Zulässigkeit eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln

Die rechtlichen Ermessensgrenzen und die damit bestehende rechtliche Bindung sind für die Beurteilung, inwiefern das Beitrittsverfahren als effektiv und rechtssicher zu betrachten ist, von zentraler Bedeutung. Dahingehend werden als Ermessensgrenzen zunächst das Willkürverbot und das Rechtsmissbrauchsverbot angeführt.⁷⁵²

1. Ermessensfehler

Fallkategorien sind dahingehend Unsachlichkeit oder das Verkennen/Außerachtlassen wesentlicher Umstände.⁷⁵³ Darüber hinaus darf kein Fehler im Sinne eines *détournement de pouvoir*, also eines Ermessensmissbrauchs, vorliegen. Dieser charakterisiert sich durch eine Zweckverfehlung bei der Anwendung der Erweiterungsklausel, d. h. einer Diskrepanz zwischen dem Normzweck aus Art. 49 EUV i. V. m. der Präambel des EUV und dem Entscheidungszweck.⁷⁵⁴ Auf Seiten der Norm ist die

⁷⁴⁹ Für tiefere Auseinandersetzung *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 46 ff; *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 200 ff.

⁷⁵⁰ *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 476; *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 46 ff.

⁷⁵¹ Die gemeinsame Betrachtung resultiert auch aus dem bereits angeführten Aspekt, dass die letztendliche Entscheidung über die Einhaltung der Kriterien und eine Fürsprache für einen Beitritt gemeinsam ausgeübt werden.

⁷⁵² *Alsen*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 190.

⁷⁵³ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 45.

⁷⁵⁴ *Sarcevic*, EuR 2002, S. 461, 474.

Zwecksetzung zunächst in einer ausgleichenden Bewertung des allgemein bestehenden unionalen Ziels der Erweiterung und dem Schutz des Integrationsniveaus der Union zu treffen.⁷⁵⁵

2. Möglichkeiten für ermessensfehlerhafte Entscheidungen

In diesem Zuge gibt das Verhalten der Unionsorgane mit Blick auf die Feststellung von Defiziten und das Verabschieden nachbeitrittlicher Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln Anlass über die rechtliche Zulässigkeit eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln zu diskutieren. Die EU-Kommission und der Rat stellen in einem solchen Fall die Einhaltung der politischen Kriterien fest, obwohl Mängel in Teilbereichen bestehen und sie daher die Anwendung von Schutzmechanismen und Übergangsklauseln für notwendig halten. Dieser Bewertungsvorgang lässt sich im Bereich des Tatbestandsermessens verorten, denn er eröffnet die Frage, ob die Unionsorgane ihr Ermessen rechtmäßig ausgeübt haben, indem sie trotz bestehender Mängel zu einer Einhaltung der politischen Kriterien gekommen sind.⁷⁵⁶ Gleichsam wäre es möglich, dass die Einhaltung der politischen Kriterien offen aufgrund der bestehenden Defizite verneint würde, der Einsatz von Übergangs- und Schutzklauseln jedoch in Zukunft zur Behebung dieser Defizite zu führen vermag.⁷⁵⁷ Diese Entscheidung ist vielmehr im Rahmen des Rechtsfolgenermessens zu verorten. Beiden Szenarien ist jedoch eine fehlende Beitrittsreife im Bereich der politischen Kriterien gemein, welche schlussendlich trotzdem eine positive Beitrittsentscheidung zulässt. Die gängige Erweiterungspraxis kennzeichnet sich durch die erste Variante.

3. Rechtliche Beurteilung eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln

Die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit eines solches Vorgehens muss systematisch an Hand der oben benannten Ermessensfehler erfolgen. Es stellt sich eingangs die Frage, ob das Bestätigen der Einhaltung der politischen Kriterien⁷⁵⁸ am Ende des Beitrittsprozesses trotz bestehender Mängel in Teilbereichen einen Verstoß gegen das Willkürverbot und/oder das Rechtsmissbrauchsverbot darstellt.

⁷⁵⁵ Zeh, Recht auf Beitritt, S. 45; Sarcevic, EuR 2002, S. 461, 474.

⁷⁵⁶ Für den Fall der Annahme, dass Tatbestandsermessen und Rechtsfolgenermessen gleichzeitig ausgeübt werden, würde sich die Bewertung auf beide Ermessensausübungen beziehen.

⁷⁵⁷ Für die Möglichkeit, dass keine vollständige Einhaltung der politischen Kopenhagener Kriterien vorliegt und trotzdem eine positive Beitrittsentscheidung getroffen werden kann *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 60 ff.

⁷⁵⁸ Damit auch der Kerngehalt des Art. 2 EUV.

a. Außerachtlassen wesentlicher Umstände oder das Fällen einer unsachlichen Entscheidung

In einem ersten Fall müssten die Unionsorgane, welche über die Einhaltung der Kriterien entschieden haben, wesentliche Umstände außer Acht gelassen oder unsachlich entschieden haben. Dies ist zumindest zu verneinen, wenn mit den bestehenden Mängeln durch das Festlegen von Maßnahmen im Rahmen der Übergangsfazilität offen umgegangen wird und Defizite somit nicht außer Acht gelassen werden. Ferner verfolgen die Unionsorgane in diesem Fall keinen rechtswidrigen Zweck oder verkennen offensichtlich den Zweck von Unionsvorschriften.⁷⁵⁹

b. *Détournement de pouvoir*

Ferner könnte ein Ermessensfehler in Form eines *détournement de pouvoir* vorliegen. Dazu müssten die Unionsorgane bei ihrer Entscheidung einen anderen Zweck verfolgt haben als das Erweiterungsbedürfnis bei notwendigem Schutz des Integrationsniveaus zu erstreben.⁷⁶⁰ Dass die Unionsorgane trotz bestehender Defizite zu dem Entschluss kommen, dass die politischen Kriterien eingehalten werden, lässt den Schluss zu, dass sie das Erweiterungsbedürfnis ausreichend in Betracht gezogen haben und diesem sogar einen gewissen Vorrang einräumen. *Nettesheim* zieht es in Betracht, den europäischen Organen das Ermessen darüber zuzusprechen, eine Abwägung zwischen dem Schaden, der durch eine Ablehnung entstände und dem Vorteil einer, wenn auch mangelbehafteten, Aufnahme vorzunehmen. Hierbei sind der Schaden und die Vorteile für beide Seiten einzubeziehen.⁷⁶¹

Fraglich ist, ob durch einen Beitritt bei Vorliegen von Mängeln das notwendige Integrationsniveau ausreichend geschützt wird. Ein unzureichender Schutz des Integrationsniveaus würde in der Gegenüberstellung *Nettesheims* den Vorteil für die Union hinwegfallen lassen. Auch an dieser Stelle scheint die Grenze sehr weit gezogen zu sein, so dass nur das Außerachtlassen schwerwiegender Gefahren für das Integrationsniveau zu einem Ermessensfehler führen kann. Hierbei gilt, dass mit steigender Beitrittsfähigkeit geringere Gefahren für den Schutz des Integrationsniveaus verbunden

⁷⁵⁹ Beispielkategorien der Ermessensfehler genannt bei *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 46.

⁷⁶⁰ *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 45; *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 237, welche jedoch die Rolle der Übergangs- und Schutzklauseln im Rahmen der Rechtmäßigkeitsanalyse nicht in den Blick nimmt.

⁷⁶¹ *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36, 60 ff.

sind.⁷⁶² Darüber hinaus setzen die Unionsorgane im Zuge dieser Abwägung bewusst die Mittel der Übergangsvorschriften und Schutzmechanismen ein. Sie dienen dem Ziel, Mängel, die in Teilbereichen bestehen, zeitnah im Rahmen der Übergangsfazilität zu beheben und nur sie eröffnen die notwendige Perspektive einer vollständigen Integration des Beitrittslandes. Daher werden Übergangsmaßnahmen als zulässig erachtet, um trotz bestehender Defizite zu einer positiven Beitrittsentscheidung zu kommen.⁷⁶³

Zwar verstoßen diese für den geltenden Zeitraum der Übergangsmaßnahmen gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten, jedoch ist dieser Gleichbehandlungsgrundsatz zu relativieren, wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt.⁷⁶⁴ Als Rechtfertigungsgrund könnte man wiederum die Abwägung *Nettesheims* hinzuziehen, dass der Vorteil der Aufnahme eines nicht vollständig beitriffsreifen Landes unter den oben dargestellten Prämissen der Übergangs- und Schutzklauseln den Schaden einer solchen Aufnahme überwiege.⁷⁶⁵

c. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich daher festhalten, dass die Bestätigung des Einhaltens der politischen Kopenhagener Kriterien trotz Mängel in Teilbereichen, unter Hinzuziehung entsprechender wirksamer Übergangs- und Schutzmaßnahmen, rechtlich zulässig ist. Die entsprechenden Übergangsmaßnahmen finden ihre rechtliche Grundlage in der Beitrittsakte und stellen somit eine dem Primärrecht vergleichbare Rechtsgrundlage dar.⁷⁶⁶

d. Die Zulässigkeit von Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln

Eine sich anschließende Frage ist, in welchem Umfang Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln im Rahmen der politischen Kopenhagener Kriterien zum Einsatz kommen dürfen, so dass das Maß der rechtlichen Zulässigkeit gewahrt bleibt. Im Pri-

⁷⁶² *Zeh*, Recht auf Beitritt, S. 47.

⁷⁶³ U.a. *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36 ff; *Becker*, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 51.

⁷⁶⁴ *Becker*, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 75 mit Verweis auf *Ehlermann*, MichLREv. 1984, S. 1274, 1288 ff.

⁷⁶⁵ *Nettesheim*, EuR 2003, S. 36

⁷⁶⁶ *Becker*, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 51.

märrecht lassen sich keine Maßgaben für die Dauer und den Umfang von Übergangsregelungen und Schutzklauseln finden.⁷⁶⁷

Fest steht zunächst, dass Übergangsregelungen eine zeitliche Befristung innewohnt, die von Erweiterung zu Erweiterung variiert, so dass keine einheitliche Aussage über das Maximum einer Befristung getroffen werden kann.⁷⁶⁸ Dadurch, dass die Übergangsmaßnahmen zu einer Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung führen,⁷⁶⁹ sind sie jedoch zurückhaltend einzusetzen. Die Verknüpfung dieser beiden Grenzen führt zu der Maßgabe, dass durch den Einsatz von Übergangsmaßnahmen in absehbarer Zeit eine vollständige Angleichung an den europäischen Standard erfolgen muss.⁷⁷⁰ Übergangs- und Schutzmaßnahmen müssen daher *ex ante* möglichst erfolgsversprechend gestaltet sein, um diesem Anspruch gerecht zu werden.

Neben der Dauer der Übergangsmaßnahmen stellt sich die Frage, wie umfassend die Defizite in den Beitrittsstaaten sind und wie tiefgehend das Unionsrecht durch diese Defizite und die Übergangsmaßnahmen in seiner einheitlichen Gewährleistung betroffen ist.⁷⁷¹ Bezüglich der Frage, wie tiefgehend die Abweichung vom Unionsrecht sein darf, kommt wiederum das Kriterium eines abweichungsfesten Kerns des Unionsrechts in Betracht.⁷⁷² Eine Abschaffung oder wesentliche Verkürzung der als Grundlagen der Union bezeichneten Werte ist daher im Rahmen von Übergangsvorschriften nicht denkbar.⁷⁷³ Konsequenterweise darf eine Übergangsvorschrift nicht mal zeitweise zur Aushöhlung des materiellen Gehaltes eines der Werte führen. Diese Grenze darf folglich beim Einsatz von Übergangsvorschriften und Schutzklauseln nicht überschritten werden.

4. Ergebnis

Insgesamt eröffnen die Grenzen der Übergangsmaßnahmen durch eine Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen ein weites Ermessen für die Unionsorgane, die an der Entscheidung über die Einführung von Übergangsmaßnahmen beteiligt sind. Es ist an dieser Stelle klar erkennbar, dass sowohl bei der Bestimmung der politischen Kriteri-

⁷⁶⁷ Alsen, Der Europäische Integrationsauftrag der EU, S. 215.

⁷⁶⁸ Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 22, 62, der damals noch eine Frist von 10-12 Jahren im oberen Grenzbereich ansiedelte.

⁷⁶⁹ Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 49 EUV, Rn. 56.

⁷⁷⁰ Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 78.

⁷⁷¹ Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 78.

⁷⁷² Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 70.

⁷⁷³ Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 70, 82.

en, der Werte des Art. 2 EUV als auch bei der Entscheidung darüber, ob diese in den Beitrittsländern eingehalten werden und inwiefern Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln Abweichungen enthalten sein dürfen, stets ein weiter Ermessensspielraum bleibt, der durch politisches Ermessen gefüllt werden kann.⁷⁷⁴

Die geringen dargestellten rechtlichen Grenzen sind für den Fall fehlender Beitrittsreife heranzuziehen und machen somit die Beurteilung der Europarechtskonformität eines Beitritts bei Vorliegen von Mängeln zumindest in Ansätzen möglich.

VI. Der Beitritt Rumäniens

1. Chronologie des Beitritts

Bereits in der vorangegangenen Analyse wurde erwähnt, dass im Rahmen des rumänischen Beitritts Defizite im Bereich der politischen Kriterien, hauptsächlich mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit, bestanden haben, die zur Einführung nachbeitrittlicher Kontrollmechanismen führten. Wie es zur Implementierung dieser Mechanismen kam und welche Wirkung sie seit dem Beitritt Rumäniens entfaltet haben, soll eine Verlaufsanalyse des rumänischen Beitritts zeigen.

a. Erste Periode 1997-2003

Die EU-Kommission hat in den Jahren 1997-1998 mit einer strukturierten Analyse der Länder der Osterweiterungen begonnen.⁷⁷⁵ Die Bewertung Rumäniens durch die EU-Kommission schloss bereits im Jahr 1998 mit der Feststellung, dass die politischen Kriterien eingehalten werden.⁷⁷⁶ Zu dieser Zeit charakterisierten sich die staatlichen Strukturen durch eine Fülle an Dringlichkeitsanordnungen der Exekutive anstelle parlamentarischer Gesetzgebung, einen fehlenden gesetzlichen Rahmen für die Verwaltung, ein hohes Maß an Korruption,⁷⁷⁷ ein schwaches Justizsystem, eine noch zum Teil

⁷⁷⁴ Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration, S. 82 f.

⁷⁷⁵ Pridham, Perspectives on European Politics and Society, 8:2, S. 168, 171.

⁷⁷⁶ Siehe dazu Regelmäßiger Bericht der EU-Kommission zu Rumänien (1998), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_de.pdf, zuletzt abgerufen am 28.04.2015; lediglich im Bericht 1999 war die Rede von einem „noch“ Einhalten der politischen Kriterien, siehe dazu Bericht der EU-Kommission zu Rumänien 1999, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

⁷⁷⁷ Korruption hier als politische Korruption von Staatsbediensteten, *Oltenau/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 88.

militarisierte Polizei und ein geringes Schutzniveau der Meinungs- und Pressefreiheit sowie menschenunwürdige Behandlungen durch Polizei und Strafvollzug.⁷⁷⁸ Deutlich wurde dies auch in den programmatisch aufgeführten Prioritäten der Beitrittspartnerschaft Rumäniens von 1998.⁷⁷⁹ Diese umfassten „die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, eine verbesserte Arbeitsweise der Gerichte, die Gewährleistung von Kinder-, Minderheiten- und Freiheitsrechten und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden“ als kurz- und mittelfristige Prioritäten.⁷⁸⁰ Daraus ist gleichsam zu schließen, dass in diesen Bereichen immense Defizite bestanden. In den Fahrplänen zu Rumänien und Bulgarien aus dem Jahr 2002 wurden die politischen Kriterien zwar als vertiefungswürdig beschrieben, eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik blieb jedoch aus.⁷⁸¹ Dies kann aus rumänischer Perspektive dazu geführt haben, dass im Fortgang zunächst ein eindeutiger Schwerpunkt auf die wirtschaftlichen Kriterien und den Acquis gelegt wurde.⁷⁸² Formal wurden zwar die Aspekte der politischen Kriterien in einem dem europäischen Standard entsprechenden Maß in die Verfassung aufgenommen, jedoch blieb es dabei zunächst bei einer reinen *de jure* Gewährleistung dieser Rechte und Pflichten.⁷⁸³ Nach der ersten Osterweiterung, in welcher Rumänien und Bulgarien außen vorgelassen wurden, veränderte die EU-Kommission jedoch ihren Beitrittskurs hin zu einer strengeren Konditionalität und bezog die Erfahrungen aus der ersten Osterweiterung ein. Dies führte dazu, dass die EU-Kommission ein detaillierteres Monitoring vornahm.⁷⁸⁴

b. Zweite Periode 2004-2008

Mit dem Amtsantritt der neuen EU-Kommission im Jahr 2004 sollte eine strengere Erweiterungspraxis gegenüber dem Beitrittskandidaten Rumänien an den Tag gelegt

⁷⁷⁸ Bericht der EU-Kommission zu Rumänien 1999, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

⁷⁷⁹ Beitrittspartnerschaft Rumäniens ABl. L 121 vom 23.4.1998, S. 11–15.

⁷⁸⁰ Beitrittspartnerschaft Rumäniens ABl. L 121 vom 23.4.1998, S. 11–15.

⁷⁸¹ COM (2002) 624 final.

⁷⁸² Geißler, ZRP 2013, S. 205, 206; den Fokus auf wirtschaftliche und acquisbezogene Aspekte herausstellend *Oltenu/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 85.

⁷⁸³ Siehe hierzu im Detail *Borries*, Romania's Accession to the European Union: The Rule of Law Dilemma, in: Blanke et al. (Hrsg.), *Common European Legal Thinking*, S. 495, 496 f.

⁷⁸⁴ SIGMA Paper No. 37, OECD Publishing, S. 19, abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/enlargement-of-the-european-union_5kml60qztg21-en;jsessionid=38e3tmk2w3abm.x-oecd-live-02, zuletzt abgerufen am 18.10.2016; bereits ab den Berichten des Jahres 2000 ist eine tiefergehende Inblicknahme zu verzeichnen; so auch *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 206.

werden.⁷⁸⁵ Rumänien hatte zu diesem Zeitpunkt ernste Probleme, die politischen Kriterien in ausreichendem Maße zu erfüllen und das Europäische Parlament zeigte sich besorgt über die Möglichkeit des Beitritts im Januar 2007.⁷⁸⁶ Hierin werden u. a. die Unabhängigkeit und das Funktionieren der Judikative, die Gewährleistung der Freiheit der Medien und die Behandlung von Bürgern durch die Polizei angeführt. Ferner werden die Verfassungsgerichte zwar bezüglich ihrer Existenz angesprochen, es finden jedoch keine Vertiefungen hinsichtlich der Funktionsweise und der Besetzung statt.⁷⁸⁷ Daher kamen in dem Beitrittsvertrag, der am 25.04.2005 zwischen der EU und Rumänien unterzeichnet wurde, die üblichen Schutzklauseln, die bereits in der ersten Osterweiterung angewandt wurden, zum Tragen. Darüber hinaus gab es die bereits erwähnte Schutzklausel in Art. 39 der Beitrittsakte, welche den Beitritt um ein Jahr, d. h. bis 2008, hinauszögern konnte. Für Rumänien bedurfte es dazu einer qualifizierten Mehrheit im Rat für den Fall, dass gegen einen von elf speziell festgelegten Punkten, von denen sich sieben auf den Bereich Justiz und Inneres bezogen, verstoßen werde. Zwar zeigte der Monitoring-Bericht aus dem Jahr 2006, ein Jahr vor Beitritt Rumäniens, ein aus Sicht der EU-Kommission positiveres Bild und ließ Rückschlüsse darauf zu, dass Verbesserungen im Bereich der politischen Kriterien stattfanden. Dennoch erschienen die Defizite mit Blick auf die Kriterien, die u. a. für die Rechtsstaatlichkeit herausgearbeitet wurden, weiterhin immens.⁷⁸⁸ In Rumänien gab es zum Zeitpunkt der Aufnahme keine annähernd einheitliche Rechtsprechung durch die Gerichte. Ein Problem, das erst aktuell mit dem Bericht zum Kontroll- und Kooperationsverfahren aus dem Jahr 2015 schrittweise Behebung erfährt.⁷⁸⁹ Darüber hinaus besteht in Rumänien seit Beginn der Überprüfungen durch die EU-Kommission das Problem eines hohen Maßes an Regierungsanordnungen als gängige Praxis der Gesetzesverabschiedung, die nur eingeschränkt durch das Parlament überprüft werden können und einen temporären Regelungscharakter aufweisen.⁷⁹⁰ Die rumänische Verfassung sieht in Art. 115

⁷⁸⁵ Pridham, *Perspectives on European Politics and Society*, 8:2, S. 168, 173.

⁷⁸⁶ Bericht des Europäischen Parlaments auf den Bericht der EU-Kommission hin, A5-0103/2004 final, S. 5.

⁷⁸⁷ *Oltenau/Autengruber*, *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften* 36 (2007) 1, S. 81, 87.

⁷⁸⁸ So bereits zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen aus dem Jahr 2004 *Sack*, *EuZW* 2005, S. 34; *Slavu*, *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, S. 168.

⁷⁸⁹ Bericht der EU-Kommission zu Rumänien 2015, COM (2015) 35 final.

⁷⁹⁰ Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien S.11, abrufbar unter:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016; Technischer Bericht der Kommission zum Kontroll- und Kooperationsverfahren 2015, S. 15, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2015_8_en.pdf, zuletzt abgerufen am

Abs. 4-8 zwar Einschränkungen zu Gunsten des Parlaments vor. Hierbei muss das Parlament jedoch den Willen haben und innerhalb der Frist reaktionsfähig sein. Ferner verfügt die Regierung regelmäßig über eine Parlamentsmehrheit.⁷⁹¹ Diese Aspekte können die theoretische Kontrolle der Regierungsanordnungen unterlaufen. Lediglich dem Ombudsmann steht eine Überprüfungscompetenz zu, der diese jedoch mit Verweis auf seine Neutralität zu Fragen der Gewaltenteilung nicht wahrnimmt.⁷⁹² An dieser Stelle werden Aspekte des Demokratiekriteriums untergraben, da das Parlament als zentrales Repräsentationsorgan der Bürger dieser Aufgabe nicht nachkommt und das System der repräsentativen Demokratie keine ausreichende Verwirklichung findet. Dies bleibt ein beständiger Kritikpunkt der EU-Kommission, der jedoch nicht zu einer Verneinung der Einhaltung des für den Beitritt notwendigen Maßes der politischen Kriterien geführt hat. Im Bereich des Demokratiekriteriums werden ferner die zentralen Themen des Verhältnisses von Bürgern/Wählern zum Parlament, die Rolle von Parteien und Kontroll- und Aufsichtsorganen nicht thematisiert.⁷⁹³ Den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen wird der Zugang zu den Gesetzgebungsprozessen zwar verfassungsrechtlich gewährleistet, aber nicht umfassend in die Praxis umgesetzt, was zu weitreichenden Transparenzverlusten führt.⁷⁹⁴ Allgemein war die Zivilgesellschaft zum Zeitpunkt des Beitritts nur sehr schwach aufgestellt.⁷⁹⁵ Auch wurde im Bereich der Bekämpfung der Korruption von Jahr zu Jahr betont, dass es kaum Fortschritte gab. Korruption sei ein gesellschaftlich tief und vielfältig verwurzeltes, systemisches Problem.⁷⁹⁶ Daraus ließ sich schlussfolgern, dass eine vollständige Behebung des Problems einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen werde. Gleiches galt für den Bereich Justiz und Inneres, welcher über das Kapitel 24 des Acquis abgeprüft wurde. Die Leistungsfähigkeit der Justiz-, Polizei- und Innenbehörde war auf

10.02.2016; *Hein*, Jahrbuch für Ostrecht 54/2, S. 301, 313; *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 169.

⁷⁹¹ *Hein*, Jahrbuch für Ostrecht 54/2, S. 301, 313.

⁷⁹² Bericht der EU-Kommission zu Rumänien 2015, S. 6, COM (2015) 35 final.; ebenso Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien, S. 11, abrufbar unter:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁷⁹³ *Oltenau/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 86.

⁷⁹⁴ Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien S. 10 ff., abrufbar unter:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁷⁹⁵ Mit Verweis auf Weitere *Parau*, *West European Politics*, 32 (2009) 1, S. 119, 121 f.

⁷⁹⁶ Bezeichnung im Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Rumänien aus dem Jahr 2000, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

keinem ausreichenden Niveau angekommen und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität wies einen Negativtrend auf.⁷⁹⁷ Die Situation in Rumänien erweckte nicht einmal den Anschein, dass von einer tatsächlichen Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit zum Zeitpunkt des Beitritts, so wie es am Ende der Verhandlungen sein sollte, gesprochen werden konnte.⁷⁹⁸ Schlussendlich wurden die rechtsstaatlichen Probleme im Beitrittsprozess zu spät angesprochen, so dass eine effektive Regelung bis zum Beitritt nicht mehr möglich war.⁷⁹⁹ Der EU-Kommission sind die fundamentalen Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit erst zum Ende der Beitrittsverhandlung bewusst geworden.⁸⁰⁰ Rumänien hat im Vergleich zwischen der Bewertung der EU-Kommission und der Bewertung durch andere internationale Institute in allen Bereichen der politischen Kopenhagener Kriterien in den Kommissionsdokumenten besser abgeschnitten, so dass die Vermutung nahe liegt, dass die rechtlichen Anforderungen zu Gunsten einer politischen Entscheidung der Unionsorgane zurücktreten mussten.⁸⁰¹ Dennoch wurde Rumänien im Zuge der sechsten Erweiterung unter Beachtung der bestehenden Mängel in die Union aufgenommen.⁸⁰²

2. Die nachbeitrittliche Konditionalität im Kooperations- und Kontrollverfahren

Dass ein Beitritt unter Mängeln vorrangig im Bereich der Rechtsstaatlichkeit vorlag, zeigt die Tatsache, dass Rumänien unter der Auflage beitreten durfte, sich dem bereits erwähnten Kontroll- und Kooperationsverfahren zu unterwerfen.⁸⁰³ Seine Rechtsgrundlage findet das Verfahren in Art. 38 der Beitrittsakte, der selbst eine Schutzklausel darstellt und die EU-Kommission dazu ermächtigt, bei Gefahren im Bereich Justiz und Innere Angelegenheiten tätig zu werden. Dieses Verfahren hatte zur Folge, dass

⁷⁹⁷ *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 209.

⁷⁹⁸ *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 208.

⁷⁹⁹ *Richter*, Montenegro klein, aber gar nicht fein? SWP-aktuell 36, (2012), S. 3, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/westbalkan_eu_korruptionsbekaempfung.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016.

⁸⁰⁰ *Borries*, in: Blanke et al. (Hrsg.), Common European Legal Thinking, S. 495, 512.

⁸⁰¹ Mit einer sehr detaillierten Darstellung *Veebel*, *Studies of Transition States and Societies* Vol. 3 (2011) 3, S. 3, 18, 21; den politischen Willen zur Erweiterung als schwerwiegender gegenüber dem Willen zur Reform des Beitrittsverfahrens aufgrund der Kenntnisse der Defizite herausstellend *Mungidu-Pippidi*, *Journal of Democracy*, 25 (2014) 1 (2014), S. 20, 31; *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 234.

⁸⁰² *Oltenu* und *Autengruber* fassen zusammen, dass die Auflistung von Mängeln so wirkt, als ob sie am Ende keinen Einfluss auf die Beitrittsentscheidung hatte, *Oltenu/Autengruber*, *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften* 36 (2007), 1, S. 81, 88; *Slavu*, Die Osterweiterung der Europäischen Union, S. 234.

⁸⁰³ Dieses basiert auf den Art. 37 und 38 des Beitrittsvertrages siehe dazu EU-Kommission Entscheidung vom 13/XII/2006, K (2006) 6569 endg.

die EU-Kommission die Entwicklung der politischen Kriterien, hauptsächlich die Aspekte der Rechtsstaatlichkeit weiterhin beobachtete. Dies stellt eine über den Beitritt hinausgehende Konditionalität dar.⁸⁰⁴

a. Einführung in das Kooperations- und Kontrollverfahren

Zielsetzung des Kooperations- und Kontrollmechanismus im Bereich der Rechtsstaatlichkeit war es, dass die *„Effizienz des Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Justizsystems verbessert und schwerwiegende Mängel bei der Korruptionsbekämpfung behoben werden. Es sollen Maßnahmen getroffen werden, die sowohl Rumänien als auch den übrigen Mitgliedstaaten die Gewähr bieten, dass die Verwaltungs-, Gesetzgebungs- und Gerichtspraxis in Rumänien mit der übrigen EU-Mitgliedstaaten im Einklang steht.“*⁸⁰⁵ Dazu wurden vier Benchmarks aufgestellt, die Rumänien erreichen muss, bevor der Kooperations- und Kontrollmechanismus beendet werden kann. Benchmark 1 verlangt transparentere und effizientere Justizprozesse, was vorrangig durch Verbesserungen der Kapazitäten und der Verantwortlichkeit des Justizrates geschehen soll.⁸⁰⁶ Ferner soll über den Verlauf der tatsächlichen Effekte der Zivil- und Strafgesetzbücher berichtet werden. Benchmark 2 sieht das Etablieren einer Integritätsagentur vor, welche Vermögenswerte überprüft, Inkompatibilitäten und Interessenskonflikte feststellt und verpflichtende Entscheidungen zu abschreckenden Sanktionen abgibt. Benchmark 3 bezieht sich auf die Fortführung der Korruptionsbekämpfung auf Grundlage professioneller, unparteiischer Untersuchungen bis in die hohen Ebenen des Staates hinein. Benchmark 4 verlangt weitergehende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vor allem innerhalb der Kommunalverwaltungen. Zur Umsetzung dieser Zielsetzung kamen als Mittel der harten Konditionalität der Einsatz der Schutzklauseln in Art. 37 und 38 in Betracht, welche im Beitrittsvertrag für Rumänien enthalten sind. Ursprünglich war der Mechanismus auf einen Zeitraum von drei Jahren angelegt, wurde jedoch 2009 auf unbestimmte Zeit verlängert.⁸⁰⁷

⁸⁰⁴ Pridham, Romania and EU Membership, Perspectives on European Politics and Society, 8:2, S. 168, 169.

⁸⁰⁵ Bericht der EU-Kommission über Rumäniens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt KOM (2007) 378 endg., S. 2.

⁸⁰⁶ Bezüglich der Benchmarks/Vorgaben siehe Bericht der EU-Kommission über Rumäniens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt KOM (2007) 378 endg., S. 6 ff.

⁸⁰⁷ Bericht der EU-Kommission zu Rumänien 2009 im Kooperations- und Kontrollverfahren, KOM (2009) 0401 endg.

b. Kernprobleme im Kooperations- und Kontrollverfahren

In den aktuellsten Berichten bezüglich der Judikative wird bemängelt, dass die Urteile der Gerichte, v. a. im Bereich der Korruptionsdelikte, nicht umfassend vollstreckt werden und sich das Parlament mit Blick auf die Entziehung von Mandaten nach Verurteilung von Parlamentariern unkooperativ zeigt.⁸⁰⁸ Auch bleibt das Parlament als zentrales demokratisches Organ in der Kritik, keinen durchgängigen Reformwillen zu zeigen.⁸⁰⁹ Regelmäßig äußern sich Parlamentarier und andere Staatsbedienstete öffentlich kritisch zur Arbeit der Justiz.⁸¹⁰ Dies gefährdet unmittelbar die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der Justiz. Weiterhin lässt sich daran erkennen, wie gering die Akzeptanz für die Aspekte der Gewaltentrennung und die Standards einer funktionierenden Judikative sind.⁸¹¹ Die EU-Kommission hat an dieser Stelle zu wenig Dialog mit den politischen Parteien und den entsprechenden Amtsinhabern gehalten, um bei diesen einen ausgeprägten Reformwillen hervorzurufen.⁸¹² Ein immer wieder auftretender Kritikpunkt ist überdies die Ineffizienz der Verwaltung.⁸¹³

Auch stellte sich bereits im Rahmen des Dreijahreszeitraums bis 2009 die Frage, ob die Schutzklauseln der Art. 37 und 38 der Beitrittsakte nicht greifen sollten. Dies wurde jedoch schlussendlich seitens EU-Kommission abgelehnt.⁸¹⁴ Ein Indiz dafür, dass sich vor allem der Bereich der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien auch in den eingeplanten drei Jahren nach Beitritt nicht sichtlich verbessert hatte und die Schutzklauseln keine ernsthafte Option zur Behebung der Defizite darstellten.⁸¹⁵

Die Verfassungskrise des Jahres 2012 verdeutlicht diese Defizite. Das versuchte Amtsenthebungsverfahren durch den Premierminister *Ponta* gegenüber dem Staatspräsidenten *Băsecu* sorgte europaweit für Aufsehen. Das Verfahren war durch die direkte

⁸⁰⁸ Bericht der EU-Kommission zu Rumänien im Kooperations- und Kontrollverfahren 2016, S. 10, SWD (2016) 16 final.

⁸⁰⁹ Berichte der EU-Kommission zu Rumänien im Kooperations- und Kontrollverfahren seit 2013, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

⁸¹⁰ SWD (2016) 16 final., S. 13.

⁸¹¹ *Mendelski*, East European Politics Vol. 28 (2012) 1, S. 23, 32, auf Grundlage eines Interviews mit der damaligen Justizministerin Monica Macovei aus Juni 2011 und einer Zusammenstellung verschiedener Indices zur richterlichen Unabhängigkeit.

⁸¹² *Pridham*, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 6 (2006) 3, S. 5, 10.

⁸¹³ Siehe dazu u. a. den Fortschrittsbericht der EU-Kommission aus dem Jahr 2004 SEC (2004) 1200 und den Bericht der EU-Kommission aus dem Kooperations- und Kontrollverfahren 2012, COM (2012) 410 final.

⁸¹⁴ Bericht der Kommission im Kooperations- und Kontrollverfahren zu Rumänien 2009, KOM (2009) 401 endg.

⁸¹⁵ *Gateva*, Post-Accession Conditionality, KGF Working Paper Series 18, S. 19, abrufbar unter: http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transforeurope/publications/working_paper/wp/wp18/, zuletzt abgerufen am 20.01.2016.

Aushebelung bestehender Verfassungsnormen, insbesondere Art. 96 Abs. 1 der rumänischen Verfassung, welcher eine 2/3-Mehrheit für die Amtsenthebung vorsah, gekennzeichnet. Verschiedene unrechtmäßige Maßnahmen gegenüber Mitgliedern der Judikative schlossen sich dem gescheiterten Verfahren an. Mittel der negativen Konditionalität wurden an dieser Stelle nicht angewendet. Die Mittel der negativen Konditionalität wurden vielmehr an einer anderen Stelle eingesetzt. 2012 führten die Mängel im Bereich der Judikative und der Korruptionsbekämpfung dazu, dass die EU den Beitritt zum SchengenRaum zur Disposition stellte, falls keine Verbesserungen in den genannten Bereichen einträten.⁸¹⁶

c. Unterscheidung der *de jure* und *de facto* Perspektive

Eine Betrachtung durch *Mendelksi* unterscheidet hierzu die Bewertung der rechtsstaatlichen Situation nach der bekannten *de jure* und *de facto* Perspektive.⁸¹⁷ Er differenziert dazu zwischen den Ebenen der Rechtsschaffung, Umsetzung und Internalisierung.⁸¹⁸ Während die Aspekte der Rechtssetzung und Umsetzung auch regelmäßiger Betrachtungsgegenstand der Kommissionsberichte sind, so wird der Punkt der Internalisierung nicht direkt aufgegriffen. In diesem Bereich der *de facto* Betrachtung sind in den südosteuropäischen Ländern mit Blick auf die Unabhängigkeit der Judikative, welche durch ein ausbalanciertes Maß an Gewaltentrennung, die Abwesenheit von Korruption und das Verfolgen amtsmissbräuchlicher Delikte und das Vertrauen der Bürger in die Justiz gemessen werden kann, seit 2002 negative Entwicklungen zu verzeichnen.⁸¹⁹ Ein Blick in die aktuellsten Monitoringberichte aus dem Kooperations- und Kontrollverfahren bestätigt die Ergebnisse *Mendelskis*, da zum einen das Verhalten der Parlamentarier mit Blick auf die Zuführung von Abgeordneten an die Justiz und die weiterhin bestehende Korruption auf hoher Ebene darauf schließen lässt, dass Rechtsstaatlichkeit seitens der Staatsbediensteten nicht umfassend internalisiert wurde.⁸²⁰ Der Anti-Korruptionsbericht der EU-Kommission 2014 bringt hierzu das Ergebnis hervor,

⁸¹⁶ *Dimitrova*, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 14, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

⁸¹⁷ *Mendelski*, East European Politics Vol. 28 (2012) 1, S. 23, 24. Der Begriff *de jure* geht von einer formalrechtlichen Perspektive aus. Der Begriff *de facto* nimmt die tatsächlich rechtliche Perspektive in den Blick.

⁸¹⁸ *Mendelski*, East European Politics Vol. 28 (2012) 1, S. 23, 26.

⁸¹⁹ *Mendelski*, Southeastern Europe Vol. 39 (2015), S. 318, 327 ff; ebenso *Hein*, Jahrbuch für Ostrecht 54/2, S. 301, 330.

⁸²⁰ Bericht der EU-Kommission im Kooperations- und Kontrollverfahren 2016, SWD (2016) 16 final.

dass sich in Rumänien das hohe Ausmaß tatsächlicher Korruption und die Wahrnehmung in der Bevölkerung decken.⁸²¹ Auch wenn die Erhebung der EU-Kommission auf Grund ihrer Orientierung an der gesellschaftlichen Wahrnehmung in Frage gestellt werden kann,⁸²² so verweisen auch andere Quellen weiterhin auf ein hohes Maß an Korruption in Rumänien.⁸²³ Die kritischsten Bereiche stellen aktuell das Parlament,⁸²⁴ Richterschaft und Staatsanwaltschaft dar. Einen der wesentlichsten Gründe für das Fehlgehen der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen stelle eine Fülle an Normen dar, die letztlich inkonsistent, redundant und daher nicht wirksam seien. Teilweise werden die Vorschriften von den unterschiedlichen Staatsbediensteten missverstanden, was zu weiteren Unsicherheiten führt.⁸²⁵ Da jedoch die Angst besteht, dass durch neue Gesetze die Zahl der Schlupflöcher für Korruption vergrößert wird, vermeidet die Regierung solche Initiativen und will bevorzugt die bestehenden unzureichenden Mechanismen nutzen.⁸²⁶ In Bereichen der Zusammenarbeit von Parlamentariern mit Dritten gibt es noch keine Regelungen oder Schutzmechanismen, so dass es zu einer uneingeschränkten Einflussnahme in diesen Bereichen kommen kann.⁸²⁷ Da diesen jedoch die Aufgabe des Setzens der Rechtsnormen zukommt, erklären sich die bestehenden Defizite für

⁸²¹ Anti-Korruptionsbericht der EU-Kommission 2014, COM (2014) 38 final.

⁸²² Den tatsächlichen Erkenntniswert in Frage stellend und darauf verweisend, dass die tatsächliche Lage anders aussehen kann, da der Bericht der EU-Kommission zu einem großen Teil auf Wahrnehmungen beruht, Standpunkt des Europäischen Rechnungshofes zum Bericht der Kommission zur Korruptionsbekämpfung, abrufbar unter: http://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL14_LETTER/PL14_LETTER_DE.PDF, zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁸²³ Transparency International, Corruption Perception Index 2014, abrufbar unter: <https://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>, zuletzt abgerufen am 04.03.2016; Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁸²⁴ Hier fehlt es weiterhin an einer Verbesserung der Regelungen zur Immunität Abgeordneter im Fall von Korruption, siehe Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien, S. 5, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁸²⁵ Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien S. 5, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016. Hierbei wird u.a. auf die bestehenden Regeln zu Interessenkonflikten und der Annahme von Geschenken verwiesen. Hierzu schlägt die GRECO vor, das in Konflikt stehende Interesse der Parlamentarier nicht nur auf ein persönliches Interesse zu beschränken und in Verdachtsfällen eine sofortige Offenlegung einzuführen.

⁸²⁶ Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien, S. 9, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016.

⁸²⁷ Bericht der GRECO 2016 zu Rumänien, S. 5, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2015\)4_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2015)4_Romania_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 04.02.2016; hier verlangt auch die Kommission aktuell mehr Anstrengungen im Bereich der Interessenkonflikte und Inkompatibilitäten, Bericht der Kommission im Kooperations- und Kontrollverfahren 2016, S. 13 f, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2016_16_en.pdf, zuletzt abgerufen am 09.02.2016.

den langen Zeitraum von 18 Jahren.⁸²⁸ *Mendelski* sieht daher *defacto* keine Verbesserungen in diesem Bereich und führt dies auf den technokratischen, effizienzfokussierten und elitär geleiteten Ansatz der EU-Kommission zurück, welcher durch einen starken Fokus der EU-Kommission auf die Kapazitäten der Judikative (u. a. Anhebung der Gehälter, Aufstockung des Personals und Budgets) gekennzeichnet war und ist.⁸²⁹

Im Rahmen der Internalisierung der politischen Kriterien sind jedoch auch die nichtstaatlichen Akteure einzubeziehen. An dieser Stelle sind auch positive Effekte des Kontroll- und Kooperationsmechanismus zu beobachten.⁸³⁰ Nichtstaatliche Akteure nutzen die Berichte, um das gesellschaftliche Bewusstsein für die bestehenden Mängel zu schärfen und zur Diskussion zu stellen.⁸³¹ Es kommt zu verschiedenen Synergieeffekten zwischen den nichtstaatlichen Akteuren und der EU. Diese erwecken den Eindruck, als ob die EU und die nichtstaatlichen Akteure im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens fast partnerschaftlich zusammenarbeiten, um die weiterbestehenden Missstände aufzudecken und die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, diese zu beheben. Auch seitens der Parteien werden die Ergebnisse der Berichte im Wahlkampf genutzt.⁸³² Einschränkend muss man allerdings feststellen, dass diese Form der Kooperation seit Beginn des Mechanismus besteht und Korruption auch innerhalb der Gesellschaft weitestgehend abgelehnt wird, ernsthafte Erfolge jedoch bisher ausblieben.⁸³³

⁸²⁸ Allgemeiner formuliert *Mendelski*, *East European Politics* Vol. 28 (2012) 1, S. 23, 27.

⁸²⁹ *Mendelski*, *East European Politics* Vo. 28 (2012) 1, S. 23, 24.

⁸³⁰ *Dimitrova*, *The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States*, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 15, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

⁸³¹ Mit Verweis auf Weitere *Dimitrova*, *The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States*, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 15, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016; *Dies.*, *What can the EU do to promote rule of law in members and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania*, S. 15, abrufbar unter: <https://eustudies.org/conference/papers/download/185>., zuletzt abgerufen am 05.02.2016.

⁸³² *Dimitrova*, *What can the EU do to promote rule of law in members and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania*, S. 15, abrufbar unter: <https://eustudies.org/conference/papers/download/185>., zuletzt abgerufen am 05.02.2016.

⁸³³ *Dimitrova*, *The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States*, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 20, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

3. Ergebnis zum Kooperations- und Kontrollverfahren

Das Kooperations- und Kontrollverfahren besteht mittlerweile seit neun Jahren und damit weit über die ursprünglich angesetzte Dauer von drei Jahren. Perspektivisch ist dem Bericht aus dem Jahr 2016 zu entnehmen, dass eine Weiterführung bis 2020 angedacht ist.⁸³⁴ Abgesehen vom Überschreiten der Dauer des Verfahrens gibt es auch inhaltlich weiterhin beachtliche Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Erst im Nachgang zur Aufnahme Rumäniens sind die tieferliegenden Defizite, die im Bereich der Internalisierung und tatsächlichen Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit bestehen, zu Tage getreten. Teilweise kam es sogar zu Verschlechterungen der Gewährleistungen, insbesondere im Rahmen der Verfassungskrise 2012.

4. Europarechtswidrigkeit des Beitritts Rumäniens

Daher stellt sich die Frage, ob die Aufnahme Rumäniens 2008 unter den oben dargestellten Bedingungen europarechtswidrig war. Diese Frage kann nur mittels der bereits herausgearbeiteten Grenzen für die Ermessensausübung im Rahmen der Bewertung über die Einhaltung der politischen Kriterien getroffen werden. Hierzu ist eine ex ante Bewertung zum Zeitpunkt des Beitritts Rumäniens vorzunehmen. Mit Blick auf die politischen Kriterien lagen zum Zeitpunkt des Beitritts mehrere Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit vor. Dieser Defizite waren sich die Unionsorgane und auch die Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung auf Grundlage der durch die EU-Kommission erstellten Berichte bewusst, so dass kein Ermessensfehler im Sinne des Außerachtlassens wesentlicher Umstände oder einer unsachlichen Entscheidung vorlag. Ferner dürfte kein Ermessensfehler in Form eines *détournement des pouvoirs* zum Tragen gekommen sein. Die Entscheidungsträger müssten das Erweiterungsbedürfnis der Union und den Integrationsschutz in ausreichendem Maße gegeneinander abgewogen haben und eine dem Ausgleich beider Ziele dienende Entscheidung getroffen haben.

Hierin ist der Kooperations- und Kontrollmechanismus einzubeziehen. Dieser ist an Hand der herausgearbeiteten Grenzen zur Zulässigkeit von Übergangsmaßnahmen und Schutzklauseln zu messen. Die Defizite, die im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit hingenommen wurden und im Rahmen der Übergangsmaßnahmen behoben werden sollten,

⁸³⁴ EU-Kommission COM(2016) 41 final.

dürfen folglich nicht zu einer Abschaffung oder wesentlichen Verkürzung der durch die Rechtsstaatlichkeit gewährleisteten Aspekte führen.

Zielstellung des Kooperations- und Kontrollmechanismus war es, die *Effizienz des Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Justizsystems* zu verbessern und *schwerwiegende Mängel bei der Korruptionsbekämpfung* zu beheben.⁸³⁵ Beide Aspekte sind sehr generell formuliert. Die zum Zeitpunkt des Beitritts für Rumänien formulierten Defizite in Form einer mangelnden Durchsetzung der gerichtlichen Entscheidungen, einer uneinheitlichen Rechtsprechung, umfassender Korruption, einer Gesetzgebungspraxis, die häufig durch Regierungsanordnungen gekennzeichnet war sowie die fehlende Internalisierung rechtsstaatlicher Überzeugungen der Amtsträger lassen sich unter diese beiden Fallgruppen fassen. Die Vielzahl an Defiziten, vor allem die Schwere der Probleme im Bereich der Korruptionsbekämpfung lassen die zutreffende Schlussfolgerung zu, dass Rumänien im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zum Zeitpunkt der Aufnahme strukturelle bzw. „systemische Defizite“ aufwies.⁸³⁶ Diese Defizite ließen sich ex post betrachtet aufgrund ihrer systemischen Art nicht im dafür angedachten Zeitraum von drei Jahren lösen. Ein Zeitraum, der sich unter der angedachten Verlängerung bis 2020 vervierfachen würde.

In diesem Fall erscheint es rechtlich vertretbar, von einer wesentlichen Verkürzung des Rechtsstaatsprinzips zu sprechen und damit die Rechtmäßigkeit des Kontroll- und Kooperationsverfahrens zur Behebung der rechtstaatlichen Defizite in Frage zu stellen. Dies führt dazu, dass im Rahmen der Beitrittsentscheidung über die Einhaltung der politischen Kriterien ein Ermessensfehler i. S. e. *détournement des pouvoirs* vorlag. Das Kooperations- und Kontrollverfahren war an dieser Stelle nicht dazu geeignet, die bestehenden Defizite in einer angemessenen Zeit zu beheben und eine umfassende Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat herzustellen. Dieser Argumentation folgend, handelte es sich bei dem Beitritt Rumäniens um einen unzulässigen Beitritt bei Vorliegen von Mängeln.⁸³⁷ Es ist daher nur folgerichtig, dass die Rich-

⁸³⁵ Berichte der EU-Kommission zu Rumänien im Kooperations- und Kontrollverfahren seit 2013, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

⁸³⁶ *Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, 283, 313 ff; Die Fülle an Defiziten für Rumänien und Bulgarien darstellend; *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 208; *Lippert*, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld/Wessel (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 29, 34.

⁸³⁷ Zumindest feststellend, dass der Beitritt Bulgariens und Rumäniens in weiten Teilen als verfrüht gilt, *Lippert*, in: Weidenfeld/Wessel (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 29, 34.

tigkeit des gesamten Beitrittskonzepts aufgrund des Beitritts Rumäniens in Frage gestellt wird.⁸³⁸

VII. Der Beitritt Ungarns

1. Chronologie des Beitritts

a. Erste Periode 1997-2001

Ungarn hat 1994 sein Beitrittsgesuch eingereicht, und es wurden 1997 im Rahmen der Agenda 2000 die Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die Stellungnahme der EU-Kommission zum Beitrittsgesuch Ungarns aus dem Jahr 1997 enthielt folgende Schlussfolgerungen: *„Die ungarischen Institutionen funktionieren einwandfrei, wobei die drei Gewalten auf die Wahrung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten bedacht sind und konstruktiv zusammenarbeiten. Die Wahlen sind frei und verlaufen ordnungsgemäß, was bereits 1990 und 1994 eine reibungslose Ablösung der jeweiligen Regierung aufgrund veränderter Parlamentsmehrheiten ermöglicht hat. Es gehört zur Normalität, dass die Opposition an der Arbeit der Institutionen teilhat. Die Einhaltung der Grundrechte im Land ist frei von größeren Problemen. Die Minderheitenrechte sind garantiert und geschützt. Einige Verbesserungen im Justizwesen und im Zusammenhang mit der Wahrung der Rechte der Gruppe der Roma sollten noch vorgenommen werden, doch die jüngsten Maßnahmen der Regierung sind bereits ein Fortschritt. Die Korruptionsbekämpfung müsste noch besser funktionieren. Ungarn ist somit eine Demokratie, denn es besitzt stabile Institutionen, die die Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Achtung der Minderheiten und den Schutz ihrer Rechte garantieren.“*⁸³⁹

Die Einschätzung der EU-Kommission aus dem Jahr 1998 schloss sich dem an und stellte fest, dass *"Ungarn (...) über die Merkmale einer Demokratie mit stabilen Institutionen, die die rechtsstaatliche Ordnung, die Menschenrechte und die Achtung von Minderheiten und ihren Schutz gewährleisten, verfügt."*⁸⁴⁰ Zu diesem Zeitpunkt war

⁸³⁸ Oppermann, Europarecht, S. 666; ebenso könnte auch die Rechtmäßigkeit des Beitritts Bulgariens in Frage gestellt werden, da sich hier ähnliche Defizite zeigen.

⁸³⁹ Agenda 2000 - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union, vom 15.07.1997, Doc 97/13, S. 19.

⁸⁴⁰ Fortschrittsbericht der Kommission zu Ungarn 1998, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/hungary_de.pdf, zuletzt abgerufen am 28.05.2015.

Ungarn das einzige Land der Osterweiterung, welches ein funktionierendes System des Öffentlichen Dienstes vorweisen konnte.⁸⁴¹ Der Umfang der weitergehenden Analyse zu Parlament, Exekutive und Judikative fiel wesentlich geringer aus, als in den Berichten zu anderen Staaten nach der ersten Osterweiterung 2004. Dem Parlament wurden kurz und knapp seine Funktionsfähigkeit sowie die Rechtmäßigkeit und der problemlose Verlauf der konstituierenden Wahlen bestätigt. Lediglich der fehlende gesetzliche Rahmen für die Repräsentation von Minderheiten im Parlament wurde seitens der EU-Kommission moniert. Darüber hinaus sollten neue Vorschriften zur Regelung des Berufsethos im Öffentlichen Dienst die bestehende Korruption verhindern. Im Bereich der Exekutive lobte die EU-Kommission die Modernisierung der Verwaltung durch die Schaffung neuer Regelungen zum Rechtsstatus und zur Verantwortung von Regierungsmitgliedern und Staatssekretären, was zu mehr Transparenz führte. Auch im Bereich der Judikative sah die EU-Kommission ausreichende Fortschritte, während die Korruptionsbekämpfung noch Defizite aufwies.

Bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte wurde die Lage für die Meinungs- und Pressefreiheit weitestgehend positiv eingeschätzt. Dagegen sei die Situation im Rahmen der polizeilichen Arbeit und dem Strafvollzug bedenklich gewesen. Darüber hinaus war der Umgang mit der Minderheit der Roma zu verbessern. Letztlich wurde Ungarn aufgrund dieser Gesamtbetrachtung bereits 1998 die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien bestätigt⁸⁴². Ein Blick in die Beitrittspartnerschaft von 1999 attestierte die zuletzt genannten Missstände im Rahmen der Menschenrechte als kurzfristige, das heißt vorrangig zu verändernde, Aspekte.⁸⁴³ Ferner galt es, kurz- und auch mittelfristig, die Korruption zu bekämpfen und die Verwaltung und Justiz zu verbessern, wobei die zur Verwaltung der EU-Hilfen notwendige Verwaltung vorrangig zu stärken war. Auch der Fortschrittsbericht aus dem Jahr 1999⁸⁴⁴ monierte an erster Stelle die fehlende Repräsentation der Minderheiten im Parlament, erschöpfte seine Untersuchung der Legislative aber bereits darin. Die Exekutive hatte im Prüfungsjahr ein neues Pro-

⁸⁴¹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 303.

⁸⁴² Die Ausführungen des Abschnitts seit der vorangegangenen Fn. Beziehen sich auf den Fortschrittsbericht der Kommission zu Ungarn 1998, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/hungary_de.pdf, zuletzt abgerufen am 28.05.2015.

⁸⁴³ 98/259/EG: Beschluss des Rates vom 30.03.1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Ungarn, Abl. Nr. L 121 vom 23/04/1998 S. 0001 – 0005.

⁸⁴⁴ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn 1999, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/hungary_en.pdf, zuletzt abgerufen am 16.09.2015.

gramm zur Modernisierung der Verwaltung geschaffen. Die Judikative wies eine grundsätzliche Stabilität auf, Defizite bestanden jedoch weiterhin hinsichtlich der Effizienz der richterlichen Arbeit. Korruption blieb eines der Hauptprobleme, mit denen Ungarn zu kämpfen hatte. Hinzu kam der menschenunwürdige Umgang mit Verdächtigen im Bereich der polizeilichen Arbeit. Hierbei waren die Behörden bis zum Zeitpunkt des Berichts lediglich in Einzelfällen tätig geworden. Auch die Situation in den Strafvollzugsanstalten blieb mangelhaft.⁸⁴⁵

Im Fortschrittsbericht 2000 erklärte die EU-Kommission, dass nunmehr alle verwaltungstechnischen Strukturen bestünden, die zum Einsatz des über PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring the Economies) verteilten Geldes nötig seien.⁸⁴⁶ Im weiteren Verlauf des Berichts stellte die EU-Kommission fest, dass bezüglich der Repräsentation von Minderheiten im Parlament keine Fortschritte erzielt würden, die Verwaltung hingegen kontinuierlich ausgebaut werde. Im Bereich der Judikative bestünden weiterhin Effizienzprobleme, vorrangig beim Obersten Gerichtshof, dessen Entlastung jedoch durch einen Regionalen Gerichtshof in Planung sei. Die Situation in den Haftanstalten sei weiterhin besorgniserregend gewesen, ließ aber aufgrund des Neubaus zweier Anstalten Hoffnung auf Besserung zu. Die Situation der Roma als Minderheit habe sich nicht ausschlaggebend verändert und es bliebe ebenso wie im Bereich der Korruption ein großer und kontinuierlicher Reformbedarf. Im Fortschrittsbericht 2001 traten weitere Aspekte im Rahmen des Schutzes der Meinungs- und Pressefreiheit hinzu.⁸⁴⁷ Bereits 2000 wurde angemerkt, dass das Aufsichtsorgan für die öffentlichen Medien einseitig und regierungsnah besetzt gewesen sei. Dieser Zustand blieb auch 2001 bestehen und stellte die politische Unabhängigkeit der Medien in Frage, auch wenn seitens der Regierung Bestrebungen bestanden haben, diese Situation aufzuheben.⁸⁴⁸

⁸⁴⁵ Vorangegangene Ausführungen beziehen sich auf den Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn 1999, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/hungary_en.pdf, zuletzt abgerufen am 16.09.2015.

⁸⁴⁶ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn 2000, S. 10, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/hu_en.pdf, zuletzt abgerufen am 22.09.2015.

⁸⁴⁷ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn, SEC (2001) 1748.

⁸⁴⁸ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn, SEC (2001) 1748.

b. Zweite Periode 2002-2004

2002 wurde die Beitrittspartnerschaft zwischen Ungarn und der EU erneuert. Danach war ein wesentlich dezidierteres Vorgehen der EU-Kommission zu erkennen. Während zuvor grobe Oberpunkte gebildet wurden, überprüfte die EU-Kommission nunmehr die einzelnen Aspekte der politischen Kriterien detaillierter. Primär sollte Ungarn in den zwei Jahren bis zu seinem Beitritt folgende Aspekte umsetzen: *„Maßnahmen zur Verhinderung eines weiteren Anwachsens des Rückstaus der vor dem Obersten Gerichtshof anhängigen Verfahren und letztlich zur Beschleunigung von dessen Abbau, damit dieser der Erfüllung seiner Hauptaufgaben - Vereinheitlichung der Gerichtspraxis und Anleitung der nachgeordneten Gerichte - nachkommen kann; fortgesetzte Anstrengungen bei der Modernisierung des Justizwesens, insbesondere durch Gewährleistung einer angemessenen Finanzierung; erweitertes Angebot an unentgeltlichem Rechtsbeistand; Fortsetzung der Richterausbildung im Gemeinschaftsrecht“*.⁸⁴⁹ Das verabschiedete Korruptionsbekämpfungsgesetz galt es umzusetzen. Die Aspekte des Minderheitenschutzes und die umfängliche Gewährleistung von Menschenrechten im Rahmen polizeilicher Arbeit, inklusive eines Beschwerdesystems für polizeiliche Übergriffe, blieben auf der Prioritätenliste der Agenda.⁸⁵⁰ Im Bereich Justiz und Inneres müsse weiterhin effektiv gegen Korruption und das organisierte Verbrechen vorgegangen werden. Im Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2002 wurden die Wahlen des Jahres als frei, fair und den internationalen Standards genügend bezeichnet.⁸⁵¹ Ferner wurde die Rolle der Ombudsmänner für den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte nochmals herausgestellt und als positiv bewertet. Im Bereich der Exekutive stand vor allem die erfolgreiche Entpolitisierung der Beamten im Fokus. Auf Ebene der kommunalen Selbstverwaltung zeigten sich Probleme, die aus einer mangelnden finanziellen Ausstattung herrührten.⁸⁵² Hierbei kam es nicht zu dem notwendigen Maß an Dezentralisierung der Macht.⁸⁵³ Die Judikative habe ebenfalls noch mit ihrer finanziellen Grundausstattung und dahingehenden kollektiven Unabhängigkeit zu kämpfen.

⁸⁴⁹ 2002/87/EG: Beschluss des Rates vom 28.01.2002 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Ungarn, *ABl.* Nr. L 044 vom 14.02.2002, S. 0037 – 0044.

⁸⁵⁰ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn, SEC (2002) 1404.

⁸⁵¹ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn, SEC (2002) 1404.

⁸⁵² Ausführungen bis hierhin beziehen sich auf den Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Ungarn, SEC (2002) 1404.

⁸⁵³ *Ágh*, *Südosteuropa* 56 (2008) 2, S. 222, 227.

Jedoch würden in diesem Bereich und im Rahmen der Entlastung des Obersten Gerichtshof kontinuierlich Verbesserungen vorgenommen. Die kritische Situation im Rahmen der öffentlichen Medien habe sich entschärft, indem nunmehr die Kuratorien der betroffenen Sender ausgeglichen durch Regierungspartei und Opposition besetzt würden.⁸⁵⁴ Im Bereich der Bekämpfung von Korruption und dem organisierten Verbrechen sei Ungarn fast auf Acquisniveau angekommen und mache weitergehend Fortschritte. Der übergreifende Kritikpunkt der fehlenden Einbeziehung von Interessengruppen und Experten kann jedoch auch für den ungarischen Beitrittsprozess angeführt werden.⁸⁵⁵ Vor allem der Bereich der Verwaltungsreform wurde erst zum Ende des Beitrittsprozesses in Angriff genommen und lediglich teilweise erfolgreich implementiert.⁸⁵⁶

Am 13.12.2002 wurde schließlich der Beitrittsvertrag mit Ungarn unterzeichnet. Der abschließende Monitoringbericht aus dem Jahr 2003 zeigte keine wesentlichen Veränderungen mehr. Jedoch fiel im Bereich der Korruption auf, dass sich laut einer Statistik zwar die rechtliche Lage verbessert habe, jedoch das Korruptionsrisiko, vor allem in den Bereichen der öffentlichen Vergabe, der Parteifinanzierung und der internen Finanzkontrolle, weiterhin sehr hoch war. Letztlich stellte sich 2003 eine Situation dar, in der *„organisatorisch (...) der Rechtsvollzug in Ungarn gut für die Korruptionsbekämpfung gerüstet zu sein scheint. Die administrativen Kapazitäten und insbesondere die koordinierte Zusammenarbeit der einzelnen Regierungsstellen im Kampf gegen die Korruption müssen jedoch noch weiter verstärkt werden, und die Ausbildung des Personals bedarf ebenfalls noch zusätzlicher Anstrengungen.“*⁸⁵⁷

2. Europarechtswidrigkeit des ungarischen Beitritts

Die Betrachtung der Berichte der EU-Kommission von 1998-2003 bestätigt Ungarns Zuordnung zur Spitzengruppe der Beitrittsländer der ersten Osterweiterung.⁸⁵⁸ Im Gegensatz zu Rumänien erweckt die Lage in Ungarn retrospektiv zumindest auf Grund-

⁸⁵⁴ Ágh, Südosteuropa 56 (2008) 2, S. 222, 232.

⁸⁵⁵ Ágh, Südosteuropa 56 (2008) 2, S. 222, 232.

⁸⁵⁶ Ágh, Südosteuropa 56 (2008) 2, S. 222, 232.

⁸⁵⁷ Monitoringbericht der EU-Kommission zu Ungarn 2003, S. 16, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_hu_final_en.pdf, zuletzt abgerufen am 01.10.2015.

⁸⁵⁸ Tamchina, Die Europäische Union und Ungarn, S. 2, 111.

lage der Kommissionsdokumente den Anschein, kontinuierlicher Verbesserung und dem Bestehen geringer Defizite am Ende des Beitrittsverfahrens.

Zwar nehmen die politischen Kriterien im Vergleich zu den wirtschaftlichen Kriterien und dem Acquis-Kriterium eine untergeordnete Rolle ein. Dies kann jedoch u. a. der Tatsache geschuldet sein, dass bereits mit Aufnahme der Verhandlungen ein Mindeststandard erfüllt sein musste,⁸⁵⁹ auch wenn dieser gerade im Rahmen der vorliegenden Erweiterung durchaus knapp umrissen wurde. Im Vergleich zu Rumänien und an Hand des Verlaufes der Kommissionsdokumente kann man daher primär konstatieren, dass die Anforderungen an die politischen Kriterien mit zunehmenden Erweiterungen dezi-dierter wurden. Daraus folgt, dass im Rahmen der Erweiterung 2004 ein geringerer Mindeststandard angesetzt wurde, als es später bei Rumänien der Fall war und als es bei den kommenden Beitrittskandidaten sein wird.⁸⁶⁰ Ebenfalls war der Beitritt Un-garns nicht frei von Defiziten. Auch hier kamen Übergangsmaßnahmen und Schutz-klauseln zum Einsatz. Die Art. 37 und 38 der Beitrittsakte sahen diesbezüglich Bezüge zur Rechtsstaatlichkeit vor. Unter den oben herausgestellten Maßgaben der EU-Kommission und der Darstellung der ungarischen Situation in den Kommissionsdo-kumenten erscheinen durch den Beitritt Ungarns zum damaligen Zeitpunkt jedoch kei-ne schwerwiegenden Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit vorgelegen zu haben. An dieser Stelle ist erkennbar, welche tragende Rolle den Kommissionsdokumenten bei der Bewertung der Beitritte zu Gute kommt. Je nach Tiefe der Darstellung lässt sich ein mehr oder weniger differenziertes Bild der Lage in den Beitrittsländern zeichnen. Ungarn kommt vorliegend zu Gute, dass bis 2004 eine weniger umfassende Analyse im Bereich der politischen Kriterien vollzogen wurde.⁸⁶¹

VIII. Die neuen Beitrittskandidaten Mazedonien und Montenegro

Für eine Untersuchung der kommenden Erweiterungen eignen sich vor allem die Westbalkanstaaten Mazedonien und Montenegro aufgrund ihrer bisherigen Beitritts-historie. Während Mazedonien bereits im Jahr 2004 einen Antrag auf Mitgliedschaft

⁸⁵⁹ *Inotai*, integration 4 (2014), S. 320, 322.

⁸⁶⁰ Mit Blick auf die Kriterien der Medienfreiheit und der Entwicklung der Zivilgesellschaft, Bericht der Hoch-rangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien 2013, S. 28, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20report_de.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2015 mit Verweis auf einen Vortrag des ehemaligen Verhandlungsführers für die Verhandlungen mit Lettland Andris Kesteris.

⁸⁶¹ Dieses Ergebnis hat sich nach einem Gespräch mit einem Kommissionmitarbeiter aus dem Bereich Erweite-rung bestätigt.

gestellt hat, wurde erst im Jahr 2009 seitens der EU-Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen. Dieser Empfehlung ist der Rat bis zum heutigen Zeitpunkt nicht nachgekommen.

Montenegro hingegen ist erst seit 2006 ein unabhängiger Staat, hat 2008 einen Antrag auf Beitritt gestellt und führt seit 2012 Beitrittsverhandlungen. Die unterschiedlichen Entwicklungen im Beitrittsverlauf beider Länder werfen verschiedene Fragen auf und sollen komparativ dazu genutzt werden, das Maß der Einhaltung der politischen Kriterien und die neuen Strategien der EU-Kommission im Rahmen der Erweiterung praktisch darzustellen.

1. Mazedonien

a. Erste Periode 2005-2009

Die Berichte der EU-Kommission zu Mazedonien zeigen ab dem Jahr 2005 zunächst ein ähnliches Bild, wie die Berichte zu Rumänien. Laut diesen haben Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Wahlvorgänge bestanden und ein starker Fokus habe auf der schrittweisen Festigung der Rechtsstaatlichkeit gelegen, denn die Unabhängigkeit der Judikative, Korruptionsbekämpfung und Polizeireform seien auch hier zentrale Problempunkte gewesen.⁸⁶² Trotzdem kommt die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme 2005 zum Antrag auf Beitritt Mazedoniens zu dem Ergebnis, dass es sich innerstaatlich um eine funktionierende Demokratie mit rechtsstaatlicher Ordnung unter Wahrung der Menschenrechte handele, welche auf dem besten Weg sei, die politischen Kriterien zu erfüllen.⁸⁶³ Der die Stellungnahme begleitende Analysebericht zu Mazedonien lässt weitergehende Schlussfolgerungen zu. Hierin wird erkennbar, dass mit Blick auf die Arbeitsweise des Parlaments Probleme i. R. d. Teilnahme der Opposition bestehen. An dieser Stelle seien vor allem die ethnischen Konflikte mit der albanischen Minderheit zu Tage gekommen.⁸⁶⁴ Im Bereich der Judikative habe es an einem leistungsorientierten Laufbahnsystem, einem Disziplinarsystem und ausreichenden finanziellen Mitteln für die Justiz gefehlt, was wiederum zu einer hohen Korruptionsanfälligkeit führe. Auch im Rahmen der Menschenrechte und dem hier gewählten Fokus

⁸⁶² Stellungnahme der EU-Kommission, COM (2005) 562 final.

⁸⁶³ EU-Kommission COM (2005) 562 final.

⁸⁶⁴ Analysebericht der EU-Kommission zu Mazedonien, SEC (2005) 1425.

auf Meinungs- und Medienfreiheit habe es noch viele Defizite in der praktischen Gewährleistung gegeben.⁸⁶⁵

Die Aussöhnung und Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen waren und sind fortlaufend zu verbessern. Hieran wird deutlich, dass über den Erweiterungen der Westbalkanstaaten der Gedanke der Stabilisierung schwebt. Durch die Krise, welche der Kosovokonflikt in der Region ausgelöst hat, bleiben ethnische Konflikte weiterhin ein starker Problempunkt, dem besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Diese Problembereiche sind auch Teil des Rahmenabkommens von Ohrid.⁸⁶⁶ Ferner gilt als obligatorisches Kriterium der Rechtsstaatlichkeit die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY).⁸⁶⁷

Ein Fokus auf die Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte spiegelte sich in den Hauptprioritäten der 2006 geschlossenen Beitrittspartnerschaft wider.⁸⁶⁸ Im weiteren Verlauf bis zur Befürwortung der EU-Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Jahr 2009 blieben einige der bereits angesprochenen Hauptprobleme bestehen. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments wurde durch wiederkehrende Boykottaktionen der Opposition behindert. Darüber hinaus kam es weiterhin zu Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen, die nicht durchgehend verfolgt wurden.⁸⁶⁹ Unter in Augenscheinnahme dieser Aspekte bestätigte die EU-Kommission trotzdem die Einhaltung der politischen Kriterien.

b. Zweite Periode 2010-2015

Der Empfehlung der EU-Kommission, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, kam der Rat jedoch bis heute nicht nach. Eine mögliche Ursache hierfür liegt in der Blockade durch Griechenland aufgrund der bestehenden Namensstreitigkeiten um die Staatsbe-

⁸⁶⁵ EU-Kommission SEC (2005) 1425.

⁸⁶⁶ Abrufbar unter: <http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2015.

⁸⁶⁷ Im Zusammenspiel mit der Einhaltung der Friedensverträge der Region stellen diese Kriterien die Kopenhagen-Plus-Kriterien dar.

⁸⁶⁸ 2006/57/EG: Beschluss des Rates vom 30.01.2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und zur Aufhebung des Beschlusses 2004/518/EG, ABl. L 35 vom 07.02.2006, S. 57–72 .Das langsame Reformtempo bestätigend *Smolnik*, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66 (2008), S. 18, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁸⁶⁹ Siehe dazu u. a. die Fortschrittsberichte der EU-Kommission zu ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien aus den Jahren 2007-2009, SEC (2007) 1432, SEC (2008) 2695, SEC (2009) 1335.

zeichnung Mazedonien. Auch aktuell erhält die EU-Kommission ihre Empfehlung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zwar aufrecht, mahnt jedoch die Rückschritte an, welche sich in zunehmender Politisierung der staatlichen Bereiche ausdrücken, und drängt auf die Umsetzung der dringenden Reformpunkte.⁸⁷⁰

Hierzu könnte die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen einen stabilisierenden Effekt mit sich bringen und die Namensfrage im Rahmen der Verhandlungen klären.⁸⁷¹ Jedoch bleibt dieser Faktor von der Entscheidung Griechenlands abhängig. Solange hier keine Klärung stattfindet, wird der Zustand der Stagnation in Mazedonien anhalten. Dies kann zu weiteren Rückschritten führen, da die Beitrittsperspektive in unrealistische Ferne rückt.⁸⁷² Ultima ratio erscheint in Zukunft auch die Rücknahme der Empfehlung, die Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, realistisch.⁸⁷³

Als Alternative zu den Beitrittsverhandlungen hat die EU-Kommission im Jahr 2012 den Beitrittsdialog auf hoher Ebene aufgenommen, um das Reformtempo weiter voranzubringen.⁸⁷⁴ Dieser Dialog ist zwischen der Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik und dem Beitrittsverfahren zu verorten und fokussiert sich auf die Problembereiche des Schutzes der Meinungs- und Medienfreiheit, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, Reform der öffentlichen Verwaltung, Wahlreform und Entwicklung der Marktwirtschaft.⁸⁷⁵ Der Dialog soll eine Brücke zu den Beitrittsverhandlungen schlagen und eine Annäherung erreichen.⁸⁷⁶ Dies erscheint zunächst als guter Mittelweg, wird jedoch aufgrund der oben angesprochenen Problematik der Stagnation nur in einem begrenzten Umfang wirksam werden. Ohne den Anreiz einer ehrlichen Beitrittsperspektive bestehen kaum Chancen auf Reformen in den notwendigen Bereichen. Dies versperrt vor allem den Weg für den umfassenden neuen Rechtsstaatlich-

⁸⁷⁰ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD (2016) 362 final, Introduction, S. 4.

⁸⁷¹ *Stratulat*, Commentary on EU Enlargement to the Balkans the show must go on, S. 1, abrufbar unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2988_eu_enlargement_to_the_balkans.pdf, zuletzt abgerufen am 12.05.2015; ebenfalls EU-Kommission Fortschrittsbericht Mazedonien 2014, Annex zu COM (2014) 700 final.

⁸⁷² Tiefgehend zur Problematik des Einflusses einzelner Mitgliedstaaten auf den Beitrittsprozess *Hillion*, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, SIEPS 2010:6, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf, zuletzt abgerufen am 09.09.2015.

⁸⁷³ *Fouéré*, *The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?*, CEPS Working Paper No. 324, S. 4, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015.

⁸⁷⁴ Siehe dazu Bericht der EU Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien: Durchführung von Reformen im Rahmen des Dialogs auf Hoher Ebene und Förderung gutnachbarlicher Beziehungen, COM (2013) 205 final.

⁸⁷⁵ EU-Kommission SWD (2013) 413 final.

⁸⁷⁶ *Füle* 2012, Speech 12/157 in the Open Hearing on the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

keitsansatz der EU-Kommission.⁸⁷⁷ Denn, wenn auch im Rahmen des Dialoges Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit und die Reform der öffentlichen Verwaltung priorisiert werden, so decken diese allein nicht alle Problembereiche der politischen Kriterien ab, insbesondere im Bereich des Kapitels 24. Darüber hinaus führt der Dialog zu unnötigen Doppelungen im Rahmen der SAP und des Dialoges. Somit bleibt hinsichtlich Mazedoniens eine gedämpfte Erweiterungsstimmung bestehen. Neben der starken Politisierung der staatlichen Institutionen findet eine weitgehende Kontrolle der Medien durch die Regierung statt, insbesondere im Zusammenhang mit Wahlen.⁸⁷⁸ Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen wird weiterhin ausgehöhlt, Parteiinteressen treten immer mehr in den Vordergrund und überschatten somit nationale Gesamtinteressen, die Mazedonien in ihrer europäischen Annäherung voranbringen würden. Letztlich fehle es in Mazedonien, auch bedingt durch die Verzögerungen im Beitrittsverfahren, an einem festen politischen Willen zur europäischen Integration.⁸⁷⁹

c. Aktuelle Einschätzung aus dem Fortschrittsbericht 2016

In ihrem aktuellsten Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2016⁸⁸⁰ stellt die EU-Kommission fest, dass sich Mazedonien in einer der gravierendsten politischen Krisen seit 2001⁸⁸¹ befinde. Sie fasst als kritische Gesichtspunkte das „Abhören der Kommunikation durch hohe Regierungsvertreter, sich andeutende Verletzungen von Menschenrechten, Einmischungen in die Unabhängigkeit der Judikative, in die Medien-

⁸⁷⁷ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 21, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016.

⁸⁷⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. März 2015 zum Fortschrittsbericht 2014 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (2014/2948(RSP)), ABl. C 316 vom 30.8.2016, S. 54–60.

⁸⁷⁹ *Fouéré*, The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324, S. 5, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015; ebenso *Wunsch*, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 3, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁸⁸⁰ EU-Kommission Fortschrittsbericht zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD (2016) 362 final.

⁸⁸¹ Diese Krise war gekennzeichnet durch einen Aufstand der albanischen Minderheit, welcher zu gewaltsamen Ausschreitungen führte, die bürgerkriegsähnliche Zustände hervorbrachten, siehe dazu *Schrader*, in: Dossier Innerstaatliche Konflikte, 04.06.2014, Institut für politische Bildung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54789/mazedonien>, zuletzt abgerufen am 11.11.2015.

freiheit und die Wahlen sowie Politisierung und Korruption“ zusammen.⁸⁸² Die Opposition hat die Parlamentsarbeit für über ein Jahr boykottiert, wodurch das Parlament u. a. seiner Überwachungsfunktion gegenüber der Exekutive nicht nachkommen konnte und somit essentielle Aspekte der Gewaltentrennung nicht wahrgenommen wurden. Darüber hinaus zeigt sich die EU-Kommission in ihrer Wortwahl zu den Zuständen im Rahmen der politischen Kriterien sehr kritisch. Sie spricht mit Blick auf die Verwaltungsreform von moderaten Fortschritten und starken Bedenken bezüglich der Politisierung der Administrative. Hierbei werden die willkürlichen und politisierten Ernennungen von Beamten und anderen Mitarbeitern des Öffentlichen Dienstes bemängelt. Selbst nach Verabschiedung neuer Gesetze zur Regelung dieser Materien, bliebe dieses Vorgehen im Bereich des gehobenen Dienstes bestehen.⁸⁸³

Den Entwicklungsstand der Judikative beschreibt die EU-Kommission mit einem gewissen Maß an Vorbereitungen, fokussiert sich aber auf die Rückschritte, die im Bereich der Unabhängigkeit der Judikative seit 2014 erfolgten. Gleiches gelte für die Bereiche der Korruption und des organisierten Verbrechens.⁸⁸⁴ Die Lücke zwischen dem gesetzlichen Rahmen des Schutzes der Menschenrechte und dessen Umsetzung sei weiterhin sehr groß, insbesondere die in dieser Arbeit analysierten Menschenrechte der Meinungs- und Pressefreiheit würden unter der aktuellen politischen Krise leiden.⁸⁸⁵ Ferner mangle es an einer effektiven Umsetzung der Beschwerdeverfahren für die Bürger im Bereich der Judikative.⁸⁸⁶

Die weitergehende Analyse der einzelnen politischen Kriterien lässt Mängel erkennen, die man insgesamt als schwerwiegend bezeichnen kann. Demokratiebezogen gebe es essentielle Defizite im Bereich der Wahlen, gekennzeichnet durch Wählereinschüchterungen, Wahlbetrug, einem Abhalten der Wähler von ihrer Wahl und dem Kaufen von Wählerstimmen.⁸⁸⁷ Mit Blick auf die parlamentarische Arbeit lege die Krise wiederum Kriterien offen, die im Rahmen des Wertes der Demokratie und im konkreten eines

⁸⁸² EU-Kommission Fortschrittsbericht zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD (2016) 362 final.

⁸⁸³ EU-Kommission Fortschrittsbericht zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD(2016) 362 final.

⁸⁸⁴ EU-Kommission Fortschrittsbericht zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD(2016) 362 final.

⁸⁸⁵ EU-Kommission Fortschrittsbericht zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien SWD(2016) 362 final.

⁸⁸⁶ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 22, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016.

⁸⁸⁷ Exakt diese Kriterien seien bei der Wahl im Dezember 2016 vorrangig zu beachten, SWD (2016) 362 final.

funktionsfähigen Parlamentes vorliegen müssen.⁸⁸⁸ Dazu zählen eine aktive Teilnahme aller Parteien an der Parlamentsarbeit, angemessene Konsultationen und das präventiven Abschätzen gesetzlicher Folgen auf die Gesellschaft sowie eine effektive Überprüfung der Regierung und auch der Geheimdienste.⁸⁸⁹ In diesen Bereichen lägen weiterhin starke Defizite vor.⁸⁹⁰ Mit Blick auf das Rechtsstaatlichkeitskriterium wurde bereits auf Probleme im Bereich der Unabhängigkeit der Judikative verwiesen, welche vor allem Fälle mit hoher politischer Brisanz betreffen. Hier bestünden ferner politisierte Ernennungs- und Beförderungsverfahren und Defizite im Bereich der Disziplinar- und Entlassungsverfahren.⁸⁹¹ Sowohl im Bereich der Korruptionsbekämpfung als auch im Bereich des organisierten Verbrechens würden keine Fortschritte erreicht.⁸⁹² Bezüglich des Schutzes der Menschenrechte, vorliegend der Meinungs- und Pressefreiheit, seien neben der grundsätzlichen Übernahme des europäischen Gesetzesrahmens vor allem Defizite innerhalb der Implementierung zu verzeichnen.⁸⁹³ Nach Sicht der EU-Kommission seien die Grundsätze der Transparenz regierungsnaher Werbung, die Beschränkung von Diffamierungsklagen durch Politiker und der weite Zugang der Öffentlichkeit zu objektiven und akkuraten Berichterstattungen einzuhalten. Insgesamt sei der Einfluss der Regierung in vielen medienrelevanten Bereichen zu erkennen und es erfolge eine regierungsfokussierte Berichterstattung sowohl durch die privaten als auch durch die öffentlich-rechtlichen Medien.⁸⁹⁴ Diese Probleme zeigen sich vor allem im Rahmen des aktuellen angespannten politischen Klimas.⁸⁹⁵ Die 2015 entstandene Krise wurde mit dem Przino-Abkommen⁸⁹⁶ zunächst beruhigt und die EU-Kommission sieht in ihrer Erweiterungsstrategie 2016 Fortschritte im Bereich der Stabilisierung. Sie erhält ihre Forderung nach einer Eröffnung der Beitrittsverhandlungen

⁸⁸⁸ EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁸⁹ EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁹⁰ EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁹¹ EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁹² EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁹³ EU-Kommission SWD (2015) 212 final., S. 20 ff.

⁸⁹⁴ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 22, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016.

⁸⁹⁵ EU-Kommission SWD (2016) 362 final.

⁸⁹⁶ In dem Abkommen wurden die Bedingungen für Neuwahlen und die Neubesetzung bestimmter Ämter festgelegt, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_de.htm, zuletzt abgerufen am 20.12.2016.

jedoch unter der Maßgabe der vollständigen Umsetzung des Przino-Abkommens aufrecht.⁸⁹⁷

2. Montenegro

a. Erste Periode 2007-2010

Nach der Unabhängigkeit von Serbien 2006 unterzeichneten die EU und Montenegro 2007 eine Europäische Partnerschaft und ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Im Jahr 2009 reichte Montenegro den Beitrittsantrag ein und 2012 wurden die Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die Europäische Partnerschaft von 2007 gibt erste Aufschlüsse über die Problembereiche Montenegros.⁸⁹⁸ Übergreifend stand die Zielsetzung im Raum, den rechtlichen Rahmen zu schaffen, den ein unabhängiger Staat benötigt.⁸⁹⁹ Primär galt es, eine mit europäischen Standards übereinstimmende Verfassung zu verabschieden, die als Grundgerüst für das staatliche Handeln dienen sollte.⁹⁰⁰ Darüber hinaus zählten zu den Schlüsselprioritäten 2008: *die Unterzeichnung und Ratifizierung aller zuvor im Zusammenschluss mit Serbien eingegangenen internationalen Verträge, die Reform der öffentlichen Verwaltung und der Justiz, die Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle über die Sicherheits- und Verteidigungskräfte, eine fortlaufende Zusammenarbeit mit dem ICTY und die Stärkung der Strukturen zur Übernahme der Verpflichtungen aus dem SAA.*⁹⁰¹

Mit Blick auf das Demokratieprinzip sollten primär die Wahlen im Einklang mit internationalen Standards ablaufen. Dazu bedurfte es einer Entpolitisierung und Kompetenzstärkung der Wahlverwaltung, der Schaffung eines Wahlgesetzes, Gesetzen zum Umgang der Medien mit Wahlthematiken, eine transparente Sitzverteilung und ebenfalls eine transparente Finanzierung der Wahlkampagnen.⁹⁰²

Im Rahmen der Verwaltung standen die Entpolitisierung, die Stärkung der Kapazitäten und die Dezentralisierung im Vordergrund. Der Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2008

⁸⁹⁷ EU-Kommission COM (2016) 715 final.

⁸⁹⁸ Beschluss des Rates vom 22.01.2007 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Montenegro (2007/49/EG), S. 3, Abl. L 20/16, vom 27.01.2007, S. 16–31.

⁸⁹⁹ Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2008, SEC (2008) 2696.

⁹⁰⁰ EU-Kommission SEC (2008) 2696., S. 6.

⁹⁰¹ EU-Kommission SEC (2008) 2696.

⁹⁰² EU-Kommission SEC (2008) 2696.

zeigte aus vorherigen Erweiterungen bekannte Probleme auf.⁹⁰³ Die Funktionsfähigkeit des Parlaments sei durch Konflikte zwischen Regierungspartei und der Opposition gehemmt.⁹⁰⁴ Die Kontrollfunktion des Parlaments über Polizei- und Sicherheitskräfte sei schwach geblieben. Ferner fehle es noch an einer umfassenden Wahlgesetzgebung und einer entsprechenden Implementierung. Auch im Bereich der Judikative bestünden die bereits erörterten Probleme der Unabhängigkeit, der objektiven Einstellungs- und Beförderungskriterien etc.⁹⁰⁵ Der Bereich Justiz war auch im Rahmen der Schlussfolgerungen 2009 der am wenigsten entwickelte Bereich, während Montenegro nach Einschätzung der EU-Kommission in den anderen Bereichen deutliche Fortschritte gemacht habe.⁹⁰⁶

Im Rahmen der Stellungnahme und des Analyseberichts der EU-Kommission aus dem Jahr 2010 zu Montenegros Antrag auf Beitritt zur EU stellte sich ein noch detaillierteres Bild der montenegrinischen Situation dar. Es seien Verbesserungen im Rahmen des Wahlrechts, der parlamentarischen Kontrolle und Kapazitäten und vor allem der Einhaltung bestehender Regeln zu erkennen, auch wenn diese Regeln noch ausbaufähig gewesen seien.⁹⁰⁷ Gleiches galt für die Effektivität der Regierung, die auf einem soliden institutionellen System aufbaue, welches ein ebenso gutes System der Arbeitsplanung der Regierung aufweise.⁹⁰⁸

In der Verwaltung bestünden vermehrte Defizite im Bereich der Ernennung und Beförderung staatlich Bediensteter, während die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung überwiegend erfolge. Einige Verbesserungen waren ferner im Rahmen der disziplinarischen Verantwortlichkeit notwendig.⁹⁰⁹ Gerade im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung habe es noch an entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen gemangelt. Letztlich sei die öffentliche Verwaltung daher eher schwach und stark politisiert geblieben.⁹¹⁰

⁹⁰³ EU-Kommission SEC (2008) 2696.

⁹⁰⁴ EU-Kommission SEC (2008) 2696.

⁹⁰⁵ Ausführungen bis hier beziehen sich auf Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2008, SEC (2008) 2696.

⁹⁰⁶ Schlussfolgerungen der EU-Kommission 2009, Auszug aus COM (2009) 533 final.

⁹⁰⁷ Analysebericht der EU-Kommission zum Beitrittsantrag Montenegros, SEC (2010) 1334.

⁹⁰⁸ EU-Kommission SEC (2010) 1334.

⁹⁰⁹ EU-Kommission SEC (2010) 1334., S. 16.

⁹¹⁰ EU-Kommission SEC (2010) 1334.

Das Prinzip der Einführung von Justizräten wurde seitens der EU-Kommission auch im Rahmen der Erweiterung der West-Balkanstaaten weitergeführt.⁹¹¹ Die Judikative habe hierzu im Rahmen der notwendigen politischen Unabhängigkeit laut EU-Kommission noch starke Defizite aufgewiesen, da sowohl Parlament als auch Regierung ein hohes Maß an Einfluss auf die Richter und Staatsanwälte ernennenden Organe in Form des Justizrates und des Rates der Staatsanwälte hätten. Ferner habe es noch keine einheitlichen Standards für die Qualifizierung zu beiden Berufen gegeben, was zu einer potentiellen Gefährdung der Unabhängigkeit und einer definitiven Minderung der Arbeitsqualität führe. Die Effizienz des Justizapparates habe hingegen zugenommen; auch kam es durch das Parlament zu einer Verabschiedung eines neuen Strafgesetzbuches.⁹¹²

Die Situation der Meinungs- und Pressefreiheit wies ähnliche Defizite auf, wie in den bereits dargestellten Beispielen. Die Fragmentierung und Polarisierung der Medien aufgrund politischer und ethnischer Zugehörigkeit stellte ein ernstzunehmendes Hindernis für eine vielfältige und unabhängige Presse dar.⁹¹³ Als Schlüsselprioritäten legte die EU-Kommission am Ende ihrer Stellungnahme, in der sie sich für eine Befürwortung des Kandidatenstatus aussprach, daher fest, dass neben den oben genannten Punkten ein Fokus auf Anti-Diskriminierungsmaßnahmen liegen muss, die auch den Bereich der Medien umfasse. Ferner arbeitete die EU-Kommission hier bereits in Ansätzen mit den dargelegten und später verabschiedeten Richtlinien für die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien für die Jahre 2014-2020.⁹¹⁴

b. Zweite Periode 2011-2016

Mit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen vom 29.06.2012 war Montenegro das erste Land, welches unter den Anfängen der neuen Erweiterungsstrategie⁹¹⁵ aufge-

⁹¹¹ Bereits im Rahmen der rumänischen Analyse wurden die kritischen Aspekte dieses Systems angesprochen. Innerhalb der Defizite und Lösungsansätze im Beitrittsverfahren werden hierzu noch weitere Ausführungen gemacht.

⁹¹² EU-Kommission SEC (2010) 1334.

⁹¹³ DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, S. 4, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

⁹¹⁴ DG Enlargement Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020, S. 4, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf, zuletzt abgerufen am 17.09.2015.

⁹¹⁵ Eine Zusammensetzung aus der Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2011-2012, KOM (2011) 666 endg. und der Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2012-2013, COM(2012) 600 final.

nommen wurde. Diese sah die eine primäre Eröffnung der Kapitel 23 und 24 des Acquis vor. Dazu hatte Montenegro Aktionspläne für die Kapitel 23 und 24 ausgearbeitet, welche detailliert die zu ergreifenden Maßnahmen mit den entsprechenden verantwortlichen Organen und dem zur Verfügung stehenden Budget verknüpfte. Ferner sind die Aktionspläne auf die 84 Interimsbenchmarks, welche die EU-Kommission festgesetzt hat, abgestimmt.⁹¹⁶

Der Fortschrittsbericht 2014⁹¹⁷ griff die Entwicklungen Montenegros in diesem Bereich auf und lobte zunächst die Verbesserungen im Bereich der Effizienz der Justiz, der Stärkung der Grundrechte und des rechtlichen Rahmens zur Arbeit des Ombudsmannes. 2013 hatte Montenegro mit Blick auf diese und weitere Aspekte eine Verfassungsänderung vorgenommen.⁹¹⁸ Doch gerade die gesellschaftlich tief verwurzelte Korruption sei ein starker Problempunkt und Reformen in diesem Bereich kämen nur langsam voran.⁹¹⁹ Montenegro habe jedoch einen Rechtsstaatlichkeitsrat geschaffen, der vom Justizminister geführt wird und die Einhaltung und den Fortschritt der rechtsstaatlichen Kriterien verfolgen soll. Bezüglich der Medien- und Pressefreiheit bestünden weiterhin ernsthafte Bedenken, da es regelmäßig zu Attacken gegen Journalisten komme und die auftretenden Fälle nur spärlich bearbeitet würden. Im Bereich des Kapitels 23 seien die Reformfortschritte daher ungleich verteilt. Die Reformen zur Einstellung, Beförderung und dem Disziplinarsystem im Justizbereich stehen noch aus. Im Rahmen des Kapitels 24 habe Montenegro die ethischen Standards der polizeilichen Arbeit verbessert, wobei hingegen die einheitlichen Einstellungs-, Beförderungs- und Aufsichtsverfahren noch nicht auf den Weg gebracht wurden. Letztlich mache Montenegro in diesem Bereich jedoch gute Fortschritte und sollte eine Vertiefung und Verfeinerung der bestehenden Implementierung vornehmen.

⁹¹⁶ Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2011-2012, KOM (2011) 666 endg. und der Erweiterungsstrategie der EU-Kommission 2012-2013, COM(2012) 600 final.

⁹¹⁷ Die folgenden Aspekte sind dem Fortschrittsbericht der EU-Kommission zu Montenegro 2014, Annex zu COM (2014) 700 final entnommen.

⁹¹⁸ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 10, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016. Siehe dazu Venice Commission CDL-AD(2013)028, S. 2 f. Änderungen (Englisch) abrufbar unter:

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5442/file/Montenegro_Constitution_amendments_of_2013_en.pdf, zuletzt abgerufen am 10.02.2016.

⁹¹⁹ Ebenso *Richter*, Montenegro klein, aber gar nicht fein? SWP-aktuell 36, (2012), S. 3, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/westbalkan_eu_korruptionsbekaempfung.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016.

c. Aktuelle Einschätzungen aus dem Fortschrittsbericht 2016

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission aus dem Jahr 2016 gibt nochmals einen Überblick über die Entwicklungen Montenegros u.a. im Bereich der politischen Kriterien.⁹²⁰ Bezogen auf die Demokratieaspekte funktioniere die Parlamentsarbeit grundlegend, auch wenn es im September 2015 zu einer Abwesenheit der Opposition und Protesten gekommen ist. Diese führten letztlich zu einer Neuordnung des Parlaments im Mai 2016.⁹²¹ Die Wahlen im Oktober 2016 wurden darauffolgend weitestgehend transparent, wettbewerbsorientiert, partizipatorisch sowie mit einem generellen Respekt für die fundamentalen Freiheiten durchgeführt.⁹²² Hieran schließt sich die Bewertung der Situation zivilgesellschaftlicher Organisationen an. Diese haben bis dato einen geringen Fortschritt im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Regierung gemacht. Jedoch war auch hier die Lage durch die Proteste gegen die amtierende Regierung angespannt.⁹²³ Darüber hinaus bestünden weiterhin Defizite im Bereich der Konsultation zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Gesetzgebung und der unabhängigen Finanzierung der Organisationen.

Im Bereich der Verwaltungsreform wurde für gewisse Fortschritte gesorgt. Ein gesetzlicher Rahmen für die Ernennung und Beförderung öffentlich Bediensteter sei in Kraft getreten, jedoch erfolgen vor allem im Bereich des gehobenen Dienstes noch keine leistungsbezogenen Auswahlverfahren.⁹²⁴ Der gesetzliche Rahmen für die Bezahlung von öffentlich Bediensteten wurde im Februar 2016 geschaffen und verspreche vor allem mehr Transparenz und Kontrolle.⁹²⁵

Die Judikative mache Fortschritte in den Bereichen der Unabhängigkeit, Verantwortlichkeit und Ernennung. Die hierzu bestehenden Gesetze wurden jedoch noch nicht vollständig umgesetzt.⁹²⁶ Gleiches gelte für die Korruptionsbekämpfung, welche einen, den europäischen Standards entsprechenden, gesetzlichen und institutionellen Rahmen aufweise, jedoch keine umfängliche Um- und Durchsetzung der gesetzlichen

⁹²⁰ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²¹ <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-parliament-approves-new-government-05-19-2016>, zuletzt abgerufen am 29.08.2016.

⁹²² EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²³ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²⁴ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²⁵ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²⁶ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

Vorgaben vornehmte.⁹²⁷ Die Analyse der EU-Kommission ist in den letzten beiden Überprüfungsperioden noch detaillierter geworden und lässt erkennen, dass die Institutionen ihren Entstehungsprozess größtenteils abgeschlossen haben, jedoch noch Defizite im Bereich der Ausführung der Aufgaben und der Vernetzung untereinander bestehen.⁹²⁸

Angemerkt wird ferner, dass die Entwicklungen bezogen auf die Meinungs- und Pressefreiheit im Berichtszeitraum nicht fortschrittlich seien.⁹²⁹ Es herrsche weiterhin eine Atmosphäre der Unsicherheit und Einschüchterung. Ferner würden die gesetzlichen Vorgaben nur spärlich umgesetzt und es mangle an einer einheitlichen Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR. Hierzu seien auch in Montenegro verstärkt sowohl der staatliche als auch der gesellschaftliche Reformwille und der Abbau von Klientelstrukturen, die Korruption fördern, zu forcieren.⁹³⁰

Zusammenfassend mutet die Situation im Rahmen der politischen Kriterien in Montenegro positiver an als in Mazedonien.⁹³¹ Der bisherige Fortschritt, welchen Montenegro nach Eröffnung der Beitrittsverhandlungen erreicht hat, steht anhand der dargestellten Entwicklungen in direktem Zusammenhang mit den teilweise erneuerten Maßgaben für Beitrittsverhandlungen. Neben anderen möglicherweise geopolitischen und gesellschaftlichen Unterschieden scheint mit Blick auf die differierenden Fortschritte im Beitrittsprozess die Befürchtung der EU-Kommission, dass ein Hinauszögern der Eröffnung der Verhandlungen zu Stagnation und Rückschritt führt, eingetreten zu sein. Der erste essentielle Anreiz in Form der Eröffnung des Verfahrens muss daher in einem möglichst frühen Stadium erfolgen. Jedoch ist dies aufgrund der Erfahrungswerte der letzten Erweiterungen nur durchführbar, wenn dem Grundsatz der strengen Konditionalität und der Vertiefung der politischen Kriterien im Verlauf des Verfahrens ausreichend Rechnung getragen wird.

⁹²⁷ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²⁸ EU-Kommission SWD (2016) 360 final.

⁹²⁹ EU-Kommission SWD (2016) 360 final. Kritik wurde ebenso durch die Venedig-Kommission an einer Änderung des MedienG 2015 durch die Venedig-Kommission geäußert, durch welche der montenigrische Gesetzgeber eine Form der Vorabzensur einführen wollte, siehe dazu Venice Commission CDL-AD(2015)004, Opinion No. 793/2014.

⁹³⁰ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015) S. 12, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016

⁹³¹ Auch COM (2016) 715 final zeigt weiterhin Fortschritte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, verlangt jedoch noch mehr Resultate und nicht nur ein Etablieren des gesetzlichen Rahmens.

4. KAPITEL: DEFIZITE DES BEITRITTSVERFAHRENS UND ENTSPRECHENDE LÖSUNGSANSÄTZE

A. Defizite des Beitrittsverfahrens

Nach dem Überblick über das Beitrittsverfahren und das Vorgehen der Unionsorgane im Rahmen vergangener und aktueller Erweiterungen lässt sich übergreifend eine Diskrepanz zwischen dem materiellen Inhalt der politischen Kopenhagener Kriterien und der Überprüfung ihrer Implementierung während des Verfahrens, zum Zeitpunkt des Beitritts und auch in der nachbeitrittlichen Phase feststellen.

I. Inhaltliche Unbestimmtheit der Kopenhagener Kriterien

Zwar legen sowohl der Inhalt des Art. 2 EUV als auch die Dokumente der EU-Kommission wesentliche Aspekte der Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und des Schutzes der Menschenrechte fest, jedoch werden diese Aspekte uneinheitlich, generell und oberflächlich hervorgebracht.⁹³² Mit Blick auf das Verhältnis zwischen Art. 2 EUV und der Anwendung der politischen Kopenhagener Kriterien kann eine Inkonsistenz dahingehend festgestellt werden, dass die Werte des Art. 2 EUV den gemeinsamen Kern aller durch die Mitgliedstaaten geteilten Aspekte darstellen sollen. Die kopenhagenbezogenen Dokumente verweisen jedoch nur rudimentär auf diese grundlegende Norm⁹³³ und einen dahingehenden gemeinsamen „europäischen Standard“.⁹³⁴ Was unter diesem „europäischen Standard“ zu verstehen ist, wird nicht deutlich herausgestellt, so dass *Kochenov* zu dem Schluss kommt, es existiere kein „europäischer Standard“.⁹³⁵ Dem kann nach Ausarbeitung des zweiten Teils dieser Arbeit durchaus widersprochen werden. Auch wenn die EU-Kommission diesen Standard nicht durchgängig und explizit aufgreift, so besteht er an verschiedenen Stellen. Die politischen Kopenhagener Kriterien sind jedoch vage bestimmt und verhindern damit eine rechtlich sichere Anwendung.⁹³⁶ Der Rahmen, an dem sich die Unionsorgane ori-

⁹³² *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 300; *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 209.

⁹³³ Und Art. 6 EUV a.F.

⁹³⁴ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 304.

⁹³⁵ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 300.

⁹³⁶ *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 209; *Oltenu/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 90.

entieren sollen, ist zu weit und unbestimmt. Dies gilt sowohl für die Werte des Art. 2 EUV als auch für die erweiterungsspezifischen politischen Kopenhagener Kriterien.

Unter anderem führte die bis 2015 erfolgte mangelnde Differenzierung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu Ungenauigkeiten.⁹³⁷ Es war zwar möglich, die jeweiligen materiellen Inhalte entweder der Rechtsstaatlichkeit oder der Demokratie zuzuordnen, jedoch wurde eine rechtssichere Anwendung dadurch erschwert. Die Scheu, darüber hinaus präzise Äußerungen bezüglich der von den Mitgliedstaaten geteilten Inhalte zu treffen, führte zu einem unausgewogenen und unberechenbaren Vorgehen innerhalb des Beitrittsverfahrens. Die EU-Kommission verwirrt die Beitrittsländer, indem sie z. B. das Einführen eines unabhängigen Justizrates fordert, dieses System aber gleichzeitig nicht von allen Mitgliedstaaten praktiziert wird.

Nikolaidis und Kleinfeld argumentieren dazu, dass die EU-Kommission nicht nur aufgrund der Vagheit der Ausgestaltung der Kopenhagener Kriterien und der inhaltlichen Reduzierung auf gewisse Bereiche⁹³⁸, sondern auch durch ein zu viel an Präzision, einer gewissen überspringenden Innentendenz, an einer effektiven Umsetzung der Kriterien scheiterte.⁹³⁹ Das Festlegen auf eine institutionelle Form, die von allen Ländern umgesetzt werden muss, versperrte den Blick auf die spezifischen, nationalen Gegebenheiten und führt letztlich nur zu einer oberflächlichen Nachahmung.⁹⁴⁰ Dies betrifft z. B. die Unabhängigkeit der Judikative und das Verlangen einer kompletten Loslösung der Judikative vom Justizministerium und vom Parlament.

Es werden im Rahmen der Erweiterungspolitik Tendenzen deutlich, den aus Sicht der EU „perfekten“ Mitgliedstaat zu kreieren und dabei die nationalen Bedürfnisse und Möglichkeiten aus dem Blick zu verlieren.⁹⁴¹ Beziehungsweise fehlte es der EU in den Anfängen der Erweiterungen an einem einheitlichen Standard für eine unabhängige Judikative, so dass sie aus allen Modellen frei wählten und es innerhalb der umsetzen-

⁹³⁷ Ludwig, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 122; Kochenov, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 313.

⁹³⁸ Exemplarisch genannt das Funktionieren des Justizsystems, des Strafrechts und der Korruptionbekämpfung, *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 8, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

⁹³⁹ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 10, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

⁹⁴⁰ Bugarič, I.Con Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 237 ff, v.a. 241.

⁹⁴¹ Sasse, Europe-Asia Studies Vol. 60 (2008) 2, S. 295, 314.

den Gremien zu Missverständnissen kam, welche Aspekte als Grundlage dienen.⁹⁴² Das Etablieren einer kompletten Loslösung von allen anderen Gewalten hat letzten Endes dazu geführt, dass es der Judikative in den entsprechenden Beitrittsländern an der notwendigen Verantwortlichkeit und damit einem ausgewogenen System von „checks and balances“ fehlt.⁹⁴³

Es mangelt folglich an klaren Äußerungen, welche materiellen Aspekte der politischen Kriterien bestehen und welche Vorschläge in ihrer expliziten Form zwar noch nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt werden, aber durchaus eine praktikable Form für die neuen Beitrittsländer darstellen könnten. Ferner wird durch die EU-Kommission ein stark funktionalistisch-institutioneller Ansatz verfolgt, der verschiedene Bereiche nicht erfasst, wie z. B. die Rolle von Parteien oder das Wähler-Parlament-Verhältnis.⁹⁴⁴

II. Die inkonsistente Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien durch die EU-Kommission im Beitrittsverfahren

Kochenov kritisiert weitergehend auf Grundlage des Vorgehens der EU-Kommission in der fünften und sechsten Erweiterungsrunde, dass diese die Grenzen für die Einhaltung der politischen Kopenhagener Kriterien zu niedrig gesetzt hat und letztlich ihre Überprüfung keinerlei Verknüpfung zwischen den materiellen Vorgaben und der Umsetzung in den Ländern herstellte.⁹⁴⁵ Die EU-Kommission sei in ihrer Betrachtung während des Beitrittsverfahrens inkonsistent, indem sie z. B. das Verabschieden *acquis*-unabhängiger Gesetze im Eilverfahren kritisiert und im Fall *acquis*-bezogener Gesetze lobt.⁹⁴⁶ An dieser Stelle ist erkennbar, dass nur schwer zwischen den Ebenen der Festlegung der Kriterien und ihrer Überprüfung und Umsetzung zu differenzieren

⁹⁴² *Mungidu-Pippidi*, *A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe*, S. 15, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016

⁹⁴³ *Dimitrova*, *The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States*, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 22, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016 mit Verweis auf *Parau*, *Europe-Asisa-Studies*, 67 (3); *Fagan/Sircar*, *Judicial Independence in the Western Balkans*, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 7, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016; *Mungidu-Pippidi*, *Journal of Democracy*, Volume 25 (2014) 1, S. 20, 29.

⁹⁴⁴ *Oltenu/Autengruber*, *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften* 36 (2007) 1, S. 81, 85, explizit dazu der Kritikpunkt III, S.

⁹⁴⁵ *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 300 f; *Geißler*, *ZRP* 2013, S. 205, 209.

⁹⁴⁶ So bereits *Kochenov*, *EIoP* Vol. 8 (2004) No. 10, S. 17; wiederkehrend bestätigt durch die Fortschrittsberichte der EU-Kommission zu Rumänien ab 1999; *Nikolaidis/Kleinfeld*, *Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 17, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

ist, da teilweise Standards erst im Rahmen der Überprüfung gesetzt wurden.⁹⁴⁷ Ferner fehle es an tatsächlichen Überprüfungsmechanismen, welche die Umsetzung verifizieren könnten.⁹⁴⁸ Die EU-Kommission stützt sich in ihrer Erhebungen auf Berichte aus den umsetzenden Programmen und der Regierungen der Beitrittsländer. Die einzelnen Faktoren sind jedoch schwer zu erheben und Stagnationen zeigen sich zwar retrospektiv eindeutig, aber während des Prozesses können diese unerkannt bleiben.⁹⁴⁹ Die EU-Kommission hat dahingehend einen Ansatz des „learning by doing“ verfolgt, der konsequenterweise das Lernen aus Fehlern beinhaltet.⁹⁵⁰

Den Beitrittsländern wurde insgesamt vor diesem Hintergrund häufig während und am Ende des Verfahrens das Einhalten der politischen Kriterien bestätigt, obwohl die Realität eine andere war. *Kochenov* fasst dahingehend zusammen, dass lediglich das Errichten einer demokratischen und rechtsstaatlichen Fassade die Grundlage für diese Feststellung dargestellt habe.⁹⁵¹ Die Fortschrittsberichte würden nicht die Realität der einzelnen Länder widerspiegeln und gäben kein klares Bild über etwaige Fort- und Rückschritte.⁹⁵² Die Problematik sei daher in der unbeständigen und unvollständigen Anwendung der bestehenden Standards durch die EU-Kommission zu sehen.⁹⁵³ Vor allem den essentiellen Aspekten der Demokratie, wie dem Wahlverfahren, der Rolle von Parteien oder dem Zugang zu Gerichten im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit sei zu

⁹⁴⁷ *Mungiu-Pippidi*, A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe, S. 15, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016 mit Verweis auf *Smilov*, EU Enlargement and the constitutional principle of judicial independence, in: Sadurski (Hrsg.), Spreading Democracy and the Rule of Law, S. 313, 322; *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 149.

⁹⁴⁸ *Mungiu-Pippidi*, A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe, S. 16, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016, *dies.*, Journal of Democracy Vol. 18, Nr. 4 (2007), S.8, 15.

⁹⁴⁹ *Mungiu-Pippidi*, A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe, S. 16, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016.

⁹⁵⁰ Dies wird vor allem anhand der Weiterentwicklungen der politischen Kriterien innerhalb der Erweiterungsstrategien der EU-Kommission sehr deutlich.

⁹⁵¹ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 301; ebenso *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 196; *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 209; *Bugarič*, I.Con, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 222; *Blokker*, New Democracies in Crisis, S. 142; mit dem Verweis, dass v.a. im Bereich des rumänischen und bulgarischen Beitritts nicht ausreichend auf die Standards des Art. 2 EUV hingearbeitet wurde, *Bogdandy*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, im Rahmen eines Vortrages des 70. Juristentages, abrufbar unter: https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016.

⁹⁵² The ESI Roadmap Proposal for Enlargement, abrufbar unter: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/11/27/enlargement-2-0-the-esi-roadmap-proposal-belgrade-presentation/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2015.

⁹⁵³ *Nikolaïdis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 25, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015; ebenso *Knaus*, The ESI Roadmap Proposal for Enlargement, abrufbar unter: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/11/27/enlargement-2-0-the-esi-roadmap-proposal-belgrade-presentation/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2015; *Blokker*, New Democracies in Crisis, S. 142.

wenig Raum eingeräumt und damit wesentliche Aspekte des Art. 2 EUV außen vor gelassen worden.⁹⁵⁴

Dieses Vorgehen ist durch einen zu starken Fokus auf das Acquis-Kriterium verstärkt worden.⁹⁵⁵ Ferner wird nicht klar, ab welchem Maß die politischen Kopenhagener Kriterien eingehalten werden und zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens welches Maß anzulegen ist. Gleichsam ist schwer zu erkennen, welches Maß an Defiziten einen Beitritt noch möglich macht und wann ein Beitritt verneint werden müsste. Die Bestätigung der Einhaltung der politischen Kriterien erfolgte in diesem Zusammenhang durchgehend zu früh und versperrte den Weg für eine angemessene Überprüfung im Verfahrensverlauf.⁹⁵⁶

Die erheblichen Defizite im rechtsstaatlichen Bereich, die nur langsame Behebung und teilweise Verschlechterungen im Bereich des Kontroll- und Kooperationsmechanismus erfahren haben, werfen in dieser Hinsicht Fragen auf. Die Tatsache, dass die EU-Kommission schließlich im Vertrauen darauf agiert, dass eine voranschreitende Integration der neuen Mitgliedstaaten nach dem Beitritt ihr Übriges zur Angleichung an den „europäischen Standard“ beitragen werde, erschwert die Beantwortung der Frage, ab wann die politischen Kriterien erfüllt bzw. nicht mehr erfüllt sind.⁹⁵⁷ Die systemischen Defizite in Rumänien, die vor allem den Bereich der Rechtsstaatlichkeit durchziehen, waren und sind eklatant und machen deutlich, dass die Mechanismen der EU-Kommission zur Verbesserung dieser Defizite im Zuge des Beitrittsverfahrens nicht ausreichen.⁹⁵⁸ Darüber hinaus ist auch zu erkennen, dass ein nachträgliches Kontrollverfahren kein hinreichendes Mittel zur Implementierung der Werte des Art. 2 EUV darstellt.⁹⁵⁹

In der Gesamtschau aus Fortschrittsberichten, Stellungnahmen und Schlussfolgerungen lässt sich erkennen, dass die EU-Kommission trotz erheblicher Mängel in der Um-

⁹⁵⁴ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 307; *Wennerström*, The Rule of Law and the European Union, S. 180.

⁹⁵⁵ Insbesondere die nicht rechtsstaatlich relevanten Kapitel siehe dazu *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 301, 308.

⁹⁵⁶ *Oltenu/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 92.

⁹⁵⁷ *Ludwig*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, S. 119; *Langenfeld* formuliert hierzu, dass die volle Erfüllung zum Zeitpunkt des Beitritts eher dem Prinzip Hoffnung entspricht als der politischen Realität, ZRP 2005, S. 73, 74.

⁹⁵⁸ *Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 311 f.

⁹⁵⁹ *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 209.

setzung der politischen Kriterien zu einer Erfüllung selbiger kommt.⁹⁶⁰ Die Ungenauigkeit, die mit dem Setzen der Anforderungen im Bereich der politischen Kriterien einhergeht, wirkt sich besonders in den kommenden Beitrittsländern kritisch aus, die einen geringeren politischen Willen zur Umsetzung von Reformen aufweisen. Hier ist insbesondere darauf zu achten, dass die Fehler des rumänischen Beitrittsverfahrens nicht wiederholt werden und der Fokus auf eine Angleichung an europäische Vorgaben im Beitrittsverfahren und nicht im Nachgang gelegt wird.

Tiefergehend beanstanden *Nikolaidis und Kleinfeld* den formal-institutionellen Fokus der EU-Kommission.⁹⁶¹ Dieser führe lediglich zu einer oberflächlichen Nachahmung der Anforderungen, die oftmals Gesetze in schlechter Qualität oder ein „legal window dressings“ zur Folge hatten, welches sich in einer mangelnden Umsetzung von Gesetzen widerspiegelt.⁹⁶²

III. Fehlender staatlicher und gesellschaftlicher Reformwille und fehlende gesellschaftliche Einbeziehung

Zunächst wird vor allem am Beispiel des rumänischen Beitritts deutlich, dass innerhalb der Staatsorgane ein fehlender Reformwille zu verzeichnen ist, welcher die Implementierung der politischen Kriterien an dieser Stelle behindert.⁹⁶³ Auch, wenn entsprechende für die Umsetzung der politischen Kriterien zuständige Institutionen bestehen, bewirken diese allein noch keine Umsetzung der Kriterien. Die einseitigen, bereits bestehenden Machtstrukturen können in gleicher Form wieder auftreten, sofern keine Kenntnis und Internalisierung der Inhalte der politischen Kriterien, insbesondere

⁹⁶⁰ Siehe hierzu die Fortschrittsberichte, Stellungnahmen und Schlussfolgerungen ab 2005 zur ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm, zuletzt abgerufen am 25.03.2015; mit Fazit zur 5. Erweiterung *Wennerström*, *The Rule of Law and the European Union*, S. 196; ebenso *Sasse*, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours*, S. 10, die auf Interviews mit Kommissionmitgliedern verweist, in denen diese selbst erklären, dass die Berichte zu optimistisch sind.

⁹⁶¹ Ebenso *Kochenov*, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, S. 3; *Mendelski*, *Southeastern Europe* 39 (2015), S. 318, 330; *Blokker*, *New Democracies in Crisis*, S. 140 f. mit Verweis auf Weitere.

⁹⁶² *Nikolaidis/Kleinfeld*, *Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 14, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015; *Mungidu-Pippidi*, *A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe*, S. 14, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016; *Bugarič*, *I.Con.*, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 234.

⁹⁶³ *Dimitrova*, *The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States*, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 10 (2015), S. 21, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016; *Mungidu-Pippidi*, *A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe*, S. 15, 19, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016; *Bugarič*, *I.Con.*, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 222 f.

der Rechtsstaatlichkeit besteht.⁹⁶⁴ Die von der EU in den Blick genommenen Reformer haben die Rechtsstaatlichkeitsreformen v.a. im institutionellen Bereich teilweise dazu genutzt, um weiter zu politisieren und die lokale Opposition zu schwächen.⁹⁶⁵ Vor allem waren hiervon die Justizräte betroffen, welche die EU-Kommission flächendeckend in den Beitrittsländern einführen ließ.⁹⁶⁶

Ebenfalls wird an Hand der Analyse des rumänischen Beitritts deutlich, dass neben den staatlichen Akteuren auch die nichtstaatlichen Akteure, v. a. die einzelnen Bürger aber auch Zusammenschlüsse in Form von Nichtregierungsorganisationen, stärker eingebunden werden müssen bzw. die EU-Kommission prüfen muss, ob diese ausreichend Compliance zeigen.⁹⁶⁷ Die zivilgesellschaftliche Einbeziehung kann gleichzeitig dazu führen, dass die staatlichen Akteure stärker kontrolliert werden und ein möglichst weitreichender Diskurs entsteht.

Das bisherige Vorgehen der EU-Kommission lässt sich als staatszentrierte Herangehensweise beschreiben, welche die Standpunkte nichtstaatlicher Akteure nur sehr rudimentär einbezieht.⁹⁶⁸ Gerade an dieser Stelle hat sich der Ansatz der EU-Kommission zwar gewandelt, indem sie u. a. die Richtlinien für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen 2014-2020 verabschiedet hat. Jedoch haben bereits die Erfahrungen bei deren Umsetzung in Kroatien einige Defizite aufgeworfen. Zum einen muss auch hier zu einem früheren Zeitpunkt mit der Einbindung der zivilgesellschaftlichen Organisationen begonnen werden.⁹⁶⁹ Zum anderen führt es zeitlich betrachtet nicht zu einer dauerhaften Reformierung und Stabilität im Bereich der Aufgaben zivilgesellschaftlicher Organisationen, wenn das Engagement der EU mit dem

⁹⁶⁴ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 21, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015; *Mendelski*, Southeastern Europe 39 (2015), S. 318, 335, *Mungidu-Pippidi*, A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe, S. 20, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016; *Bugarič*, I.Con, Vol. 13(2015) 1, S. 219, 233.

⁹⁶⁵ *Mendelski*, Southeastern Europe Vol. 39 (2015), S. 318, 335.

⁹⁶⁶ Mit Verweis auf Weitere *Mendelski*, Southeastern Europe Vol. 39 (2015), S. 318, 336.

⁹⁶⁷ Allgemein festgestellt in der Erweiterungsstrategie der Kommission 2012-2013, S. 4, KOM (2012) 600 endg.; *Smolnik*, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66 (2008), S. 9 f, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁹⁶⁸ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 14, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015, ebenfalls auf die Problematik verweisend *Oltenu/Autengruber*, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften 36 (2007) 1, S. 81, 91; *Bugarič*, I.Con, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 237.

⁹⁶⁹ *Wunsch*, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 8, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

Beitrittstermin oder sogar schon mit Abschluss der Verhandlungen abrupt endet.⁹⁷⁰ Die EU-Kommission ist sich dieser Problematik eines zu großen externen, v. a. finanziellen Engagements in diesem Bereich bereits bewusst und will versuchen, die zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort so zu stärken, dass sie sich auf Dauer aus lokalen Quellen finanzieren können, um somit lokale, politische und wirtschaftliche Integration zu erfahren.⁹⁷¹ Dies macht ein Weiterleben der Organisationen auch nach dem Ende der Beitrittsverhandlungen möglich. Insbesondere der Blick auf die nachbeitrittlichen Entwicklungen in den neuen Beitrittsländern der Osterweiterungen lässt erkennen, dass in den Bereichen der politischen Kriterien Stagnation bis hin zu Rückschritten zu verzeichnen sind.⁹⁷²

Als Ergebnis einer Tagung zur Erweiterungspolitik der Europäischen Union 2015 wurde durch die Teilnehmer zusammenfassend festgestellt, dass der Einfluss der EU auf die Beitrittskandidaten beschränkt sei.⁹⁷³ Sie greifen die fehlende gesellschaftliche und damit lediglich elitäre Unterstützung der Beitrittskandidaten an und schlussfolgern, dass die Union nur wenig Einfluss auf die letztlich sehr einflussreiche politische Kultur habe. Dies hat nun zur Folge, dass die demokratischen Transformationsprozesse wenig erfolgreich waren und die europäischen Grundwerte keine komplette Inkorporation in den nationalen Wertekanon gefunden haben, somit also nicht von einem erfolgreichen policy export gesprochen werden könne.⁹⁷⁴ Im Verlauf der weiteren Erweiterungen muss die Union daher mehr Wert auf Qualität als auf Quantität legen und lokale Gegebenheiten für Veränderungen sowie dagegen gerichteten Widerstand besser erkennen.⁹⁷⁵

IV. Defizite im Bereich des Setzens des Beitrittstermins

Mit Blick auf die Mittel zur Umsetzung der Kriterien durch die Unionsorgane zeigt sich, dass vor allem die realen und sofortigen Anreize, wie das Verleihen des Kandi-

⁹⁷⁰ Wunsch, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 8, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁹⁷¹ DG Enlargement Guidelines for EU support to civil society in enlargement countries, 2014-2020, S. 4, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf, zuletzt abgerufen am 25.08.2015.

⁹⁷² Mungidu-Pippidi, *Journal of Democracy*, Vol. 25 (2014) 1, S. 20, 25.

⁹⁷³ Göldner/Tekin, *integration* 1/2015, S. 69, 75.

⁹⁷⁴ Göldner/Tekin, *integration* 1/2015, S. 69, 75; die Einschätzung im wirtschaftlichen Bereich fällt positiver aus.

⁹⁷⁵ Mungidu-Pippidi, *A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe*, S. 24 f, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/Sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 11.02.2016

datenstatus, die Eröffnung von Verhandlungen, die weitere Eröffnung von Verhandlungskapiteln etc., positive Effekte in den Beitrittsländern hervorbringen.⁹⁷⁶ Der Zeitpunkt des Einsatzes dieser Mittel ist aufgrund ihrer Einmaligkeit jedoch genau zu hinterfragen. In der Literatur wird vorgebracht, dass das feste Setzen des Beitrittstermins einen Reformstopp provozieren kann, da nicht mehr das Land in der Lieferpflicht ist, sondern die EU nachweisen muss, warum sie einen Beitrittstermin verschieben will.⁹⁷⁷ Auf der anderen Seite können ein zu weites Hinauszögern des Beitrittstermins und mangelnde konkrete Schritte auf dem Weg dahin ebenfalls zu einer Verlangsamung des Reformtempos führen.⁹⁷⁸ Ein zu frühes Setzen des Beitrittstermins, ohne dass eine hinreichende Einhaltung der politischen Kriterien erfolgt und eine sich daran anschließende Praxis unrechtmäßiger Übergangsmaßnahmen zum Verschieben von Defiziten in den nachbeitrittlichen Bereich, erscheint als ein ungeeignetes Vorgehen. Im Ergebnis kann daher lediglich festgestellt werden, dass die Festlegung eines Beitrittstermins als zentrale Stellschraube im Beitrittsverfahren möglichst präzise und nicht übereilt einzusetzen ist.

V. Mangelnde Einbeziehung des Merkmals der Erweiterungsfähigkeit der EU

Ein innerhalb des Beitrittsverfahrens wenig beachteter Prüfungspunkt ist das vierte Kopenhagener Kriterium „die Erweiterungsfähigkeit der Union“.⁹⁷⁹ Primärrechtlich in Art. 1 EUV festgelegt, befindet sich die Union in einem Spannungsfeld zwischen Erweiterung und Vertiefung.⁹⁸⁰ Die Union ist durch die letzten Erweiterungen von 10 auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen. Es liegt ein umfänglicher und lange andauernder Prozess hinter der EU und den Mitgliedstaaten.

⁹⁷⁶ *Galičić*, European Unions's Political Conditionality in Serbia: Substantial impact or yet another box-ticking?, Working paper, No. 10 (2014), S. 18, abrufbar unter: http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/publications/Drino%20Galicic_Working%20Paper_FINAL.pdf, zuletzt abgerufen am 16.04.2015.

⁹⁷⁷ *Geißler*, ZRP 2013, S. 205, 209; *Steunenberg/Dimitrova*, EIoP Vol. 11 (2007), S. 8.

⁹⁷⁸ *Smolnik*, Arbeitspapiere des Ost-Europainstituts 66 (2008), S. 55, abrufbar unter: http://www.oei.fu-berlin.de/politik/publikationen/AP_66.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

⁹⁷⁹ Ziffer 4 der Kopenhagener Kriterien des Europäischen Rates von Kopenhagen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22.06.1993, in: Bull. EG 6-1993, I.13.

⁹⁸⁰ Vgl. dazu Art. 1 EUV eine immer „engere Union“ als Zeichen der Vertiefung und der Bezug zu den Völkern Europas und zu Art. 49 EUV als Zeichen der Erweiterung *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 1 EUV, Rn. 20 ff.; *Rötting*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur EU, S. 83, *Blanke*, EuR 2005, S. 787, 787.

Ein Blick auf den Bereich der Vertiefung, die sogenannte Binnenperspektive,⁹⁸¹ zeigt aktuell verschiedene Spannungsfelder. Die Finanzkrise, die im Folgenden zu thematisierenden Konflikte zwischen der Union und einigen Mitgliedstaaten, der Brexit und auch der Umgang mit der akuten Flüchtlingskrise zeigen Brüche im Zusammenhalt der Union auf.⁹⁸² Bereits eine oberflächliche Betrachtung dieser Konflikte lässt erkennen, dass zukünftig ein Fokus auf dem Bereich der Vertiefung liegen muss, um das generelle Funktionieren der Union und damit in einem zweiten Schritt weitere Erweiterungen möglich zu machen.⁹⁸³ Daher muss der Aspekt der Erweiterungsfähigkeit der Union im Rahmen des Ermessens der Unionsorgane eine größere und ernsthaftere Rolle spielen.

B. Verbesserungsmöglichkeiten für die kommenden Erweiterungen

Zukünftig steht der EU ein weiterer Erweiterungsschritt bevor, in dessen Zuge die Länder des Westbalkans aufzunehmen sind, sofern sie die entsprechenden Kriterien erfüllen. Auch in diesem Bereich lassen sich anhand der Kommissionsdokumente zu Mazedonien und Montenegro bereits einige Rückschlüsse auf das aktuelle Vorgehen und die zukünftigen Entwicklungen zeigen. Die bereits aufgezeigten Defizite lassen keine anderen Rückschlüsse zu, als das Beitrittsverfahren im Rahmen der politischen Kriterien zu reformieren. Es gilt zu verhindern, die Fehler aus dem rumänischen Beitrittsverfahren nochmals zu wiederholen. Dies hat u. a. die EU-Kommission bereits erkannt und erste Maßnahmen ergriffen.

I. Die Erweiterungsstrategien der EU-Kommission 2015 und 2016

Wie bereits im Verlauf des dritten Kapitels der Arbeit herausgestellt wurde, hat die EU-Kommission mit ihrer Erweiterungsstrategie 2015 eine Kehrtwende im Beitrittsverfahren angekündigt, eine Fülle der angesprochenen Defizite erkannt und unternimmt nun den Versuch, diese zu beheben.

⁹⁸¹ Langenfeld, ZRP 2005, S. 73, 73.

⁹⁸² Man kann es auch als brüchiger werdenden Grundkonsens zwischen den Mitgliedstaaten bezeichnen, Bergmann, Europäisches Handlexikon, Erweiterung und Vertiefung.

⁹⁸³ Bereits zu Zeiten der Debatte um die Osterweiterung auf diese Problematik hingewiesen Bruha/Vogt, VRÜ 1997, S. 477, 501 f; ebenso Blanke, EuR 2005, S. 787, 800 f, Langenfeld, ZRP 2005, S. 73, 75.

Der Anspruch der strengen Konditionalität, welcher zusammengefasst voraussetzt, dass es klare und gleichsam verlässliche Bedingungen gibt, die möglichst einheitlich und kontinuierlich angelegt werden, muss zunächst tatsächlich in der Kommissionpraxis ankommen.⁹⁸⁴ Die Konditionalität ist sowohl für den Bereich der Beitrittsassoziiierung als auch für das Beitrittsverfahren relevant.

1. Getrennte Betrachtung der Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Konditionalität kann laut *Kochenov* nur ein ernstzunehmendes Prinzip der Erweiterung der EU werden, wenn es mehr Rechtsverbindlichkeit erlangt.⁹⁸⁵ Dazu bedarf es primär einer getrennten Betrachtung der Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Beitrittsverfahren.⁹⁸⁶ Dieser Forderung ist die EU-Kommission in der Erweiterungsstrategie 2015 zu den aktuellen Beitrittskandidaten nachgekommen.⁹⁸⁷ Die Berichtsstruktur hat sich dahingehend geändert, dass unter dem Punkt der politischen Kriterien Demokratie, die Reform der öffentlichen Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte und die speziellen Kopenhagen-Plus-Kriterien⁹⁸⁸ einzeln überprüft werden.

2. Differenzierte sprachliche Bezeichnungen und Bewertungsskalen

Ferner ist die Sprache der EU-Kommission wesentlich klarer und Fort- und Rückschritte und zu erreichende Ziele werden durch adäquate Formulierungen beschrieben. Die EU-Kommission verfolgt das Ziel, einen strengen Beitrittsprozess zu führen, der durch strikte und faire Konditionalität gekennzeichnet ist und auf den eigenen Verdiensten der Länder beruht.⁹⁸⁹ Dazu sieht die EU-Kommission vor, den tatsächlichen Ist-Zustand der Beitrittskandidaten zu erheben, mehr und genauere Zielvorgaben für das Jahr in Folge zu machen, Bewertungsskalen einzuführen und den Fortschritt aller Kandidaten zu vergleichen, wobei der Vergleich als Anreiz zum Wettbewerb genutzt

⁹⁸⁴ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 299; dies aufgreifend Erweiterungsstrategie der Kommission 2015, S. 2, COM (2015) 611 final.

⁹⁸⁵ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 312.

⁹⁸⁶ *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 313.

⁹⁸⁷ Erweiterungsstrategie der Kommission 2015, Annex 2, COM (2015) 611 final.

⁹⁸⁸ Die Kopenhagen-Plus-Kriterien bestehen in der Einhaltung der Friedensverträge und der Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.

⁹⁸⁹ EU-Kommission COM (2015) 611 final., S. 13.

werden soll.⁹⁹⁰ Das tatsächliche Niveau der Beitrittsfähigkeit soll verstärkter in den Blick genommen werden und nicht im Rahmen der Fort- und Rückschrittsbetrachtungen in den Hintergrund geraten. Mit Blick auf die politischen Kriterien werden die Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschenrechte und die Reform der öffentlichen Verwaltung als Teil der Grundlagenüberprüfung fokussiert betrachtet.

Im Bereich der Bewertungsskalen wird eine Differenzierung im Bereich des Ist-Zustands vorgenommen, welcher sich in eine Frühphase der Entwicklung, ein gewisses Level an Entwicklung, eine moderate Vorbereitung, ein gutes Level der Vorbereitung und fortgeschritten untergliedert. Die Bewertung der Fort- und Rückschritte soll an Hand der Unterteilung in rückschrittig, kein Fortschritt, geringer Fortschritt, guter Fortschritt und sehr guter Fortschritt erfolgen.⁹⁹¹ Darüber hinaus soll das Erfassen von Informationen, welche die Grundlage der Bewertung bilden, verbessert werden. Der Einsatz von Peer-Reviews, d. h. das Erfassen der Parameter durch gleichberechtigte Bedienstete, soll ausgeweitet werden.

3. Einführung tiefergehender Subkriterien, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit

Im Rahmen der Grundlagenbereiche, zu denen die Rechtsstaatlichkeit, der Kampf gegen Korruption und das Organisierte Verbrechen, die Reform der Öffentlichen Verwaltung, der Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit gehören, erfolgt durch die EU-Kommission eine Unterteilung in klare Subkriterien.

Im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit wird zunächst weiterhin das Funktionieren der Judikative in den Blick genommen. Dazu erfolgt eine Untergliederung in den strategischen Rahmen und das Budget, welche darüber Aussage geben soll, inwiefern der Beitrittskandidat in der Lage ist, Defizite zu erfassen und darauf abgestimmte Zielvorgaben zu entwickeln, wozu ebenfalls gehört, die zuständigen Organe und ihre Kompe-

⁹⁹⁰ EU-Kommission Annex 2, COM (2015) 611 final. Zuvor bereits gefordert durch *Fouéré*, The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324 (2014), S. 5, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015

⁹⁹¹ Mit dieser Untergliederung und dem Vergleich kommt die Kommission einem Lösungsvorschlag von Knaus, der 2014 gemacht wurde nach. Inwiefern hier ein Zusammenhang besteht, ist nicht klar, siehe dazu *Knaus*, Rumeli Observer, Brüssel 2014, abrufbar unter: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/01/31/enlargement-reloaded-esi-proposal-for-a-new-generation-of-progress-reports/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2015.

tenzen zu bezeichnen, festzustellen, ob das angesetzte Budget zur Aufgabenerfüllung ausreicht und ein entsprechendes Monitoring darüber besteht. Ferner bildet das Management der Judikative einen Unterpunkt, welcher das Besetzen der Organe der Judikative, deren Unabhängigkeit, Mandat, Prozessregeln, Verantwortlichkeit, Transparenz und ausreichend Budget und Personal umfasst. Der Bereich der Unabhängigkeit wird dann nochmals untergliedert in den gewährleistenden Rechtsrahmen und deren tatsächliche Umsetzung, insbesondere die Verteilung von Fällen und das Einhalten der Kriterien für die Unabsetzbarkeit und Verweisbarkeit von Richtern in der Praxis.

Im Rahmen der Kriterien Professionalität und Kompetenz werden dann nochmals die bereits herausgearbeiteten Bereiche der Rekrutierung, Ernennung, Auswahl, Beförderung und Weiterbildung der im Bereich der Judikative Bediensteten erörtert. Letztlich werden die Qualitätssicherung und die Effizienz der Judikative betrachtet.

Als weiteren Kernpfeiler betrachtet die EU-Kommission den Kampf gegen Korruption und das Organisierte Verbrechen. Auch hier spezifiziert die EU-Kommission die zu betrachtenden Kernbereiche in einem klaren Rahmenprogramm. Die Vertiefung dieser rechtsstaatlichen Kernaspekte fügt sich in den bereits seit 2014 bestehenden neuen Rechtsstaatlichkeitsansatz der EU-Kommission ein.⁹⁹² Werden Beitrittsverhandlungen aufgenommen, zeigt sich eine verstärkte Konzentration auf die bestehenden Schwachstellen und mittels gebildeter Zwischenkriterien (interim benchmarks) eine schrittweise Annäherung an die schlussendlich zu erfüllenden Maßstäbe. Die EU-Kommission hat im Verfahren mehr Möglichkeiten Anpassungen vorzunehmen und ad hoc zu reagieren.⁹⁹³ Das Beispiel Montenegros zeigt den bestehenden Druck auf das Land sehr deutlich. So wurden für die Kapitel 23 und 24 des Acquis insgesamt 84 Zwischenkriterien aufgestellt, deren Nichterfüllung zu einer Aussetzung aller Verhandlungen führen kann.⁹⁹⁴ Im Zuge des neuen Rechtsstaatlichkeitsansatzes gibt es ferner die Idee, das bereits bestehende Justice Scoreboard der EU-Kommission, welches jährlich einen Überblick über die rechtsstaatliche Situation in den Mitgliedstaaten gibt, auch auf die

⁹⁹² EU-Kommission Annex 2, COM (2015) 611 final.

⁹⁹³ *Nozar*, The 100 % Union: The rise of Chapters 23 and 24, abrufbar unter: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.02.2016.

⁹⁹⁴ So dargestellt durch *Fouéré*, The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324, (2014), S. 5, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015.

Beitrittskandidaten auszuweiten.⁹⁹⁵ Dieses bis dato noch sehr technische Instrument⁹⁹⁶ müsste jedoch weitergehend spezifiziert werden, um auch alle im Rahmen des Beitritts zu prüfenden Aspekte aufzugreifen.⁹⁹⁷ Im Rahmen ihrer neuen Erweiterungsstrategie sollte die EU-Kommission mit Blick auf die Unabhängigkeit der Judikative die Rolle des Justizrates relativieren und auf ein ausreichendes Maß an „checks-and-balances“ achten.⁹⁹⁸ Im Bereich der Meinungs- und Medienfreiheit orientiert sich die EU-Kommission weiterhin an den bereits im Bereich der Definition herausgestellten Kriterien. Das Problem der Einschüchterung von Journalisten sowohl durch Privatpersonen als auch durch Staatsbedienstete wird hierbei als vorrangig erkannt und behandelt. Weitergehend ist die Reform der öffentlichen Verwaltung von großer Bedeutung, die bereits im Rahmen der Chronologie der Erweiterungsstrategien der EU-Kommission Erwähnung gefunden hat. Hierzu gibt es in der Erweiterungsstrategie jedoch keine über die bereits genannten Reformpunkte hinausgehenden Aspekte.

4. Ergebnis der bisherigen Reformen der EU-Kommission

Der Forderung, die politischen Kriterien an die Beitrittsstaaten klarer zu formulieren, ist die EU-Kommission damit in einem ersten Schritt nachgekommen.⁹⁹⁹ Die Probleme in den Beitrittsländern werden genauer formuliert und zielgerichtet angegangen.¹⁰⁰⁰

Da eine Vertragsrevision, welche die politischen Kriterien rechtlich dezidierter ausgestaltet und damit dem Beitrittsverfahren einen konkreteren, gleichmäßig anwendbaren Fahrplan gibt, in greifbarer Zukunft unrealistisch erscheint, bleibt die Kernaufgabe der

⁹⁹⁵ Geißler, ZRP 2013, S. 205, 209; wird sogar vorgeschlagen, Scoreboards auch für die Bereiche Demokratie und Menschenrechtsschutz zu erstellen, wobei diese Aufgabe durch die Europäische Grundrechteagentur wahrgenommen werden soll, siehe ALDE Democratic Governance Pact, abrufbar unter: <https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2015/01/ALDE-Democratic-Governance.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.01.2016.

⁹⁹⁶ Geißler, ZRP 2013, S. 205, 209.

⁹⁹⁷ U.a. Korruptionsbekämpfung, tatsächliche Vollstreckung von Urteilen, wahrgenommene Unabhängigkeit der Judikative durch die Bürger (momentan nur durch Unternehmen); zu den weiteren Defiziten und Ausbaumöglichkeiten im Detail *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 97 ff., abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

⁹⁹⁸ *Fagan/Sircar*, Judicial Independence in the Western Balkans, MAXCAP Working Paper Series No. 11 (2015), S. 31, abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 19.10.2016.

⁹⁹⁹ *Dimitrova*, The reporting revolution in the enlargement reports: will it overcome the enlargement fatigue?, blogpost, eurosearch, 18.11.2015, abrufbar unter: <https://eurosearch.wordpress.com/2015/11/18/the-reporting-revolution-in-enlargement-reports-will-it-help-overcome-enlargement-fatigue/>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

¹⁰⁰⁰ Bestätigt sich auch in der aktuellen Erweiterungsstrategie COM (2016) 715 final.

terminologischen Präzision der politischen Kriterien und der stringenten Umsetzung weiterhin bei der EU-Kommission.¹⁰⁰¹ Insbesondere im Bereich des Demokratiekritériums fehlt es seitens der EU-Kommission auch in der neuen Erweiterungsstrategie an einer tiefergehenden Definition. Zu begrüßen ist jedoch die verstärkte Inblicknahme der Zivilgesellschaft und die Einbeziehung von Parteien. Im Bereich der Umsetzung der politischen Kopenhagener Kriterien müssen die wenigen Mittel der negativen Konditionalität auch eine ernstzunehmende Alternative darstellen und angewendet werden.

Abschließend haben die Erfahrungen der Ost- und Südosterweiterung gezeigt, dass ein für alle gleiches Modell, insbesondere im Bereich der Rechtsstaatlichkeit keinen großen Erfolg erzielt.¹⁰⁰² Im Bereich der Kriterienfestlegung kommt es daher zunächst darauf an, dass die hinter den einzelnen Aspekten stehenden Kernideen verstanden, aufgelistet und kommuniziert werden. In einem zweiten Schritt muss den Beitrittsländern die Möglichkeit gelassen werden, aus verschiedenen institutionellen Modellen auszuwählen und einen eigenen Weg zu finden, durch den sich die Werte national umsetzen lassen.¹⁰⁰³ Dazu muss ein größerer experimenteller Spielraum gelassen werden, der durch die Schnelligkeit der letzten Erweiterungen außer Acht gelassen wurde.¹⁰⁰⁴

II. „ends-based“ approach im Bereich der Rechtsstaatlichkeit

Nikolaidis und Kleinfeld stellen mit Verweis auf *Kochenov* fest, dass die Behebung der Beitrittsdefizite nicht allein in einer dezidierten Definition liegen kann. Sie insistieren zunächst auf eine priorisierte Analyse der Rechtsstaatlichkeit innerhalb des Beitrittsverfahrens.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰¹ So bereits *Kochenov*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality, S. 313.

¹⁰⁰² *Bugarič*, A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism, I.Con, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 241.

¹⁰⁰³ *Bugarič*, A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism, I.Con, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 241.

¹⁰⁰⁴ *Bugarič*, A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism, I.Con, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 241.

¹⁰⁰⁵ Ebenso ist eine verstärkte Einbeziehung der Verwaltung und des Verwaltungsrechts zur tatsächlichen Implementierung rechtstaatlicher Anforderungen als zentraler Punkt des Ansatzes gelistet. Dem kommt die EU-Kommission mit ihrem neuen Rechtsstaatlichkeitsansatz und den Aspekten zur Reform der öffentlichen Verwaltung bereits nach.

Sie bemängeln weitergehend die unzulänglichen als auch die zu detaillierten Anforderungen der EU-Kommission an die Beitrittsländer.¹⁰⁰⁶ Daher erwägen sie einen „ends-based approach“.

1. Einbeziehung der Bürger als Basis des Ansatzes

Darunter verstehen sie, dass der Fokus einer Rechtsstaatlichkeitsdefinition und deren Analyse im Beitrittsverfahren auf den Bürgern und ihrer Befähigung zum Umgang mit Rechtsstaatlichkeitsaspekten liegen soll. Hierzu geht es vor allem darum, das richtige Objekt im Sinne der Betroffenheit anzusprechen und den Willen der Bürger zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeitsaspekte zu fördern. Aus Sicht der Autoren sind es nicht primär die staatlichen Institutionen, sondern die gesamte Gesellschaft, in welcher ein Wandel vollzogen werden muss.¹⁰⁰⁷ Diese Argumentation bezieht sich auf die oben angesprochenen Defizite der fehlenden politischen und gesellschaftlichen Unterstützung und Internalisierung der politischen Kriterien. Die Autoren regen im Speziellen eine Abänderung der Rechtsstaatlichkeitsdefinition durch drei fundamentale Aspekte an: Betrachtung der Rechtsstaatlichkeit aus Bürgerperspektive (a.), welche sich wiederum dadurch bestimmen lässt, dass man den Fall des Verstoßes gegen die rechtsstaatliche Vorgabe als Ausgangspunkt nimmt (b.).¹⁰⁰⁸ Diese Definition soll weitergehend einem offenen Zugang und damit einer stetigen Weiterentwicklungsmöglichkeit unterliegen (c.), indem die EU-Kommission verschiedenen öffentlichen Stellen und Bürgern den Zugang zu einer Definitionsliste ermöglicht.

¹⁰⁰⁶ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰⁰⁷ Ebenso *Fouéré*, The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324 (2014), S. 1, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015; *Mendelski*, East European Politics Vol. 28 (2012) 1, S. 23, 36; *Noutcheva*, The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkan, S. 12, CEPS Working Document No. 274 (2007); *Bugarič*, A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism, *I.Con*, Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 242.

¹⁰⁰⁸ Beispielsweise gestalten sich die positiven Gewährleistungen der Rechtssicherheit in der Bruchkonstellation dahingehend, dass Bürger nicht informiert werden, dass ein Gesetz für sie gilt. Weitergehend gehört zu den fünf bürgerorientierten Aspekten der Rechtsstaatlichkeit die Freiheit der Bürger vor willkürlicher staatlicher Entscheidung, das Recht aller Bürger vor dem Gesetz gleich behandelt zu werden, das Recht aller Bürger Zugang zur Justiz zu haben und das Recht aller Bürger ihre Rechte geltend machen zu können, inklusive eines Grundstocks substantieller Rechte, *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 36 f., abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

2. Praktische Umsetzung

a. Ermittlung der bürgerlichen Perspektive

Ein im Annex zum Vorschlag von *Nikolaidis und Kleinfeld* angehängter Fragenkatalog, der im Rahmen der Ermittlung der bürgerlichen Perspektive zur rechtsstaatlichen Situation im Mitgliedstaat und im Beitrittsland zur Anwendung kommen könnte.¹⁰⁰⁹

Zur stärkeren Einbeziehung der gesellschaftlichen Akteure sollen Methoden der Soziologie und Befragung von Betroffenen herangezogen werden. Exemplarisch schlagen die Autoren Interviews, Foren für Interessenvertreter¹⁰¹⁰, Expertenbewertungen, Umfragen, Fallstudien, u. a. durch das Einsetzen und regelmäßige Befragen eines Ombudsmannes, vor. Nach einer umfassenden Auswertung der lokalen Lage kann die EU-Kommission dann entscheiden, ob die Probleme durch lokale oder externe Akteure oder eine Kooperation zwischen beiden zu beheben sind. Ein spezieller Aspekt dieser Kooperation ist der Vorschlag, Projekte, die auf Austausch gerichtet sind, wie z. B. das Twinning Projekt¹⁰¹¹, beidseitig zu gestalten und u. a. einen Universitätsaustausch verstärkter in den Blick zu nehmen.¹⁰¹² National sollen ferner die Debatten um die Vorstellung von Rechtsstaatlichkeit gesellschaftsübergreifend geführt und Netzwerke zwischen den zukünftigen Beitrittsländern geschaffen werden.¹⁰¹³

In diesem Zusammenhang soll der Fehler des Exportes nationaler Rechtsstaatlichkeitsvorstellungen auf alle Beitrittsländer, wie z. B. in Form eines Justizrates vermieden werden und Unterschiede in den Beitrittsländern ebenso möglich sein, wie auch in den Mitgliedstaaten.¹⁰¹⁴ Die Mittel sollen vor allem dazu dienen, den Grad der gesell-

¹⁰⁰⁹ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 52, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰¹⁰ Ähnlich der Speak-Up! Konferenz.

¹⁰¹¹ Siehe dazu den Abschnitt Mittel zur Umsetzung der Kopenhagener Kriterien, S. 110 ff. der Arbeit.

¹⁰¹² *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 52, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰¹³ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 52, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰¹⁴ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 35, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

schaftlichen Internalisierung der politischen Kriterien zu erheben.¹⁰¹⁵ Hierzu sind nicht nur die Bürger, sondern auch die Staatsbediensteten in den Blick zu nehmen. Hier sollen die blockierenden Kräfte gezielter ausfindig gemacht werden und die EU ist an dieser Stelle gefragt, Vertreter, welche den europäischen Reformen positiv gegenüberstehen, auszumachen und zu unterstützen.

b. Weitergehende Kontrolle der Einhaltung der politischen Kriterien

Ferner soll die Kontrolle der Einhaltung der politischen Kopenhagener Kriterien sowohl während des Beitritts als auch danach besser durchgeführt werden. Hierzu befinden die Autoren, dass entweder bereits bestehende Institutionen, wie etwa der Europarat, die Venedig-Kommission oder die Agentur für Grundrechte eine tragende Rolle einnehmen könnten oder gar eine neue Kopenhagen Kommission zu gründen ist.¹⁰¹⁶ Vorrangig wäre hier eine aus Bürgersicht handelnde Institution zu bevorzugen, um dem Gesamtkonzept der Bürgerintegration und auch der verstärkten Inblicknahme der Bürger durch den Lissaboner Vertrag gerecht zu werden.¹⁰¹⁷ Das Monitoring soll nach Ansicht der Autoren auch auf die Mitgliedstaaten ausgeweitet werden, um eine umfassende Vergleichbarkeit zu erreichen und Inkonsistenzen zu minimieren.¹⁰¹⁸

3. Kritische Betrachtung des Ansatzes

Auf einen starken Kritikpunkt an ihrem Konzept weisen die Autoren *Nikolaidis und Kleinfeld* bereits selbst hin, indem sie eine mögliche Schwächung der rechtlichen Perspektive der Rechtsstaatlichkeit in Betracht ziehen, da der Fokus zu sehr auf einer Wahrnehmung durch die Bürger oder anderer Interessengruppen beruht und letztlich

¹⁰¹⁵ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 44, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰¹⁶ Auf diesen Vorschlag wird ihm Rahmen der Alternativen zu Art. 7 EUV im Kapitel 6 nochmal detailliert eingegangen.

¹⁰¹⁷ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 37 f., abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰¹⁸ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 51, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015, siehe dazu Kapitel 5 der Arbeit.

nicht mehr in abstrakter juristischer Weise greifbar gemacht werden kann.¹⁰¹⁹ Als Beispiel führen sie an, dass nicht mehr ausschließlich danach gefragt wird, ob die staatliche Institution ihre Kompetenzen nach den geltenden Gesetzen ausgeführt hat, sondern ob sich der Betroffene nach rechtsstaatlichem Gefühl gerecht behandelt fühlt.

Als Einwand lässt sich hierzu anführen, dass zwar am Ende ein aus Sicht der Bürger gerechtes Urteil oder Gesetz vorliegen kann, jedoch trotzdem rechtsstaatliche Defizite bestehen. Daher betonen die Autoren auch das zusätzliche Heranziehen ihrer sozio-politischen Theorie zu den rechtlichen Determinanten des Erweiterungsprozesses, insbesondere gesetzter Benchmarks.

Vertiefend dazu empfiehlt *Wunsch*, eine verpflichtende Inkorporierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die Regierungen und eine kontinuierliche Überwachung mit entsprechenden Auswertungsmeetings zwischen den Organisationen, der EU-Kommission und den Regierungen zu implementieren.¹⁰²⁰

4. Aufgreifen des Ansatzes durch die EU-Kommission

Die EU-Kommission knüpft an den „ends-based approach“ bereits mit ihren Richtlinien für zivilgesellschaftliche Organisationen 2014-2020 an. Im Bereich der Defizite wurde bereits angedeutet, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure zu einem frühen Zeitpunkt einzubinden sind und sich die EU-Kommission während der Verhandlungen auf eine autarke Position der Organisationen hinarbeiten muss, damit die zivilgesellschaftlichen Organisationen auch nach dem Beitritt aktiv bleiben können.¹⁰²¹

Dass die EU-Kommission hiermit einen richtigen Weg einschlägt, wird an Hand der Auswertung des Kooperations- und Kontrollmechanismus im Fall Rumäniens deutlich. Einer der wenigen Vorteile des Verfahrens besteht darin, dass die Zivilgesellschaft in Form der Berichte und durch den weiteren Austausch mit der EU-Kommission die Möglichkeit hat, einen Dialog in den Problembereichen zu führen,

¹⁰¹⁹ *Nikolaidis/Kleinfeld*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, OECD Publishing, S. 51, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zpen>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.

¹⁰²⁰ *Wunsch*, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 9 f., abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

¹⁰²¹ *Wunsch*, DGAPanalyse Nr. 2 (2015), S. 9, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapanalyse/hehre-ziele-falsche-mittel>, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

auf Missstände aufmerksam zu machen und dadurch den Druck auf die Staatsgewalt zu erhöhen.¹⁰²²

Jedoch können vor allem die verschiedenen Mittel aus dem vorliegenden Ansatz zur Erhebung rechtsstaatlicher Probleme noch verstärkter einbezogen werden. Vor allem die Identifikation blockierender Kräfte im Bereich der Staatsbediensteten¹⁰²³, aber auch innerhalb der Gesellschaft muss vorangetrieben werden. Ferner stellt der Gedanke einer Verknüpfung des Monitorings für die Mitgliedstaaten und die Beitrittskandidaten einen zentralen Aspekt für die Verbesserung der Glaubwürdigkeit des Beitrittsverfahrens dar und sollte in die kommende Erweiterungsstrategie aufgenommen werden.¹⁰²⁴

III. Sektorale Integration

Darüber hinaus wird eine „sektorale Integration“¹⁰²⁵ zur Behebung der Beitrittsdefizite in Betracht gezogen.¹⁰²⁶ Im Fokus steht dahingehend das Defizit, dass die Union bezüglich ihrer Erweiterungsfähigkeit vorerst an eine Grenze gestoßen ist und der Zeitpunkt für den Vorrang der Konsolidierung gekommen ist.

1. Konzeption einer sektoralen Integration

Vertreter der „sektoralen Integration“ verstehen darunter eine durch die EU ausgeführte Bildung von Teilgemeinschaften, wie z. B. die der Energiegemeinschaft, die zwi-

¹⁰²² So nachgewiesen bei *Dimitrova*, The Effectiveness and Limitations of political integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), S. 16, abrufbar unter:

http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016

¹⁰²³ So auch *Dimitrova*, What can the EU do to promote rule of law in members and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania, S. 31, abrufbar unter: <https://eustudies.org/conference/papers/download/185>., zuletzt abgerufen am 05.02.2016.

¹⁰²⁴ Innerhalb dieses Monitorings wäre es sinnvoll, die Zivilgesellschaft aktiv zu integrieren.

¹⁰²⁵ Teilweise wird auch der Begriff *abgestufte Integration* verwendet, welcher ursprünglich unterschiedliche Integrationslevel innerhalb der Union bezeichnete und nunmehr auch auf Erweiterungen ausgeweitet wurde, dazu *Karakas*, Für eine abgestufte Integration, HSK Nr. 4 (2005), abrufbar unter: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01.2016; ebenfalls kann in diesem Zusammenhang auf das Konzept der Junior-Mitgliedschaft verwiesen werden, siehe dazu in *Ansätzen Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

¹⁰²⁶ *Despot/Reljic/Seufert*, Zehn Jahre Einsamkeit, SWP-aktuell 23 (2012) abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/eu_angebote_an_westbalkan_und_tuerkei.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016; *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

schen der EU und den Westbalkanländern, Moldau und der Ukraine besteht.¹⁰²⁷ Hierzu vertreten *Despot, Reljic und Seufert*, dass solche Teilgemeinschaften auch im Bereich der politischen Kriterien gebildet werden könnten, u. a. zur Bekämpfung von Kriminalität und Korruption.¹⁰²⁸ Die Staaten sollen nicht nur primär wirtschaftlich, sondern auch politisch und institutionell integriert werden und dementsprechend auch begrenzte Mitentscheidungsbefugnisse erhalten.¹⁰²⁹ Eine teilweise Verbindung der gesamten EU mit den zukünftigen Beitrittsländern soll den umfänglichen Acquis entschlacken und den Beitrittskandidaten bereits zu einem frühen Zeitpunkt Vorteile verschaffen, die zu einem wirtschaftlichen und auch politischen Aufschwung führen können. Eine Vollmitgliedschaft bleibt offen.¹⁰³⁰ Ferner bekommen sowohl die EU als auch die Beitrittsländer mehr Zeit für notwendige Reformen.¹⁰³¹

2. Kritische Betrachtung des Ansatzes

Es muss jedoch die Gefahr der Beitrittsmüdigkeit zu einer vollständigen Integration durch eine erreichte sektorale Integration beachtet werden. Sind bestimmte Kernbereiche durch die Teilgemeinschaft abgedeckt, so bestehe die Möglichkeit, dass der Anreiz für eine Vertiefung z. B. der politischen Kriterien nicht ausreicht. Es sei denn, der Fortbestand der Teilgemeinschaft stehe unter der Bedingung, dass die weiteren Kriterien innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu erfüllen seien. Eine solche zeitliche Befristung wird jedoch nicht als Teil der „sektoralen Integration“ gesehen, so dass der Vorschlag letztlich als eine dauerhafte Teilintegration zu betrachten ist, die im Nachgang eine weitere Perspektive auf Vollintegration zulässt.

¹⁰²⁷ *Despot/Reljic/Seufert*, Zehn Jahre Einsamkeit, SWP-aktuell 23 (2012) abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/eu_angebote_an_westbalkan_und_tuerkei.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016; *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016, ohne die Bezeichnung sektorale Integration, aber im Ergebnis ähnlich *Langenfeld*, ZRP 2005, S. 73, 76.

¹⁰²⁸ *Despot/Reljic/Seufert*, Zehn Jahre Einsamkeit, SWP-aktuell 23 (2012) abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/eu_angebote_an_westbalkan_und_tuerkei.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016.

¹⁰²⁹ *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

¹⁰³⁰ *Karakas*, Für eine abgestufte Integration, HSFK Nr. 4 (2005), S. 6, abrufbar unter: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01.2016; *Atilgan/Klein*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

¹⁰³¹ *Karakas*, Für eine abgestufte Integration, HSFK Nr. 4 (2005), S. 6, abrufbar unter: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

Die Gefahr der weitergehenden Beitritts- bzw. Integrationsmüdigkeit besteht vor allem, wenn bereits wirtschaftliche Bedürfnisse erfüllt sind. Die Konditionalität würde folglich an dieser Stelle an Gewicht verlieren. Aufgrund der Erfahrungswerte der letzten Erweiterungen erscheint dies nicht zielführend. Auch hier wurde ein großer Fokus auf wirtschaftliche Aspekte gelegt, so dass schlussendlich starke Defizite im Bereich der politischen Kriterien die Folge waren. Durch die sektorale Integration könnten daher noch mehr Defizite und Debatten im Bereich der politischen Vertiefung hervorgerufen werden.¹⁰³²

Weitergehend wird gegen eine „sektorale Integration“ vorgebracht, dass diese rechtlich nicht mehr unter den Anwendungsbereich des Art. 49 EUV zu fassen sei, da es sich um eine privilegierte Partnerschaft¹⁰³³ und nicht mehr um einen Beitrittsvertrag handle, deren rechtliche Basis vielmehr Art. 216 AEUV und/oder Art. 8 AEUV i. V. m. Art. 218 AEUV wären.¹⁰³⁴ Eine Rechtsgrundlage innerhalb des Beitrittsverfahrens bestehe jedenfalls nicht, so dass hierfür zunächst eine Vertragsänderung notwendig wäre.¹⁰³⁵

Darüber hinaus wird angemerkt, dass solche Teilbeitritte dem europäischen Primärrecht widersprächen, welches u. a. in Art. 13 EUV ein Kohärenzgebot festlegt und unter primärer umfassender Wahrung des Besitzstandes eine Weiterentwicklung dessen durch alle Mitgliedstaaten anstrebt, was nur dadurch erreicht werden kann, dass alle Mitgliedstaaten dasselbe Recht teilen.¹⁰³⁶ Dem kann entgegengehalten werden, dass es innerhalb der Union auch die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 27 a EUV gibt, welche eine Form der „abgestuften Integration“ innerhalb der bereits aufgenommenen Mitgliedstaaten vorsieht. Jedoch ist der Anwendungsbereich der

¹⁰³² Karakas, Für eine abgestufte Integration, HSFk Nr. 4 (2005), S. 14, abrufbar unter:

[http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01. 2016.

¹⁰³³ Im Rahmen einer mit der Türkei diskutierten privilegierten Partnerschaft wurde angedacht, dass „die Zusammenarbeit vertieft (wird) – insb. zur Stärkung der Zivilgesellschaft, des Umweltschutzes, zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, im Gesundheits- sowie im Bildungsbereich. Zudem könnte die Türkei verstärkt in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und in die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik einbezogen werden. Schließlich könnte zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Organisierendem Verbrechen die Zusammenarbeit der Behörden und Institutionen im Innen- und Justizbereich sowie der Geheimdienste deutlich intensiviert werden.“ Bergmann, Handlexikon EU, Privilegierte Partnerschaft.

¹⁰³⁴ Hillion, The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, SIEPS 2010:6, S. 37, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf, zuletzt abgerufen am 09.09.2015. Ebenfalls für eine Rechtsgrundlage außerhalb des Beitrittsverfahrens nach alter Vertragslage Karakas, Für eine abgestufte Integration, HSFk Nr. 4 (2005), S. 6, abrufbar unter: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01.2016.

¹⁰³⁵ Bergmann, Handlexikon EU, Privilegierte Partnerschaft; ebenfalls für ein rechtliches Instrument zwischen Assoziierung und Vollmitgliedschaft, Blanke, EuR 2005, S. 787, 800.

¹⁰³⁶ Bruha/Vogt, VRÜ 1997, S. 477, 496.

verstärkten Zusammenarbeit begrenzt und soll eine seltene Ausnahme vom Kohärenzgebot darstellen,¹⁰³⁷ während die „abgestufte“ oder „sektorale Integration“ für Beitrittskandidaten je nach Integrationsstufe einen unterschiedlichen Umfang erreichen kann und durchaus zur Regel und nicht zur Ausnahme werden kann. Daher kann die „sektorale Integration“ rechtlich nicht als Substitut zum Beitrittsverfahren oder als Lösungsansatz innerhalb des Art. 49 EUV gesehen werden, jedoch eine parallele Alternative bilden.¹⁰³⁸ Ein Kernproblem, das sich jedoch auch im Bereich der „sektoralen Integration“ durchziehen wird, liegt in Form der Festlegung und Anwendung der Konditionen zur Erreichung einer weiteren Stufe vor. Hierbei wären die Kandidaten der „sektoralen Integration“ ebenso an rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze gebunden, denn eine politische Integration grenzt den sektoralen Ansatz gerade von rein wirtschaftlichen Zusammenschlüssen ab. Um folglich weitere Stufen der Integration zu erreichen, müssten die entsprechenden Länder gleichsam die Inhalte der Kopenhagener Kriterien einhalten. Eine sektorale Integration mag den Prozess kleinschrittiger und dadurch besser kontrollierbar machen, ändert jedoch nichts an den bereits oben beschriebenen Problemen einer hinreichend präzisen Definition und stringenten Anwendung der politischen Kopenhagener Kriterien.

IV. Weitere Ansätze zur Verbesserung des Verfahrens

Insgesamt ist festzustellen, dass der Ausgangspunkt einer Reform des Beitrittsverfahrens eine klare Formulierung der Kernelemente der politischen Kriterien sein muss.¹⁰³⁹ Die EU-Kommission und darauf folgend der Rat müssen die Vorgabe einer strengen Konditionalität auch in die Tat umsetzen. Dazu bedarf es einer strikten, klaren, öffentlichen und fairen Proklamation der zu erfüllenden politischen Kopenhagener Kriterien.¹⁰⁴⁰ Dazu schlägt *Knaus* vor, angelehnt an das Vorgehen der EU-Kommission im Bereich der Visaliberalisierung, die Kernpunkte für jedes Verhandlungskapitel im

¹⁰³⁷ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 23 EUV, Rn. 23.

¹⁰³⁸ Atilgan/Klein, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), S. 11, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.01.2016. Insbesondere für den Fall, dass die Blockade der mazedonischen Beitrittsverhandlungen andauert, könnte hier eine sektorale Integration als vermittelnde Lösung zwischen beiden Seiten in Betracht gezogen werden.

¹⁰³⁹ So auch Geißler, ZRP 2013, S. 205, 209.

¹⁰⁴⁰ Knaus, Rumeli Observer, Brüssel 2014, abrufbar unter: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/01/31/enlargement-reloaded-esi-proposal-for-a-new-generation-of-progress-reports/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2015.

Sinne von Fahrplänen klar aufzustellen.¹⁰⁴¹ Diese Kernpunkte sollen ergebnisorientiert innerhalb der Fortschrittsberichte formuliert sein und damit ein „legal window dressings“ vermeiden.

Ein weiterer spezifischer Lösungsvorschlag von *Richter* zur Bekämpfung der Korruption verlangt im Rahmen des Monitorings der EU-Kommission eine separate Untersuchung der Gerichtsprozesse und die Stärkung lokaler Schlüsselakteure.¹⁰⁴² Durch die Überwachung von Gerichtsprozessen könnten Kernprobleme, wie das Verschwinden von Beweismaterial oder das Unterdrücksetzen auf Prozessbeteiligte eingedämmt werden. Ferner sollten die Prozess- und Verfahrensbeteiligten durch längere Anwendungen der

IPA-Programme z. B. TAIEX dauerhaft und tiefgehend ausgebildet werden. *Richter* bemängelt die punktuelle Vorgehensweise und sieht an dieser Stelle ein klares Verbesserungspotential.¹⁰⁴³

Eine weitere Lösungsmöglichkeit zur Verbesserung der Einhaltung der politischen Kriterien und der Anwendung einer strengen Konditionalität bestünde darin, Mitgliedstaaten unter Vorbehalt aufzunehmen, ein sogenannter konditionierter Beitritt.¹⁰⁴⁴ Das zeitliche Hinauszögern der Beitrittsprobleme über den Beitritt hinaus erscheint jedoch nicht erfolgsversprechend. Dies lässt sich zumindest aus dem Misserfolg des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Rumänien schlussfolgern. Lösungsansätze sollten im Beitrittsverfahren gesucht werden. Ferner ist das Negativszenario dieses Vorschlags in Betracht zu ziehen: Ein Land würde der Union zunächst beitreten und die umfassenden Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaates genießen und erfüllen müssen. Bleiben jedoch Fortschritte im Bereich der konditionierten Anforderungen aus, müsste das Land wieder aus der Union ausgeschlossen werden. Dies könnte zu einer unberechenbaren Destabilisierung in den betreffenden Ländern und auch in der EU führen und er-

¹⁰⁴¹ *Knaus*, Rumeli Observer, Brüssel 2014, abrufbar unter:

<http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/01/31/enlargement-reloaded-esi-proposal-for-a-new-generation-of-progress-reports/>, zuletzt abgerufen am 27.08.2015.

¹⁰⁴² *Richter*, Montenegro klein, aber gar nicht fein? SWP-aktuell 36, (2012), S. 4, abrufbar unter:

http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/westbalkan_eu_korruptionsbekaempfung.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016.

¹⁰⁴³ *Richter*, Montenegro klein, aber gar nicht fein? SWP-aktuell 36, (2012), S. 4, abrufbar unter:

http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/westbalkan_eu_korruptionsbekaempfung.html, zuletzt abgerufen am 20.10.2016.

¹⁰⁴⁴ *Ghinea*, Working Paper: Politische Krise und Versagen der EU-Konditionalität: Rumänien in der EU“, S. 16, abrufbar unter: <http://www.progressives-zentrum.org/media/file/15.Ghinea.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.09.2015.

scheint unter anderem für die Krisenregionen des Westbalkans nicht praktikabel. Ein solches Verfahren unterläge ferner einer Vertragsrevision, welche wie bereits dargelegt, in nächster Zeit nicht zu erwarten ist.

C. Ergebnis

In der Gesamtschau der Defizite und der entsprechenden Lösungsansätze lassen sich zwei Kernpunkte herausarbeiten. Zum einen erscheint es notwendig, dass sich die EU nach dem Beitritt Rumäniens, welcher rechtliche Grenzen überschritten hat, und der langen Folge von Erweiterungen einer Zeit der Konsolidierung widmet. In dieser Phase sollte die EU vorrangig die Binnensituation festigen.

Zum anderen ist die EU-Kommission ist gefragt, die politischen Kopenhagener Kriterien dezidierter auszugestalten und auf eine stringente Anwendung im Beitrittsverfahren hinzuarbeiten. Ferner muss die EU-Kommission ihre Berichte in Anlehnung an ihre Erweiterungsstrategien 2015 und 2016 weiterhin klarer und konsequenter formulieren.

Das Statuieren positiver Feststellungen über die Einhaltung von Kriterien und eine nachträgliche Revision durch eine Ansammlung von Defiziten macht das Verfahren unglaubwürdig und nicht nachvollziehbar.¹⁰⁴⁵ Diesen Aspekten muss sich die EU-Kommission unabhängig von der Frage, ob weitere Erweiterungen zeitnah oder später vorgenommen werden sollen, widmen.

Letztlich hat sich im Rahmen der Beitrittsanalysen und des nachbeitrittlichen Monitorings Rumäniens gezeigt, dass die Zivilgesellschaft verstärkt einzubinden ist, was seitens der EU-Kommission erkannt wurde und folglich in den zukünftigen Erweiterungen beachtet wird. Da sich ein nachträgliches Monitoring am Beispiel Rumäniens als ineffektives Mittel erwiesen hat, muss der Fokus auf dem beitragsbegleitenden Monitoring liegen. Ausnahmeregelungen und spezielle Vereinbarungen und auch die sektorale Integration bergen die Gefahr, dass ein Zwischenstatus mit geringeren Pflichten attraktiver wird als die Vollmitgliedschaft und die Länder somit keine Anstrengungen mehr unternehmen, ihre Defizite im Bereich der politischen Kriterien zu beheben.¹⁰⁴⁶ Daher sollte ein zu umfänglicher Gebrauch von Schutzklauseln, Über-

¹⁰⁴⁵ *Fouéré*, The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324 (2014), S. 6, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015.

¹⁰⁴⁶ *Lippert*, *Integration 2/2005*, S. 119, 134.

gangsfristen, Ausnahmeregelungen und spezifischen Vereinbarungen vermieden werden.¹⁰⁴⁷

Die EU-Kommission hat zur Stärkung ihrer Position und zum Erhalt ihrer Glaubwürdigkeit ebenso dauerhafte Defizite in den Mitgliedstaaten zu verhindern, welche sie von den Beitrittskandidaten behoben wissen will.¹⁰⁴⁸ Es ist daher zu hoffen, dass die EU-Kommission an ihren Reformbestrebungen der letzten vier Jahre festhält und die oben benannten Defizite weiterhin behebt.

¹⁰⁴⁷ So für die Osterweiterung mit Verweis auf den Europäischen Rat Schlussfolgerungen des Vorsitizes, 16./17.12.2004, Punkt 23, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/1993-2003/>, zuletzt abgerufen am 19.10.2016. *Lippert*, *Integration* 2/2005, S. 119, 128.

¹⁰⁴⁸ *Fouéré*, *The EU's Enlargement Agenda -Credibility at stake?*, CEPS Working Paper No. 324 (2014), S. 9, abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 22.05.2015.

5. KAPITEL: SANKTIONSMÖGLICHKEITEN DER UNION

Die der Werte des Art. 2 EUV sind seitens der Mitgliedstaaten auch über den Beitritt hinaus zu gewährleisten. Die Gründe dafür sind vielfältiger Natur. Zum einen gilt zwischen den Mitgliedstaaten das „all affected“ Prinzip, da jeder einzelne Mitgliedstaat durch verschiedene Repräsentationsmöglichkeiten in den Organen der EU Aufgaben wahrnimmt und Entscheidungen trifft, die Auswirkungen auf alle weiteren Mitgliedstaaten haben.¹⁰⁴⁹ Darüber hinaus kann das Nichteinhalten der Werte innerhalb eines Mitgliedstaates dazu führen, dass das gegenseitige Vertrauen beeinträchtigt wird und somit die grundlegende rechtliche Ordnung der EU in Gefahr ist, da jeder Mitgliedstaat mit seinen Institutionen dazu verpflichtet ist, Unionsrecht adäquat auszuführen.¹⁰⁵⁰ Art. 2 EUV steht im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 EUV, welche die rechtliche Grundlage für ein Vorantreiben der Werte bilden.¹⁰⁵¹ Dieses Vorantreiben ist dabei keine ausschließlich gerichtliche Aufgabe, sondern die Aufgabe aller Unionsorgane und auch der Mitgliedstaaten.¹⁰⁵² Durch Art. 4 Abs. 3 EUV, welcher bereits im Rahmen des zweiten Kapitels angesprochen wurde, verpflichten sich auch die Mitgliedstaaten der Union bei der Verwirklichung

¹⁰⁴⁹ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 5, abrufbar unter:

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3, zuletzt abgerufen am 20.10.2016; mit dem bildlichen Vergleich „one rotten apple spoils the barrel“, Democracy Reporting International, In need of new tools: Protecting democracy in EU Member States, Briefing Paper 39, Juli 2013, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/files/dri-bp-39_in_need_of_new_tools_protecting_democracy_in_eu_member_states.pdf, zuletzt abgerufen am 29.03.2016.

¹⁰⁵⁰ Weiterführend *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 5, abrufbar unter:

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3, zuletzt abgerufen am 20.10.2016; ebenso *Hillion*, Overseeing the Rule of Law in the European Union, SIEPS European Policy Analysis, Issue 2016, S. 2, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2016; *Bugarić*, Protecting Democracy and the Rule of Law in The European Union: The Hungarian Challenge, LEQS Paper No. 79 (2014), S. 25, abrufbar unter:

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.09.2016; *Bonelli*, Safeguarding Values in the European Union: The European parliament, Article 7 and Hungary, SOG-WP 28 (2015), S.1, abrufbar unter: [http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 22.03.2016.

¹⁰⁵¹ *Hillion*, Overseeing the Rule of Law in the European Union, SIEPS European Policy Analysis, Issue 2016, S. 3f., abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2016.

¹⁰⁵² *Hillion*, Overseeing the Rule of Law in the European Union, SIEPS European Policy Analysis, Issue 2016, S. 3, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2016.

ihrer Ziele zu helfen und diese nicht durch ein Entgegenwirken, d. h. durch Verletzungshandlungen, zu gefährden.¹⁰⁵³

Liegt allerdings ein solches Entgegenwirken vor, so müssen der EU als Rechtsgemeinschaft Mittel zur Verfügung stehen, um ein solches Verhalten zu sanktionieren und den Mitgliedstaat zur Einhaltung der Regeln zu bewegen. Eine Sanktion bezeichnet „das Inkraftsetzen bzw. die Bestätigung von Gesetzen und Normen sowie von Strafmaßnahmen, die für den Fall einer Normüberschreitung oder Rechtsverletzung angedroht werden. Ziel (...) derer ist es, die konkrete Verwirklichung von Recht und Gesetz sicherzustellen.“¹⁰⁵⁴ Um die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu gewährleisten, insbesondere die Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV, stehen der EU verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Übergreifend nimmt die EU-Kommission in Verdachtsfällen zunächst den bilateralen Dialog mit dem betroffenen Mitgliedstaat auf.¹⁰⁵⁵ Ist im Wege dieses Dialogs keine Einigung zu erzielen, so kommen diverse Verfahren zum Tragen. Zum einen kann die EU die Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258, 259 AEUV mit einem sich potentiell anschließenden Zwangsgeldverfahren nach Art. 260 AEUV zur Raison rufen. Zum anderen kann Art. 7 EUV bei schwerwiegenden Verstößen zur Anwendung kommen. Mit Blick auf den immer stärker werdenden Fokus der EU auf die Gewährleistung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit sowohl im Beitrittsverfahren als auch in den Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission 2014 ein neues Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren eingeführt. Diese Sanktionsverfahren sind daher für die Beantwortung der Frage, wie effektiv die Werte der Union gesichert werden, sowohl einzeln als auch im Zusammenspiel miteinander, zu analysieren.

¹⁰⁵³ Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the European Union*, SIEPS European Policy Analysis, Issue 2016, S. 3, abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2016. mit Verweis auf Meinung des EuGH 2/13 (noch nicht veröffentlicht), *ECHR II*, EU:C:2014:2454, Rn. 167-168.

¹⁰⁵⁴ Schubert/Klein, *Das Politiklexikon*; Begriff Sanktion.

¹⁰⁵⁵ Bericht der *Kommission*, *Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts Jahresbericht 2014*, S. 3, COM (2015) 329 final. Dieser Dialog wird als EU-Pilot bezeichnet und dient der raschen und informellen Lösung von Problemen im Rahmen der Einhaltung des EU-Rechts.

A. Die Vertragsverletzungsverfahren und das Zwangsgeldverfahren nach Art. 258-260 AEUV

Das Vertragsverletzungsverfahren dient dazu, mitgliedstaatliches Verhalten auf seine Vereinbarkeit mit Unionsrecht zu überprüfen.¹⁰⁵⁶ Es fungiert zur Überwachung der mitgliedstaatlichen Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts.¹⁰⁵⁷ Dahingehend soll das Verfahren keine Anprangerung des Mitgliedstaates erzielen, sondern hat grundsätzlich eine objektive Ordnungsfunktion.¹⁰⁵⁸ Dennoch geht mit einer Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren stets eine politische mahnende Wirkung einher.¹⁰⁵⁹ Die EU-Kommission hat eine zentrale Funktion im Vertragsverletzungsverfahren. Sie kommt somit ihrer in Art. 17 Abs. 1 EUV festgelegten Rolle der „Hüterin der Verträge“ nach.¹⁰⁶⁰ Ebenso wie im Rahmen des Beitrittsverfahrens verfügt die EU-Kommission auch vorliegend über ein weites Ermessen zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, welches sie jedoch pflichtgemäß wahrzunehmen hat.¹⁰⁶¹

I. Art. 258 AEUV

1. Initiativberechtigung

Im Vertragsverletzungsverfahren des Art. 258 AEUV hat allein die EU-Kommission die Einleitungskompetenz. Mittelbar kann sie durch Beschwerden von Bürgern, NGO's und Unternehmen aus den Mitgliedstaaten oder durch andere Mitgliedstaaten auf Verstöße aufmerksam gemacht werden, indem diese sich in Form einer Beschwerde an die EU-Kommission wenden.¹⁰⁶²

¹⁰⁵⁶ Ditter, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 276 AEUV, Rn. 20.

¹⁰⁵⁷ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 1.

¹⁰⁵⁸ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 1, 3.

¹⁰⁵⁹ Mit Verweis auf Weitere Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 3.

¹⁰⁶⁰ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 1; Vgl. EuGH, Urteil vom 11.08.1995, Kommission/Deutschland, Rs. C-431/92, Slg. 1995, I-2189, EU:C:1995:260, Rn. 22.

¹⁰⁶¹ Ehricke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 2, mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 06.12.1989, Kommission/Griechenland, Rs. C-329/88, Slg. 1989, EU:C:1989:618, S. 4159.

¹⁰⁶² Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 14; Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 96.

2. Tatbestandsvoraussetzungen

Zunächst muss ein Mitgliedstaat durch staatliches Handeln oder Unterlassen gegen eine vertragliche Verpflichtung verstoßen. Der Begriff der vertraglichen Verpflichtung ist weit auszulegen und umfasst das gesamte Primär- und Sekundärrecht sowie die durch den Gerichtshof entwickelten allgemeinen Grundsätze und die Abkommen, welche die Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abgeschlossen hat.¹⁰⁶³ Mit Blick auf die Zielsetzung der Arbeit kommen diesbezüglich auch Verstöße mit Bezug zu den Werten des Art. 2 EUV in Betracht. In Abgrenzung zu dem Verfahren des Art. 7 EUV werden über das Vertragsverletzungsverfahren Einzelverstöße erfasst, während Art. 7 EUV systemische Verstöße sanktioniert.

Die spezifische Verletzung von EU-Recht wird bisher allerdings so verstanden, dass nur durch die Mitgliedstaaten ausgeführtes Unionsrecht erfasst wird, so dass Verstöße gegen allgemein formulierte Normen, wie die des Art. 2 EUV, bisher nicht über das Vertragsverletzungsverfahren gelöst werden.¹⁰⁶⁴

3. Ablauf des Verfahrens

a. Informelles Vorverfahren

Bevor es zu einem gerichtlichen Verfahren vor dem EuGH kommt, betreibt die EU-Kommission eingangs ein außergerichtliches, informelles Verfahren, das „EU-Pilot“-Verfahren, in welchem sie eine Kommunikation mit dem Mitgliedstaat hinsichtlich der an sie herangetragenen Informationen herstellt.¹⁰⁶⁵ Die EU-Kommission nimmt im Zuge des Verfahrens Kontakt zu mitgliedstaatlichen Stellen auf, setzt diese in Kenntnis und versucht, den Sachverhalt aufzuklären.¹⁰⁶⁶ Die entsprechenden mitgliedstaatlichen Stellen wurden im „EU-Pilot“ festgelegt und die Reaktionsfrist

¹⁰⁶³ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 258 AEUV, Rn. 5 mit Verweis auf *Terhechte*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 216 AEUV, Rn 20.

¹⁰⁶⁴ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 5, mit Verweis auf die Anwendung des Art. 47 GRCharta, der eine Wahrung der Grundrechte nur bei Ausführung des EU-Rechts vorsieht. Mit einem Verweis auf mögliche Konkurrenzen oder Nachfolge im Bereich der Vertragsverletzungsverfahren und Art. 7 EUV *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 6, 9; *Griegerich*, Verfassungshomogenität, Verfassungsautonomie und Verfassungsaufsicht in der EU, in: Calliess (Hrsg.), FS für Thorsen Stein, S. 499, 515.

¹⁰⁶⁵ EU-Kommission KOM (2011) 930 endg. Das Verfahren wird seit 2011 in 25 Mitgliedstaaten betrieben und tritt an Stelle der früher betriebenen Verwaltungsschreiben.

¹⁰⁶⁶ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 16 und tritt an Stelle der früher betriebenen Verwaltungsschreiben.

selbiger beträgt 10 Wochen.¹⁰⁶⁷ Daraufhin verfasst die EU-Kommission eine Stellungnahme und lädt sie in die bestehende „EU-Pilot“ Datenbank hoch. Bestenfalls folgen aus der Kontaktaufnahme die Klärung des Sachverhalts und eine Beilegung der Streitigkeit. Im Falle des Weiterbestehens der vertraglichen Pflichtverletzung leitet die EU-Kommission ein formelles Vorverfahren ein.¹⁰⁶⁸

b. Formelles Vorverfahren

Das formelle Vorverfahren gliedert sich in zwei Abschnitte: das Mahnverfahren und eine Stellungnahme der EU-Kommission nach freiwilliger Äußerung des Mitgliedstaates, welche dem Mitgliedstaat ein weiteres Mal die Möglichkeit zur Wiederherstellung des rechtsförmigen Zustandes gibt.¹⁰⁶⁹ Das formelle Verfahren ist auf eine einvernehmliche Streitlösung unter Wahrung der staatlichen Souveränität des Mitgliedstaates gerichtet.¹⁰⁷⁰ Fraglich ist, ob die EU-Kommission, nachdem sie Kenntnis von der Vertragsverletzung erhalten hat, verpflichtet ist, ein Verfahren einzuleiten oder ob ihr in diesem Rahmen Ermessen zukommt.¹⁰⁷¹ Der Wortlaut des Art. 258 AEUV und des Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV legt eine solche Pflicht zum Einleiten eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Kenntnis des Verstoßes zunächst nahe.¹⁰⁷² Gleichwohl wird in der Literatur ebenso die gegenteilige Meinung und damit das Einräumen eines Ermessens der EU-Kommission vertreten.¹⁰⁷³ Unstreitig ist hinsichtlich des Ermessens, dass die EU-Kommission darüber entscheiden darf zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen sie ein Verfahren einleitet.¹⁰⁷⁴ Für ein darüber hinausgehendes Ermessen wird als Begründung angeführt, dass es bei der Vielzahl an Bagatellfällen zu einer Überlastung des EuGH kommen würde.¹⁰⁷⁵ Ebenso wird eine Überlastung der

¹⁰⁶⁷ EU-Kommission KOM (2011) 930 endg.

¹⁰⁶⁸ *Ehricke*, in: Streinz(Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 16. In besonders dringlichen Fällen kann von der Vornahme des „EU-Piloten“ auch eine Ausnahme gemacht werden und sofort mit dem formellen Vorverfahren begonnen werden, siehe KOM (2011) 930 endg.

¹⁰⁶⁹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 5.

¹⁰⁷⁰ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 97.

¹⁰⁷¹ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 97 ff.

¹⁰⁷² *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 40.

¹⁰⁷³ *Rengeling*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 6, Rn. 24., ebenso *EU-Kommission*, Achteenthener Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, S. 6, KOM (2001) 309 endg.

¹⁰⁷⁴ EuGH, Urteil vom 06.12.2007, Kommission/Deutschland, Rs. C-456/05, Slg. 2007, I-10 517, EU:C:2007:755, Rdnr. 22.

¹⁰⁷⁵ *Rengeling*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 6, Rn. 24.

EU-Kommission selbst angeführt.¹⁰⁷⁶ Ferner besteht die Gefahr, dass es durch ein verpflichtendes Einleiten des Verfahrens zur Verhärtung der Fronten zwischen EU-Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat kommen kann und somit der Anwendungsbereich für politische Diplomatie unangemessen verkürzt wird.¹⁰⁷⁷ Räumt man der EU-Kommission somit ein Ermessen zur Einleitung eines Verfahrens ein, so hat sie dies anhand sachgerechter Erwägungen und unter Berücksichtigung höherrangigen Rechts, der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts und wiederum daraus abgeleiteten Rechts auszuüben.¹⁰⁷⁸ Die EU-Kommission muss im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens in allen relevanten Fällen und bei schwerwiegenden und offensichtlichen Verstößen ein Verfahren einleiten.¹⁰⁷⁹ Verletzungen im Bereich des Art. 2 EUV betreffen den Kernbereich des Rechts der Union und auch der Mitgliedstaaten, so dass die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren mit Bezug zu Art. 2 EUV indiziert ist.¹⁰⁸⁰

c. Mahnschreiben

Nach dem formellen Vorverfahren formuliert die EU-Kommission in einem Mahnschreiben die nach ihrer Ansicht durch den Mitgliedstaat bestehenden Verstöße gegen das Unionsrecht.¹⁰⁸¹ Hinsichtlich der Ausgestaltung des Mahnschreibens besteht ein weitestgehender Konsens, dass es folgende Aspekte enthalten muss: die Mitteilung des Verstoßes, die zu Grunde liegenden Tatsachen, die Mitteilung, dass daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurde, die Nennung wesentlicher Gesichtspunkte und eine Frist zur Stellungnahme.¹⁰⁸²

¹⁰⁷⁶ *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 28.

¹⁰⁷⁷ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 99; *Nicolaysen*, Europarecht, S. 445; bestätigt durch EuGH, Urteil vom 23.05.1990, Rs. C-72/90, *Asia Motor France/Kommission*, Slg. 1990, I-2181, EU:C:1990:230, Rn. 13; EuG, Urteil vom 12.11.1996, *SDDDA/Kommission*, Rs. T-47/96, Slg. 1996, II-1559, EU:T:1996:164, Rn. 42.

¹⁰⁷⁸ *Nicolaysen*, Europarecht, S. 447. Für ein gebundenes Ermessen, *Bergmann*, Handlexikon EU, Vertragsverletzungsverfahren, Kommission.

¹⁰⁷⁹ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 100.

¹⁰⁸⁰ Ebenso *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 42.

¹⁰⁸¹ *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 6.

¹⁰⁸² *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 10 ff.; ; *Ehricke*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 19; EuGH, Urteil vom 14. 04. 2011, *Kommission/Rumänien*, Rs. C-522/09, ABl. EU 2011, Nr. C 179, 5.

Nach Ansicht des EuGHs müssen die Gründe im Rahmen des Mahnschreibens abschließend formuliert sein¹⁰⁸³ und können im weiteren Verlauf des Verfahrens lediglich vertieft werden¹⁰⁸⁴. Die an den Mitgliedstaat gerichtete Frist muss angemessen sein,¹⁰⁸⁵ wobei hinsichtlich der Länge Zeiträume von 14 Tagen bis zwei Monate vertretbar sind.¹⁰⁸⁶ Auf dieses Mahnschreiben hin kann der Mitgliedstaat entsprechend Art. 258 1. HS AEUV reagieren.¹⁰⁸⁷

d. Begründete Stellungnahme

Einen nächsten Verfahrensschritt stellt die begründete Stellungnahme der EU-Kommission nach Art. 258 2. HS AEUV dar. Diese schließt sich an das Verstreichen der Frist ohne Reaktion des Mitgliedstaates oder eine entsprechende Reaktion an. Geht die EU-Kommission danach weiterhin von einer Vertragsverletzung aus, so muss sie eine begründete Stellungnahme abgeben.¹⁰⁸⁸ Inhaltlich muss die Stellungnahme eine „formalisierte Zusammenfassung“¹⁰⁸⁹ der Tatsachen, Rechtsgründe, Beweismittel und einer Bewertung des konkreten Vertragsverstoßes sowie eine dahingehende Frist zur Beseitigung beinhalten.¹⁰⁹⁰

e. Anrufen des EuGHs

Entspricht der Mitgliedstaat nicht der Aufforderung der EU-Kommission, so ist diese gem. Art. 258 Abs. 2 AEUV berechtigt, den EuGH anzurufen. Der Wortlaut spricht an dieser Stelle eindeutig von einem Können, so dass eine Ermessensentscheidung der EU-Kommission naheliegt. Dies wird ebenso seitens der überwiegenden Literatur und des EuGH bestätigt.¹⁰⁹¹ Jedoch muss die EU-Kommission bei Ausübung dieses Er-

¹⁰⁸³ EuGH, Urteil vom 29.09.1998, Kommission/Deutschland, Rs. C-191/95, Slg. 1998, I-5449, EU:C:1998:441, Rn. 55.

¹⁰⁸⁴ EuGH, Urteil vom 17.09.1996, Kommission/Italien, Rs. C-289/94, Slg. 1996, I-4405, EU:C:1996:330, Rn. 16.

¹⁰⁸⁵ EuGH, Urteil vom 02.02.1988, Kommission/Belgien, Rs. 293/85, Slg. 1988, 305, EU:C:1988:40, Rn. 14.

¹⁰⁸⁶ Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 12; Ehrlicke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 258 AEUV, Rn. 21.

¹⁰⁸⁷ Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 258 AEUV, Rn. 6.

¹⁰⁸⁸ Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 102.

¹⁰⁸⁹ Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 258 AEUV, Rn. 38.

¹⁰⁹⁰ Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 102.

¹⁰⁹¹ Nicolaysen, Europarecht, S. 448; Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 103 mit Verweis auf Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 258 AEUV, Rn. 49; EuGH, Urteil vom 06.07.2000, Kommission/Belgien, Rs. C-236/99, Slg. 2000, I-5657,

messens ihrer Rolle als Hüterin der Verträge nachkommen, sodass sich ihre Entscheidung in vielen Fällen dahingehend verdichtet, Klage zu erheben.¹⁰⁹² Nur so wird sie dem ebenfalls der Rechtsstaatlichkeit erwachsenden Legalitätsgrundsatz gerecht.¹⁰⁹³ In besonders schwerwiegenden Fällen kann man daher von einer Ermessenreduzierung auf Null sprechen, die dazu führt, dass die EU-Kommission zur Klageerhebung verpflichtet ist.¹⁰⁹⁴ Für den Fall von Vertragsverletzungen im Rahmen der von Art. 2 EUV genannten Rechtsgütern ist dies anzunehmen. Das Verfahren vor dem EuGH endet mit einem Feststellungsurteil.¹⁰⁹⁵

II. Art. 259 AEUV

1. Initiativberechtigung

Neben der Initiativmöglichkeit der EU-Kommission können auch die Mitgliedstaaten anhand von Art. 259 AEUV ein Wächteramt über die Unionsverträge ausüben. Aufgrund der Initiativberechtigung der Mitgliedstaaten wird dieses Verfahren auch als „Staatenklage“ bezeichnet.¹⁰⁹⁶

2. Tatbestandsvoraussetzungen

Die Tatbestandsvoraussetzungen weichen nicht von denen des Art. 258 AEUV ab. Im Gegensatz zu Art. 258 AEUV muss jedoch mindestens ein Mitgliedstaat der Auffassung sein, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine vertragliche Verpflichtung verstoßen hat. Für den Fall des Verstoßes gilt das bereits oben Dargelegte.

EU:C:2000:374, Rdnr. 28; Urteil vom 27.11.1990, Kommission/Italien, Rs. C-209/88, Slg. 1990, I-4313, EU:C:1990:423, Rdnr. 16.

¹⁰⁹² *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 103 mit Verweis auf *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 258 AEUV, Rn. 49

¹⁰⁹³ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 258 AEUV, Rn. 49, der von einer politischen Verpflichtung spricht; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 103.

¹⁰⁹⁴ *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 31.

¹⁰⁹⁵ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 259 AEUV, Rn. 13;

Nicolaysen, Europarecht, S. 459.

¹⁰⁹⁶ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 104.

3. Ablauf des Verfahrens

Auch wenn der Mitgliedstaat im Rahmen des Art. 259 AEUV die Initiativbefugnis innehat, so muss er zunächst die EU-Kommission mit der Angelegenheit befassen.¹⁰⁹⁷ Hierzu obliegt es ihm, in einem Antrag substantiiert zu äußern, welche Verstöße er dem betroffenen Mitgliedstaat vorwirft und dass er ein Verfahren nach Art. 259 AEUV statt einer Meldung an die EU-Kommission nach Art. 258 AEUV anstrebt.¹⁰⁹⁸ Die EU-Kommission gibt den beteiligten Parteien die Möglichkeit, sich mündlich und schriftlich zu äußern (kontradiktorisches Vorverfahren).¹⁰⁹⁹ Daraufhin kann die EU-Kommission eine Stellungnahme verfassen. Erst wenn diese abgegeben wurde oder die EU-Kommission daraufhin drei Monate nicht reagiert, kann der Mitgliedstaat Klage beim EuGH einreichen. Soweit die EU-Kommission kein Ergebnis im Rahmen der Vermittlung zwischen den Mitgliedstaaten zustande bringt, steht dem Mitgliedstaat die Möglichkeit der Klage vor dem EuGH offen. Eine Frist zur Klageerhebung ist nicht vorgegeben. Die Klage ist inhaltlich auf die Tatsachen beschränkt, welche der EU-Kommission durch den Mitgliedstaat vorgelegt wurden.¹¹⁰⁰ Für den Fall, dass die EU-Kommission den Klagegegenstand erweitern will, muss sie selbst auf das Verfahren nach Art. 258 AEUV ausweichen.¹¹⁰¹ Die Beweislast im Verfahren trägt prinzipiell der anklagende Mitgliedstaat, während der beklagte Mitgliedstaat für das Vorbringen von möglichen Rechtfertigungsgründen verantwortlich ist.¹¹⁰² Auch das Verfahren nach Art. 259 AEUV endet für den Fall einer Bestätigung der Vertragsverletzung mit einem Feststellungsurteil.

III. Rechtsfolgen im Rahmen des Art. 260 AEUV

1. Umfang der Handlungspflicht

Art. 260 Abs. 1 AEUV legt die Rechtswirkungen fest, die von einem stattgebenden Feststellungsurteil des EuGHs ausgehen. In diesem stellt der EuGH positiv fest, dass

¹⁰⁹⁷ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 259 AEUV, Rn. 2.

¹⁰⁹⁸ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 259 AEUV, Rn. 10.

¹⁰⁹⁹ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 259 AEUV, Rn. 4, der die Kommission mit Verweis auf andere auch als Schiedsrichter in diesem Fall bezeichnet.

¹¹⁰⁰ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 259 AEUV, Rn. 3.

¹¹⁰¹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 259 AEUV, Rn. 3.

¹¹⁰² *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 259 AEUV, Rn. 14.

der Mitgliedstaat gegen eine oder mehrere Vertragsnormen verstoßen hat.¹¹⁰³ Art. 260 Abs. 1 AEUV verpflichtet den Mitgliedstaat über die feststellende Wirkung des Urteils hinaus „Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben.“ Art. 260 Abs. 1 AEUV regelt damit die weiteren Folgen des Feststellungsurteils des EuGH und überträgt die Verantwortung bezüglich der Behebung der Vertragsverletzung und deren Ausgestaltung auf den Mitgliedstaat und dessen zuständige Stellen.¹¹⁰⁴ Folglich ist der Gesetzgeber aufgefordert, vertragswidrige Gesetze zu ändern oder aufzuheben, Gerichten und auch der Verwaltung sind die Anwendung der vertragswidrigen Normen untersagt.¹¹⁰⁵ Der EuGH kann hierzu Hinweise geben, mit welchen Maßnahmen die Vertragsverletzung behoben werden könnte.¹¹⁰⁶ Aus der ständigen Rechtsprechung folgt die Pflicht, das Unionsrecht einheitlich zu gewähren und die Behebung der Vertragsverletzung in kürzester Zeit vorzunehmen.¹¹⁰⁷

2. Einleitung eines Zwangsgeldverfahrens nach Art. 260 Abs. 2 AEUV

Kommt der Mitgliedstaat seiner oben bezeichneten Pflicht nicht nach, so steht der EU-Kommission die Möglichkeit offen, ein Zwangsgeldverfahren einzuleiten. Bevor es allerdings zu einer Klageerhebung vor dem EuGH kommt, geht dieser noch ein Vorverfahren ähnlich dem Verfahren des Art. 258 AEUV voraus, welches nicht in Art. 260 Abs. 2 EUV aufgeführt ist.

Den Mitgliedstaaten bleibt als weiterer Schritt nach einem Verfahren gem. Art. 259 AEUV bei Nichtumsetzung der Pflichten aus dem Urteil lediglich die Möglichkeit ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 259 AEUV einzuleiten¹¹⁰⁸ oder die EU-Kommission auf die Nichtumsetzung aufmerksam zu machen.¹¹⁰⁹

¹¹⁰³ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 260 AEUV, Rn. 1.

¹¹⁰⁴ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 260 AEUV, Rn. 1; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), AEUV/EUV Kommentar, Art. 260, Rn. 4 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 14.12.1982, Procureur de la République/Waterkeyn, verb. Rs. 314–316/81 und 83/82, Slg. 1982, 4337, EU:C:1982:430, Rn. 14.

¹¹⁰⁵ *Nicolaysen*, Europarecht, S. 460 weitergehend mit der Problematik vertragswidriger Urteile, siehe dazu auch *Pechtstein*, EU-Prozessrecht, Rn. 290 ff.

¹¹⁰⁶ Mit Verweis auf weitere *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art.260 AEUV, Rn. 1, *Nicolaysen*, Europarecht, S. 459.

¹¹⁰⁷ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art.260 AEUV, Rn. 10 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 04.07.2000, Kommission/Griechenland, Rs. C-387/97, Slg. 2000, I-5047, EU:C:2000:356, Rdnr. 82; Rs. 131/84, Urteil vom 13.07.1988, Kommission/Italien, Rs. 169/87, Slg. 1985, 3531, EU:C:1988:393, Rdnr. 7 und weitere.

¹¹⁰⁸ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 260 AEUV, Rn. 10.

¹¹⁰⁹ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 114.

3. Ablauf des Zwangsgeldverfahrens

Gemäß Art. 260 Abs. 2 Uabs. 1 AEUV kann die EU-Kommission bei Nichtbefolgung oder unzureichender Befolgung der entstandenen Handlungspflicht zur Beseitigung des Vertragsverstoßes selbige feststellen lassen und die Verhängung eines Zwangsgeldes beantragen.¹¹¹⁰ Sie kommt ihrer Rolle als Hüterin der Verträge in doppelter Hinsicht nach. Zum einen sorgt sie für die generelle Behebung der ursprünglichen Vertragsverletzung und gewährleistet zum anderen die Einhaltung der durch den EuGH getroffenen Rechtsprechung.¹¹¹¹ Im Unterschied zum Ablauf des Vertragsverletzungsverfahrens muss die EU-Kommission dem Mitgliedstaat nur Gelegenheit zur Äußerung geben und kann gemäß dem Wortlaut ohne die Abgabe der Stellungnahme direkt den EuGH anrufen und entsprechende Feststellung und/oder Festsetzung von Zwangsgeld verlangen. Erster Schritt ist daher, dass die EU-Kommission den Mitgliedstaat durch ein Mahnschreiben wissen lässt, dass er seinen Handlungspflichten aus dem Urteil nicht oder nicht vollständig nachgekommen ist.¹¹¹² Üblicherweise wendet sich die EU-Kommission jedoch bereits vor dem Übersenden informell an den Mitgliedstaat und weist ihn auf die defizitäre Situation hin.¹¹¹³ Vor Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages galt es für die EU-Kommission nach dem Mahnschreiben und der Anhörung des Staates noch eine Stellungnahme zu verfassen. Der Verzicht auf eine Stellungnahme ist eine Neuerung des Lissaboner Vertrages und zielt auf eine Beschleunigung des Verfahrens ab.¹¹¹⁴ Für den Fall der fehlenden Äußerung des Mitgliedstaats ist dieses Vorgehen nachvollziehbar, da sich am Verfahrensgegenstand nichts ändert.¹¹¹⁵ Nimmt der Mitgliedstaat jedoch Stellung zu den Vorwürfen oder kommt seiner Handlungspflicht teilweise nach, so besteht vor der Anrufung des EuGH ein Präzisierungsbedarf hinsichtlich des Verfahrensgegenstands, um zu vermeiden, dass der EuGH anstelle der EU-Kommission in die Rolle des Anklägers gedrängt wird.¹¹¹⁶ In einem solchen Fall

¹¹¹⁰ Mit Verweis auf die hohe Anzahl der verzögerten Befolgung oder Nichtbefolgung *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 23.

¹¹¹¹ *Bonnie*, The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law, JCER Vol. 1 (2007) 2, S. 39, 46.

¹¹¹² *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 260 AEUV, Rn. 16.

¹¹¹³ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 260 AEUV, Rn. 16; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 115 mit Verweis auf entsprechende Rechtsprechung des EuGH.

¹¹¹⁴ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 260 AEUV, Rn. 1.

¹¹¹⁵ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 11.

¹¹¹⁶ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 11.

sollte daher eine Stellungnahme erfolgen. Bezüglich dieser beiden Verfahrensschritte stellt sich wiederum die Frage, ob die EU-Kommission ein Ermessen hinsichtlich der Einleitung des Vorverfahrens und des Zwangsgeldverfahrens vor dem EuGH hat.¹¹¹⁷ Hier gilt entsprechend der obigen Ausführungen das Ergebnis, dass Verletzungen im Bereich des Art. 2 EUV derart schwerwiegend sind, dass sich das Ermessen der EU-Kommission auf Null reduziert.¹¹¹⁸

Im Klageantrag an den EuGH hat die EU-Kommission nachzuweisen, inwiefern der Mitgliedstaat versäumt hat, das Urteil des EuGHs umzusetzen.¹¹¹⁹ Ferner muss sie den Betrag, den der Mitgliedstaat zu zahlen hat, explizit darlegen.¹¹²⁰ Die EU-Kommission hat sich zur Berechnung der Sanktionen einer Selbstbindung durch Mitteilung unterzogen.¹¹²¹ Innerhalb der Sanktionen ist zwischen der Zahlung eines Pauschalbetrages und eines Zwangsgeldes zu unterscheiden. Die EU-Kommission verfolgt jedoch seit 2005 einen kumulativen Ansatz zur Zahlung von Pauschalbetrag und Zwangsgeld.¹¹²² Der Pauschalbetrag erfüllt den Zweck, den Verstoß gegen das Legalitätsprinzip zu ahnden und die Rechtssicherheit innerhalb der Rechtsgemeinschaft aufrecht zu erhalten.¹¹²³ Darüber hinaus soll er einen abschreckenden Charakter aufweisen und damit

¹¹¹⁷ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 116 f, für eine verpflichtende Einleitung des Vorverfahrens und einer pflichtgemäßen Ermessensentscheidung bezüglich der Klageerhebung *Thiele*, EuR 2008, S. 320, 325.

¹¹¹⁸ Zur alten Vertragslage ausführlich *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 117, 135 die sich für eine Vorverfahrenspflicht ausspricht und im Rahmen der Klageerhebung für den Fall der schwerwiegenden Verstöße von einer Verdichtung des Ermessens spricht, mit Verweis auf *Schwarze*, in: *Schwarze* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 228 EGV a.F., Rn. 7; für eine Verfolgungspflicht im Vorverfahren und eines Ermessens bei Klageerhebung *Karpenstein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 29; ebenso *Ehricke*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 10; *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 92 ff.

¹¹¹⁹ *Karpenstein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 32.

¹¹²⁰ Hinsichtlich der Pflicht eine Sanktion bei Klageerhebung zu benennen *Thiele*, EuR 2008, S. 320, 328; *Karpenstein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 33; *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 104 mit Verweis auf Weitere.

¹¹²¹ EU-Kommission, SEK (2005) 1658, Rn. 6, aktualisiert durch Mitteilung der Kommission — Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, ABl. C 338 vom 27.09.2014, S. 18–20.

¹¹²² *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 260 AEUV, Rn. 12.; im Anschluss an die Rechtsprechung des EuGH, Urteil vom 12.07.2005, Kommission/Frankreich, Rs. C-304/02, Slg. 2005, I-6263, EU:C:2005:444, Rn. 82. Diesem Ansatz hat die Kommission jedoch bereits in ihrem Antrag gegen Portugal widersprochen, siehe dazu EuG, Urteil vom 29.03.2011, Kommission/Portugal, Rs. T-33/09, Slg. 2011 II-01429, EU:T:2011:127, Rn. 32.

¹¹²³ EU-Kommission, SEK (2005) 1658, Rn. 10.1, aktualisiert durch Mitteilung der Kommission — Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die EU-Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, ABl. Nr. C 338 vom 27.09.2014, S. 18–20.

auch zukunftsgerichtet sein.¹¹²⁴ *Träbert* fasst zusammen, dass der Pauschalbetrag „eine einmal zu zahlende, finanzielle Sanktion (...), der ein punitiver Charakter zukommt und mit wirksamen Abschreckungseffekt darstellt“.¹¹²⁵ Das Zwangsgeld unterscheidet sich dahingehend, dass es vor allem als Beugemittel eingesetzt wird, welches das Ziel der Erzwingung des vertragsgemäßen Verhaltens durch seine Erhöhung entsprechend der fortlaufenden Dauer des Verstoßes erreicht.¹¹²⁶ Laut Mitteilung der EU-Kommission gelten für die Berechnung des Zwangsgeldes zunächst drei Faktoren: die Schwere und Dauer des Verstoßes und die Abschreckungswirkung, die mit der Sanktion erzielt werden soll.¹¹²⁷ An Hand dieser Kriterien berechnet die EU-Kommission die beiden Beträge und schlägt diese dem EuGH bei Klageerhebung vor. Während dieser nach dem Wortlaut des Art. 260 Abs. 3 AEUV in dem Zwangsgeldverfahren bei Nichtumsetzung von Richtlinien an die Obergrenze des Kommissionsvorschlags gebunden ist, ist dies bei dem Verfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV nicht der Fall.¹¹²⁸

4. Vollstreckung des Urteils

Am Ende des Zwangsgeldverfahrens steht ein Leistungsurteil, welches den Mitgliedstaat zur Zahlung des Zwangsgeldes und des Pauschalbetrages verpflichtet. Leistet der Mitgliedstaat trotz des ihn zur Behebung der Vertragsverletzung und zur Zahlung der Sanktionen verpflichtenden Urteils nicht, so stellt sich die Frage, welche Mittel die Union hat, um den Mitgliedstaat zur Kooperation zu zwingen.

¹¹²⁴ EU-Kommission, SEK (2005) 1658, Rn. 6, aktualisiert durch Mitteilung der Kommission — Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die EU-Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, ABl. Nr. C 338 vom 27.09.2014, S. 18–20.

¹¹²⁵ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 146.

¹¹²⁶ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 147 ff.

¹¹²⁷ EU-Kommission SEK (2005) 1658, Rn. 6, aktualisiert durch Mitteilung der Kommission — Aktualisierung der Daten zur Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt, ABl. C 338 vom 27.9.2014, S. 18–20; vertiefend hierzu *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 157 ff.

¹¹²⁸ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 15 mit Verweis auf *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 54, der in der Vorauflage noch die gegenteilige Meinung vertreten hat.

a. Allgemeine Zulässigkeit der Vollstreckbarkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Auf den ersten Blick fehlt es der Union an einer wirksamen Vollstreckungsmöglichkeit.¹¹²⁹ Dieses Defizit ist von den Mitgliedstaaten gewollt und in Art. 280 i. V. m. Art. 299 Abs. 1 AEUV festgehalten. So soll ihre Souveränität gegenüber den Urteilen des EuGHs gesichert werden.¹¹³⁰ Fraglich ist jedoch, was in den Fällen zu tun ist, in denen die Mitgliedstaaten in ihrer Integrationswilligkeit nachlassen.¹¹³¹ Dahingehend wird vorgebracht, dass eine Vollstreckbarkeit möglich sein muss.¹¹³²

Begründet wird diese Ansicht damit, dass Art. 280 i. V. m. Art. 299 Abs. 1 AEUV lediglich Bezug auf das Verhältnis zwischen EU-Kommission, Rat, EZB und den Mitgliedstaaten nehme. Als weitere Argumente für die Vollstreckbarkeit werden die volle Wirksamkeit des Unionsrechts (*effet utile*) und die Tatsache, dass Art. 260 Abs. 2 EUV als *lex specialis* zu Art. 280 i.V.m. Art. 299 Abs. 1 AEUV gesehen werden kann, angeführt.¹¹³³ Auch, wenn sich eine solche Auslegung durchaus unter den Wortlaut der Art. 280 i. V. m. Art. 299 Abs. 1 AEUV fassen lässt,¹¹³⁴ stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, wie die Vollstreckung in dem Mitgliedstaat erfolgen soll.¹¹³⁵

b. Durchführung einer unmittelbaren Vollstreckung

Für eine direkte Vollstreckung in den Mitgliedstaaten müsste eine staatliche Stelle in Anspruch genommen werden, da es der Union an einer eigenen Vollstreckungsbehörde fehlt.¹¹³⁶ Hierbei erscheint es unwahrscheinlich, dass ein Mitgliedstaat, der sich bis

¹¹²⁹ *Ehricke*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 260 AEUV, Rn. 18; *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Art. 260 AEUV, Rn. 39; ausführlich dazu *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 203 ff; mit detaillierter Herleitung *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 180 ff.

¹¹³⁰ *Wunderlich*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Art. 260 AEUV, Rn. 39.

¹¹³¹ Diese Situation stellt sich nicht erst seit den Konflikten der EU mit Ungarn, Polen oder anderen Mitgliedstaaten aktuell in der Flüchtlingsfrage dar. Eine nachhaltige und absichtliche Verletzung von Unionsrecht lässt sich seit den 1980er Jahren aus verschiedenen Motiven heraus beobachten, siehe dazu *Ortlepp*, Vertragsverletzungsverfahren, S. 141.

¹¹³² *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar; Art. 280 AEUV, Rn. 1 mit Verweis auf weitere insbesondere *Gaitanides*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 244, Rn. 2.

¹¹³³ *Dauses/Wohlfahrt*, in: Dauses (Begr.), EU-Wirtschaftsrecht, Kap. IV, Rn. 140.

¹¹³⁴ Im Ergebnis ablehnend gegenüber eine Vollstreckbarkeit *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 181.

¹¹³⁵ *Härtel*, EuR 2001, S. 617, 620.

¹¹³⁶ *Härtel*, EuR 2001, S. 617, 620. Daran ändert auch die bereits diskutierte Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Verwaltungsverfahren der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU nichts, siehe dazu den Entwurf unter:

zu diesem Zeitpunkt einer Erfüllung der aus dem Urteil bestehenden Verpflichtungen entzogen hat, eine Vollstreckung im eigenen Staat vornimmt.¹¹³⁷ Eine direkte Vollstreckbarkeit des Zwangsgeldes ist daher für den Fall des Art. 260 Abs. 2 AEUV auszuschließen.

An dieser Stelle offenbart sich die Lücke, die durch die mangelnde Vollstreckbarkeit des Zwangsgeldes entsteht. Trotz der geringen Anzahl der eingeleiteten Zwangsgeldverfahren, bleibt die Möglichkeit, dass der betroffene Mitgliedstaat der Zwangsgeldzahlung und der Zahlung des Pauschalbetrages nicht nachkommt.¹¹³⁸ Ein Mitgliedstaat, der sich bis zu diesem Zeitpunkt nicht rechtstreu zeigt, weist eine hohe Persistenz gegen die unionalen Verpflichtungen auf, sodass weitere Schritte notwendig erscheinen. Daher ist über Alternativen zu einer unmittelbaren Vollstreckung nachzudenken.

c. Durchführung einer mittelbaren Vollstreckung

Eine solche Möglichkeit bietet die mittelbare Vollstreckung z. B. in Form der Aufrechnung mit Leistungsansprüchen gegen die Union.¹¹³⁹ Hierzu wird vertreten, dass die Aufrechnung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellt und daher auch ohne vertragliche Fixierung Anwendung finden kann.¹¹⁴⁰

Entgegenzuhalten ist dem, dass sie in ihrer Rechtswirkung einer unmittelbaren Vollstreckung gleichkäme und daher nach Art. 280 i. V. m. Art. 299 Abs. 1 AEUV ausgeschlossen sei.¹¹⁴¹ Die Tendenz der EuGH Rechtsprechung deutet jedoch auf eine An-

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1081253EN.pdf, zuletzt abgerufen am 04.04.2016.

¹¹³⁷ Härtel, EuR 2001, S. 617, 620.

¹¹³⁸ Härtel, EuR 2001, S. 617, 620, dem Bericht der EU-Kommission über die Anwendung des EU-Rechts 2014 ist zu entnehmen, dass 2014 sieben Urteilen des EuGH nach Art. 260 Abs. 2 AEUV nicht nachgekommen wurde, siehe COM (2015) 329 final., S. 18.

¹¹³⁹ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 260 AEUV, Rn. 39. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 260 AEUV, Rn. 74 mit Verweis auf Weitere; a.A. Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 206 ff; mit Verweis auf Weitere Heidig, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 187; Härtel, EuR 2001, S. 617, 622. In Betracht kommen die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die sich in verschiedene Unterfonds untergliedern, siehe dazu VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013, Amtsblatt der Europäischen Union L 347/320.

¹¹⁴⁰ Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 260 AEUV, Rn. 39 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 10.07.2003, Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)/Kommission, Rs. C-87/01 P – Slg 2003, I-7617, EU:C:2003:400, Rn 56.

¹¹⁴¹ Härtel, EuR 2001, S. 617, 622. Daher wird für ein solches Vorgehen teilweise eine neue Sekundärrechtsgebung verlangt, Pech et. al, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, An-

wendung der Aufrechnung im Bereich der Zwangsgelder hin, sodass die Aufrechnung zumindest nicht als generell unionsrechtswidrig anzusehen ist.¹¹⁴² Eine Einschränkung kann an dieser Stelle z. B. mit Blick auf Gelder für gewichtige Gemeinschaftsbelange erfolgen.¹¹⁴³ Im Bereich der Aufrechnung mit Fondsleistungen wird regelmäßig die Frage nach der Notwendigkeit der Konnexität der Forderungen aufgeworfen.¹¹⁴⁴ Zum einen lässt sich hier vertreten, dass nur das Einbehalten von Zahlungen sinnvoll ist, die auch mit der Vertragsverletzung in Zusammenhang stehen,¹¹⁴⁵ da der Disziplinierungseffekt in gebietsfremden Bereichen zu gering erscheint und möglicherweise ganz andere Normadressaten bestraft werden als der anvisierte Mitgliedstaat und dessen Hoheitsträger.¹¹⁴⁶ Fehlleitungen dieser Art könnten das gegenteilige Ziel hervorrufen und den Mitgliedstaat in seiner Verweigerungshaltung bestärken.¹¹⁴⁷ Es ist jedoch ebenso möglich, dass die primäre Verletzung anderer Normadressaten dazu führt, dass der Staat aus Gründen, die den Erhalt eines gesunden politischen Klimas im eigenen Land betreffen, seiner Verpflichtung nachkommt. Betrachtet man zusammenfassend auch unter dem Grundsatz des *effet utile* und der Hochrangigkeit der Werte des Art. 2 EUV die Möglichkeiten, die mittelbar zur Vollstreckung von Urteilen des EuGHs bestehen, so erscheint diese Gesamtkonzeption als einziger Weg, um das Zwangsgeldverfahren nicht als „stumpfes Schwert“ verkommen zu lassen.¹¹⁴⁸

B. Das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV

Um Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die Werte des Art. 2 EUV zu ahnden, steht als weiteres Sanktionsmittel Art. 7 EUV zur Verfügung. Während das Vertragsverletzungsverfahren alle Pflichten der Unionsverträge erfasst, konzentriert sich Art. 7 EUV auf die Werte des Art. 2 EUV. Er dient der Wahrung der Wertehomogenität und gibt die Ermächtigung, auch auf die nationalen Rechtsbereiche der Mit-

nex I, S. 98, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹¹⁴² *Huck/Klieve*, EuR 2006, S. 399, 421 f, mit Verweis auf Urteil des EuGH, Kommission/Frankreich, vom 12.07.2005, Rs. C-304/02, Slg. 2005 I-06263, EU:C:2005:444.

¹¹⁴³ *Ehlers*, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, S. 165.

¹¹⁴⁴ Siehe u. a. *Träbert*, *Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten*, S. 208; *Härtel*, EuR 2001, S. 617, 624.

¹¹⁴⁵ So *Ortlepp*, *Vertragsverletzungsverfahren*, S. 150.

¹¹⁴⁶ *Träbert*, *Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten*, S. 209; *Härtel*, EuR 2001, S. 617, 626 f.

¹¹⁴⁷ *Träbert*, *Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten*, S. 209.

¹¹⁴⁸ Formulierung entlehnt aus *Träbert*, *Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten*, S. 209.

gliedstaaten einzuwirken, die keinen direkten unionsrechtlichen Bezug aufweisen.¹¹⁴⁹ Im Zuge der Auseinandersetzung mit der Rechtsnatur der Union wurde bereits auf den föderalen Charakter der Union verwiesen, wie er sich im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Loyalität bzw. Unionstreue zeigt. Interventionsmaßnahmen müssen zum Selbsterhalt des Rechtsgebildes der Union in einem rechtlich gesicherten Verfahren möglich sein.¹¹⁵⁰

Der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV unterteilt sich in drei Verfahrensstufen: zum einen das Präventivverfahren¹¹⁵¹ des Art. 7 Abs. 1 EUV und die Möglichkeiten der Sanktionsverfahren der Abs. 2-4. Hierbei kann es bereits zu einem Sanktionsverfahren nach Abs. 2 und 3 kommen, auch wenn keine Maßnahmen i. R. d. Art. 7 Abs. 1 EUV ergriffen wurden.¹¹⁵²

I. Präventivverfahren des Art. 7 Abs. 1 EUV

Art. 7 Abs. 1 EUV statuiert, dass *„auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission (...) der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen kann, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt. Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.“* Der dargestellte Absatz wurde erst mit dem Vertrag von Nizza 2001 eingeführt. Der Grund seiner Schaffung liegt in den Sanktionen der damals 14 Mitgliedstaaten gegen Österreich nach dem Wahlsieg der FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) und ÖVP (Österreichische Volkspartei) und einer entsprechenden Koalition beider Parteien im Jahr 2000.¹¹⁵³ Die 14 Mitgliedstaaten bemängelten die

¹¹⁴⁹ KOM (2003) 606 endg., S. 5.

¹¹⁵⁰ Mangiameli, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7, TEU, Rn. 1.

¹¹⁵¹ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 185 verweist auf die uneinheitliche Terminologie zu dem Verfahren des Art. 7 Abs. 1 EUV. Vorliegend soll der Bezeichnung als Präventivverfahren aus der deutschen Übersetzung der Kommission aus ihrer Mitteilung zum neuen EU-Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit angeschlossen werden, siehe dazu EU Kommission, KOM (2014) 158 endg.

¹¹⁵² Hummer, EuR 2015, S. 625, 630. Die politische Realität würde jedoch Art. 7 Abs. 1 EUV stets als Einstieg in das Sanktionsverfahren wählen, Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 114.

¹¹⁵³ Hummer/Oberwexer, EuZW 2000, S. 485, 494.

rechtspopulistischen Ansätze der rechtskonservativen FPÖ und ihres Parteiführers *Jörg Haider*.¹¹⁵⁴

1. Historischer Hintergrund - Die Chronologie der *causa Österreich*

Die *causa Österreich* gestaltete sich durch eine Aneinanderreihung verschiedener Sanktionierungen, die der damaligen Norm des Art. 7 EUV vorgeschaltet wurden und im Wortlaut der Verträge zunächst keine Grundlage fanden. Ein kurzer Abriss der Geschehnisse stellt sich folgendermaßen dar.¹¹⁵⁵ Noch bevor es zu der bereits oben beschriebenen Koalition der beiden Parteien (FPÖ/ÖVP) kam, hatte die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft darauf hingewiesen, dass die 14 Mitgliedstaaten sich entschlossen haben, für den Fall einer Koalition beider Parteien mit politischen Sanktionen zu reagieren.¹¹⁵⁶ Dazu zählten die Einstellungen bilateraler offizieller Kontakte zwischen den 14 Mitgliedstaaten und Österreich, keine weitere Unterstützung für österreichische Bewerber auf Posten in internationalen Organisationen und ein Empfangen österreichischer Botschafter auf lediglich technischer Ebene.¹¹⁵⁷ Dieser Erklärung folgend verabschiedete auch das Europäische Parlament eine Entschließung und in einer Presseerklärung schlug die Parlamentspräsidentin *Fontaine* sogar die Möglichkeit einer Anwendung des Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV a.F. vor.¹¹⁵⁸ Im Anschluss daran schlossen die ÖVP und die FPÖ am Abend des 03.02.2000 einen Koalitionsvertrag, woraufhin weitere kritisierende Aussagen seitens Amts- und Mandatsträgern der EU Organe folgten.¹¹⁵⁹ Mit der Bildung der Koalition wurden die durch die 14 Mitgliedstaaten angedrohten Maßnahmen wirksam.¹¹⁶⁰ Eine gemeinsame parteiübergreifende Erklärung Österreichs ließ bis Mai 2000 auf sich warten.¹¹⁶¹ Ferner

¹¹⁵⁴ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 323.

¹¹⁵⁵ Basierend u.a. auf der chronologischen Darstellung von *Hummer/Oberwexer*, EuZW 2000, S. 485, 485 f.

¹¹⁵⁶ Dies geschah in einer diplomatischen Note, welche als Spezialfall der Demarche beim Außenministerium des Landes eingereicht wird und einer speziellen zeremoniellen Ausführung bedarf, *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 18 f.

¹¹⁵⁷ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 18 f.

¹¹⁵⁸ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 23 mit Verweis auf Presserklärung *Fontaine* vom 03.02.2000 über die politische Situation in Österreich, Bulletin Quotidien Europe Nr. 7648 trug 04.02.2000, S. 4.

¹¹⁵⁹ Zusammengestellt durch *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 26.

¹¹⁶⁰ U. a. wurden österreichische Staatsbedienstete zu informellen Tagungen und Vorbereitungstreffen des Rates nicht eingeladen oder wieder ausgeladen, verschiedene Staatsbedienstete sagten Treffen und Aufenthalte in Österreich ab; zivilgesellschaftliche Organisationen hatten ebenfalls auf verschiedene Weisen Reaktionen gezeigt, siehe für weitere Beispiele *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 26 ff.

¹¹⁶¹ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 34 mit Verweis auf "Deklaration der Landeshauptmänner für Europa", Bulletin Quotidien Europe Nr. 7720 vom 19.05.2000, S. 3.

standen der damalige Bundeskanzler *Schüssel* und der Bundespräsident *Kleistil* in stetigem Kontakt zu den EU Organen zur Lösung der prekären Situation.¹¹⁶² In einem wechselseitigen Prozess rang Österreich um die Lockerungen der Sanktionen, während die 14 Mitgliedstaaten zunächst keinen Konsens in dieser Hinsicht finden konnten.¹¹⁶³ Einen ersten Annäherungspunkt stellte die Einigung zwischen Österreich und den 14 Mitgliedstaaten auf das Mandat der „Drei Weisen“¹¹⁶⁴ dar, welche einen Bericht über die „Verbundenheit der österreichischen Regierung für die gemeinsamen europäischen Werte und die politische Natur der FPÖ“ vorlegen sollten (i. F. Weisenbericht).¹¹⁶⁵ Die Bewertung der österreichischen Lage wurde bewusst auf eine von der Union unabhängige Ebene ausgelagert, um deutlich zu machen, dass die Sanktionen den 14 Mitgliedstaaten und nicht der Union zuzuordnen sind.¹¹⁶⁶

2. Auswertung des Weisenberichtes zur *causa Österreich*

Der Weisenbericht folgt einer ähnlichen Struktur wie die vorliegende Arbeit. Nachdem zunächst die Maßstäbe zur Einhaltung der Werte, insbesondere dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, herausgestellt wurden, erfolgte eine Analyse des Eintretens der österreichischen Regierung für diese Werte.

Zur Erhebung der Maßstäbe legten die Autoren *Athisaari*, *Frowein* und *Oreja* die Unionsverträge, die EMRK, die Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹¹⁶⁷ und die Spruchpraxis der von der EMRK errichteten Spruchkörper aus. Neben der Feststellung, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung einzuhalten sei¹¹⁶⁸, nahmen sie die Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit in den Blick. Darauf folgte eine kurze Rahmensetzung für die Bereiche der Rechte der nationalen Minderheiten, der Flüchtlinge und der Einwanderer.

¹¹⁶² *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 35.

¹¹⁶³ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 40 ff.

¹¹⁶⁴ Der damalige Präsident des EGMR *Luiz Wildhaber* nominierte hierzu *Martti Athisaari* (ehemaliger Präsident Finnlands), *Jochen Frowein* (ehem. Direktor des MPIL) und *Marcelino Oreja* (ehem. Generalsekretär des Europarates und Kommissar).

¹¹⁶⁵ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 43 mit Verweis auf den Weisenbericht, S. 1, abrufbar unter: <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

¹¹⁶⁶ *Hummer/Oberwexer*, EuZW 2000, S. 485, 496.

¹¹⁶⁷ Seitens des Europäischen Parlaments, des Rates, den im Rat vereinten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission am 11.06.1986 verabschiedete Erklärung, ABl. Nr. C 158 vom 25. 6. 1986, S. 1.

¹¹⁶⁸ Bezogen auf Art. 14 der EMRK, Art. 13 EGV a.F. und den damals noch nicht verabschiedeten Art. 21 der Grundrechtecharta.

Im Anschluss an die geltenden Maßstäbe erfolgte eine Untersuchung der rechtlichen und tatsächlichen Lage in Österreich bezüglich der oben benannten Werte. Die rechtliche Ausgangslage stellte sich überwiegend positiv dar und ließ die Schlussfolgerung zu, dass Österreich einen angemessenen rechtlichen Rahmen für die Einhaltung der untersuchten Werte setzte.¹¹⁶⁹ Kritische Worte fanden die Autoren jedoch zur Wortwahl verschiedener FPÖ-Mitglieder in öffentlichen Reden, zu Angriffen auf die Meinungsfreiheit und zu einem exzessiven Einsatz von Beleidigungsverfahren zur Abschreckung von Kritikern.¹¹⁷⁰ Mitglieder der FPÖ, welche zu diesem Zeitpunkt Ämter innehatten, beachteten die Rechtsbindung der Regierung in diesen Bereichen weitestgehend.

Abschließend empfahlen die Autoren jedoch anhand ihrer Erfahrungen aus dieser Krise, die Einführung eines Präventiv- und Überwachungsverfahrens in Art. 7 EUV.¹¹⁷¹ Dessen Zielsetzung sollte es sein, einen ausgeglichenen Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat zu führen und auf unionaler Ebene eine Bewertung und das Ergreifen von Maßnahmen zu koordinieren und bilaterale Einzelgänge zu vermeiden. Ferner sollte ein Präventivverfahren geschaffen werden, das jede Form der direkten und indirekten Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit aufzeigt.¹¹⁷²

3. Die konkrete Ausgestaltung des Präventivverfahrens des Art. 7 Abs. 1 EUV

Dem Vorschlag der Einführung eines vorgeschalteten Verfahrens innerhalb des Art. 7 EUV folgten neben der österreichischen¹¹⁷³ und belgischen Delegation¹¹⁷⁴ auch die EU-Kommission. Daraufhin einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf der Regierungskonferenz vom 09. bis 11.12.2000 auf eine Änderung des Art. 7 EUV. Sie ergänzten Art. 7 EUV um folgenden Abs. 1: *„Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des EP oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit*

¹¹⁶⁹ Weisenbericht, S. 31, abrufbar unter:

<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

¹¹⁷⁰ Weisenbericht, S. 31 f., abrufbar unter:

<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

¹¹⁷¹ Weisenbericht, S. 32, abrufbar unter:

<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

¹¹⁷² Weisenbericht, S. 33, abrufbar unter:

<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

Zur Frage der Rechtswidrigkeit des Vorgehens der 14 Mitgliedstaaten siehe *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 78 ff.

¹¹⁷³ CONFER 4748/00 v. 7. 6. 2000.

¹¹⁷⁴ CONFER 4739/00 v. 2. 5. 2000.

von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des EP feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen.“ Diese Änderung beruhte auf dem Eingeständnis, dass die Maßnahmen der 14 Mitgliedstaaten „übereilt, unverhältnismäßig, politisch kontraproduktiv und mit Normen des Gemeinschaftsrechts keineswegs voll vereinbar waren“. ¹¹⁷⁵ Ferner sah der Vertrag von Nizza die Möglichkeit von Weisenberichten vor. Dies spricht zunächst für die Wirksamkeit des Weisenberichts in der *causa Österreich*. Innerhalb der Vertragsrevision zum Lissaboner Vertrag wurde jedoch exakt dieses Element wieder revidiert. Dahinter stand allerdings nicht die Idee, den Weisenbericht als ineffektives Mittel zu degradieren, sondern vielmehr die Überlegung, dass die Möglichkeit einer Beauftragung unabhängiger Sachverständiger eine Selbstverständlichkeit darstelle und keiner expliziten Erwähnung bedürfe. ¹¹⁷⁶

a. Initiativberechtigung

Initiativberechtigt im Rahmen der des Präventivverfahrens des Art. 7 Abs. 1 EUV sind die EU-Kommission, das Europäische Parlament ¹¹⁷⁷ oder ein Drittel der Mitgliedstaaten, wobei bei der Berechnung des Drittels der betroffene Mitgliedstaat nicht mitge-

¹¹⁷⁵ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, Stichwort: Nizza-Vertrag, Zur weiteren Beantwortung der Frage nach der Rechtmäßigkeit des Vorgehens der 14 Mitgliedstaaten siehe u. a. Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 78 ff; Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 145 ff.; Schmahl, EuR 2000, S. 819, 834; Hummer/Oberwexer, EuZW 2000, S. 485, 496 ff.

¹¹⁷⁶ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 9; ebenso Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 284 unter Verweis auf Dok. CONV 648/03 vom 02.04.2003, S. 8; Mangiameli, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 29 mit dem Vorschlag die Grundrechteagentur und deren unabhängige Berichterstatter als Quelle zu nutzen. Ferner stellt Mangiameli fest, dass die Norm des Art. 7 Abs. 1 EUV sich von einer Norm des Bundeszwangs zu einer der Bundesexekution gewandelt hat.

¹¹⁷⁷ Der von Serini aufgezeigte Disput über das Erfordernis einer einfachen oder einer 2/3-Mehrheit i. R. d. Art. 7 Abs. 1 EUV hat sich mit dem Verweis des Art. 7 Abs. 5 EUV auf Art. 345 AEUV erledigt, denn dieser legt das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit und der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments für den gesamten Art. 7 EUV fest, siehe dazu Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 186.

zählt wird.¹¹⁷⁸ Der Vorschlag muss hinreichend schlüssig, substantiiert und begründet sein.¹¹⁷⁹

b. Tatbestandsmerkmal der schwerwiegenden Verletzung einer der Werte des Art. 2 EUV

aa. Verletzungshandlung

Erste tatbestandliche Voraussetzung stellt die schwerwiegende Verletzung einer der genannten Werte des Art. 2 EUV dar. Dies setzt eine rechtsförmliche Aufhebung, Suspendierung oder faktische Einschränkung im Bereich dieser Werte voraus.¹¹⁸⁰ Derartige Verletzungen können durch Handeln oder Unterlassen vollzogen werden.¹¹⁸¹ Eine Maßnahme im Rahmen des Unionsrechts ist nicht nötig. Es genügen auch rein innerstaatliche Geschehnisse, die eine Verletzung der Werte zur Folge haben.¹¹⁸² Art. 7 EUV erfasst somit den gesamten Staaten- und Verfassungsverbund der EU.¹¹⁸³ Das Verhalten des Mitgliedstaates muss rechtliche Relevanz haben und darf nicht allein politischer Natur sein.¹¹⁸⁴

An dieser Stelle tritt das Problem der Bestimmung der Kerngehalte der Werte des Art. 2 EUV wieder zu Tage. Die im zweiten Kapitel durchgeführte Analyse hat aufgezeigt, dass die Bestimmung der Kerngehalte in Grundzügen möglich ist. Gemeinsamkeiten sind derart feststellbar, dass ein Rahmen für die Bestimmung der Werte festgelegt werden kann. Da es allerdings weiterhin an einheitlichen Definition für die Werte des Art. 2 EUV fehlt und lediglich hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit Fortschritte zu

¹¹⁷⁸ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 20.

¹¹⁷⁹ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 20.

¹¹⁸⁰ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 121; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 251.

¹¹⁸¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S.122 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 12.12.1996, Kommission/Deutschland, Rs. C-297/95, Slg. 1996, I-6739, EU:C:1996:500, Rn. 8 f.

¹¹⁸² *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 822; ebenso KOM (2003) 606 endg., S. 5; *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 148; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, S. 355.

¹¹⁸³ Für den Verfassungsverbund *Rensmann*, Grundwerte im Prozeß der europäischen Konstitutionalisierung, in: Blumenwirtz/Gornig/Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, S. 49, 69.

¹¹⁸⁴ *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 8.

erkennen sind, bleibt der bereits diskutierte Spielraum im Rahmen des Tatbestandsermessens.¹¹⁸⁵

Fraglich erscheint, ob die Norm, die von einer Verletzung der Werte ausgeht, eine Verletzung mehrerer Werte voraussetzt.¹¹⁸⁶ Der Wortlaut, der die Form der Mehrzahl wählt, weist darauf hin.¹¹⁸⁷ Ebenfalls sprechen die engen Verbindungen zwischen den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte dafür, dass eine Verletzung eines Wertes mit einer Verletzung eines anderen Wertes einhergehen kann.¹¹⁸⁸ Allerdings zeigen unter anderem die Entscheidung für eine getrennte Untersuchung dieser Werte und das Plädoyer für eine getrennte Betrachtung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch im Rahmen des Beitrittsverfahrens,¹¹⁸⁹ dass die Werte auch unabhängig voneinander spezifische Charakteristika und Bedeutung aufweisen.¹¹⁹⁰ Demnach muss die schwerwiegende Verletzung eines Wertes für die Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 EUV genügen.¹¹⁹¹ Allerdings kann die Verletzung mehrerer Werte, auch wenn diese für die Erfüllung des Tatbestandes nicht nötig ist, eine Indizwirkung für die Schwere der Verletzung mit sich bringen.¹¹⁹²

bb. Das Merkmal „schwerwiegend“

Der darüber hinaus zu definierende Begriff „schwerwiegend“ findet keine entsprechende Definition im EUV oder AEUV, so dass es einer Konkretisierung durch Do-

¹¹⁸⁵ Siehe dazu S. 122 ff. der Arbeit.

¹¹⁸⁶ Diese Frage hatte sich bereits bei der Vorgängervorschrift des Art. 6 EUV (a.F.) gestellt *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 121 f.

¹¹⁸⁷ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 121.

¹¹⁸⁸ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 121 mit Verweis auf *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 122; ebenso *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 6.

¹¹⁸⁹ Diese wird nunmehr im Rahmen der neuen Erweiterungsstrategie (2015) der EU-Kommission umgesetzt, COM (2015) 611 final.

¹¹⁹⁰ So auch *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 121 mit weiteren Verweisen.

¹¹⁹¹ *Serini* verweist auf die italienische Übersetzung des Art. 7 Abs. 1 EUV, welcher von einer Verletzung *eines oder mehrerer* Werte spricht; ebenso *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 6 mit Verweis auf *Hummer/Obwexer*, EuZW 2000, S. 485, 488; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 5; *Pernthaler/Hilpold*, Integration 2000, S. 105, 108; *Stumpf*, in: Schwarze (Hrsg.), Art. 7 EUV Rn. 4; *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 822; KOM (2003) 606 endg., S. 9; *Hoffmeister*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 195, 204.

¹¹⁹² KOM (2003) 606 endg., S. 9; ebenso *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 106, mit Verweis auf *H. Schmitt v. Sydow*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) Kommentar zum EU-/EGV, Art. 7 EUV a.F., Rn. 36.

kumente der Unionsorgane und anderer internationaler Institutionen bedarf.¹¹⁹³ In mehreren internationalen Dokumenten ist von schweren oder schwerwiegenden innerstaatlichen Störungen oder Verletzungen die Rede.¹¹⁹⁴ Jedoch liegen auch hier keine vertraglichen Definitionen oder eine entsprechende Rechtsprechung vor. Für die Bestimmung der Schwere der Verletzung hilft daher zunächst eine Abgrenzung zum einfachen Vertragsverletzungsverfahren.¹¹⁹⁵ Dieses ist lediglich für einzelne Verstöße gegen die Unionsverträge durch einen die Integration grundsätzlich bejahenden Mitgliedstaat anwendbar.¹¹⁹⁶

(1.) Verletzung des Wertes in seinem Kern- und Wesensgehalt

Daher wird eine entsprechende Schwere angenommen, wenn die Beeinträchtigung des Wertes final ist bzw. der Wert in seinem Kern- oder Wesensgehalt verletzt ist¹¹⁹⁷ und die Integration in ihrem Sinn und Zweck in Frage gestellt wird.¹¹⁹⁸ An diesem Punkt setzt *Serini* an und überträgt diese allgemeinen Forderungen auf die herausgearbeiteten Kerngehalte der Werte. Sie geht davon aus, dass aufgrund der rudimentären Definition der Werte Verstöße gegen diese vorliegen, wenn durch den Wegfall einzelner Kernelemente bereits der ganze Wert in seiner Grundfunktion gestört wird.¹¹⁹⁹ Diese Ansicht *Serinis* muss dabei auch die Verletzung mehrerer Teilaspekte im Bereich der

¹¹⁹³ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S.123.

¹¹⁹⁴ Zusammengefasst bei *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 253 f. Art. 8 der Satzung des Europarates „schwere Verletzung der Bestimmungen des Art. 3 der EMRK“, Art. 2 des Statuts des Internationalen Strafgerichtes, das ebenfalls von einer „schweren Verletzung der Genfer Abkommen“ spricht, Art. 347 AEUV, der von einer „schwerwiegenden innerstaatlichen Störung“ spricht; siehe ebenso KOM (2003) 606 endg. v. 15. 10. 2003, S. 7.

¹¹⁹⁵ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 32.

¹¹⁹⁶ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 32.

¹¹⁹⁷ *Hummer/Oberwexer*, EuZW 2000, S. 485, 487; ebenso *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 106, mit Verweis auf *H. Schmitt v. Sydow*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) Kommentar zum EU-/EGV, Art. 7 EUV a.F, Rn. 36; *Brune*, Der Fall Österreich, S. 134 mit Verweis auf die Verletzungsnormen des Menschenrechtsausschusses und mit dem Entwurf des Art. 19 der ILC zur Staatenverantwortlichkeit.

¹¹⁹⁸ *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 10.

¹¹⁹⁹ Als Beispiel verweist *Serini* auf den Wegfall von Wahlen i. R. d Demokratieprinzips *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 125; sich anschließend *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 31.eine Unterscheidung in Makro- und Mikroebene vornehmend *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 397.

mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsfreiheit umfassen, welche insgesamt zur Nichtgewährleistung von Kernelementen führen kann.¹²⁰⁰

Auch hier müssen die Verletzungen in systematischer Art und Weise geschehen. Die Werte müssen „generell und offenkundig unterschritten“ werden.¹²⁰¹ Einzelverstöße, z. B. im Rahmen des Wahlrechts, anderer Menschenrechte oder im Bereich der Rechtsbindung der staatlichen Gewalt, führen noch nicht zu einem schwerwiegenden Verstoß gegen die Werte der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.¹²⁰²

(2.) Gegenstand und Folgen der Verletzung

Die EU-Kommission sieht ferner den Gegenstand und die Folgen der Verletzung als essentielle Faktoren zur Bestimmung der Schwere an.¹²⁰³ Hinsichtlich des Gegenstandes nennt die EU-Kommission beispielhaft die Betroffenheit einer besonders verletzbaren Bevölkerungsgruppe.¹²⁰⁴ Gleichsam kann auch die Betroffenheit der gesamten Bevölkerung ein Indiz für eine schwerwiegende Verletzung sein.¹²⁰⁵ Neben diesen Aspekten kann auch nach der Intensität der Verletzung differenziert werden.¹²⁰⁶ Inhaltlich bedeutet dies, dass z. B. die Verletzung von Menschenrechten mit einem hohen Menschenwürdegehalt schwerer wiegt, als die Verletzung von Menschenrechten mit geringerem Menschenwürdegehalt.¹²⁰⁷ Dazu zählen nach Analyse der internationalen Dokumente alle Menschenrechte, die sich den Rechtsgütern der körperlichen und seelischen Unversehrtheit zuordnen lassen.¹²⁰⁸ Diese Unterscheidung kann jedoch nicht als alleiniges Merkmal herangezogen werden, da sie zum einen der Gleichberechtigung aller Werte widerspricht. Zum anderen würden so Fallbeispiele, die besondere Relevanz für ein funktionierendes Staatsgefüge haben, jedoch einen geringeren

¹²⁰⁰ Mit der Differenzierung in den Bereich des Wertekerns und einer Wertehülle, *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 397.

¹²⁰¹ *Stein*, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), FS zum 85. Geburtstag von Guenther Jaenicke, S. 871, 893.

¹²⁰² *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 124 ff; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 3, KOM (2003) 606 endg., S. 8.

¹²⁰³ KOM (2003) 606 endg., S. 9.

¹²⁰⁴ KOM (2003) 606 endg., S. 9.

¹²⁰⁵ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 126.

¹²⁰⁶ *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 26.

¹²⁰⁷ *Kassner*, Die Unionsaufsicht, S. 127 mit Verweis auf *Klaushofer*, JRP 2000, S. 297, 302.

¹²⁰⁸ *Kassner*, Die Unionsaufsicht, S. 127, die darauf verweist, dass für die Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit keine solche Unterscheidung vorgenommen werden kann.

Menschenwürdegehalt aufweisen, wie z. B. rechtliche und faktische Beschränkungen des Wahlrechts für den Wert der Demokratie, in gewissem Maße zurückgestellt.¹²⁰⁹ Daher ist eine Betrachtung des Menschenwürdegehalts nur in Kombination mit anderen Kriterien heranzuziehen.¹²¹⁰

Übergreifend kann für die Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte festgestellt werden, dass ein Wegfall oder eine dauerhafte Hemmung des diese Werte gewährleistenden institutionellen Gefüges eine schwerwiegende Verletzung darstellt.¹²¹¹

(3.) Gebaren des Mitgliedstaates als Schwereindiz

Darüber hinaus kann auch das Gebaren des Mitgliedstaates als Indiz für die Schwere herangezogen werden.¹²¹² In diesem Fall stellen u.a. eine absichtlich „schlechthin ablehnende Haltung“ gegen die Werte des Art. 2 EUV und ein Herausstellen dieser Haltung in der Öffentlichkeit oder ein aktives Vertuschen der Verletzung einen zusätzlichen Schwereindikator dar.¹²¹³ Ähnlich argumentiert auch *Klamt*, der ein „programatisches“ Vorgehen der Regierung verstanden als unionsfeindliche Politik des Mitgliedstaates für die Bestimmung der Schwere der Verletzung heranziehen will.¹²¹⁴

(4.) Vorliegen eines systemischen Defizits als schwerwiegende Verletzung

Seitens *Bogdandy et al.* wurde hierzu mit Blick auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit der Begriff des „systemischen Defizits“ geprägt.¹²¹⁵ Im Rahmen dessen ginge „das Vertrauen in das Recht verloren“ und die „normative Erwartung“ wird nicht gewährleistet. Sukzessiv kommt es durch das Nichtbefolgen von Recht zu Enttäuschungen und danach zu einer fortlaufenden Destabilisierung der Rechtsordnung, welche als

¹²⁰⁹ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 315.

¹²¹⁰ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 315.

¹²¹¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 124 ff.

¹²¹² *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 106, *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union A Commentray, Art. 7 TEU, Rn. 26.

¹²¹³ *Theurer*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen, S. 106, mit Verweis auf *Schmitt v. Sydow*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) Kommentar zum EU-/EGV, Art. 7 EUV a.F., Rn. 36.

¹²¹⁴ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 316.

¹²¹⁵ *Bogdandy/Ionannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 298; welchen ebenfalls auf die bereits bestehende Verwendung durch den Europarat verweisen; ebenso *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 155 f; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union A Commentray, Art. 7 TEU, Rn. 4; ebenso KOM (2003) 606 endg., S. 8.

Charakteristika und nicht nur als Ausnahmen zu verstehen sind.¹²¹⁶ Diese Klassifizierung greift die oben genannten Fallgruppen auf und gibt ihnen einen abstrakten Rahmen. Ebenso wird im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens bereits von einer systemischen Gefährdung gesprochen, so diese auch im Rahmen des Art. 7 EUV aufgegriffen werden sollte. Der Begriff eines „systemischen Defizits“ eignet sich als tauglicher Oberbegriff.

cc. Nichtbefolgen von Urteilen des EuGHs aus den Verfahren der Art. 258-260 AEUV als schwerwiegende Verletzung

Nach den oben getätigten Ausführungen kann die Nichtbefolgung von Urteilen des EuGHs lediglich im Rahmen einer systemischen, wiederkehrenden Nichtbefolgung von Urteilen im Bereich des Art. 7 EUV diskutiert werden. Einzelne Nichtbefolgungen sind nur in dem bereits beschriebenen Rahmen zu ahnden.¹²¹⁷ Das gehäufte Nichtumsetzen der Urteile des EuGHs verstößt jedoch gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit, der die Pflicht zur Umsetzung gerichtlicher Urteile statuiert.¹²¹⁸ Demzufolge kann nach einem mehrmaligen Widersetzen gegen die Urteile des EuGHs über einen längeren Zeitraum hinweg ein weiteres Sanktionsmittel im Rahmen des Art. 7 EUV folgen und eine Durchsetzung der Urteile vorantreiben.¹²¹⁹

dd. Tatbestandsmerkmal der eindeutigen Gefahr

Im Präventivverfahren muss die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte des Art. 2 EUV vorliegen. Der Begriff der Gefahr findet wiederum keine Definitionsgrundlage in den Verträgen, so dass dem Rat bei der Frage nach dem Bestehen einer eindeutigen Gefahr Tatbestandsermessen zukommt.¹²²⁰

¹²¹⁶ *Bogdandy/Ionannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 300; *Bogdandy*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, S. 6.

¹²¹⁷ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 211,

¹²¹⁸ Siehe dazu S. 61 der Arbeit und *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 372 mit Verweis auf *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 189; *Ortlepp* bezeichnet dies als einen Prototypen der schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung von Vertragsbestimmungen, Vertragsverletzungsverfahren, S. 166.

¹²¹⁹ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 372

¹²²⁰ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 21 spricht von einem Beurteilungsspielraum. Dies entspricht jedoch terminologisch dem Begriff des Tatbestandsermessens, vgl. dazu S. 123 f. dieser Arbeit.

Die EU-Kommission geht davon aus, dass es sich bei dem Gefahrenbegriff um einen unionspezifischen Terminus handelt.¹²²¹ Einige Eckpunkte für die Bestimmung des Gefahrenbegriffes lassen sich hierzu herausstellen.

Bei unveränderter Lage bedarf es einer Rechtsgutverletzung¹²²², welche zeitnah erfolgen muss.¹²²³ Es handelt sich folglich um ein quantitatives (zeitnah) und ein qualitatives (Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Gefahr) Element, welche kumulativ vorliegen müssen.¹²²⁴ Die vorzunehmende Prognose muss sich dazu auf konkrete Anhaltspunkte stützen.¹²²⁵ Im Rahmen der Eindeutigkeit wird eine mit an Sicherheit grenzende, hohe Wahrscheinlichkeit verlangt.¹²²⁶ In Abgrenzung zu Art. 7 Abs. 2 EUV ist jedoch noch nicht von einer Materialisierung der Gefahr auszugehen.

Die EU-Kommission sieht die Aussetzung von Verfahrensgarantien im Kriegsfall, welche für einen Extremfall bzw. eine unwahrscheinliche Konstellation gesetzlich festgeschrieben werden, als Beispiel für eine eindeutige Gefahr an. Eine eingetretene schwerwiegende Verletzung erfolgt daraufhin nach Kommissionsansicht durch die Anwendung eines solchen Gesetzes.¹²²⁷ Das Europäische Parlament widerspricht dieser Annahme: Es sieht bereits eine dahingehende Absichtserklärung in einem Regierungsprogramm als eindeutige Gefahr und die Verabschiedung eines Gesetzes als Bruch an.

Die Zielsetzung des Verfahrens liegt in einem geregelten dialogartigen Verfahren mit dem betroffenen Mitgliedstaat und die anschließende Koordinierung der Maßnahmen, insbesondere von Empfehlungen, auf europäischer Ebene. In diesem Sinne erscheint die reine Absichtserklärung als zu früher Anknüpfungspunkt für das Eröffnen eines Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV.¹²²⁸ Vor allem im Angesicht des bestehenden Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens würde für dieses kaum noch Raum bleiben. Daher sollte zumindest eine rechtsverbindliche Maßnahme innerhalb des Mitgliedstaates vorliegen, um von einer eindeutigen Gefahr sprechen zu können. Die politische

¹²²¹ KOM (2003) 606 endg. v. 15. 10.2003, S. 7.

¹²²² *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 7.

¹²²³ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 21.

¹²²⁴ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 21.

¹²²⁵ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 10; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 26.

¹²²⁶ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 249 mit Verweis auf *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 102.

¹²²⁷ KOM (2003) 606 endg., S. 8.

¹²²⁸ Eine solche scheint eher in den Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens zu fallen.

Praxis scheint ebenfalls dafür zu sprechen, dass eine reine Absichtserklärung noch nicht für eine Eröffnung des Verfahrens ausreicht.¹²²⁹ Anhand der unterschiedlichen Auffassungen des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission wird deutlich, dass subjektive Einschätzungen zu zukünftigen Entwicklungen in die Bewertung einfließen.¹²³⁰ Diese prognostische Einschätzung eröffnet wiederum einen Spielraum für politische Erwägungen,¹²³¹ die zwar nötig sind, aber auch zu Unsicherheiten und Hemmungen bei der Anwendung der Norm führen können.

ee. Weitere Schritte im Präventivverfahren

Darüber hinaus besteht für den betroffenen Mitgliedstaat¹²³² ein Anhörungsrecht gemäß Art. 7 Abs. 1, S. 2 EUV.¹²³³ Um dieses effektiv wahrnehmen zu können, müssen dem betroffenen Mitgliedstaat sowohl die Tatsachen, auf die sich die Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV stützt, als auch die darauf beruhende Prognose mitgeteilt werden. Dazu wird auf die Parallele zum Mahnverfahren nach Art. 258 AEUV hingewiesen.¹²³⁴ Für den sich möglicherweise anschließenden Feststellungsbeschluss ist der Rat zuständig, welcher mit einer 4/5-Mehrheit, exklusive des betroffenen Mitgliedstaates (vgl. Art. 354 Uabs. 1 AEUV), abstimmen muss. Zur positiven Feststellung bedarf es der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Stellt der Rat positiv fest, dass eine eindeutige Gefahr der schwerwiegenden Verletzung der Werte vorliegt, so ist die erste Rechtsfolge eines Feststellungsbeschlusses die Feststellungswirkung bezüglich dieser Gefahr.¹²³⁵ In diesem Zuge kann der Rat verbindliche Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten.¹²³⁶ Eine Verknüpfung zwischen Feststellung und Empfehlung herzustellen, steht dahingehend im Ermessen des Ra-

¹²²⁹ Ohne der Analyse der ungarischen und polnischen Situation vorweggreifen zu wollen, ist nach aktuellem Kenntnisstand die Grenze reiner Ansichtserklärungen für Verstöße im Bereich der Werte des Art. 2 EUV bereits erreicht, ohne dass Art. 7 Abs. 1 EUV Anwendung gefunden hat. Dafür spricht insbesondere mit Blick auf Polen die Einleitung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens.

¹²³⁰ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 196.

¹²³¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 196.

¹²³² Das Verfahren kann nur gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet werden und nicht gegen mehrere Mitgliedstaaten in einem Verfahren, *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 7.

¹²³³ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 10; *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 8.

¹²³⁴ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 10.

¹²³⁵ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 109.

¹²³⁶ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 187.

tes.¹²³⁷ Zweck der Empfehlungen ist es, Lösungen zur Abwendung der Gefahr von schwerwiegenden Werteverletzungen aufzuzeigen¹²³⁸ und somit den Mitgliedstaat vor einer Verschlimmerung des Zustandes zu bewahren. Daher sollten die Empfehlungen an den Mitgliedstaat in Form von klaren Hinweisen zur Beseitigung der Verletzungen formuliert sein, um eine weitere Eskalation zu vermeiden.¹²³⁹ Sinn und Zweck des Präventivverfahrens liegt darin, dem Mitgliedstaat auf einem möglichst diplomatischen Weg eine Perspektive aus der kritischen Situation aufzuzeigen, so dass dem Rat die Abgabe von Empfehlungen nahezuiegen ist.¹²⁴⁰ Weitere direkte Rechtsfolgen gehen aus dem Feststellungsbeschluss nicht hervor. Es können jedoch mittelbar politische und wirtschaftliche Konsequenzen durch eine negative Außenwirkung des Staates entstehen.¹²⁴¹

Sieht der Rat keine Notwendigkeit für einen Feststellungsbeschluss, so kann er entweder inaktiv bleiben oder einen negativen Feststellungsbeschluss fassen.¹²⁴² Zur Vermeidung eines Feststellungsbeschlusses kann der Rat auch unverbindliche Empfehlungen nach Art. 288 Abs. 4 AEUV an den betroffenen Mitgliedstaat richten.¹²⁴³

Wurde ein positiver Feststellungsbeschluss getroffen, so muss der Rat gemäß Art. 7 Abs. 1, S. 4 EUV die Entwicklung der Umstände in dem Mitgliedstaat regelmäßig überprüfen. Hier kann es zu einer Verbesserung, Stagnation oder Verschlimmerung der Umstände kommen, die zu einer Aufhebung des Feststellungsbeschlusses oder der Einleitung weiterer Maßnahmen führen können. Zu einer Aufhebung des Feststellungsbeschlusses ist der Rat zwar nicht verpflichtet,¹²⁴⁴ jedoch muss er im Rahmen seiner Überprüfungscompetenz auch feststellen, dass ein Mitgliedstaat wieder

¹²³⁷ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 109.

¹²³⁸ *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 8.

¹²³⁹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 190 mit Verweis *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 109; *Schönborn*, Die causa Austria - Zur Zulässigkeit bilateraler Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, S. 362.

¹²⁴⁰ Mangels fehlender praktischer Anwendung des Verfahrens können hier keine weiteren Aussagen getroffen werden, siehe dazu *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 109.

¹²⁴¹ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 189 mit Verweis auf wirtschaftliche Konsequenzen in der causa Österreich.

¹²⁴² *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 187.

¹²⁴³ *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 8.

¹²⁴⁴ *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 8.

zum Normalzustand zurückgekehrt ist.¹²⁴⁵ Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Art. 4 Abs. 3 EUV.

II. Feststellungsbeschluss des Art. 7 Abs. 2 EUV

Die zweite Stufe des Verfahrens stellt der Feststellungsbeschluss des Art. 7 Abs. 2 EUV dar, durch welchen der Rat konstatiert: „*dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er [der Rat] den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.*“

1. Initiativberechtigung

Zur Einleitung von Art. 7 Abs. 2 EUV sind wiederum ein Drittel der Mitgliedstaaten und die EU-Kommission initiativberechtigt.¹²⁴⁶ Dem Europäischen Parlament kommt keine Einleitungsbefugnis zu, jedoch ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments für den Feststellungsbeschluss konstitutiv.

2. Schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Werte

Eine schwerwiegende Verletzung nach obiger Definition muss an dieser Stelle bereits eingetreten sein.¹²⁴⁷ Hierbei ist nochmals darauf zu achten, dass Vermutungen oder allein die Gefahr einer Verletzung nicht für die Eröffnung eines Verfahrens ausreichen.¹²⁴⁸ Das Merkmal „anhaltend“ dient dazu, einmalige oder kurzfristige Verstöße aus dem Sanktionsmechanismus auszuschließen.¹²⁴⁹ Gleichsame Verstöße werden jedoch bereits im Rahmen der schwerwiegenden Verletzung ausgeschlossen, da man hier von einem systemischen Defizit spricht, welches eine gewisse Dauerhaftigkeit und Etablierung der Verletzungen einbezieht. Eine anhaltende Verletzung setzt eine bereits erfolgte Verletzung voraus, welche weiterhin fortbesteht.¹²⁵⁰ An dieser Stelle wird auch die Ab-

¹²⁴⁵ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 25.

¹²⁴⁶ Für eine Verpflichtung zur Einleitung des Verfahrens bei Kenntnis von Homogenitätsverletzungen Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 29.

¹²⁴⁷ Mangiameli/Saputelli, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 31.

¹²⁴⁸ Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 122.

¹²⁴⁹ Schmahl, EuR 2000, S. 819, 823.

¹²⁵⁰ EU-Kommission KOM (2003) 606 endg., S. 9.

grenzung zu Art. 7 Abs. 1 EUV deutlich, der für eine beginnende Verletzung heranzuziehen ist, während Art. 7 Abs. 2 EUV die fortschreitende Verletzung erfasst. Dieses Fortschreiten kann zunächst in einem wiederholten Auftreten einzelner, gleich gelagerter Sachverhalte bestehen.¹²⁵¹ Für die Betrachtung einer gewissen Dauerhaftigkeit sind dabei die gesamten Umstände der Entwicklung in einem Land zu betrachten.¹²⁵² Für den Fall eines akuten Putsches in einem Mitgliedstaat wäre jedoch die Reduzierung dieses Kriteriums notwendig.¹²⁵³ An dieser Stelle wären eine Prognoseentscheidung bezüglich der Dauer der Folgen des Putsches und eine konkrete Einschätzung hinsichtlich der Schwere der Verletzungen durch den Putsch zu treffen.

3. Ermessen im Rahmen des Art. 7 Abs.1 und Abs. 2 EUV

Wiederum wird anhand der hier angeführten Begriffe der *eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung* des Art. 7 Abs. 1 EUV und der *schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung* der Werte des Abs. 2 EUV deutlich, dass diese durch ihre rudimentäre Bestimmtheit einen weiten Ermessensspielraum für die entscheidenden Organe einräumen. Im Rahmen des Art. 7 Abs. 2 EUV kommt im Unterschied zu Abs. 1 und Abs. 3 dem Europäischen Rat die letztentscheidende Kompetenz zu.¹²⁵⁴ Wie bereits im Beitrittsverfahren festgestellt, führt ein weites Tatbestandsermessen dazu, dass Möglichkeiten für politische Erwägungen und diplomatische Lösungen verbleiben.¹²⁵⁵ Im Zusammenhang mit der Ausübung des Tatbestandsermessens ist die Frage relevant, wie Rat und Europäischer Rat die zur Bewertung notwendigen Tatsachen erheben.¹²⁵⁶ Zunächst wird ein gewisses Maß an Tatsachen durch den Antragssteller vorgebracht. Eine darüber hinaus speziell eingerichtete Institution zur Erhebung von Tatsachen gibt es nicht.¹²⁵⁷ Ein Vorschlag ist daher, sich auf die Expertengruppen internationaler Organisationen und Organe selbiger zu stützen, die sich mit den Werten der Union auseinan-

¹²⁵¹ EU-Kommission KOM (2003) 606 endg., S. 9; *Mangiameli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 31.

¹²⁵² *Kassner*, Die Unionsaufsicht, S. 125.

¹²⁵³ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 316.

¹²⁵⁴ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 316.

¹²⁵⁵ EU-Kommission KOM (2003) 606 endg., S. 6; *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 79.

¹²⁵⁶ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 255 ff.

¹²⁵⁷ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 255 ff.

dersetzen und Berichte zu den Mitgliedstaaten anfertigen.¹²⁵⁸ Zwar beziehen sich die jeweiligen Organisationen stets auf die Rechtsgrundlagen, die den Organisationen selbst zu Grunde liegen. Jedoch können die Erkenntnisse aufgrund der Universalität der Werte und der Tatsache, dass sich die Bestimmung der Kerngehalte ebenfalls auf den Konsens anderer internationaler Organisationen stützt, herangezogen werden. In gewissem Umfang können auch die Erhebungen der Europäischen Grundrechteagentur genutzt werden. Eine weitere Grundlage stellen die Berichte der Venedig-Kommission dar. Ferner verfügt die EU-Kommission, in Anlehnung an ihre Bewertungsfunktion im Beitrittsverfahren, über Tatsachenkenntnis. Für die Mitgliedstaaten, die einer nachbeitrittlichen Konditionalität unterworfen sind, können die Erkenntnisse aus dem Kontroll- und Kooperationsmechanismus herangezogen werden.

Die Tatsachenerhebung wird allerdings durch das Mitwirken mehrerer Institutionen erschwert, da aus der Fülle an Berichten zunächst ein gemeinsamer Konsens gebildet werden muss, auf den sich die Bewertung in einem zweiten Schritt stützen kann. Ferner gibt es, entsprechend der obigen Ausarbeitung, inhaltliche Aspekte im Bereich der Werte der Union, die nicht in dem Umfang durch andere internationale Organisationen abgeprüft werden. Weitergehend mangelt es an Informationen zum praktischen Ablauf der Tatsachenerhebung, da Art. 7 EUV noch nie angewendet wurde.

4. Weitere Beteiligung der Unionsorgane und des Mitgliedstaates im Rahmen der Beschlussfassung

Das Europäische Parlament muss für die Beschlüsse nach Art. 7 Abs. 2 EUV seine Zustimmung zur Beschlussfassung geben. Gemäß Art. 74 e Abs. 4 GO EP kann das Europäische Parlament auch Vorschläge für vorzunehmende Sanktionen oder Änderungen einbringen.¹²⁵⁹ Der Rat fordert den Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme auf. Nimmt der Mitgliedstaat dieses Recht nicht wahr, so ist das Tatbestandsmerkmal durch Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gewahrt.¹²⁶⁰ Dem Mitgliedstaat muss jedoch

¹²⁵⁸ Träbert, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 256 mit Verweis auf Weitere. Zu den entsprechenden Organisationen zählen der EGMR, der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter, der Sachverständigenausschuss zur Prüfung der Einhaltung der Europäischen Sozialcharta, der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, der Ausschuss für Menschenrechte und den Ausschluss von Folter der VN sowie verschiedene Bereichsgruppen der Kommission für Menschenrechte der VN.

¹²⁵⁹ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 35.

¹²⁶⁰ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 37.

ausreichend Zeit eingeräumt werden, sich zu äußern und für den Fall der Äußerung muss diese auch Beachtung finden.¹²⁶¹ Im Anschluss an diese Verfahrensschritte besteht für den Europäischen Rat die Möglichkeit, einstimmig den feststellenden Beschluss über eine schwerwiegende und andauernde Verletzung der Werte des Art. 2 EUV zu fassen.¹²⁶² Diese Entscheidung steht, wie bereits oben angedeutet, im Ermessen des Europäischen Rates.

III. Der Sanktionsbeschluss Art. 7 Abs. 3 EUV und Art. 7 Abs. 4 EUV

1. Initiativberechtigung

Für den Fall eines Sanktionsbeschlusses ist nach Art. 7 Abs. 3 EUV ausschließlich der Rat sowohl initiativ- als auch beschlussberechtigt. Die Beschlussfassung innerhalb des Rates wird gemäß Art. 354 Uabs. 2 AEUV i. V. m Art. 238 Abs. 3 lit. b) AEUV mit einer doppelt qualifizierten Mehrheit gefasst. En détail ist die Zustimmung von 72 % der Mitgliedstaaten, welche mindestens 62 % der Bevölkerung ausmachen, erforderlich.¹²⁶³ Der betroffene Mitgliedstaat wird für die Erfordernisse des Quorums eingerechnet.¹²⁶⁴ Für die Zusammensetzung des Rates zur Vornahme eines Sanktionsbeschlusses werden sowohl die Komposition durch die Staats- und Regierungschefs als auch die Zusammenkunft der Fachminister als zulässig erachtet.¹²⁶⁵ *Kassner* spricht sich aufgrund der Wichtigkeit des gesamten Verfahrens für eine Zusammensetzung durch die Staats- und Regierungschefs aus.¹²⁶⁶ Die Tatsache, dass in der Regel das Einstimmigkeitserfordernis in sonstigen Fällen die Zusammensetzung in Form der Staats- und Regierungschefs erfordert, spricht dafür, dass der Sanktionsbeschluss mit einer doppelt qualifizierten Mehrheit durch den Fachministerrat zu treffen ist. Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV differenzieren ferner zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat. Dies legt ebenfalls nahe, dass

¹²⁶¹ *Stumpf*, in: Schwarze (Hrsg.), EUV, Art. 7 EUV, Rn. 9.

¹²⁶² Gemäß Art. 354 Unterabs. 1 AEUV umfasst das Einstimmigkeitserfordernis, wie bereits oben erwähnt, nicht den betroffenen Mitgliedstaat, da diesem sonst ein Vetorecht zustehen würde, siehe *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 38.

¹²⁶³ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 42.

¹²⁶⁴ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 42.

¹²⁶⁵ Im Überblick dargestellt bei *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 53; *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 162; *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 41.

¹²⁶⁶ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 54.

der Rat in Abs. 3 und 4 in Form der Fachminister zusammentreten soll. Aufgrund des offenen Wortlauts steht es dem Rat jedoch frei, welche Zusammensetzung er wählt.¹²⁶⁷

2. Tatbestandsvoraussetzungen

Ein vorausgehender Feststellungsbeschluss nach Art. 7 Abs. 2 EUV ist für das Setzen von Sanktionsmaßnahmen konstitutiv. Jedoch können auch der Feststellungsbeschluss und die Sanktionsmaßnahme zusammen vorgenommen werden. An dieser Stelle steht dem Rat ein Entschließungsermessen zu.

3. Rechtsfolgenermessen

Indem er generell von der Aussetzung von Rechten spricht, legt sich Art. 7 Abs. 3 EUV zunächst auf keine spezielle Sanktionsmaßnahme fest. Erst im Folgenden wird die Aussetzung von Stimmrechten erwähnt (vgl. Art. 7 Abs. 3 4 HS). Daher ist davon auszugehen, dass ein Auswahlermessen besteht und aus allen dem EUV und dem AEUV resultierenden Rechten ausgewählt werden kann.¹²⁶⁸ Hierzu zählen Teilnahme-, Mitbestimmungs- und Rederechte in den durch die Verträge vorgesehenen Organen.¹²⁶⁹ Ferner ist die Einstellung von Zahlungen im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds denkbar.¹²⁷⁰

Das Auswahlermessen ist jedoch nach Art. 7 Abs. 3, S. 2 EUV eingeschränkt. Der Rat hat die Auswirkungen seiner Sanktionsmaßnahmen auf die natürlichen und juristischen Personen in dem Mitgliedstaat abzuwägen. Dahingehend gilt im Zuge des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dass die Sanktionsmaßnahmen vorrangig den Mitgliedstaat als juristische Person zu treffen haben.¹²⁷¹ An dieser Stelle ist eine möglichst klare Abwägung zwischen den Folgen der Sanktionsmaßnahmen für die Bürger und gleichzeitig der im Bürger- und Unionsinteresse liegenden Wiederherstellung der Wer-

¹²⁶⁷ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 163; ebenso *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 91.

¹²⁶⁸ *Vormizeele*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 14.

¹²⁶⁹ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 43; noch differenzierter *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 167 ff.; *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 825.

¹²⁷⁰ *Verhoeven*, ELRev 23 (1998), S. 217, 222.

¹²⁷¹ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 43 mit Verweis auf *Capotorti*, in: Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacquès (Hrsg.), Komm., Art. 44 EUV, S. 166; *Verhoeven*, ELRev 23 (1998), 223; ebenso *Kassner*, Die Unionsaufsicht, S. 137 f.; *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 826.

tehomogenität zu treffen.¹²⁷² Erkennbar werden das Erfordernis verhältnismäßiger Sanktionen und des besonderen Schutzes der Unionsbürger ebenfalls durch Art. 7 Unterabs. 4 EUV, welcher eine Abänderung der Maßnahmen nach Änderung der Sachlage verlangt.¹²⁷³ Diese beiden Aspekte konkretisieren somit das Erforderlichkeitskriterium im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sind mildere, gleich geeignete Maßnahmen möglich, so muss der Rat diese ausschöpfen und anpassen.

Die Sanktionen dürfen wiederum nicht selbst gegen die Werte des Art. 2 EUV verstoßen, was insbesondere bei einer Suspendierung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments der Fall wäre, da dies zu einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip und zu einer Beeinträchtigung des institutionellen Gleichgewichtes führen würde.¹²⁷⁴ Über den Zeitraum des Bestehens der Sanktionen bleiben alle vertraglichen Pflichten des Mitgliedstaates bestehen.¹²⁷⁵ Innerhalb der Rechtsfolgen stellt sich ferner die Frage, wie weitgehend die Aussetzung der Rechte nach Art. 7 Abs. 3 und 4 EUV sein kann. Im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 EUV ist fraglich, inwiefern das Aussetzen *bestimmter Rechte* auch ein Aussetzen *aller Rechte* umfassen kann.¹²⁷⁶ Dem steht zunächst der Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 EUV selbst entgegen, indem gerade das Erfordernis der Bestimmtheit den Rückschluss darauf zulässt, dass zunächst einzelne und konkrete Rechte erfasst werden und nicht das Aussetzen aller bestimmten Rechte zu einer Gesamtsuspension führen darf.¹²⁷⁷ Dieses Ergebnis ist ferner an Hand der Wahl der Formulierung *bestimmter Rechte* auch in den anderen Sprachfassungen¹²⁷⁸ zu bestätigen. Es dürfen folglich auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 EUV nur einzelne, konkrete Rechte ausgeschlossen werden.¹²⁷⁹ Über die Verschärfungsmöglichkeit des Art. 7 Abs. 4 EUV können dann jedoch auch alle Rechte ausgesetzt werden.¹²⁸⁰

¹²⁷² Kassner, Unionsaufsicht, S. 139 f.

¹²⁷³ I.V. m Art. 4 Abs. 3 EUV Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 43. Hierfür gilt wiederum eine qualifizierte Mehrheit, vgl. Vormizeele, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 7 EUV, Rn. 15.

¹²⁷⁴ Schmahl, EuR 2000, S. 819, 826

¹²⁷⁵ Verhoeven, ELRev 23 (1998), S. 217, 223.

¹²⁷⁶ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 65.

¹²⁷⁷ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 63.

¹²⁷⁸ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 63 mit Verweis auf die italienische, französische und englische Fassung; die spanische Fassung spricht von *determinados derechos* und legt ebenso die oben bezeichnete Auslegung nahe.

¹²⁷⁹ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 63; ebenso Schorkopf, Homogenität in der Europäischen Union, S. 167.

¹²⁸⁰ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 67; 77; Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 54;

4. Zulässigkeit des Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU

Weitergehend stellt sich die Frage, ob ein Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaates möglich ist, sollte sich dieser durch die erfolgten Sanktionen nicht dazu bewegen lassen, zur Einhaltung der Werte zurückzukehren. Fest steht zunächst, dass es für den Ausschluss an einer expliziten Rechtsgrundlage in den Verträgen der Union fehlt. Lediglich ein Austrittsrecht ist seit der Vertragsänderung durch den Lissaboner Vertrag in Art. 50 Abs. 1 EUV vorgesehen.

a. Ausschlussmöglichkeit auf Grundlage des EUV

Ein Ausschlussrecht könnte implizit über andere Normen hergeleitet werden. Zuvor-derst ist Art. 7 EUV selbst in den Blick zu nehmen. Als Rechtsgrundlage werden sowohl Art. 7 Abs. 3 als auch Abs. 4 diskutiert. Art. 7 Abs. 3 EUV kann in einem Erst-Recht-Schluss an die obigen Ausführungen nicht als Ausschlussgrundlage genutzt werden:¹²⁸¹ Wenn schon die Aussetzung aller Rechte nicht über Art. 7 Abs. 3 EUV erfolgen kann, so kann erst recht kein Ausschluss möglich sein. Ferner legt Art. 7 Abs. 3 Uabs. 2 EUV fest, dass die Pflichten des Mitgliedstaates erhalten bleiben sollen. Dies wäre bei einem Aussetzen aller Rechte noch möglich, kann jedoch nach einem Ausschluss keine Relevanz mehr entfalten.¹²⁸² Möglich wäre jedoch ein Ausschluss auf Grundlage von Art. 7 Abs. 4 EUV, der unter die Abänderung der Maßnahmen gegen den Mitgliedstaat zu subsumieren wäre. Ob ein Ausschluss auf Art. 7 Abs. 4 EUV gestützt werden kann, ist anhand der gängigen Auslegungsmethoden zu erörtern.¹²⁸³ Eine Änderung kann vom Wortlaut her grundsätzlich sowohl eine Verschärfung als auch eine Abmilderung der Maßnahmen umfassen.¹²⁸⁴ Präziser gefasst kann eine Abänderung einen Ausschluss als ultima ratio umfassen oder aber als Ändern in den Grenzen des Verbleibs in der EU verstanden werden. Systematisch ausgelegt steht Art. 7 EUV im Kontext mit der Präambel, welche die Integration als ein vorderstes

ebenso *Mangiameli/Saputelli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Rn. 40 mit Verweis auf Atripaldi und Miccù (2004), S. 79-80.

¹²⁸¹ Im Ergebnis ebenso *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 318; ebenso *Beselink*, in: Jakab/Kochenov (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance (Oxford: Oxford University Press Forthcoming) einzeln abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.

¹²⁸² Nach alter Rechtslage zu Art. 7 Abs. 2 EUV, aber weiterhin anwendbar *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 173 f.; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 327.

¹²⁸³ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 67.

¹²⁸⁴ *Schorkopf*, Homogenität in der Europäischen Union, S. 172.

Ziel der Union festlegt. Das Ziel der Integration könnte einem Ausschluss auf den ersten Blick entgegenstehen, da hierdurch eine weitergehende Vertiefung und keine Distanz angestrebt werden.¹²⁸⁵ Ein Staat, der jedoch eine dauerhafte Abkehr von den gemeinsamen Werten der EU anstrebt, ist nicht mehr integrierbar, so dass das Grundziel der Integration nicht mehr erreicht werden kann.¹²⁸⁶ *Hau* hält es jedoch für ausreichend auf Grundlage des Art. 7 Abs. 4 EUV alle Mitgliedschaftsrechte auszusetzen.¹²⁸⁷ Ferner verweist er auf Art. 7 Abs. 3 Uabs. 2 EUV her, der die vertraglichen Verpflichtungen aufrechterhält. Bei einem Ausschluss würde diese Forderung jedoch außer Kraft gesetzt werden. Darüber hinaus geht aus dem Art. 7 Abs. 4 EUV der Grundsatz der Reversibilität hervor, der verlangt, dass die Maßnahmen änderbar oder aufzuheben sind.¹²⁸⁸ Ein Ausschluss stellt jedoch ein endgültiges Mittel dar, das abgesehen von einem neuen Beitritt keine Reversibilität zulässt.

Eine Neuerung im Rahmen des Lissaboner Vertrages stellt die Aufnahme des Austrittsrechts nach Art. 50 EUV dar. Aus der expliziten Aufnahme eines Austrittsrechts und dem Fehlen einer ausdrücklichen Regelung zum Ausschluss erwächst die Annahme, dass ein Ausschluss nicht von den Vertragsschließenden gewollt sei. Im Rahmen des ursprünglichen Konventsentwurfes¹²⁸⁹ sollte der Norminhalt des Art. 7 EUV dem Austrittsrecht unmittelbar vorgeschaltet sein.¹²⁹⁰ Vorgesehen waren die Regelungen des Beitritts in Art. 57 KE, der Sanktionen in Art. 58 KE und des Austritts in Art. 59 KE. Anhand dieser Konzeption ist es möglich, den Ausschluss unter den Aspekt der Sanktionierung zu fassen. Er wäre dahingehend als Gegenstück zum Austritt aus Art. 50 zu sehen. Ebenso ist denkbar, dass durch die Aneinanderreihung eine Steigerung in den Blick genommen wurde, welche mit dem Beitritt beginnend bei Verstößen gegen Art. 2 EUV zu Sanktionen führen kann und als ultima ratio alleinig den Austritt zulassen sollte.

¹²⁸⁵ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 54; *Verhoeven*, ELRev 23 (1998), S. 217, 223; *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 327.

¹²⁸⁶ *Stein*, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), FS zum 85. Geburtstag von Guenther Jaenicke, S. 871, 881.

¹²⁸⁷ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 67; *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 7 EUV, Rn. 54; ebenso *Mangiameli/Saputelli*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 40 mit Verweis auf *Atripaldi und Miccù* (2004), S. 79-80.

¹²⁸⁸ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 72.

¹²⁸⁹ CONV 850/03 Im folgenden abzukürzen als KE.

¹²⁹⁰ CONV 850/03 Art. 58 des Konventsentwurfes 2003 als Sanktionsnorm und Art. 59 EUV als Austrittsklausel.

Die finale Komposition, die den Sanktionsartikel aus diesem Trio herauslöst und ihn an den Beginn der Verträge stellt, erhöht zwar die Rolle der Sanktionsnorm und somit auch der Wertennorm des Art. 2 EUV, entkräftet aber den ersten Gedanken einer Ausschluss-Austritts-Komposition. Vielmehr erscheint die explizite Aufnahme einer Austrittsklausel systematisch gegen einen Ausschluss auf Grundlage von Art. 7 Abs. 4 EUV zu sprechen. Historisch betrachtet, lässt die Regierungskonferenz 1996/97 ebenfalls den Rückschluss zu, dass die Staats- und Regierungschefs einem Ausschluss ablehnend gegenüberstanden.¹²⁹¹ Diese Annahme stand jedoch unter der Bedingung, dass weniger schwerwiegende Mittel bereits zum Erfolg führen,¹²⁹² so dass eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Ausschlusses wiederum als ultima ratio offen bleibt. Hinsichtlich der Komposition des Art. 7 EUV gilt es zu sagen, dass sich diese an den völkerrechtlichen Ausschlussnormen, insbesondere dem Art. 60 WVK, anlehnt, jedoch einen Ausschluss, wie es Art. 60 Abs. 2 WVK vorsieht, nicht übernommen hat. Dies kann zusätzlich als Indiz gewertet werden, dass Art. 7 EUV keinen Ausschluss umfassen sollte.¹²⁹³ Im Zusammenspiel mit der Norm des Art. 329 AEUV, welche die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten regelt, erscheint das Zurückholen eines abtrünnigen Staates als einzige Zielstellung.¹²⁹⁴ Die verstärkte Zusammenarbeit dient gerade einer differenzierten Integration und lässt unterschiedliche Integrationswillen in gewissem Umfang innerhalb der Union zu.¹²⁹⁵ *Hau* schließt seine Untersuchung klassisch mit der teleologischen Auslegung des Art. 7 EUV. In seiner Sinn- und Zweckrichtung diene Art. 7 EUV dem Schutz der Werte und deren Wiederherstellung.¹²⁹⁶ Die Norm sei primär mit Blick auf die Osterweiterung und die noch jungen Demokratien eingeführt worden, um diesen gegenüber eine Mahnwirkung zu erfüllen.¹²⁹⁷ Diese Mahnwirkung schien jedoch auf ein Mehr an Integration und nicht auf einen Ausschluss gerichtet gewesen zu sein. Weitergehend seien im Interesse der Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates und dem Erhalt des Friedens in Europa vor allem die negativen Folgen zu

¹²⁹¹ So herausgearbeitet durch *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 92; die Ergebnisse der Reflexionsgruppe 1994/95 ebenso interpretierend *Sadurski*, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, Sydney Law School Research Paper No. 10/01. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1531393>, zuletzt abgerufen am 09.03.2016.

¹²⁹² *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 92.

¹²⁹³ *Stein*, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), *Liber Amicorum Günther Jaenicke*, S. 871, 877.

¹²⁹⁴ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 77.

¹²⁹⁵ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 77.

¹²⁹⁶ *Klamt*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, S. 319.

¹²⁹⁷ *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 2.*

beachten und daher von einer Ausschlussmöglichkeit Abstand zu nehmen.¹²⁹⁸ Durch einen Ausschluss würde der Mitgliedstaat gerade von seinen Pflichten enthoben, deren Einhaltung angestrebt wird. Von der Zielstellung ausgehend, dass Art. 7 EUV den Mitgliedstaat zu einer Rückkehr der Werteeinhaltung und Reintegration in die Union bewegen soll, erscheint ein Ausschluss letztlich als ungeeignetes und damit unverhältnismäßiges Mittel.¹²⁹⁹ Einzubeziehen ist ebenfalls die Tatsache, dass die Folgen eines Ausschlusses derart gravierend sind, dass er im Sinne der rechtsstaatlichen Anforderungen vorhersehbar und bestimmt sein müsste. Dazu bedürfte es einer ausdrücklichen Regelung oder einer entsprechenden gewohnheitsrechtlichen Praxis.

Das Zustandekommen eines Ausschlusses im Rahmen einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV gilt als sehr unwahrscheinlich, da eine Vertragsänderung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf, inklusive des betroffenen Mitgliedstaates.¹³⁰⁰ Zum aktuellen Zeitpunkt erscheint eine Vertragsrevision generell unwahrscheinlich. Auf Grundlage der europäischen Verträge ist daher kein Ausschluss möglich.¹³⁰¹

b. Ausschlussmöglichkeit basierend auf völkerrechtlichen Grundlagen

Jedoch ist weitergehend ein Ausschluss auf völkerrechtlicher Grundlage in Betracht zu ziehen.¹³⁰² Gegen eine Anwendung des Völkerrechts auf eine Streitigkeit im Bereich des Unionsrechts könnte zunächst Art. 344 AEUV sprechen.¹³⁰³ Dieser verweist die Mitgliedstaaten für Streitigkeiten im Rahmen der Unionsverträge auf die Möglichkeiten des Unionsrechts, bezieht sich allerdings lediglich auf die gerichtliche Streitbeilegung.¹³⁰⁴ Ein Ausschluss auf völkerrechtlicher Ebene wird jedoch nicht durch ein gerichtliches Verfahren, sondern durch eine staatliche Vereinbarung erreicht.

¹²⁹⁸ *Verhoeven*, ELRev 23 (1998), S. 217, 223.

¹²⁹⁹ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 95.

¹³⁰⁰ Siehe mit weiteren Argumenten nach alter Rechtslage *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 58 ff; ebenso *Streinz*, Europarecht, § 3, Rn. 109.

¹³⁰¹ *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 159; *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 171; *Verhoeven*, ELRev 23 (1998), S. 217, 223; *Mangiameli/Saputelli*, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), Treaty of the European Union (TEU), Art. 7 TEU, Rn. 40 mit Verweis auf *Atripaldi und Miccù* (2004), S. 79-80; ebenso ohne eine nähere Analyse, jedoch mit der Forderung nach einer Ausschlussmöglichkeit *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 15, 160; *Bugarič*, Protecting Democracy and the Rule of Law in The European Union: The Hungarian Challenge, LEQS Paper No. 79 (2014), S. 28, abrufbar unter: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.06.2016.

¹³⁰² *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 829.

¹³⁰³ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 38.

¹³⁰⁴ *Athen/Dörr*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 344 AEUV, Rn. 22.

Ferner müssten die Regeln des Völkerrechts anwendbar sein, das heißt Art. 7 EUV darf keine abschließende Regelung darstellen. *Schorkopf* vertritt hierzu, dass den Mitgliedstaaten eine Flucht in das Völkerrecht versagt ist, wenn die EU-Verträge eine konkrete Norm zur Erreichung des Vertragszieles vorsehen.¹³⁰⁵ Für den Fall der Homogenitätsverletzungen sei Art. 7 EUV dahingehend abschließend.¹³⁰⁶

Dem kann entgegen gehalten werden, dass der abschließende Charakter des Art. 7 EUV nur auf die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten bei Verstößen gegen die Homogenitätsanforderungen des Art. 2 EUV bezogen ist und weder weitergehende Verstöße noch weitergehende Maßnahmen als die der Suspendierung als solche erfasst.¹³⁰⁷ Art. 7 EUV wurde vor dem Hintergrund geschaffen und später verändert, ein Sanktionsverfahren rechtssicher zu determinieren und nicht, um der Union bzw. den Mitgliedstaaten die Möglichkeit des Ausschlusses zu nehmen.¹³⁰⁸ Dieser Ansicht ist aber nur unter der Maßgabe zu folgen, dass das Bekenntnis gegen einen Ausschluss explizit in die Norm hätte aufgenommen werden müssen. Allein die Tatsache, dass sich Art. 7 EUV lediglich mit Sanktionierungen unter der Prämisse des Verbleibs des betroffenen Mitgliedstaates in der EU auseinandersetzt, zeigt den grundlegend integrativen Charakter der Norm. Mit Blick auf die bereits dargestellten Argumente im Rahmen der Normenkonzeption und vor allem der die Union generell tragenden verfassungsrechtlichen Leitprinzipien der Loyalität und Solidarität sowie der Zielsetzung einer weiter- und tiefgehenden Integration, ist davon auszugehen, dass Art. 7 EUV an dieser Stelle eine abschließende Regelung darstellt.¹³⁰⁹ Das Aufrechterhalten der Pflichten des Mitgliedstaates

¹³⁰⁵ *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 75; ebenso *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 262 f., die als ultima ratio eine Aufhebungsvertrag durch beide Seiten anerkennt; ebenfalls gegen einen völkerrechtlichen Rückgriff *Everling*, in: Bernard/Geck/Jaenicke/Steinberger (Hrsg.), FS Mosler, S. 173, 173.

¹³⁰⁶ *Schorkopf*, Homogenität in der EU, S. 186; ebenso *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 48.

¹³⁰⁷ *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 23; *Stein*, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), Liber Amicorum Günther Jaenicke, S. 871, 889. Die Möglichkeit eines Entlassungsvertrages im Rahmen des Art. 48 EUV in Betracht ziehend für den Fall eines Dauerkonfliktes in der EU, welcher die Funktionsfähigkeit und Effektivität der Union hemmt: *Schorkopf*, Homogenität in der EU, S. 188 f; sich anschließend *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 226 f, *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 276.

¹³⁰⁸ *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 359.

¹³⁰⁹ *Schorkopf*, Homogenität in der EU, S. 186; ebenso *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 46 ff; 77, 97; *Everling*, in: Bernard/Geck/Jaenicke/Steinberger (Hrsg.), FS Mosler, S. 173, 184; mit der Ansicht, dass der Ausschluss keine Sanktion darstellen darf und im Ergebnis auch einen Ausschluss auf völkerrechtlicher Grundlage ablehnend *Kassner*, Unionsaufsicht, S. 227; a.A *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 31; *Schmahl*, EuR 2000, S. 819, 829 f; *Schweitzer/Hummer/Oberwexer*, Europarecht, Rn. 143 ff; *Folz*, in: Ginther (Hrsg.), 25. Österreichischer Völkerrechtstag, S. 145, 158; *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, S. 281.

tes und damit seiner Mitgliedschaft im Generellen ist ein Ausdruck der Union als Wertegemeinschaft und kein Defizit selbiger.¹³¹⁰

5. Rechtliche Überprüfbarkeit der Maßnahmen basierend auf Art. 7 EUV

Vor dem EuGH rechtlich überprüfbar ist für den Mitgliedstaat gemäß Art. 269 AEUV lediglich das Einhalten der Verfahrensbestimmungen. Somit ist ausgeschlossen, dass der EuGH den Ermessensspielraum des Rates über den materiellen Gehalt des Art. 7 EUV hinaus überprüft und entsprechende frühere Diskussionen zu dieser Thematik haben sich erübrigt.¹³¹¹

Nach Art. 19 Abs. 1, S. 2 EUV ist der EuGH der Wahrer des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts.¹³¹² Art. 269 AEUV stellt in Abgrenzung zu seiner Vorgängernorm Art. 46 lit. e EUV a.F. keine kompetenzbegründende, sondern eine kompetenzbeschränkende Norm dar.¹³¹³ Antragsberechtigt ist lediglich der betroffene Mitgliedstaat, wobei der Antrag nach Art. 269 Abs. 2, S. 1 AEUV einen Monat nach der jeweiligen Feststellung eingereicht werden muss.

C. Das neue Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren

2014 brachte die EU-Kommission ein neues Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren mit dem Ziel auf den Weg, ein Verfahren zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu schaffen, das zwischen den Mitteln des politischen Dialogs und der „nuklearen Option“ des Art. 7 EUV steht.¹³¹⁴ Ferner soll es durch die Häufung von möglichen Verstößen der Mitgliedstaaten gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit in jüngerer Zeit für eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sorgen und die oben beschriebene Lücke wirksam schließen. Ziel des Verfahrens ist es, zusammen mit dem

¹³¹⁰ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 98.

¹³¹¹ *Pache/Schorkopf*, NJW 2001, S. 1377, 1384; *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 285 f; *Hatje*, EuR 2001, S. 143, 173; Befürworter einer weitergehenden Prüfungskompetenz KOM (2003) 606 endg., S. 6. Befürworter einer umfassenden Überprüfbarkeit durch den EuGH, *Closa*, The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance, Robert Schumann Advanced Studies Ausgabe 2015/01, Mai 2015, S. 7, abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35995/GGP_PB_2015_01.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 21.10.2016.

¹³¹² *Puffer-Mariette*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 269 AEUV, Rn. 2.

¹³¹³ *Puffer-Mariette*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 269 AEUV, Rn. 2.

¹³¹⁴ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 2; zur Motivation und Historie des Verfahrens genauer *Griegerich*, in: Calliess (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 499, 525 ff.

Mitgliedstaat eine Behebung des Verstoßes herbeizuführen und eine Anwendung des Art. 7 EUV zu vermeiden.¹³¹⁵ Das Verfahren gliedert sich in drei Stufen. Auf erster Stufe ermittelt die EU-Kommission Tatsachen und sendet gegebenenfalls eine Meinung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit. Auf zweiter Stufe kann die EU-Kommission bei mangelnder Behebung eine Empfehlung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit abgeben und auf letzter Stufe ein Monitoring über den Verlauf der rechtsstaatlichen Lage in den Mitgliedstaaten vornehmen.

I. Rechtsgrundlage des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens

Eine Rechtsgrundlage für das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren wird seitens der EU-Kommission nicht explizit genannt.¹³¹⁶ Zunächst ist es möglich, Art. 17 Abs. 1, S. 2 EUV als Rechtsgrundlage heranzuziehen, welcher der EU-Kommission die allgemeine Hüterfunktion für das Unionsrecht zuschreibt.¹³¹⁷ Für den Bereich des Unionsrechts ist zunächst in Frage zu stellen, ob es sich bei rein innerstaatlichen Angelegenheiten, welche die Werte des Art. 2 EUV betreffen, um Unionsrecht handelt. Dies ist allerdings im Zusammenspiel mit den Ausführungen zur Wirkweise des Art. 2 EUV und seiner Homogenitätsklausel zu bejahen. Alle Ansprüche, welche die Einhaltung der Wertehomogenität betreffen, stellen somit zu hütendes Unionsrecht dar. Insbesondere hat sich die EU-Kommission in ihrer Hüterfunktion für die anderen unionsrechtlichen Bereiche an den Art. 2 und 3 EUV und somit an den Werten und Zielen der Union zu orientieren. Dies bedeutet gleichsam, dass sie die Normen als ihre Orientierungsgrundlage schützen muss. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission auch dafür zu sorgen, dass geeignete Präventivmaßnahmen geschaffen werden, welche die Einleitung von Verfahren mit rechtlich bindenden Konsequenzen weitestgehend verhindern.¹³¹⁸

Präventivmaßnahmen bestehen bereits in Form von Empfehlungen, Stellungnahmen und wechselseitige Kommunikation mit dem betroffenen Mitgliedstaat, welche bereits

¹³¹⁵ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 6.

¹³¹⁶ Dies ebenfalls feststellend *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 160.

¹³¹⁷ Ebenso *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 529. Mit dem Vorschlag, das Verfahren über Art. 352 AEUV zu verabschieden, was jedoch in Anbetracht der bestehenden Befugnisse, wie im Fortgang noch näher dargelegt wird, nicht nötig ist: Meijers Committee in einer Note on the Commission Communication "A new Framework to strengthen the Rule of Law", S. 4, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-meijers-cttee-letter-redding-rule-of-law.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.02.2016; a.A. *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 161; *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV Mitgliedstaaten gegen Österreich, S. 116.

¹³¹⁸ *Martenczuck*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 17 EUV, Rn. 25.

aus dem Beitrittsverfahren bekannt sind.¹³¹⁹ Durch das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren wird aus diesen bereits bestehenden Mitteln ein rechtsförmlicher, konstruktiver Dialog geschaffen.

Neben der Subsumtion unter die Hüterfunktion werden konstruktive Dialogverfahren im Bereich des Art. 2 EUV auch als Vorfeldmaßnahmen zu Art. 7 EUV eingeordnet.¹³²⁰ Der Europäische Rat lehnt eine Kompetenz der EU-Kommission zur Schaffung des Verfahrens jedoch mit der Begründung eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 2 EUV ab und sieht lediglich die intergouvernementale Ebene als zulässiges Gremium an.¹³²¹ Zwar stimmt der Rat der EU-Kommission zu, dass es sich um kein rechtlich bindendes Verfahren handelt, verweist jedoch vorbehaltlich auf die mögliche Konsequenz von Überprüfungsverfahren (Vorabentscheidungsverfahren oder Schadensersatzklagen) vor dem EuGH.¹³²² Ebenso wurde bereits im Rahmen des Frühwarnmechanismus herausgearbeitet, dass dem Rat die Kompetenz für das Fassen verbindlicher und unverbindlicher Empfehlungen im Bereich der Werteverletzung zusteht.

Allein dies proklamiert allerdings keine ausschließliche Kompetenz des Rates zum Formulieren unverbindlicher Empfehlungen im Bereich der Werteverletzungen. Es erscheint daher folgerichtig, dass ein Organ auch unverbindliche Empfehlungen als Mindermaßnahme vornehmen kann, wenn es auch zu verbindlichen Empfehlungen berechtigt ist. Dies schließt nicht die Kompetenz anderer Organe zur Verabschiedung unverbindlicher Empfehlungen aus. Nach Art. 292 S. 4 AEUV ist auch die EU-Kommission berechtigt, Empfehlungen abzugeben. Hieraus wird teilweise eine allgemeine Befugnis der EU-Kommission zur Abgabe von Empfehlungen geschlussfolgert.¹³²³

¹³¹⁹ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 529 f.; mit dem Verweis auf die bereits in der Vergangenheit ohne direkte Festschreibung in den Verträgen festgelegten Verfahren und Dogmen *Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 293 f.

¹³²⁰ Zur alten Rechtslage siehe *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 121 f, aktuell ebenfalls für eine Kompetenz aus Art. 17 Abs.1 Euv i.V.m der Antragskompetenz aus Art. 7 EUV, *Bogdandy/Anpöhler/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283,324; ebenso *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechansim on Democracy, The Rule of law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 11, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016

¹³²¹ Europäischer Rat vom 27.05.2014, Doc. 10296/14; ebenso Britische Regierung UK Government Review of the balance of Competences between the UK and the EU-EU Enlargement (December 2014), para 2.116 ff; abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388422/BoC_EUEnlargement_acc.pdf, zuletzt abgerufen am 22.02.2016.

¹³²² Europäischer Rat vom 27.05.2014, Doc. 10296/14.

¹³²³ *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV, Art. 292 AEUV, Rn. 5, a.A. *Nettesheim*, in: Grabit/Hilff/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, Art. 292 AEUV, Rn. 13 f.

Die Ausgestaltung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens deutet ferner darauf hin, dass es sich um eine Art Annexkompetenz zur Einleitungsbefugnis der EU-Kommission nach Art. 7 Abs. 1 EUV handeln könnte. Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren dient zuvorderst der Verhinderung eines Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV.¹³²⁴ Dementsprechend handelt die EU-Kommission im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Rechtssicherheit, wenn sie den Mitgliedstaat u. a. von der Einleitung eines Sanktionsverfahrens bewahren will.¹³²⁵ Für den Fall eines negativen Verfahrensausgangs, das heißt einer fortschreitenden Werteverletzung, können die Ergebnisse des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens auch als inhaltliche Vorbereitung für ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV gesehen werden. Die EU-Kommission kommt folglich der 2013 getätigten Aufforderung des Rates nach, von ihren Möglichkeiten vollumfänglich Gebrauch zu machen, um die Werte der Union zu schützen.¹³²⁶

II. Abgrenzung zwischen dem Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren und dem Präventivverfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV

Es stellt sich jedoch die Frage, wie sich das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren von dem Präventivverfahren des Art. 7 Abs. 1 EUV unterscheidet.

Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren ist ausschließlich auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit bezogen, während Art. 7 Abs. 1 EUV alle Werte des Art. 2 EUV umfasst.¹³²⁷ Rechtswirkungen können daher ausschließlich für den Bereich der Rechtsstaatlichkeit ergehen. Jedoch sei hierzu auf die Nähe der Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte verwiesen, wie bereits in den vorangegange-

¹³²⁴ Von einer “preparatory stage” sprechend *Closa*, The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance, Robert Schumann Advanced Studies Ausgabe 2015/01, Mai 2015, S. 5, abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35995/GGP_PB_2015_01.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 21.10.2016.; *Bogdandy*, Podiumsdiskussion How to protect European Values, 26.03.2016 in Berlin.

¹³²⁵ *Bogdandy et. al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee, S. 12, (Januar, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 22.02.2016; *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 529 mit dem Verweis, dass die Argumentation des Rates nicht überzeugend und schlecht durchdacht ist; ebenso *Bachmann*, Werte und Vorschriften, Osteuropa, 66. JAHRGANG / HEFT 1–2 / 2016, S. 209, 218 ff.

¹³²⁶ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 530 mit Verweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 06./07.6.2013 para. 9; auch wenn der Juristische Dienst des Rates sich gegen das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren positioniert,

¹³²⁷ *Bogdandy et. al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee, S. 11, (Januar, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 22.02.2016.

nen Kapiteln herausgestellt wurde, so dass gewisse Überschneidungen bestehen können.¹³²⁸

Die EU-Kommission nimmt ferner sowohl innerhalb des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens als auch in Art. 7 EUV schwerwiegende bzw. systembedingte Gefahren in den Blick.¹³²⁹ Bezüglich der Gefahrenschwelle spricht die EU-Kommission im Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren von einer Gefährdung und in Art. 7 Abs. 1 EUV von einer eindeutigen Gefahr. Eine Gefährdung liegt abstrakt unter der Schwelle einer eindeutigen Gefahr und erfasst daher, entsprechend der Darlegung der EU-Kommission, einen dem Art. 7 Abs. 1 EUV vorgeschalteten Bereich.

Es gilt allerdings zu bedenken, dass es sich um fließende und komplexe Vorgänge handelt. Im Rahmen dieser ist es nur schwer möglich, konkret zwischen diesen beiden Stadien der Gefahr zu unterscheiden. Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren scheint als Alternative zu der alleinigen Möglichkeit des Präventivmechanismus oder des Einstiegs in Art. 7 Abs. 2 EUV geschaffen worden zu sein. Der Mitgliedstaat und die EU sollen eine weitere Möglichkeit haben, Verstöße im Dialogverfahren zu beheben. Hinsichtlich der Gefährdungslage spricht daher vieles für eine Überschneidung bzw. einen fließenden Übergang von der letzten Stufe des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens zu Art. 7 Abs. 1 EUV.

Dem Ergebnis des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens kommt für den Fall einer Bestätigung einer Gefährdung und der fehlenden Abhilfe durch den Mitgliedstaat eine quasi feststellende Wirkung zu.¹³³⁰ Diese erfolgt bezüglich Art. 7 Abs. 1 EUV mit dem Unterschied, dass nur die EU-Kommission diese Aussage trifft und kein anderes Organ beteiligt war. Während Art. 7 Abs. 1 EUV die feste Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates vorsieht, eine positive Feststellung trifft und sich daran anschließende Empfehlungen rechtsverbindlich sind, bleibt es im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens bei der Beteiligung der EU-Kommission und bei rechtlich unverbindlichen Folgen.

Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren konkretisiert ferner das Erfordernis des Art. 7 Abs. 1 EUV, welcher einen begründeten Vorschlag der EU-Kommission mit Blick auf

¹³²⁸ Ebenso *Bogdandy et. al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee, S. 11, (Januar, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 22.02.2016.

¹³²⁹ Siehe dazu auch Pressemitteilung der Kommission vom 11.03.2014, die von einem systemischen Zusammenbruch spricht, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12164_de.htm, zuletzt abgerufen am 22.02.2016.

¹³³⁰ *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, ZaöRV 2014, S. 283, 324.

eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung fordert und dient damit einer umfassenden Erfüllung dieses Tatbestandsmerkmals.¹³³¹ Daher ist der EU-Kommission nach einer Gesamtschau aller Argumente die Kompetenz für die Schaffung und Durchführung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens auf Grundlage der Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 EUV, Art. 292 S. 4 AEUV zuzusprechen.¹³³²

III. Ablauf des Verfahrens

1. Tatbestandsvoraussetzungen

Um das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren zu eröffnen, muss eine Bedrohung für den Wert der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat vorliegen.¹³³³ Hierzu sind die im zweiten und dritten Teil der Arbeit herausgestellten Aspekte der Rechtsstaatlichkeit als Tatbestand heranzuziehen.¹³³⁴

Im Gegensatz zum Vertragsverletzungsverfahren erfasst der vorliegende Mechanismus ebenso wie Art. 7 EUV auch rein autonome innerstaatliche Prozesse, die gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit verstoßen.¹³³⁵ Explizit verweist die EU-Kommission auf „*Situationen, welche die Integrität, Stabilität und das angemessene Funktionieren der die Rechtsstaatlichkeit garantierenden Institutionen voraussichtlich systematisch und negativ beeinträchtigen.*“¹³³⁶ Im Fokus stehen, wie bereits im vorhergehenden Kapitel erörtert, die systemischen Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit.

¹³³¹ Closa, The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance, Robert Schumann Advanced Studies Ausgabe 2015/01, Mai 2015, S. 25, abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35995/GGP_PB_2015_01.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 21.10.2016.; Beselink, in: Jakab/Kochenov (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance (Oxford: Oxford University Press Forthcoming) abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.

¹³³² Ebenso Bogdandy, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, im Rahmen eines Vortrages des 70. Juristentages, abrufbar unter: https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016; Democracy Reporting International, Briefing Paper 49, Juni 2014, Towards a new deal for democracy in Europe, S. 1, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=briefing-paper-49-towards-a-new-deal-for-democracy-in-europe-2, zuletzt abgerufen am 22.08.2016; mit dem Verweis, dass es hierzu einer sehr extensiven Auslegung der genannten Normen bedarf, Griegerich, Verfassungshomogenität, Verfassungsautonomie und Verfassungsaufsicht in der EU, in: Callies (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 499, 535 ff; Schmahl, in: Callies (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 834, 854.

¹³³³ Ablauf im Detail einsehbar in COM (2014) 158 final, S. 7 ff., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf, zuletzt abgerufen am 08.01.2015.

¹³³⁴ Siehe dazu S. 74 ff; 129 ff. der Arbeit.

¹³³⁵ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 5.

¹³³⁶ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 7.

Als zu gefährdende Objekte führt die EU-Kommission exemplarisch die politischen, institutionellen und/oder gesetzlichen Ordnungen eines Mitgliedstaates als solche, seine verfassungsrechtliche Struktur, die Gewaltentrennung, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter, oder falls ein solches existiert, das verfassungsgerichtliche System als Ganzes an.¹³³⁷ Zur Erhebung der Fakten für die tatbestandliche Subsumtion greift die EU-Kommission nicht nur auf eigene Ressourcen zurück, sondern will explizit u. a. die Europäische Grundrechteagentur, die Venedig-Kommission und andere Organisationen einbeziehen.¹³³⁸ Die Verletzungen müssen zunächst ein quantitatives Element aufweisen, da systemische Verletzungen keine einmalige Verletzung erfassen, sondern auf strukturelle Verletzungen abzielen, die ein Muster ergeben.¹³³⁹ Wie die EU-Kommission das Merkmal der Bedrohung definiert, ist nicht klar. Jedoch wird aus der dem Art. 7 Abs. 1 EUV vorgeschalteten Natur deutlich, dass es sich um ein Stadium vor der eindeutigen Gefahr einer Verletzung der Werte des Art. 7 Abs.1 EUV handeln muss.¹³⁴⁰ Dementsprechend ist davon auszugehen, dass das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren beginnen muss, bevor anfängliche schwerwiegende Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit als sehr wahrscheinlich und bald eintretend zu qualifizieren sind, so wie es für Art. 7 Abs. 1 EUV der Fall sein muss. Es geht daher um klare Indikatoren, die zu einem systemischen Defizit im Bereich der Rechtsstaatlichkeit führen können, aber abstrakt noch unter der oben bezeichneten Schwelle stehen. Der Übergang zu Art. 7 Abs. 1 EUV ist an dieser Stelle fließend und in der praktischen Analyse nicht klar abgrenzbar. Resultiert keine Lösung aus dem Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren, so dient es ebenfalls der Aktivierung des Art. 7 Abs. 1 EUV.¹³⁴¹ Daher besteht die Möglichkeit, dass auch bereits eindeutige Gefahren einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens betrachtet werden. Somit kann es auch zu einer Überschneidung der Schutzbereiche beider Verfahren kommen.

¹³³⁷ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 7.

¹³³⁸ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 7. Die Einbeziehung begrüßend u. a. aufgrund der Tatsache, dass die Probleme unionsintern und damit loyal gelöst werden, *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 532.

¹³³⁹ *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 155.

¹³⁴⁰ Siehe dazu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_de.htm, zuletzt abgerufen am 13.05.2016.

¹³⁴¹ Siehe hierzu die Argumentation im Rahmen der Rechtsgrundlage.

2. Stufe 1: Dialog mit dem Mitgliedstaat

Erhält die EU-Kommission Kenntnis von Prozessen in einem Mitgliedstaat, die in einem Konflikt mit dem Wert der Rechtsstaatlichkeit stehen könnten, so ermittelt sie in einem ersten Schritt die Fakten zu diesen Vorgängen.¹³⁴² Bestehen Indizien für eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit, so tritt die EU-Kommission mit dem Mitgliedstaat in einen Dialog ein.

Erster Schritt des Dialoges ist das Übersenden einer „Meinung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit“ an den betroffenen Mitgliedstaat, auf welche dieser reagieren kann.¹³⁴³

Seitens des Mitgliedstaates wird erwartet, dass er seiner Pflicht zur Kooperation aus Art. 4 Abs. 3 EUV nachkommt und keine irreversiblen Maßnahmen in den betroffenen Bereichen vornimmt.

3. Stufe 2: Die Empfehlung der EU-Kommission

Falls sich der Konflikt nicht bereits durch den gegenseitigen Austausch lösen lässt, gibt die EU-Kommission eine Empfehlung¹³⁴⁴ zur Behebung der systemischen Verletzungen ab. Hierzu erklärt die EU-Kommission explizit, welche Rechtsstaatlichkeitsaspekte durch welche Maßnahmen oder welches Unterlassen verletzt werden und fordert den Mitgliedstaat auf, diese Verletzungen in einer angemessenen Zeit zu beheben. Soweit seitens des Mitgliedstaates offene Fragen zu den Empfehlungen der EU-Kommission bestehen, besteht ein Auskunftsrecht.¹³⁴⁵ Falls möglich und angezeigt, formuliert die EU-Kommission konkrete Vorschläge zur Behebung der Verletzung. Die Empfehlung bezieht sich auf alle Beweise, die im Vorhinein erhoben wurden und es gilt, zu jeder Zeit, das Recht der Anhörung des Mitgliedstaates zu neu aufkommenden Anschuldigungen zu wahren.¹³⁴⁶

¹³⁴² Unter Nutzung der bereits benannten Organisationen EU-Kommission COM (2014) 158 final.

¹³⁴³ Die einseitigen Mitteilungen der EU-Kommission werden offengelegt, während die gegenseitigen Dokumente zum Erreichen eines Konsenses als vertraulich eingestuft werden und daher unter Verschluss bleiben. Hierzu ist jedoch der erfolgreiche Antrag *Laurent Pechs* einzubeziehen, der nach Erreichen der zweiten Stufe im Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren einen erfolgreichen Informationsfreiheitsantrag gestellt hat, der wiederum zur Veröffentlichung der Meinung führte, siehe dazu: <https://euobserver.com/political/134681>, zuletzt abgerufen am 01.09.2016.

¹³⁴⁴ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 9; Die Empfehlungen werden wiederum öffentlich gemacht.

¹³⁴⁵ *Hau*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 123.

¹³⁴⁶ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 9.

4. Stufe 3: Weiterverfolgung der Empfehlung der EU-Kommission

In einem letzten Schritt überwacht die EU-Kommission die Umsetzung ihrer Empfehlungen in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament und entsprechenden dritten Parteien, die bereits im Rahmen der Erhebung des Problems hinzugezogen werden können.¹³⁴⁷ Für den Fall, dass seitens des Mitgliedstaates keine ausreichende Behebung der Verstöße erfolgt, behält sich die EU-Kommission die weiteren Schritte nach Art. 7 EUV vor.¹³⁴⁸

D. Defizite der Sanktionsverfahren

Um die verschiedenen Sanktionsverfahren abschließend bewerten zu können, gilt es nochmals die Situation, in der Sanktionen notwendig werden, aufzuzeigen.

Sanktionen sind in den Fällen anzudenken, in denen ein Mitgliedstaat persistent die Einhaltung von Unionsrecht, für den vorliegenden Fall von Art. 2 EUV, verweigert. Es handelt sich um einen Mitgliedstaat, welcher die Werte des Art. 2 EUV in schwerer und dauerhafter Weise verletzt und demgemäß einen geminderten Integrationswillen aufweist. Hierbei bestand schon zu Beginn der Europäischen Gemeinschaft das Problem, dass sich die Union an der Schnittstelle zwischen Politik und Recht befindet und der politische Wille eines Mitgliedstaats letztlich nicht einklagbar ist.¹³⁴⁹

Daher stellt sich im Bereich der Defizite die Frage nach der Effektivität der rechtlichen Ausgestaltung der Sanktionsmechanismen. *Heidig* formuliert hierzu, dass sich eine Sanktion daran messen lassen muss, wie groß ihr Abschreckungsfaktor allein durch ihr Bestehen ist.¹³⁵⁰ Hierzu ist zu ergänzen, dass nicht nur das Bestehen einer Sanktion und daraus möglicherweise folgenden Belastungen für den Mitgliedstaat zu betrachten sind, sondern ebenso die Möglichkeiten, die dem Sanktionierenden, vorliegend der Union, bleiben, um diese Sanktionen *ultima ratio* umzusetzen.

¹³⁴⁷ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 9.

¹³⁴⁸ EU-Kommission COM (2014) 158 final, S. 9.

¹³⁴⁹ *Kaiser*, EuR 1966, S. 4, 19.

¹³⁵⁰ *Heidig*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedstaaten, S. 209.

I. Defizite des Vertragsverletzungsverfahrens

Ein schwerwiegendes Defizit des Vertragsverletzungsverfahrens ergibt sich daraus, dass sein Anwendungsbereich in der Praxis auf eine spezifische Verletzung von Unionsrecht beschränkt ist. Dies hat zur Folge, dass die Möglichkeiten der EU-Kommission und des EuGH gegen einen die Werte verletzenden Mitgliedstaat vorzugehen, an dieser Stelle durch die aktuelle Verfahrenspraxis begrenzt sind.¹³⁵¹ Anhand der herausgearbeiteten Unbestimmtheit der Tatbestände der Werte erscheint die Schwierigkeit, sich auf die Werte des Art. 2 EUV als Rechtsgrundlagen zu berufen, nachvollziehbar.¹³⁵² Bislang wurden daher weder seitens der Unionsorgane noch der Mitgliedstaaten Anstrengungen unternommen, um das Vertragsverletzungsverfahren für den Fall von Werteverletzungen direkt anwendbar zu machen.¹³⁵³

II. Defizite des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV

Trotz des in Art. 7 Abs. 1 EUV eingefügten Präventivverfahrens ist Art. 7 EUV noch nie zur Anwendung gekommen. Die Defizite im Normbereich des Art. 7 EUV erschweren dessen Anwendung. Gemeinhin wird Art. 7 EUV daher als „nukleare Option“ bezeichnet,¹³⁵⁴ welcher politisches Sprenggut in sich trägt.¹³⁵⁵ Aus dieser Formulierung wird deutlich, dass Art. 7 EUV stets als *ultima ratio* angesehen wird und aufgrund seiner hohen Anforderungen im Rahmen der tatbestandlichen und prozessualen Voraussetzungen¹³⁵⁶ auch nur schwer bis gar nicht zur Anwendung kommen kann.¹³⁵⁷

¹³⁵¹ Börzel, Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?; MAXCAP Working Paper Series No. 9 (2015), S. 16; Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 519; ebenso Pech et. al, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 37, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹³⁵² Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 519; siehe dazu Kapitel 2 und die Abgrenzung zwischen Werten und Prinzipien, S. 15 f. der Arbeit.

¹³⁵³ Vorschläge hierzu gibt es im Bereich der Lösungsansätze durch Lane-Scheppele und Kochenov, siehe dazu nächsten Abschnitt.

¹³⁵⁴ ALDE Gruppe, The EU Democratic Governance Pact, abrufbar unter: <https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2015/01/ALDE-Democratic-Governance.pdf>, zuletzt abgerufen am 01.12.2015; ebenso José Manuel Baroso der im englischen Original von einer nuclear option spricht und in der deutschen Übersetzung ist von einer radikalen Option die Rede, siehe dazu: State of the Union Address 2013, 11.09.2013, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm, zuletzt abgerufen am 01.12.2015.

¹³⁵⁵ Hau, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, S. 80.

¹³⁵⁶ Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 516.

¹³⁵⁷ Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 516; EPRS, Briefing März 2015, Member States and the Rule of Law, S. 5, abrufbar unter:

Die Häufung unbestimmter Rechtsbegriffe im Bereich des Art. 2 EUV und des Art. 7 EUV begründet ein weites Tatbestandsermessen der beteiligten Organe und öffnet das Tor für politische Erwägungen.¹³⁵⁸ Diese sind zwar durchaus notwendig und spiegeln den Charakter der EU als politische Union wider, jedoch begünstigen sie ebenfalls eine Nichtanwendung.

Eines der wesentlichsten Defizite aus rechtlicher Sicht ist das Entschließungsermessen aller Initiativberechtigten, welches die Einleitung des Verfahrens eindeutig von einem bestehenden politischen Willen abhängig macht.¹³⁵⁹ Die berechtigten Organe und die Mitgliedstaaten müssen zunächst selbst entscheiden, ob sie eine Gefahr für eine schwerwiegende Verletzung oder gar das Bestehen einer Verletzung sehen. Sie sind dazu an keine klaren Benchmarks gebunden, welche eine Einleitung des Sanktionsverfahrens vorschreiben. Daraus resultiert ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit.

Hinzu kommt, dass das Handeln der Mitgliedstaaten in der *causa Österreich* entscheidend zu der aktuellen Situation geführt hat, in welcher die Mitgliedstaaten aufgrund politischer Motive vor der Aktivierung eines Sanktionsmechanismus zurückschrecken.¹³⁶⁰

Die damals teilweise voreilig gemachten Fehler sollen nicht wiederholt werden. Hieran lassen sich zumindest Teilursachen für den fehlenden politischen Willen ausmachen, zumindest Art. 7 Abs. 1 EUV in notwendigen Fällen zu aktivieren.

Darüber hinaus wird durch das Einstimmigkeitserfordernis für einen Beschluss nach Art. 7 Abs. 2 EUV und das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für Art. 7 Abs. 3 EUV eine sehr hohe Hürde für den Einsatz des Sanktionsmechanismus gesetzt, welche seitens der Mitgliedstaaten so gewollt war.¹³⁶¹

Jedoch sind nicht nur die tatbestandlichen Voraussetzungen schwer greifbar, auch die Unklarheiten über die möglichen Sanktionen und deren Anforderungen lassen den

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹³⁵⁸ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 271; *Hüllen/Börzel*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB Working Paper Series Nr. 56 (2013), S. 19, abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.

¹³⁵⁹ *Pinelli*, Protecting the Fundamentals, FEPS Paper (2012), S. 6, abrufbar unter: <http://www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/protecting%20the%20fundamentals.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.02.2016; *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EU Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 7.

¹³⁶⁰ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 272.

¹³⁶¹ *Sadurski*, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, Sydney Law School Research Paper No. 10 (2001), S. 10, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1531393>, zuletzt abgerufen am 09.02.2015.

Sanktionsmechanismus als „stumpfes Schwert“ erscheinen.¹³⁶² Im Bereich der Sanktionierung erscheint z. B die Maßnahme der Suspendierung von Rechten zur Behebung rechtsstaatlicher Defizite ungeeignet, um institutionelle Defizite zu beheben.¹³⁶³ Müller fasst hierzu zusammen, dass es sich lediglich um eine „moralische Quarantäne“ handle, die letztlich auf der Hoffnung basiert, dass der Mitgliedstaat einlenkt.¹³⁶⁴ Nicht außer Acht zu lassen ist ferner, dass Sanktionen eine Verstärkung der internen Unterstützung der Bevölkerung gegenüber ihrer werteverletzenden Regierung und Resentiments gegenüber der EU provozieren können.¹³⁶⁵ Jedoch besteht auch die Möglichkeit, dass Sanktionen zur Vornahme von Maßnahmen seitens der Regierung führen können.¹³⁶⁶ Beide Aspekte sind im Rahmen des Ermessens zu berücksichtigen. Ein weiteres Defizit liegt in der fehlenden umfassenden Justiziabilität der Maßnahmen des Rates auf Grundlage von Art. 7 EUV.¹³⁶⁷ Ebenfalls ist unverständlich, warum das Europäische Parlament im Zuge der Stärkung seiner Position im Rahmen des Lissaboner Vertrages keine Initiativbefugnis im Rahmen des Art. 7 Abs. 2 EUV bekommen hat.¹³⁶⁸ Sein Aktionismus in Fragen der Werteeinhaltung scheint eine solche jedenfalls zu rechtfertigen.¹³⁶⁹ Jedoch sind die Möglichkeiten der Aufforderung der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten in Betracht zu ziehen, die dem Parlament nach der Regel 83 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Europäischen Parlaments zustehen.¹³⁷⁰ Diese Norm sieht für die Abstimmung im Europäischen Parlament eine 2/3-Mehrheit vor, die

¹³⁶² Stein, in: Götz/Selmer/Wolfrum (Hrsg.), Liber Amicorum Günther Jaenicke, S. 871, 898. Mit der Formulierung, dass Art. 7 EUV zur Unbrauchbarkeit verdammt sei: Müller, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 152; Folz, in: Ginther (Hrsg.), 25. Österreichischer Völkerrechtstag, S. 145, 150.

¹³⁶³ Bogdandy/Ionannidis, ZaöRV 2014, S. 283, 312.

¹³⁶⁴ Müller, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 148.

¹³⁶⁵ EPRS, Briefing März 2015, Member States and the Rule of Law, S. 4, abrufbar unter:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹³⁶⁶ Weisenbericht, S. 31, abrufbar unter:

<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/weisenbericht.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.10.2015.

¹³⁶⁷ Griller, The Treaty of Amsterdam, S. 184, Folz, in: Ginther (Hrsg.), 25. Österreichischer Völkerrechtstag, S. 145, 151.

¹³⁶⁸ EPRS, Briefing März 2015, Member States and the Rule of Law, S. 7, abrufbar unter:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹³⁶⁹ Siehe dazu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 03.07.2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)), ABl. C 75 vom 26.02.2016, S. 52–78; Bonelli. Safeguarding Values in the European Union: The European parliament, Article 7 and Hungary, SOG-WP 28 (2015), S. 21, abrufbar unter: [http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 22.03.2016.

¹³⁷⁰ Bonelli. Safeguarding Values in the European Union: The European parliament, Article 7 and Hungary, SOG-WP 28 (2015), S.17, abrufbar unter:

[http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 22.03.2016.

mindestens von der Hälfte aller Abgeordneten gefunden werden muss. Dieses Mehrheitserfordernis für die Einleitung des Verfahrens ist sehr hoch und macht eine Initiative gegenüber den anderen EU-Organen durch das Europäische Parlament sehr unwahrscheinlich. Gleiches würde für eine direkte Initiativbefugnis gem. Art. 354 Abs. 4 AEUV gelten. Andererseits steht dem Europäischen Parlament auch eine Initiativbefugnis im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 EUV zu, von der sie aufgrund der hohen Mehrheitsanforderungen, ebenso wie die anderen Organe, bisher keinen Gebrauch gemacht hat.

III. Defizite des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens

Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren muss unter der Zielsetzung betrachtet werden, als Schnittstelle zwischen dem Vertragsverletzungsverfahren und Art. 7 EUV zu fungieren. Diesbezüglich versucht das Verfahren zunächst, das Prinzip des „naming and shamings“ effektiv umzusetzen. Durch die Aufmerksamkeit, welche das Verfahren und die entsprechenden Berichte in der Öffentlichkeit erhalten, erwächst zunächst Druck auf den betroffenen Mitgliedstaat.¹³⁷¹ Ziel des Verfahrens ist eine Behebung der Gefährdung, was durch einen geregelten Dialog unter dem Druck des „naming and shamings“ gegenüber einem Mitgliedstaat erreicht werden soll, der sich ganz bewusst und tiefgreifend gegen die Einhaltung der Werte gestellt hat.¹³⁷² Diese Konzeption erscheint vor allem unter der Maßgabe der stark ablehnenden Haltung des Mitgliedstaates gegenüber der Einhaltung der Werte nicht erfolgsversprechend.¹³⁷³ Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren kann, wie alle anderen Verfahren, zu verstärkten Ressentiments gegenüber der EU und einer weitergehenden Aushöhlung der Wertegewährleistung führen.¹³⁷⁴ Diese möglichen Folgen sind bei der Einleitung des Verfahrens unter der Prämisse, dass die einsetzbaren Mittel im Verfahren nur schwachen Druck ausüben können, einzubeziehen. Ebenfalls ist das „naming and shaming“ Prinzip als Druckmechanismus da-

¹³⁷¹ Hierzu ist ferner die Analyse zu Polen im 6. Kapitel der Arbeit einzubeziehen.

¹³⁷² *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 532.

¹³⁷³ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11, (2015) 3, S. 512, 532; Meijers Committee in einer Note on the Commission Communication “A new Framework to strengthen the Rule of Law”, S. 2, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-meijers-cttee-letter-reding-rule-of-law.pdf>, zugeletzt abgerufen am 25.02.2016; *Müller*, *The Commission gets the point – but not necessarily the instruments*, *VerfBlog*, 2014/3/15, <http://verfassungsblog.de/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2016.

¹³⁷⁴ *Schöpflin*, *EU Law and Politics: the Rule of Law Framework*, *VerfBlog*, 2016/2/28, <http://verfassungsblog.de/eu-law-and-politics-the-rule-of-law-framework/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20160229-095307>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

hingehend zu relativieren, dass ein Großteil der Kommunikation zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat nicht veröffentlicht wird und nur aus der eventuell zustande kommenden Empfehlung der EU-Kommission die Hauptpunkte des Verfahrens erkennbar werden.¹³⁷⁵

Kochenov und Pech bemängeln im Rahmen der tatbestandlichen Definition das Fehlen dreier Subkomponenten der Tatbestandsmerkmale der Rechtsstaatlichkeit in Form des Bestimmtheitsgrundsatzes, des Vertrauensschutzes und des Verhältnismäßigkeitsprinzips.¹³⁷⁶ Den Bestimmtheitsgrundsatz und den Vertrauensschutz kann man, wie es auch im Rahmen der Analyse des Art. 2 EUV getan wurde, unter den Oberbegriff der Rechtssicherheit fassen. Das Fehlen des Verhältnismäßigkeitsprinzips erklären die Autoren mit der Tatsache, dass dieser im Bereich des britischen Verwaltungsrechts nur eingeschränkt genutzt werde.¹³⁷⁷ Seine grundsätzliche Geltung ist jedoch entsprechend der bereits geführten Analyse nicht hinwegzudenken, so dass davon auszugehen ist, dass die EU-Kommission für den Fall eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch auf das vorliegende Verfahren zugreifen würde.

Darüber hinaus ist das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren dem Wortlaut nach ausschließlich auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit anwendbar, auch wenn die EU-Kommission den Legalitätsaspekt weiter versteht und einen „transparenten, verantwortungsvollen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess fordert.“¹³⁷⁸ Wenngleich die EU-Kommission daher entsprechend der in Kapitel 2 und 3 herausgearbeiteten Kriterien eine breite Rechtsstaatlichkeitsdefinition verfolgt, so werden dadurch nicht alle Aspekte der Demokratie und des Schutzes der Menschenrechte abgedeckt.¹³⁷⁹ Sollte sich diese Intention der EU-Kommission bestätigen, so ist es anzuraten, hier eine Erweiterung der Bezeichnung vorzunehmen und das Verfahren somit auf alle Werte des Art. 2 EUV auszudehnen. An dieser Stelle dürfen Fehler in Form mangelnder Präzisie-

¹³⁷⁵ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 533. Daher für eine Veröffentlichung jeglicher Kommunikation *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 151, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹³⁷⁶ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 523.

¹³⁷⁷ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 523.

¹³⁷⁸ *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, S. 8, zuletzt abgerufen am 01.03.2016. Der Ansicht, dass die Werte Demokratie und Schutz der Menschenrechte mit umfasst sein können, *Griegerich*, in: Calliess (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 499, 529.

¹³⁷⁹ Für eine noch weitere Rechtsstaatlichkeitsdefinition, wenn es bei dem Fokus auf Rechtsstaatlichkeit bleiben soll. *Democracy Reporting International*, Briefing Paper 49, Juni 2014, Towards a new deal for democracy in Europe, S. 1, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=briefing-paper-49-towards-a-new-deal-for-democracy-in-europe-2, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

nung, so wie es im Beitrittsverfahren der Fall war, nicht wiederholt werden.¹³⁸⁰ Im Bereich der Tatbestandsmerkmale fehlt es an einer klaren Definition einer systemischen Gefährdung. Eine Abgrenzung zu der bereits bekannten systemischen Verletzung des Art. 7 EUV wird nicht vorgenommen.¹³⁸¹

In Frage zu stellen ist darüber hinaus die ausschließliche Initiativkompetenz der EU-Kommission, welche zumindest durch ein Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten oder anderer Unionsorgane ausgewogener hätte gestaltet werden können.¹³⁸² Es erscheint seitens der EU-Kommission vor allem mit Blick auf die Kritik des Rates jedoch nachvollziehbar, keine Ausweitungen der Kompetenzen für andere Organe oder die Mitgliedstaaten geschaffen zu haben. Der Verweis auf das Fehlen einer expliziten Rechtsgrundlage und das Agieren aus den allgemeinen Kompetenzen heraus wird die EU-Kommission vermutlich zu einer alleinigen Initiativbefugnis veranlasst haben. Jedoch wäre im Sinne einer Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten und für eine höhere Legitimität des Verfahrens eine Einbeziehung weiterer oben benannter Akteure wünschenswert gewesen.¹³⁸³

Das Verfahren schafft es letztlich, die Diskussion um die Werte des Art. 2 EUV, vorrangig der Rechtsstaatlichkeit, und auch die Option des Art. 7 EUV in den Vordergrund zu rücken. Die fehlende automatische Überleitung bei negativem Ausgang des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens zu Art. 7 Abs. 1 oder Abs. 2 EUV ist jedoch abschließend zu bemängeln. Hierdurch könnte ein erhöhtes Maß an Druck zur Einigung bereits auf Stufe des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens auf den Mitgliedstaat entstehen.¹³⁸⁴

¹³⁸⁰ Mit der Forderung, dass zumindest auch die Werte der Demokratie und des Schutzes der Menschenrechte umfasst sein sollten, *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, S. 8, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹³⁸¹ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 533; ebenso *Meijers Committee* in einer Note on the Commission Communication “A new Framework to strengthen the Rule of Law”, S. 1, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-meijers-cttee-letter-reding-rule-of-law.pdf>, zugeletzt abgerufen am 25.02.2016; *Democracy Reporting International*, Briefing Paper 49, Juni 2014, Towards a new deal for democracy in Europe, S. 5, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/?dri_publications=briefing-paper-49-towards-a-new-deal-for-democracy-in-europe-2, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.

¹³⁸² *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 533.

¹³⁸³ *Meijers Committee* in einer Note on the Commission Communication “A new Framework to strengthen the Rule of Law”, S. 2, abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-meijers-cttee-letter-reding-rule-of-law.pdf>, zugeletzt abgerufen am 25.02.2016.

¹³⁸⁴ Für eine solche automatische Überleitung Europäisches Parlament, Bericht über die Situation der Grundrechte in der EU 2013-2014, (2014/2254 (INI)), Rn. 9 (d), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0286+0+DOC+PDF+V0//EN>, zuletzt abgerufen am 31.03.2016; zumindest für eine verstärkte Inblicknahme des Art. 7 EUV nach Scheitern des Verfahrens *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and

IV. Ergebnis

Nach der Analyse der Sanktionsmechanismen und ihrer Defizite zeigt sich, dass die Union ihrem Anspruch, eine Werteordnung zu sein, nicht bis ins letzte Detail gerecht wird. Es mangelt an einer effektiven Überprüfungsmöglichkeit der Werteeinhaltung in den Mitgliedstaaten. Übergreifend bleibt das Defizit der Durchsetzung der Werte für alle hier diskutierten Verfahren bestehen. Damit ist nicht ausschließlich die Möglichkeit des Einsatzes von Zwang gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat gemeint, sondern das tatsächliche Wiederherstellen einer wertegewährleistenden Situation in dem betroffenen Mitgliedstaat.¹³⁸⁵ In Anbetracht der Tatsache, dass die EU mit einem integrationsunwilligen Mitgliedstaat konfrontiert sein kann, sind neue Wege als die bisher vorgezeichneten erforderlich.¹³⁸⁶

Das Fehlen einer einheitlichen Festschreibung aller tatbestandlichen Kerngehalte der Werte des Art. 2 EUV hat seine direkten Auswirkungen auf das Beitrittsverfahren und in einem zweiten Schritt auf die Sanktionsverfahren. Die Unsicherheiten über die tatbestandlichen Merkmale der Werte, deren Einhaltung letztlich zu überprüfen ist, stellt dabei das primäre Defizit des gesamten Wertesystems der EU dar.

Erschwert wird die Gewährleistung einer Werteunion, welche neben der möglichen Einhaltung der Werte auf Unionsebene, vor allem auch die innerstaatliche Einhaltung umfasst, durch die hohen Anforderungen des Art. 7 EUV, der bis dato die einzige Regelung mit wahrhaftem Sanktionscharakter darstellt. Das Prinzip des Dialoges und der sanften Druckmechanismen wird durch das Vertragsverletzungsverfahren und vor allem durch das neue Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren in breiterem Umfang gewährleistet. Jedoch sind auch hier mit Blick auf eine umfassende Umsetzung des Art. 2 EUV Lösungen zu finden, die auf alle Werte anwendbar sind. Dass es letztlich an einem anwendbaren Mechanismus mangelt, der auch schwerwiegendere Sanktionen als das „*naming and shaming*“ zulässt, zeigt sich mit Blick auf persistente und europaskeptische

fundamental rights, Annex I, S. 151, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹³⁸⁵ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 528; *Bugarič*, Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, LEQS Paper No. 79 (2014), S. 5, abrufbar unter:

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.06.2016; *Griegerich*, in: Calliess (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 499, 514.

¹³⁸⁶ *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 528. Das Charakteristikum der non-compliance und einer antieuropäischen Haltung tritt vor allem im Rahmen der aktuellen Flüchtlingskrise immer mehr zu Tage (24.02.2016); mit dieser Forderung ebenfalls „Future of Europe Group“, Bericht abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf, zuletzt abgerufen am 31.08.2016.

Länder als fatales Defizit. Das in diesem Sinne entstandene „Kopenhagen Dilemma“,¹³⁸⁷ das die Überprüfung der Werte des Art. 2 EUV im Beitrittsverfahren vorsieht, jedoch nach dem Beitritt kein entsprechendes Pendant findet,¹³⁸⁸ ist schnellstmöglich zu beheben. Es bedarf eines kohärenten, wehrhaften Systems, das neben der Übereinstimmung von vorbeitrittlichen und nachbeitrittlichen Anforderungen auch eine Abstimmung zwischen den Unionsorganen untereinander und mit anderen internationalen Organisationen erfordert.¹³⁸⁹

E. Lösungsvorschläge zur Verbesserung der Sanktionsverfahren und zur generellen Einhaltung der Werte des Art. 2 EUV

Im Rahmen der durchgeführten Analyse hat sich gezeigt, dass das aktuelle Sanktionssystem defizitär ausgestaltet ist, doppelte Standards setzt und nur unzureichend umgesetzt werden kann.¹³⁹⁰ In Anbetracht der Fülle der hierzu bestehenden Lösungsansätze¹³⁹¹ und der bereits geschaffenen Maßnahmen durch die Unionsorgane werden sich nachfolgende Überlegungen auf die meistdiskutierten Ansätze beschränken.

Dazu zählt neben dem bereits analysierten Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren der EU-Kommission der neue Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates.

Im Rahmen der Literatur sind die rechtlichen Vorschläge einer Umgekehrten-Solange-Theorie durch *Bogdandy et al.* und das systemische Vertragsverletzungsverfahren *Lane-Scheppeles* sowie die Anknüpfungen *Kochenovs* hieran zu betrachten. Als politisch orientiertes Pendant liegt der Fokus auf dem unter anderem durch *Müller* vorgebrachten Vorschlag der Schaffung einer Kopenhagen Kommission.

Hierzu ist es übergreifender Konsens, dass zur Verbesserung der aktuellen Situation Lösungsvorschläge notwendig sind, die zunächst keine Vertragsänderung vorsehen, da ei-

¹³⁸⁷ Der Begriff wird mittlerweile vielfältig benutzt, siehe u.a. *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of Law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016; *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 149; *Viviane Reding*, Rede vom 22.04.2013, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-348_de.htm, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.

¹³⁸⁸ Die in Kapitel 4 festgestellte Ineffizienz des Kooperations- und Kontrollmechanismus ist einzubeziehen.

¹³⁸⁹ *Pech et al.*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 114, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹³⁹⁰ *Bogdandy/Antpöhler/loannidi.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹³⁹¹ Eine gelungene Übersicht ist hierzu bei *Kochenov/Pech*, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 526 f zu finden; ebenso *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of Law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 29, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.

ne solche in naher Zukunft unrealistisch erscheint.¹³⁹² Einigkeit besteht darüber hinaus, dass auf lange Sicht eine Veränderung des Sanktionsverfahrens im Rahmen einer Vertragsänderung wünschenswert ist, da nur durch sie das höchstmögliche Maß an Legitimität erreicht werden kann.¹³⁹³

I. Schaffung einer Kopenhagen Kommission

1. Grundkonzept einer Kopenhagen Kommission

Müller favorisiert seit 2012 den Ansatz, eine Kopenhagen Kommission zu schaffen.¹³⁹⁴ Der Vorschlag der Gründung einer Kopenhagen Kommission geht von der Schaffung einer neuen Institution aus, welche dauerhaft und glaubwürdig die rechtlich-politische Situation in den Mitgliedstaaten überwacht.¹³⁹⁵

Eine solche Kommission soll sich mit dem Kontext der Werte auseinandersetzen, verhältnismäßig handeln und in der Lage sein, sich ein vergleichendes Bild über die wertebezogene Lage in den Mitgliedstaaten zu machen.¹³⁹⁶ Die Besetzung der Kopenhagen Kommission soll auf Vorschlag der EU-Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erfolgen, welches mit einfacher Mehrheit abstimmen soll.¹³⁹⁷

Eine Werteverletzung zur Initiierung eines Verfahrens der Kopenhagen Kommission liegt nach Ansicht *Müllers* vor, wenn seitens der Regierung aneinandergereihte werteverletzende Handlungen „systemischer Art“ bestehen. Diesen müsse in einer verhältnismäßigen Art und Weise begegnet werden, so dass zunächst zu schauen sei, ob sich die Verletzungen nicht durch interne Dialoge mit den bestehenden Organen beheben lassen können.¹³⁹⁸ Erst dann sei aufgrund eines entgegenstehenden Willens der Regie-

¹³⁹² Zusammengefasst *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 8; mit Blick auf die am 23.06.2016 entstandene Situation des bevorstehenden Austritts Großbritanniens aus der EU stellt sich eine Vertragsrevision als noch unwahrscheinlicher dar, da der verfassungsrechtliche Fokus der EU auf den Austrittsverhandlungen liegen wird, siehe dazu *Pech*, Five Questions on Brexit, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/five-questions-on-brexit-to-laurent-pech/>, zuletzt abgerufen am 27.06.2016. Ein interessanter Vorschlag im Rahmen einer Vertragsänderung kommt seitens der *Spinelli Gruppe*, A Fundamental Law of the European Union.

¹³⁹³ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 8.

¹³⁹⁴ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 150 f.; *ders.* Wo Europa endet, S. 59; Aufgegriffen durch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 03.07.2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)), ABl. C 75 vom 26.02.2016, S. 52–78.

¹³⁹⁵ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 150.

¹³⁹⁶ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 150 f.; *ders.* Wo Europa endet, S. 59.

¹³⁹⁷ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 151 f.

¹³⁹⁸ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 151 f.

rung des Mitgliedstaates ein Verfahren durch die Kopenhagen Kommission einzuleiten.

Für den Fall, dass sich Anzeichen ergeben, die auf eine Werteverletzung in einem Mitgliedstaat hindeuten, müsse die Kopenhagen Kommission diesen Fall zunächst untersuchen. Stellt sie Werteverletzungen der oben bezeichneten Art fest, so habe sie Sanktionsvorschläge in Form von Fondskürzungen oder Einstellung von Fondszahlungen an die EU-Kommission zu übersenden. Die EU-Kommission würde die Sanktionen darauffolgend erlassen.¹³⁹⁹

2. Kritik an der Schaffung einer Kopenhagen Kommission

Bogdandy et al. bemängeln hierzu, dass das tatsächliche Handeln mit der Verantwortlichkeit für selbiges divergiere.¹⁴⁰⁰ Ferner sind die Mitgliedstaaten der EU, wie bereits dargelegt, in unterschiedlichem Maße auf die Strukturfonds angewiesen, so dass Fondskürzungen oder –einstellungen kein gleich wirksames Druckmittel darstellen.¹⁴⁰¹ Für die Schaffung einer Kopenhagen Kommission bedarf es allerdings einer Vertragsrevision nach Art. 48 EUV.¹⁴⁰² Ferner kann entgegengehalten werden, dass die Kopenhagen Kommission eine quasi-justizielle Institution darstellen würde, deren Durchsetzungskraft zunächst einmal in Frage gestellt werden kann.¹⁴⁰³

Die Erfahrungen aus der *causa Österreich* haben jedoch, wie bereits oben erwähnt, gezeigt, dass das Involvieren objektiver Dritter in Konfliktsituationen im Wertebereich erfolgreich sein kann.

Einer ähnlichen Funktion kommt jedoch bereits die häufig erwähnte Venedig-Kommission des Europarates nach, welche eine etablierte und starke Stellung im Be-

An dieser Stelle könnte das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren greifen.

¹³⁹⁹ Müller, *European Law Journal* Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 151 f. Müller nimmt keine Differenzierung hinsichtlich der Gefährdungsgrade vor.

¹⁴⁰⁰ *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, *Enforcing EU Values: Reverse Solange and a Systemic Deficiency Committee* (January 22, 2016), S. 17, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴⁰¹ Siehe zur Verteilung für die Förderperiode 2014-2020, http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/available-budget/, zuletzt abgerufen am 17.03.2016.

¹⁴⁰² *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, *Enforcing EU Values: Reverse Solange and a Systemic Deficiency Committee* (January 22, 2016), S. 17, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴⁰³ *Bogdandy et al.*, in: *Bogdandy/Sonnevend* (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 250; ebenso *Franzius*, *Sinn und Unsinn einer Kopenhagen Kommission*, *VerfBlog*, 2013/4/08, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/sinn-und-unsinn-einer-kopenhagen-kommission/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016. Dennoch ist der Ansatz mit Blick auf zukünftige Entwicklungen einzubeziehen.

reich der Überwachung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte innehat. Es ist zu vermuten, dass die Kopenhagen-Kommission im Schatten der Venedig-Kommission stehen würde.¹⁴⁰⁴

Würden die anderen Sanktionsverfahren parallel bestehen bleiben, so berge das System aus Vertragsverletzungsverfahren, Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren, Art. 7 EUV und der neuen Kopenhagen Kommission die Möglichkeit von Verwirrung und Lähmung. Dadurch sind Situationen denkbar, in denen Zuständigkeit für das entsprechende Verfahren unklar bliebe und alle dargestellten Mechanismen keine praktische Anwendung erfahren würden.

Da sich der Vorschlag *Müllers* bereits im Rahmen einer Vertragsänderung abspielt, ist definitiv eine Konzeptionalisierung der bestehenden und des neuen Verfahrens durch die Kopenhagen Kommission klar zu befürworten. Jedoch soll die Kopenhagen Kommission laut *Müller* auch hier im Vorfeld zu Art. 7 EUV agieren und eine Lücke zwischen dem Vertragsverletzungsverfahren und Art. 7 EUV füllen. Daher ist das Konzept der Kopenhagen Kommission zwangsläufig mit dem Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren zu kombinieren, wobei im Rahmen einer Vertragsänderung ein kohärentes System zwischen allen Sanktionsverfahren zu schaffen ist.

II. Umgekehrte – Solange - Theorie und deren Erweiterung um ein systemisches Defizitkomitee

1. Umgekehrte – Solange - Theorie

Die von *Bogdandy et al.* präsentierte Umgekehrte – Solange - Theorie¹⁴⁰⁵ versucht, einen Lösungsansatz über eine Aktivierung des Menschenrechtsschutzes in Verbindung mit der Unionsbürgerschaft zu finden. Die Theorie ist auch lediglich für die Gewähr-

¹⁴⁰⁴ *Franzius*, Sinn und Unsinn einer Kopenhagen-Kommission, VerfBlog, 2013/4/08, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/sinn-und-unsinn-einer-kopenhagen-kommission/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁴⁰⁵ Hierbei ist von dem Stand der Theorie 2015 auszugehen, welche bereits durch *Bogdandy et al.* in *ZaöRV* 2012, S. 45-78 das erste Mal vorgebracht wurde und in der vorliegenden Form bereits Neuerungen nach Rezeption kritischer Anregungen enthält, siehe dazu *Bogdandy et al.*, A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Reverse- Solange Doctrin, in: *Bogdandy/Sonnevend* (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 236.

leistung des Menschenrechtsschutzes zu sehen, auch wenn sie in gewissem Umfang auf die anderen Werte des Art. 2 EUV ausdehnbar wäre.¹⁴⁰⁶

a. Ausgangspunkt der Theorie - Die Unionsbürgerschaft

Die Autoren sehen in der Unionsbürgerschaft des Art. 20 EUV die Basis, welche seit der Ruiz Zembrano Entscheidung des EuGHs¹⁴⁰⁷ einen Kernbestand der Rechte gewährleistet, die Unionsbürgern gegen nationale Maßnahmen zustehen. Daraus ziehen die Autoren eine Verbindung zum Grundrechtsschutz, indem der Kernbestand der Menschenrechte des Art. 2 EUV auch einen Teil des Kernbestandes der Unionsbürgerschaft darstellt.

Die wechselseitige Beziehung zwischen der Unionsbürgerschaft und dem Grundrechtsschutz wird sodann mit Bezug zur Solange-Rechtsprechung des BVerfG adaptiert. Die Solange II-Rechtsprechung führte dazu, dass „*solange die Europäische Gemeinschaft, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das BVerfG seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte überprüfen; (...)*“¹⁴⁰⁸

Bogdandy et al. kehren dieses Konzept der gerichtlichen Nichteinmischung bei vergleichbarer Standardgewährleistung um und schlussfolgern, dass sich ein Unionsbürger solange nicht auf Unionsgrundrechte berufen kann, soweit wie der nationale Grundrechtsstandard ausreichenden, mit dem europäischen Level vergleichbaren Schutz bietet.¹⁴⁰⁹ Ist dies nicht der Fall und der Bürger kann diese Vermutung widerlegen, so erwächst aus der Unionsbürgerschaft eine individuell einklagbare Rechtspo-

¹⁴⁰⁶ *Bogdandy et al.*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 245 f.

¹⁴⁰⁷ EuGH, Urteil vom 08.03.2011, Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi (ONEm), RS C-34/09, Slg. 2011 I-01177, EU:C:2011:124.

¹⁴⁰⁸ BVerfGE 73, 339, 376.

¹⁴⁰⁹ *Bogdandy et al.*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 237.

sition vor den nationalen Gerichten.¹⁴¹⁰ Dies stellt den Grundgedanken der Umgekehrten – Solange – Theorie dar.

b. Vorliegen eines „systemischen Defizits“

Im Rahmen dieser vor den nationalen Gerichten vorgebrachten Rechtsposition kommt nunmehr das bereits oben dargestellte „systemische Defizit“ im Bereich des Schutzes der Menschenrechte zum Tragen. Dazu müssen systemische Verletzungen im Bereich der Grundrechte vorliegen, um die Vermutung, dass der Mitgliedstaat die Grundrechte auf unionalem Niveau gewährleistet, zu widerlegen. Liegt eine derartige Konstellation vor, so kann das nationale Gericht die Klage gemäß Art. 267 AEUV an den EuGH verweisen, da es sich um unionsrechtliche Materie handelt.¹⁴¹¹

c. Vorteile der Umgekehrten–Solange - Theorie

Hierzu führen die Autoren den wesentlichen Vorteil der unionalen Rückendeckung für das mitgliedstaatliche Gericht als Argument an. Dieses muss in der kritischen Situation, die durch ein Klima rechtsstaatlichen Ungleichgewichts gekennzeichnet sein können, nicht selbst entscheiden, sondern kann auf den EuGH verweisen.¹⁴¹²

Ein Vorteil der Theorie liegt darin, dass sie den Bürger ins Zentrum ihres Ansatzes stellt. Der Bürger ist weitestgehend losgelöst von politischen Interessen und agiert aus seiner eigenen Betroffenheit heraus. Daher wird zumindest auf erster Stufe ein Defizit der politischen Ansätze, welche Organe der Union oder die Mitgliedstaaten als Initiativberechtigte in den Blick nehmen, entschärft.

¹⁴¹⁰ *Bogdandy et al.*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 237.

¹⁴¹¹ *Bogdandy et al.*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 237 ff.

¹⁴¹² *Bogdandy et al.*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 235, 248.

d. Kritik an der Umgekehrten – Solange – Theorie

aa. Die bestehende Abhängigkeit von einer funktionierenden Judikative

Der erste Kritikpunkt an der Theorie setzt auf zweiter Ebene im nationalen Gefüge an. Da die Theorie das nationale Rechtshilfesystem in Anspruch nimmt, können durch Defizite im Bereich der gerichtlichen Gewährleistung von Rechten erste Probleme entstehen.¹⁴¹³ Wenn bereits derartige rechtsstaatliche Defizite bestehen, dass z. B. verschiedenen Gruppen der Zugang zum Gericht verwehrt wird, kann es zu keinem Prozess mit einer Vorlagemöglichkeit an den EuGH kommen. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls angeführt, dass es im Fall eines Prozesses letztendlich auf den guten Willen des Richters ankomme.¹⁴¹⁴

Bogdandy et al. entgegnen hierzu, dass das Verfahren als integraler Teil des Unionsrechts auch mit dessen Mitteln einforderbar wäre, insbesondere durch ein Vertragsverletzungsverfahren.¹⁴¹⁵ Hierzu sei jedoch auf die Problematik des nicht kooperierenden Mitgliedstaates verwiesen, für den das Vertragsverletzungsverfahren mit dem sich anschließenden Zwangsgeldverfahren letztlich nur ein „stumpfes Schwert“ darstellt.¹⁴¹⁶ Die Umgekehrten – Solange – Theorie bedarf folglich einer funktionierenden Judikative und kann lediglich in Betracht kommen, soweit die Verletzungshandlungen hauptsächlich von der Exekutive oder der Legislative ausgehen.¹⁴¹⁷ Liegen die Defizite u. a. in der Judikative selbst begründet, so erweist sich der Ansatz als nicht erfolgversprechend.¹⁴¹⁸

¹⁴¹³ Insbesondere mit einem Verweis auf die schwierige Lage von Minderheiten beim Erlangen von Rechtsschutz, *Pinelli*, Protecting the Fundamentals, FEPS Paper vom 25.09.2012, S. 15, abrufbar unter: <http://www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/protecting%20the%20fundamentals.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.02.2016.

¹⁴¹⁴ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, S. 17.

¹⁴¹⁵ *Bogdandy, et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, S. 8, zuletzt abgerufen am 01.03.2016 mit Verweis auf den Vorschlag von *Lane Scheppele* zu einem systemischen Vertragsverletzungsverfahren.

¹⁴¹⁶ *Träbert*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, S. 95.

¹⁴¹⁷ Mit dem Verweis, dass die Kritiker eine Situation im Blick haben, in der alle Gerichte durch politischen Druck dazu neigen, kein Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH einzuleiten und dass dies mit Blick auf die gesamte Gerichtsbarkeit sehr unwahrscheinlich ist, *Bogdandy et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴¹⁸ Gleiches gilt für den hier nicht behandelten Ansatz *Jakabs*, der ebenfalls eine Ausweitung der Grundrechtecharta über Art. 51 anstrebt und die nationalen Gerichte als zentrale Akteure sieht, *Jakab*, in: *András/Kochenov* (Hrsg.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance* (im Erscheinen) abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.

bb. Verstoß gegen Art. 51 Abs. 1 GRCharta

Ferner erscheint der Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 GRCharta, der besagt, dass die Charta nur bei der Durchführung von Unionsrecht Anwendung finden darf, der Theorie entgegenzustehen. Hierzu bringen *Bogdandy et al.* die Rechtsprechung des EuGH, begonnen mit der Entscheidung *Ruiz Zambrano*, vor, welche eine Weitung der Menschenrechtsgewährleistung auch in rein innerstaatlichen Angelegenheiten eröffne.¹⁴¹⁹ Zu bedenken gilt es an dieser Stelle, dass sich die Rechtsprechung des EuGH bisher auf menschenrechtliche Gewährleistungen bezieht, die außerhalb der GRCharta angelegt sind, wie z. B. das Recht, nicht gewaltsam vom Territorium der EU entfernt werden zu können, wenn das Ausübungsmoment der Unionsbürgerschaft vorliegt.¹⁴²⁰ Ein Rückgriff auf die regulären Grundrechte ist unmittelbar aufgrund vorliegender Rechtsprechung des EuGH nicht möglich.¹⁴²¹ Eine solche Ausweitung der Unionsbürgerschaft ist auch generell in Frage zu stellen mit Verweis auf die Kompetenz der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht.¹⁴²² Ebenfalls wird angeführt, dass das Maß an Integration durch ein solches Vorantreiben die Grenzen richterlicher Fortbildung überschreite und daher der Ansatz als solcher ein Demokratiedefizit aufweise.¹⁴²³ *Kochenov* kritisiert die Umgekehrten – Solange – Theorie zudem dahingehend, dass diese weniger Innovation mit sich bringe, als der Ansatz zunächst versprechen würde.¹⁴²⁴ Er geht da-

¹⁴¹⁹ *Bogdandy et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 3, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016; diesen Ansatz unterstützend *Kumm*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von Mattias Kumm, VerfBlog, 2012/3/01, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rettungsschirm-fr-grundrechte-anmerkungen-von-mattias-kumm/.appendix.entry>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016; *Halberstamm*, Rescue Package for Fundamental Rights: Further Comments by Daniel Halberstamm, VerfBlog, 2012/4/03, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-daniel-halberstam-2/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁴²⁰ *Kochenov*, Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Dimitry Kochenov, VerfBlog, 2012/2/27, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-dimitry-kochenov/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁴²¹ *Thym*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen, VerfBlog, 2012/2/23, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-daniel-thym/> zuletzt abgerufen am 01.03.2016; hierauf verweisen auch die Autoren *Bogdandy, et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 3, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴²² *Mangold*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von Anna Katharina Mangold, VerfBlog, 2012/2/15, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rettungsschirm-fr-grundrechte-anmerkungen-von-anna-katharina-mangold/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016,

¹⁴²³ *Mangold*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von *Mangold*, VerfBlog, 2012/2/15, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rettungsschirm-fr-grundrechte-anmerkungen-von-anna-katharina-mangold/>, zuletzt abgerufen am 14.03.2016.

¹⁴²⁴ *Kochenov*, Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Dimitry Kochenov, VerfBlog, 2012/2/27, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-dimitry-kochenov>, zu-

von aus, dass das Grundkonzept bereits durch die Rechtsprechung des EuGH gedeckt sei.¹⁴²⁵ Dies entkräftet den Ansatz jedoch nicht, sondern wäre ein noch weiteres Argument für seine Legitimität.

cc. Fehlende Bestimmtheit der zu schützenden Rechtsgüter und weitere Kritikpunkte

Darüber hinaus wird vorgebracht, dass das Konzept des Kernbestandes der Grundrechte zu vage sei, um gerichtlich angewendet werden zu können¹⁴²⁶ Dem halten *Bogdandy et. al* entgegen, dass sie am Beispiel des Schutzes journalistischer Quellen als Teil des Kerngehaltes der Medien- und Meinungsfreiheit nachweisen konnten, dass ausreichend substantieller Gehalt bestehe, der vor einem Gericht vorgebracht werden kann.¹⁴²⁷ Gleiches könnte für das Demokratiekritierium an Hand der Wahlgesetze durchgeführt werden, da die Aspekte, entsprechend der vorgenommenen Ausarbeitung im zweiten Kapitel, hinreichend determiniert sind. Somit wäre zu prüfen, ob sich auch die weiteren menschenrechtlichen Kerngehalte für eine entsprechende Anwendung eignen. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit könnten hier durch die sehr allgemein gefassten Kriterien, wie z. B. dem Legalitätsgrundsatz oder die Gewaltenteilung Probleme entstehen. Aus diesem Grund beziehen die Autoren ihre Theorie jedoch auch aus-

letzt abgerufen am 29.02.2016; *ders.*, Polish Yearbook of International Law Band 33 (2013), S. 145, 155 ff. Kochenov kritisiert ebenfalls die Terminologie „Solange“, da das ursprüngliche Urteil restriktiven Charakter hatte und hier eine Erweiterung stattfinden soll. Jedoch kann man hierzu entgegenen, dass die Charakterisierung als „Umgekehrte- Solange Theorie“ hier ausreichend Klarheit darüber schafft, dass eine gegenteilige und erweiternde Perspektive eingenommen wird.

¹⁴²⁵ Mit dem Verweis, dass die Åkerberg Fransson Entscheidung des EuGH nichts an der Theorie ändert, da die Umgekehrte-Solange Theorie auf „systemische Defizite“ anwendbar ist und diese nicht Teil der Entscheidung waren, *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴²⁶ Gleiches wurde bereits im Rahmen des zweiten Kapitels und der Natur der Werte und der Rechtsprinzipien angesprochen, die einer Ausformung durch einfache Rechtssätze bedürfen, um gerichtlich anwendbar zu sein. Darüber hinaus *Kochenov*, Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Dimitry Kochenov, VerfBlog, 2012/2/27, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-dimitry-kochenov>, zuletzt abgerufen am 29.02.2016; *Sadurski*, Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Wojciech Sadurski, VerfBlog, 2012/2/24, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016; *Sonnevend*, Rescue Package For Fundamental Rights: Comments by Pál Sonnevend, VerfBlog, 2012/2/15, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-political-judicial-enforcement/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016; *Thym*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von Daniel Thym, VerfBlog, 2012/2/23, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-daniel-thym/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016; mit Verweis auf die Vagheit der systemischen Verletzung *Pinelli*, Protecting the Fundamentals, FEPS Paper vom 25.09.2012, S. 15, abrufbar unter: <http://www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/protecting%20the%20fundamentals.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.02.2016; *Hillion* CMLR Nr. 52 (2015), S. 619, 625.

¹⁴²⁷ *Bogdandy et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

schließlich auf den Schutz der Menschenrechte.¹⁴²⁸ Mit einem weiteren Blick auf die im zweiten Kapitel analysierten Menschenrechte sind u. a. die Justizgrundrechte in ihrem Kernbestand ausreichend determiniert, um vor Gericht geltend gemacht werden zu können. An dieser Stelle kann sich selbstverständlich das Problem des grundsätzlichen Zugangs zu den Gerichten und einer funktionsfähigen Judikative auf tun, wovon jedoch nicht zwangsläufig auszugehen ist.

Fraglich ist im Rahmen des Vorschlages, wie beeindruckt sich ein die Werte des Art. 2 EUV, vorliegend den Schutz der Menschenrechte, in systemischer Art und Weise verletzender Staat von einem Urteil des EuGHs zeigen würde.¹⁴²⁹ Ferner ist der Mechanismus zwar für den Menschenrechtsschutz nutzbar, jedoch fehlt es an einer umfassenden Komponente für alle Werte des Art. 2 EUV.¹⁴³⁰

2. Ein systemisches Defizitkomitee zur Verbesserung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens

Zur Komplementierung der Umgekehrten – Solange – Theorie und zur Verbesserung des bereits bestehenden Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens schlagen *Bogdandy et al.* die Schaffung eines systemischen Defizitkomitees vor.¹⁴³¹ Der Vorschlag lehnt sich an den bereits dargestellten Vorschlags *Müllers* an.¹⁴³²

a. Komposition des Komitees

Ein solches Komitee müsse laut *Bogdandy et al.* drei Kriterien erfüllen, um effektiv arbeiten zu können: einen starken gesellschaftlichen Rückhalt in allen Mitgliedstaaten, möglichst keine Parteizugehörigkeiten der Mitglieder und ein hohes Maß an rechtlicher Legitimität. Hinsichtlich der Komposition des Komitees kommen sowohl ehemalige Staatsbedienstete der Mitgliedstaaten als auch Bedienstete der EU-Organen in Betracht.¹⁴³³ Ein wichtiges Kriterium sei, dass die Mitglieder des Komitees nicht mehr

¹⁴²⁸ *Bogdandy et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 9, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴²⁹ *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 155.

¹⁴³⁰ So bereits *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 155.

¹⁴³¹ *Bogdandy et al.*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 14, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴³² *Müller*, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141 ff.

¹⁴³³ Exemplarisch nennen die Autoren hier ehemalige Präsidenten der nationalen Parlamente, europäische Richter und Kommissare, wichtige europäische Denker, zu denen selbstverständlich auch Lehrernde gehören kön-

politisch aktiv und so ausgewählt sind, dass ein pluralistisches Gesamtgefüge hinsichtlich Geschlecht, Geografie, beruflicher Expertise und politischem Hintergrund entsteht.¹⁴³⁴

Seine rechtliche Grundlage soll das Komitee in Art. 352 AEUV finden, welcher in den für die EU bestehenden Politikbereichen die Möglichkeit schafft, neue Vorschriften zu erlassen.¹⁴³⁵ Hierfür sind gem. Art. 352 Abs. 1 AEUV ein Vorschlag der Kommission, eine einstimmige Entscheidung des Rates und die Zustimmung des Parlaments notwendig. Die Ernennung der Mitglieder sollte entsprechend Art. 10 EUV zu gleichen Teilen durch das Parlament und den Rat erfolgen und die Anzahl der Mitglieder sollte 12 nicht überschreiten, idealiter wäre eine Anzahl von 10 Mitgliedern.¹⁴³⁶

b. Aufgabenbereich des Komitees und Abgrenzung zu anderen Institutionen

Aufgabe des Komitees soll es sein, die Wertesituation in den Mitgliedstaaten zu überwachen und gegebenenfalls das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren zu aktivieren. Die Autoren verweisen explizit darauf, dass das Defizitkomitee eine eigens zu schaffende Institution sein soll und nicht etwa durch die Grundrechteagentur repräsentiert werden sollte.

Als Argumente gegen eine Übertragung der Aufgaben auf die Grundrechteagentur führen die Autoren zunächst die Zusammensetzung selbiger sowohl im Verwaltungsrat als auch im Exekutivausschuss an. Der Verwaltungsrat und der Exekutivausschuss bestehen aus Mitgliedern der EU-Kommission. Dies spricht gegen die für den vorliegenden Ansatz notwendige politische Unabhängigkeit. Ferner setzt sich der Verwal-

nen; von *Bogdandy et al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 15, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴³⁴ Zur Besetzung verweise die Autoren darauf, dass eine zu starke Präsenz von Richtern aufgrund des bereits bestehenden Vorschlages der Umgekehrten-Solange Doktrin nicht wünschenswert ist, um die politische Ausrichtung des Komitees zu gewährleisten.

¹⁴³⁵ Als weitere Rechtsgrundlage führen *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov* Art. 70 AEUV an, siehe dazu An EU Mechanism on Democracy, The Rule of law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 92 f., abrufbar unter:

<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016

¹⁴³⁶ Den Vorschlag der Grünen Fraktion des Bundestages, welcher eine Gesamtzahl von 38 Mitgliedern vorsieht, abrufbar unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/fraktion/beschluesse/Beschluss_Europa_staerken.pdf; ablehnend *Bogdandy et al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 17, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

tungsrat aus 31 und damit mehr als 12 Mitgliedern zusammen, was gegen eine schnelle Entscheidungsfindung spricht.

Dem ist entgegenzuhalten, dass auch ein einzelnes Komitee innerhalb der Grundrechteagentur gegründet und das Mandat der Grundrechteagentur auf den gesamten Art. 2 EUV erweitert werden könnte.¹⁴³⁷ Die Kompetenz der Grundrechteagentur wurde jedoch im Vergleich zu ihrem Vorgänger, dem Europäischen Netzwerk Unabhängiger Grundrechtsexperten, eingeschränkt, so dass eine Erweiterung ihrer Kompetenzen ebenfalls mindestens die Verfahrensanforderungen des Art. 352 AEUV erfüllen müsste.¹⁴³⁸ Darüber hinaus erscheint der administrative Netzwerkcharakter der Grundrechteagentur gegen eine Übertragung mit den Aufgaben der Werteüberwachung zu sprechen und somit auch gegen die Gründung eines einzelnen Komitees innerhalb der Agentur.¹⁴³⁹ Es fehlt der Grundrechteagentur dazu explizit an einer Kompetenz zur verbindlichen Umsetzung von Maßnahmen.¹⁴⁴⁰

c. Vorteile eines systemischen Defizitkomitees

Für den Ansatz eines systemischen Defizitkomitees spricht zunächst, dass eine Institution geschaffen würde, welche sich mit dem Problem der systemischen Defizite im Rahmen ihres Mandats intensiv auseinandersetzt, sowohl in Bezug auf die tatbestandliche Konkretisierung als auch auf die Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus hat sich die Einschaltung objektiver Dritter auch in der *causa Österreich* als sehr effektiv erwiesen. Positiv ist ebenfalls hervorzuheben, dass die Schaffung einer Institution, die sich dauerhaft mit der Überprüfung des Wertenniveaus in allen Mit-

¹⁴³⁷ *Alegre*, Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU The Cases of Bulgaria and Romania, CEPS Special Report April 2009, S. 14, abrufbar unter: <http://aei.pitt.edu/10818/1/1833.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.02.2016.

¹⁴³⁸ *Butler*, How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Poilcy Brief 2013, abrufbar unter: <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016. Im Zuge einer Erweiterung des Mandates der Grundrechteagentur wird vorgeschlagen, hier ein spezielles Monitoring für die Medienfreiheit in der EU einzuführen, *Democracy Reporting International*, In need of new tools: Protecting democracy in EU Member States, Briefing Paper 39, Juli 2013, S. 5, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/files/dri-bp-39_in_need_of_new_tools_-_protecting_democracy_in_eu_member_states.pdf, zuletzt abgerufen am 29.03.2016; die Anwendung von Art. 352 kritisch hinterfragend *Griegerich*, in: Calliess (Hrsg.), FS für Thorsten Stein, S. 499, 512.

¹⁴³⁹ *Bogdandy et al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 17, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

¹⁴⁴⁰ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 18. *Bogdandy et al*. verweisen ferner auf die Möglichkeit ein Komitee in die Verwaltungsstrukturen der Unionsorgane einzugliedern, siehe dazu im Detail *Bogdandy et al*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 18, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.

gliedstaaten beschäftigt, dafür sorgt, dass die Mitgliedstaaten möglichst gleichbehandelt werden. Ein systemisches Defizitkomitee würde darüber hinaus das Kopenhagen Dilemma entschärfen, da ein Mindestmaß an nachbeitrittlicher Überprüfung der Einhaltung der Werte erfolgen würde.¹⁴⁴¹ Dies stellt daher eine langfristige zusätzliche Komponente zu den Vorschlägen dar, wie die EU ad hoc auf Werteverletzungen reagieren kann.

d. Kritik an einem systemischen Defizitkomitee

Kritisch zu betrachten ist hingegen das Einstimmigkeitserfordernis im Rat auf Grundlage von Art. 352 Abs. 1 AEUV, welches in der momentanen Situation fast unmöglich erfüllt werden kann.¹⁴⁴² An dieser Stelle sei jedoch auch erwähnt, dass alle vorgestellten Mechanismen auch im Rahmen der zukünftigen Union zu betrachten sind.

Neben dem Einstimmigkeitserfordernis für das Schaffen der neuen Institution stellt sich die Frage nach der Wirkung der Maßnahmen des systemischen Defizitkomitees. Es soll lediglich Zuarbeit im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens leisten. Demgemäß ist hier die Kritik hinsichtlich dieses Verfahrens mit einzubeziehen. Der „*naming and shaming*“ Aspekt wird zwar durch ein externes Monitoring verstärkt, doch ist Wirksamkeit gegenüber einem Mitgliedstaat, der aus einer antieuropäischen Grundhaltung heraus agiert und Kritik der EU gegebenenfalls nur als Bestätigung seines eigenen Verhaltens sieht, kritisch zu betrachten.¹⁴⁴³

3. Abschließende Bewertung hinsichtlich der Schaffung einer unabhängigen Institution zur Überwachung der Wertesituation in den Mitgliedstaaten

Während folglich von einer Etablierung der Umgekehrten–Solange - Theorie aus oben benannten Gründen Abstand zu nehmen ist, erscheint die Schaffung eines die Werte überwachenden Komitees durchaus notwendig. Ein Komitee in Form des Vorschlags durch *Bogdandy et al.* oder *Müller* würde das Maß an Wertehomogenität in der EU vorantreiben und eine gleichmäßige, dauerhafte Überprüfung selbiger ermöglichen. Eine Zuarbeit im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens könnte dessen

¹⁴⁴¹ So gefordert durch *Toggenburg*, ÖgfE Policy Brief 10 (2013), abrufbar unter <http://oegfe.at/wordpress/blog/2013/09/09/was-soll-die-eu-koennen-duerfen-um-die-eu-verfassungswerte-und-die-rechtsstaatlichkeit-der-mitgliedstaaten-zu-schuetzen/>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

¹⁴⁴² Es ist zu erwarten, dass sich zumindest Polen und Ungarn gegen einen solchen Vorschlag stellen würden.

¹⁴⁴³ Hierzu sei auf die Fallanalyse im nächsten Kapitel verwiesen.

Legitimität stärken und den Vorwurf gegen eine sich weiter politisierende EU-Kommission entkräften. Die darüber hinausgehenden Befugnisse sind im Rahmen einer Vertragsrevision zu diskutieren. Hierbei wären sanktionsbezogene Kompetenzen in Erwägung zu ziehen, um die dahingehende Inaktivität der Unionsorgane zu durchbrechen und diese zumindest dazu zu bringen, sich offensiv mit der Möglichkeit von Sanktionen auseinanderzusetzen. Gleichsam müsste der bestehende Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV so verändert werden, dass seine Anwendung zwar ultima ratio bleibt, aber eine realistische Möglichkeit darstellt. An dieser Stelle wäre eine Einleitungskompetenz einer unabhängigen Institution zumindest auf der ersten Stufe des Art. 7 Abs. 1 EUV in Betracht zu ziehen. Im Rahmen des durch die unabhängige Institution durchgeführten Verfahrens darf letztlich keine reine Wiederholung der bisher an den Tag gelegten Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien aus dem Beitrittsverfahren vorgenommen werden, da diese selbst an vielen Stellen defizitär ausgestaltet sind. Neben den Kompetenzen zur Durchsetzung der Werte darf daher die einheitliche Bestimmung und Festigung ihrer Inhalte nicht aus den Augen verloren werden.

III. Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates

1. Allgemeine Konzeption des Rechtsstaatlichkeitsdialoges

Im Dezember 2014 beschloss der Rat einen jährlichen Rechtsstaatlichkeitsdialog in seiner allgemeinen Zusammensetzung vorzunehmen.¹⁴⁴⁴ Die Kompetenz des Rates, einen solchen Dialog zu institutionalisieren, folgt aus Art. 16 Abs. 1, S. 2 EUV, welcher die allgemeine Koordinierungskompetenz des Rates festlegt.¹⁴⁴⁵ Die Ausgestaltung des Dialogs spiegelt die bereits durch den Rat vorgebrachte Kritik zum unverbindlichen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren der EU-Kommission wider. Der Dialog soll lediglich eine verstärkte Diskussion zum Thema Rechtsstaatlichkeit darstellen, ohne unmittelbare Folgen bei etwaigen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und ohne den ausdrücklichen Verweis einer Veröffentlichung der Ergebnisse. Der Rechtsstaatlich-

¹⁴⁴⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 16.12.2014, 16862/14 COR 1, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16862-2014-COR-1/en/pdf>, zuletzt abgerufen am 24.02.2016.

¹⁴⁴⁵ Mit dem Verweis, dass der Rahmen, in welchem die Koordinierung vorgenommen wird, nicht vorgegeben ist, *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 16 EUV, Rn. 28.

keitsdialog ist darauf ausgerichtet, die Rechtsstaatlichkeit in der Union und in den Mitgliedstaaten generell voranzutreiben. Der Ansatz der EU-Kommission im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens strebt dahingehend vielmehr eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, eine Vermeidung und Lösung von Verstößen gegen selbige an.¹⁴⁴⁶ Ferner werden durch den Rechtsstaatlichkeitsdialog keine Regelungen zur Einbeziehung der anderen Unionsorgane oder anderer internationaler Organisationen getroffen. Der Dialog soll ergänzend zu den bereits existierenden Instrumenten dieser Organe sein.¹⁴⁴⁷

2. Kritik am Rechtsstaatlichkeitsdialog

Mangels unmittelbarer Folgen und klarer Regelungen zur Veröffentlichung wird ein Mindestmaß an „*naming and shaming*“ als Sanktion nicht gewährleistet.¹⁴⁴⁸

Bereits die Quote der Vertragsverletzungsverfahren, die durch Mitgliedstaaten eingereicht wurden, deutet auf eine geringe Bereitschaft hin, andere Mitgliedstaaten offen zu kritisieren.¹⁴⁴⁹ Eine offene Aussprache und eine gezielte Diskussion gehören jedoch mindestens zu einem effektiven Dialog dazu.¹⁴⁵⁰ Damit stellt der Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates ein weitaus ineffektiveres Mittel dar, als das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren der EU-Kommission und ist als unzureichender Ansatz zur Lösung von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit einzustufen.¹⁴⁵¹ Aus dem ersten Rechtsstaatlichkeitsdialog vom 17.11.2015 sind keine weitreichenden und spezifischen Ergebnisse hervorgegangen.¹⁴⁵² Der zweite Dialog im Mai 2016 beschäftigte sich vorrangig mit der Flüchtlingskrise und brachte ebenfalls keine weiteren Fortschritte mit Blick auf die aktuellen Rechtsstaatlichkeitsprobleme. Die Auswertung eines Fragebogens, der zur Be-

¹⁴⁴⁶ Hillion, CMLR Nr. 52 (2015), S. 619, 624 f.

¹⁴⁴⁷ Schlussfolgerungen des Rates vom 16.12.2014, 16862/14 COR 1, Nr. 5, abrufbar unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16862-2014-COR-1/en/pdf>, zuletzt abgerufen am 24.02.2016.

¹⁴⁴⁸ Closa, The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance, Robert Schumann Advanced Studies Ausgabe 2015/01, Mai 2015, S. 6, abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35995/GGP_PB_2015_01.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 21.10.2016.

¹⁴⁴⁹ Zwei weitere in die Richtung der Initiative durch die Mitgliedstaaten gehen die Vorschläge siehe Ballins, in: Closa/Kochenov (Hrsg.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union (im Erscheinen); Canor, CMLR 2 (2013), S. 383-421.

¹⁴⁵⁰ Bogdandy/Anpöhler/Ioannidis, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016 mit Verweis auf Wunderlich, in: Groeben/Schwarze/Hatje/ (Hrsg.), Art. 259 AEUV.

¹⁴⁵¹ Ebenso Kochenov/Pech, ECLR, Vol. 11 (2015) 3, S. 512, 535 f.

¹⁴⁵² Treffen des Rates in Allgemeinen Angelegenheiten, vom 17./18.11.2015.

wertung des Rechtsstaatlichkeitsdialogs an alle Mitgliedstaaten versendet wurde, blieb ebenfalls ohne inhaltliche Ergebnisse.¹⁴⁵³ Daher kann der Rechtsstaatlichkeitsdialog lediglich als ergänzendes Mittel herangezogen werden, wobei weitere Verbesserungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen sind.

3. Verbesserungsvorschläge für den Rechtsstaatlichkeitsdialog

In diesem Zusammenhang sieht *Butler* zunächst entweder mehr Zeit für die Beratungen oder kleinere Gruppen als ersten Ansatzpunkt vor, um einen diskussionsverbessernden Rahmen für den Dialog zu schaffen.¹⁴⁵⁴ Ferner sollte der Dialog thematisch spezifiziert werden.¹⁴⁵⁵ Entsprechend der oben herausgearbeiteten Teilaspekte der Rechtsstaatlichkeit wären einzelne Fokussierungen im Ergebnis effektiver, um die wesentlichen Probleme nicht aus den Augen zu verlieren. In Vorbereitung auf den Rechtsstaatlichkeitsdialog sollten gemäß *Butler* die nationalen Akteure sowie regionale und internationale Menschenrechtsorganisationen ein vorbereitendes Seminar abhalten.¹⁴⁵⁶ Darin könnten die bereits erhobenen Daten der internationalen Organisationen, insbesondere des Europarates ausgewertet werden, so dass es zu keinen Doppelungen zwischen den Institutionen kommt.¹⁴⁵⁷ Darüber hinaus verlangt *Butler* einen fairen und ehrlichen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten, in dem die Mitgliedstaaten stimuliert werden, Fragen zu stellen und Empfehlungen zu machen. Die schlussendlichen Ergebnisse und Zielsetzungen sollen dann durch einen eigens anzulegenden Rechtsstaatlichkeitsfonds unterstützt werden.

Die Ansätze *Butlers* erscheinen allesamt nachvollziehbar, jedoch lassen sich nur wenige praktisch umsetzen. Eine verringerte Gruppenzahl und die Fokussierung auf spezielle

¹⁴⁵³ Siehe dazu Outcome of the Council Meeting 3499th Council Meeting General Affairs 14424/16, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2016/11/15-16/>, zuletzt abgerufen am 10.03.2017.

¹⁴⁵⁴ Für diesen und die folgenden Verbesserungsvorschläge siehe *Butler*, The rule of law dialogue: five ideas for future EU presidencie, abrufbar unter: <http://de.slideshare.net/LibertiesEU/the-rule-of-law-dialogue-five-ideas-for-future-eu-presidencies>, zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹⁴⁵⁵ So auch EPRS, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, April 2016, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU\(2016\)579238_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU(2016)579238_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁴⁵⁶ *Butler*, The rule of law dialogue: five ideas for future EU presidencie, abrufbar unter: <http://de.slideshare.net/LibertiesEU/the-rule-of-law-dialogue-five-ideas-for-future-eu-presidencies>, zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹⁴⁵⁷ *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 141, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

Problembereiche wären jedoch zu begrüßen. Dem Anlegen eines speziellen Rechtsstaatlichkeitsfonds zur Unterstützung von rechtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten wären die noch unspezifischen Ergebnisse des Dialogs entgegenzuhalten. Es ist kaum greifbar, für welche Bereiche Mittel bereitzustellen wären und welche Vorteile daraus entstehen sollten. Dass finanzielle Mittel, trotz einer guten Zielsetzung, letztlich ohne Effekt bleiben können, haben bereits die Erfahrungen aus den Beitrittsverfahren gezeigt. Sollte ein eigener Rechtsstaatlichkeitsfonds erstellt werden, so erscheint die EU-Kommission als ein geeignetes Organ mit entsprechender Expertise, um eine Distribution solcher Mittel vorzunehmen.¹⁴⁵⁸

IV. Vorschläge des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament zeigt sich seit einem längeren Zeitraum sehr aktiv im Bereich der Werteüberwachung in den Mitgliedstaaten.¹⁴⁵⁹ Jedoch ist es auch ihm nicht gelungen, Art. 7 Abs. 1 EUV selbst zu initiieren, obwohl es die Kompetenz dazu besitzt. Hier liegt die Vermutung nahe, dass aufgrund parteipolitischer Erwägungen keine entsprechenden Mehrheiten zustande kommen.¹⁴⁶⁰

Einige der Vorschläge, die das Europäische Parlament bis 2014 gemacht hat,¹⁴⁶¹ wurden seitens der EU-Kommission im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens umgesetzt. Dieses Verfahren kann und sollte jedoch auch auf die anderen Werte des Art. 2 EUV ausgeweitet werden.

In ihrem Bericht zur Situation der Menschenrechte in der EU 2013-2014, der im September 2015 angenommen wurde,¹⁴⁶² strebt das Europäische Parlament auf Grundlage

¹⁴⁵⁸ Auch hier sollten die Ergebnisse aus dem Beitrittsverfahren, die auf eine gezieltere und effektivere Verteilung der finanziellen Mittel hindeuten, Beachtung finden. Die finanziellen Mittel sollten nicht rein technisch - institutionell verteilt werden. Ferner ist eine stärkere Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wünschenswert.

¹⁴⁵⁹ *Bonelli*, Safeguarding Values in the European Union: The European parliament, Article 7 and Hungary, SOG-WP 28 (2015), S.17, abrufbar unter: [http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 22.03.2016.

¹⁴⁶⁰ Ungarns Partei Fidesz ist Teil der EVP, welche die stärkste Fraktion im Parlament darstellt; siehe *Müller*, On the side of democracy, EUROZINE, abrufbar unter: <http://www.eurozine.com/articles/2013-05-03-muller-en.html>, zuletzt abgerufen am 21.06.2016.

¹⁴⁶¹ Siehe dazu Überblick in EPRS, Briefing März 2015, Member States and the Rule of Law, S. 7, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI\(2015\)554167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554167/EPRS_BRI(2015)554167_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

¹⁴⁶² Europäisches Parlament, Bericht über die Situation der Grundrechte in der EU 2013-2014, (2014/2254 (INI)), Rn. 10 (a), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0286+0+DOC+PDF+V0//EN>, zuletzt abgerufen am 31.03.2016.

des Justice Scoreboards der EU-Kommission nunmehr ein Wertescoreboard an. Dieses soll die politischen Kopenhagener Kriterien reflektieren, folglich die Ausgestaltung der Werte des Art. 2 EUV in der Form, wie sie auch in der vorliegenden Arbeit herausgestellt wurden.¹⁴⁶³ Dazu soll ein jährliches Monitoring der Mitgliedstaaten erfolgen, welches in Zusammenarbeit von Rat, EU-Kommission und Parlament zu entwickeln ist und sich der Expertise bereits bestehender Organe und Institutionen u. a. der Grundrechteagentur, des Europarats, der Venedig-Kommission und weiterer NGOs bedient. Sollten durch das Wertescoreboard Verstöße im Bereich der Werte aufgedeckt werden, so sieht das Parlament eine Warnung an den betreffenden Mitgliedstaat vor, die in Form eines systematischen Dialoges zwischen der EU-Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Mitgliedstaat und dem Parlament des Mitgliedstaates erfolgt. *Pech et al.* bringen hierzu den Vorschlag, dass die Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung nach Art. 295 AEUV stattfinden sollte.¹⁴⁶⁴

Abgesehen von der Tatsache, dass die nationalen Parlamente involviert sein sollen und alle Werte des Art. 2 EUV erfasst werden, ergibt sich allerdings vorliegend keine Neuerung zu dem bereits von der EU-Kommission eingeführten Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens.¹⁴⁶⁵ Dieses stellt bereits einen geregelten Dialog zwischen der EU-Kommission und den entsprechenden Mitgliedstaaten für den Fall einer Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit dar. Jedoch ist vor allem der Aspekt der verstärkten Koordinierung zwischen den Unionsorganen weiter zu verfolgen. Gleiches gilt für die Einbeziehung aller Werte.

¹⁴⁶³ Vertiefend dazu EPRS, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, April 2016, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU\(2016\)579238_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU(2016)579238_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 18.08.2016; den Vorschlag aufgreifend *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016. Der durchaus vielversprechende Ansatz kann vorliegend nicht tiefergehend analysiert werden.

¹⁴⁶⁴ *Pech et al.*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 145 f, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁴⁶⁵ *Bonelli*, Safeguarding Values in the European Union: The European parliament, Article 7 and Hungary, SOG-WP 28 (2015), S.29, abrufbar unter: [http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 22.03.2016.

Das Europäische Parlament macht zusätzlich über die momentan bestehenden vertraglichen Möglichkeiten hinaus auch Vorschläge für den Fall einer Vertragsrevision.¹⁴⁶⁶ Unter anderem solle die Überwachung der Grundrechte am Beispiel des Art. 121 AEUV überarbeitet werden, das Mandat der Grundrechteagentur solle durch ein Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung abänderbar sein und eine Streichung von Art. 51 GRCharta sei anzustreben. Die EU-Kommission und der EuGH sollen einen ausgeweiteten Anwendungsbereich von Rechtsbehelfen erhalten, wobei sich diese Forderung zum einen auf die Ausweitung im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wie auch auf eine weitergehende Überprüfungscompetenz des EuGH bezüglich Art. 7 EUV beziehen kann. Letztlich fordert das Europäische Parlament eine Initiativbefugnis auf gleicher Ebene mit Rat und EU-Kommission in allen die Werte des Art. 2 EUV betreffenden Verfahren, eine festgelegte Einbeziehung der Grundrechteagentur und eine Überprüfung der Einstimmigkeitserfordernisse im Bereich der Achtung, Förderung und des Schutzes der Grundrechte, folglich ebenso im Rahmen des Art. 7 EUV.

V. Ausweitung des Vertragsverletzungsverfahrens

1. Ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258, 260 AEUV
 - a. Grundlagen für die Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens im Rahmen des Art. 2 EUV

Lane Scheppelle stellt ebenfalls ein rechtliches Verfahren vor, welches im aktuell bestehenden Rechtsrahmen zur Anwendung kommen kann.¹⁴⁶⁷ Basierend auf den Art. 258 und 260 AEUV schlägt die Autorin ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren vor. Dieses Verfahren fasst mehrere einzelne Verletzungen mit Bezügen zu den Werten des Art. 2 EUV zusammen und zeigt systematisch bestehende Werteverlet-

¹⁴⁶⁶ Im Detail Europäisches Parlament, Bericht über die Situation der Grundrechte in der EU 2012, (2013/2078(INI)), Rn. 14, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0173+0+DOC+XML+V0//DE>, zuletzt abgerufen am 08.04.2016.

¹⁴⁶⁷ *Lane Scheppelle*, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppellesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf, zuletzt abgerufen am 07.03.2016, aktualisierte Version des Vorschlags Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, abrufbar unter: http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppelle%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016.

zungen auf.¹⁴⁶⁸ Einer grundsätzlichen Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens im Bereich des Art. 2 EUV steht zunächst nichts entgegen, da Art. 258 AEUV einen Verstoß gegen eine vertragliche Verpflichtung verlangt.¹⁴⁶⁹ Allein die bisherige Rechtspraxis der EU-Kommission und des EuGH stützt sich im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens darauf, vorrangig Verstöße gegen Sekundärrechtsakte zu identifizieren, anstatt auf die dahinter liegenden Werteverstöße abzustellen.¹⁴⁷⁰ Dieses Vorgehen basiert auf der Annahme, dass die Werte nicht spezifisch genug seien und grundsätzlich der Ausgestaltung durch einzelne Rechtsnormen bedürfen, um in einem Verfahren wie dem Vertragsverletzungsverfahren vorgebracht werden zu können.¹⁴⁷¹ Dazu kann an die Argumente im Rahmen der Umgekehrten–Solange - Theorie angeknüpft werden. Im Bereich bestimmter menschenrechtlicher Schutzgütern liegt bereits eine ausreichende Bestimmtheit vor. Gleiches gilt für verschiedenen Wahlaspekte im Rahmen des Demokratiekriteriums. *Lane Scheppelle* bringt weitergehend vor, dass diese Vorgehensweise auch im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitskriteriums möglich sei. Dem ist nach der Analyse der Werte des Art. 2 EUV zuzustimmen.¹⁴⁷² Ferner wurde bereits zu Beginn der Arbeit und auch im Bereich des „ends-based approach“ von *Nikolaidis und Kleinfeld* zum Beitrittsverfahren angesprochen,¹⁴⁷³ dass sich das Rechtsstaatlichkeitskriterium unter anderem durch Verletzungen bzw. den Bruch der Rechtsstaatlichkeit definieren lässt und daher im Rahmen eines systemischen Ver-

¹⁴⁶⁸ *Lane Scheppelle*, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 3, abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppelle%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016; argumentativ untermauernd *Kochenov*, On policing Article 2 TEU compliance, Reverse Solange and Systemic Infringement analyzed, Polish Yearbook of International Law 2013, Band 33, S. 145, 164 f; *Pech et. al.*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 148, mit der Vermutung, dass das im Dezember gegen Ungarn eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Asylverfahren und gerichtlicher Probleme ein erstes Beispiel für ein solches systemisches Vertragsverletzungsverfahren sein könnte, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁴⁶⁹ Hierzu beide Möglichkeiten der Auslegung im Folgenden darstellend *Hillion*, CMLR Nr. 52 (2015), S. 619, 622.

¹⁴⁷⁰ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 11/15, S. 13, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁷¹ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 11/15, S. 13, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁷² Allgemein sei hier noch einmal auf die Konkretisierung der Werte des Art. 2 EUV durch die Kopenhagener Kriterien verwiesen.

¹⁴⁷³ Siehe dazu S. 172 ff. der Arbeit.

tragsverletzungsverfahrens durchaus zur Anwendung kommen kann.¹⁴⁷⁴ Wichtig ist hinsichtlich der Zusammenfassung einzelner Verletzungen, dass diese zu einem gemeinsamen Muster gehören und Anhaltspunkte für systemische Verletzungen bzw. systemische Defizite im Bereich der Werte des Art. 2 EUV bilden.¹⁴⁷⁵ Durch diese Annahme kann das Vertragsverletzungsverfahren daher auch über die acquisbezogenen, sekundären Regelungen hinweg angewendet werden.¹⁴⁷⁶ Darüber hinaus können systemische Defizite im Bereich der Werte des Art. 2 EUV auch im Zusammenspiel mit Art. 4 Abs. 3 EUV und der daraus folgenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit vorgebracht werden.¹⁴⁷⁷

b. Folgen eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens

Wird durch die Große Kammer über das Bestehen systemischer Verletzungen positiv entschieden, so bedarf es weitergehender Maßnahmen im Rahmen der rechtlichen Umsetzung eines solchen Urteils.¹⁴⁷⁸ Aufgrund des Art. 260 AEUV ist es möglich, den Mitgliedstaaten Strafzahlungen aufzuerlegen. Für den Fall eines systematisch gegen die Werte verstoßenden Mitgliedstaates erscheint es zunächst unwahrscheinlich, dass

¹⁴⁷⁴ Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 11 f. abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppele%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016; ebenso Editorial Comments Hillion, Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?, CMLR 52 (2015), S. 619, 622.; die Autorin verweist ferner darauf, dass die Grundrechtecharta im Bereich der systemischen Verletzungen unabhängig von Art. 51 GRCharta anwendbar sein muss; ebenso Jakab, Application of the EU Charter by National Courts in Purely Domestic Cases (October 21, 2014), in: András Jakab / Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance (Oxford: Oxford University Press Forthcoming), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.

¹⁴⁷⁵ Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 8 f. abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppele%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016 mit dem Verweis, dass das Bündeln von mehreren Verletzungshandlungen in einem Verfahren bereits gängige Praxis im Umweltrecht ist und daher prozessrechtlich keine Neuerung darstellt.

¹⁴⁷⁶ Ebenso Kochenov, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 11 (2015), S. 19, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁷⁷ Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 11 f. abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppele%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016

¹⁴⁷⁸ Lane Scheppele, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 15 f f. abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppele%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016. Die Tagung als Große Kammer kann gem. Art. 16 der Satzung des EuGHs bei diesem beantragt werden.

dieser Strafzahlungen nachkommt. In der Regel benötigen die Mitgliedstaaten sehr lange, um Zahlungsaufforderungen zu erfüllen. Daher schlägt *Lane Scheppelle* vor, Fondsleistungen einzubehalten.¹⁴⁷⁹ Dieses Mittel ist entsprechend der bereits im Rahmen des Art. 260 AEUV getätigten Ausführung als europarechtskonform anzusehen und in der Konstellation eines die Werte der Union verletzenden Mitgliedstaates als milderes Mittel vor der Einleitung eines Verfahrens nach Art. 7 EUV, der die vollständige Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten zur Folge haben kann, zulässig.¹⁴⁸⁰

c. Verhältnis des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens zu Art. 7 EUV

Fraglich ist jedoch, wie sich das Verhältnis des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens zu Art. 7 EUV gestaltet.¹⁴⁸¹ Art. 269 AEUV sieht lediglich eine eingeschränkte Überprüfung der Maßnahmen des Art. 7 EUV durch den EuGH vor. Dies kann zu der Annahme verleiten, dass für den EuGH im Bereich der Werte keine darüber hinausgehende Prüfungskompetenz bestehen dürfe. Als Gegenargument hierzu ist vertretbar, dass gerade die eingeschränkte Überprüfbarkeit nach Art. 269 AEUV zur Voraussetzung hat, dass alle milderen Mittel auszuschöpfen sind, bevor Art. 7 EUV zum Einsatz kommen darf.¹⁴⁸²

Im Sinne der in Kapitel 2 der Arbeit dargestellten Funktion der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten, die Werte des Art. 2 EUV gem. Art. 3 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 EUV voranzutreiben, kann nur eine parallele Anwendbarkeit der Verfahren in Frage kommen, da die Unionsorgane nur so ihrem Auftrag, die Werte zu schützen, in umfassender Weise gerecht werden können.¹⁴⁸³

¹⁴⁷⁹ *Lane Scheppelle*, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, S. 22 f f. abrufbar unter:

http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppelle%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016. In ihrem Vorschlag aus dem Jahr 2013 ist die Autorin noch von der Notwendigkeit eines Sekundärrechtsaktes ausgegangen, um ein Einbehalten von Fondsleistungen zu legitimieren, während in der aktualisierten Form des Vorschlages nur noch als Ausweichmöglichkeit auf einen Sekundärrechtsakt verwiesen wird, siehe dazu *Lane Scheppelle*, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, S. 10, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppellesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf, zuletzt abgerufen am 07.03.2016.

¹⁴⁸⁰ Siehe dazu S. 217 ff. der Arbeit. Die aktuelle Vertragslage als rechtliche Grundlage für das Einbehalten von Fondsleistungen in Frage stellend *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 11.

¹⁴⁸¹ *Hillion*, CMLR Nr. 52 (2015), S. 619, 626..

¹⁴⁸² Mit einem Verweis auf Kommission, Rat und Mitgliedstaaten *Hillion*, CMLR Nr. 52 (2015), S. 619, 627.

¹⁴⁸³ *Hillion*, Overseeing the Rule of Law in the European Union, SIEPS European Policy Analysis, 2016, S. 9.

d. Kritik am systemischen Vertragsverletzungsverfahren

Einschränkungen in der Wirksamkeit des Verfahrens bestehen zunächst dadurch, dass der Mitgliedstaat finanzielle Einschnitte billigend in Kauf nimmt.¹⁴⁸⁴ Der Ansatz kann daher allein in Ländern Effekte erzielen, die auf Fondszahlungen stark angewiesen sind und ist damit gegenüber Mitgliedstaaten, die weniger auf EU-Gelder angewiesen sind, ineffektiver.¹⁴⁸⁵ Nicht außer Acht zu lassen sind dahingehend die Erfahrungen aus der *causa Österreich*, die gezeigt haben, dass Sanktionen zwar zunächst zu Verbesserungsmaßnahmen seitens der Regierung führen können, sie jedoch bei längerer Dauer Ressentiments in der Bevölkerung hervorrufen, welche die Sanktionen als gegen sie gerichtet empfindet.¹⁴⁸⁶

Dem rechtlichen Ansatz *Scheppeles* kann entgegengehalten werden, dass er die politische Dimension des Problems und die tieferliegenden Ursachen außer Acht lässt.¹⁴⁸⁷ Die Frage nach der Lösung tieferliegender Probleme ist jedoch keine, die primär innerhalb eines Sanktionsverfahrens gelöst werden kann. Vorliegend geht es zunächst um akute Situationen, die im direkten Einflussbereich der Staatsorgane unterliegen und deren Willen zur Einhaltung der Werte betreffen. Jedoch sollte auf längere Sicht darauf geachtet werden, dass nicht nur der Schein der Einhaltung und ein kurzfristiges Einlenken die Folge der Sanktionsmechanismen ist, sondern die tieferliegenden Ursachen inklusive der Fehler, die im Beitrittsverfahren gemacht wurden, behoben werden.¹⁴⁸⁸

¹⁴⁸⁴ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 15 (2014), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2404260>; zuletzt abgerufen am 24.03.2016; die stärkere Compliance im Bereich materieller Sanktionen am Fall Ungarns nachgewiesen hat *Sedelmeier*, Anchoring democracy from above?, *JCMS* 52 (1), S. 105, 119.

¹⁴⁸⁵ Im Rahmen der aktuellen Problemstellung für Ungarn, Polen und Rumänien wäre dies jedoch der Fall. *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 11/15, S. 9, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁸⁶ *Sadurski*, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, Sydney Law School Research Paper No. 10 (2001), S. 10, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1531393>, zuletzt abgerufen am 09.02.2015.

¹⁴⁸⁷ *Blokker*, Systemic infringement action: an effective solution or rather part of the problem?, *VerfBlog*, 2013/12/05, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/systemic-infringement-action-an-effective-solution-or-rather-part-of-the-problem/>, zuletzt abgerufen am 09.03.2016.

¹⁴⁸⁸ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 15. Dazu eignen sich vor allem die Lösungsansätze, die ein kontinuierliches Überwachungsorgan einrichten möchten, siehe *Bogdandy et al.* und *Müller*.

e. Vorteile eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens

Für den Vorschlag *Scheppeles* spricht, dass er ohne eine Vertragsänderung und ohne einen Sekundärrechtsakt auskommt und somit im Rahmen der bestehenden Verträge angewendet werden kann.¹⁴⁸⁹ Im Angesicht der Situation, die durch einen dauerhaft die Werte des Art. 2 EUV verletzenden Mitgliedstaat geprägt ist, erscheint dieser Ansatz, der weniger Raum für politische Interessen und keine hohen Mehrheitsanforderungen stellt, überzeugend.¹⁴⁹⁰ Für die Anwendung des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens spricht weiterhin, dass es sich um ein erprobtes Verfahren handelt, welches von einem bereits bestehenden Organ initiiert wird und daher einfacher umzusetzen ist.¹⁴⁹¹ Darüber hinaus könnte die Weiterentwicklung der Wertedefinition durch eine dazugehörige Rechtsprechung des EuGH vorangetrieben werden.¹⁴⁹²

2. Anwendung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 259 AEUV „Biting intergovernmentalism“

An den Vorschlag *Scheppeles* anknüpfend bringt *Kochenov* eine weitere Möglichkeit ins Spiel, die auf dem Grundgedanken des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens beruht.¹⁴⁹³ Im Gegensatz zu den oben gemachten Ausführungen setzt *Kochenov* durch die Aktivierung des Art. 259 AEUV auf den „peer review Charakter“ und damit die Initiative einzelner Mitgliedstaaten, um ein Verfahren vor dem EuGH in Gang zu setzen. Dadurch erhofft sich der Autor die lange, politische Willensbildung in den Unionsorganen außer Kraft zu setzen und daher in akuten werteverletzenden Situatio-

¹⁴⁸⁹ A.A. hinsichtlich der Notwendigkeit eines Sekundärrechtsaktes *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 11 (2015), S. 19, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁹⁰ Das Konzept ebenfalls unterstützend Europäisches Parlament, Bericht über die Situation der Grundrechte in der EU 2013-2014, (2014/2254 (INI)), Rn. 9 (d), abrufbar unter:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0286+0+DOC+PDF+V0//EN>, zuletzt abgerufen am 31.03.2016.

¹⁴⁹¹ *Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), S. 14.

¹⁴⁹² *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 149, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁴⁹³ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 15 (2011), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

nen schnell und effektiv ein Verfahren einleiten zu können.¹⁴⁹⁴ Art. 259 AEUV bietet die Möglichkeit auch im Falle der Untätigkeit der EU-Kommission vor den EuGH zu ziehen und diesen entscheiden zu lassen. Die Anwendung des Art. 259 AEUV schlägt eine Brücke zum Willen der Mitgliedstaaten, ähnlich dem Verfahren nach Art. 7 EUV, auch wenn zu bedenken ist, dass für ein Verfahren nach Art. 259 AEUV die Stimme eines einzelnen Mitgliedstaates ausreicht und dies mit den Mehrheitsanforderungen des Art. 7 EUV nicht vergleichbar ist.

a. Kritik am „Biting intergovernmentalism“

Kritisch zu betrachten ist die Anknüpfung an den tatsächlich bestehenden Willen des einen oder mehrerer Mitgliedstaaten, das Verfahren nach Art. 259 AEUV zu initiieren. Bis dato wird in der Praxis von Art. 259 AEUV kaum Gebrauch gemacht.¹⁴⁹⁵ Hierzu führt der Autor jedoch an, dass ein Großteil der Verfahren, die über Art. 259 AEUV eingeleitet werden könnten, von der EU-Kommission in einem Verfahren nach Art. 258 AEUV aufgegriffen werden.¹⁴⁹⁶ Dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten grundsätzlich bestehe, zeigt nach Ansicht *Kochenovs* der Brief der vier Außenminister Deutschlands, Niederlande, Dänemark und Finnlands zur Wertesituation in der EU, in welchem sie die aktuell bestehende Wertekrise aufgreifen.¹⁴⁹⁷ Darüber hinaus sei der EuGH in der Bemühung der Werte des Art. 2 EUV generell sehr zurückhaltend, wobei die Hoffnung darauf liegen sollte, dass klarere Verletzungen und das Vorbringen solcher durch die Mitgliedstaaten einen Fortschritt mit sich bringen.¹⁴⁹⁸ Letztlich muss man dem Vorschlag auch entgegenhalten, dass er zur vollständigen Durchführung auf ein Mitwirken der EU-Kommission angewiesen ist. Nur sie hat die Kompetenz ein Zwangsgeld oder einen Pauschalbetrag bei dem EuGH zu beantragen. Auch ihr stün-

¹⁴⁹⁴ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 15 (2011), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁹⁵ *Cremer*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, Art. 259 AEUV, Rn. 1.

¹⁴⁹⁶ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 15 (2011), S. 12, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁴⁹⁷ Brief abrufbar unter: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

¹⁴⁹⁸ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 15 (2011), S. 12, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

de gegebenenfalls die Kompetenz zu, Fondsleistungen einzubehalten. Hierzu hält Kochenov allerdings im Gegensatz zu Scheppeler einen Sekundärrechtsakt zur Festlegung dieser Kompetenz für notwendig.¹⁴⁹⁹

b. Vorteile des „Biting intergovernmentalism“

Die bereits genannten Vorteile des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens nach *Lane-Scheppeler* gelten auch für den Ansatz *Kochenovs*. Der Vorschlag kommt ebenfalls ohne eine Vertragsänderung aus. Auch wenn *Kochenov* einen Sekundärrechtsakt für notwendig erachtet, wäre es möglich in Anlehnung an *Scheppeler* Vorschlag auf einen Sekundärrechtsakt zu verzichten. Dadurch wäre der Ansatz ad hoc anwendbar. Ferner erscheint es realitätsnah, aktiven Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, Werteverletzungen unterhalb des Art. 7 EUV vorzubringen und ein bereits erprobtes Verfahren zu nutzen, welches jedoch einiger Neuorientierung hinsichtlich der Anwendung des Art. 2 EUV bedarf. Hierzu liegen dem EuGH jedoch entsprechend der in den vergangenen Kapiteln herausgearbeiteten Ergebnisse ausreichende Anknüpfungspunkte in seiner eigenen Rechtsprechung und im Bereich der Dokumente der Unionsorgane vor, um die Werte des Art. 2 EUV im Prozess als Tatbestandsmerkmale nutzen zu können. Insgesamt erscheint daher dieser Vorschlag als geeignetste Alternative zu den bereits existierenden Verfahren.

F. Ergebnis

Die Betrachtung der Defizite der Sanktionsmechanismen, die der EU derzeit zur Verfügung stehen¹⁵⁰⁰ und der möglichen Lösungsansätze haben einige Kernpunkte hervorgebracht, welche für die zukünftige Auseinandersetzung mit der Thematik unentbehrlich sind.¹⁵⁰¹ Insgesamt ist es wichtig, dass im Rahmen der Sanktionsmechanis-

¹⁴⁹⁹ *Kochenov*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series 15 (2011), S. 22, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.

¹⁵⁰⁰ An dieser Stelle sei auch noch auf das 2017 in Kraft tretende europäische Parteiverbotsverfahren hingewiesen, welches die Möglichkeit eröffnet, eine Partei zu verbieten, welche die Werte des Art. 2 EUV nicht achtet, siehe hierzu *Schorkopf*, EuR 2016, S. 147, 154 und die VO 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates, ABl. L 317 vom 4.11.2014, S. 1–27, in Erwägungsgrund 13 und Art. 11 Abs. 3, welche die Löschung aus dem Register bei Nichtbeachtung der Werte im Fall eines schwerwiegenden und offensichtlichen Verstoßes vorsehen.

¹⁵⁰¹ Für weitere Ansätze siehe *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of Law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 35 ff., abrufbar unter:

men alle Werte des Art. 2 EUV in den Blick genommen und nicht lediglich einzelne Mechanismen für einzelne Werte etabliert werden.¹⁵⁰² Die momentane Situation, auf welche im kommenden Kapitel noch verstärkt eingegangen wird, macht zwar deutlich, dass v. a. im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Handlungsbedarf besteht, doch entbehrt dies nicht einer zukünftigen Absicherung aller Werte.¹⁵⁰³ Darüber hinaus wird auf unterschiedliche Weise, aber im Ergebnis gleich, ein Monitoring der Mitgliedstaaten, auch über den Beitritt hinaus, entweder durch ein unabhängiges neu zu schaffendes Organ oder durch eine verstärkte Kooperation zwischen den bestehenden Organen vorgeschlagen. Ein solches Monitoring scheint eine unvermeidliche Lösung, um vor allem dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten gerecht zu werden und das Kopenhagen Dilemma zu beseitigen. Für eine effektive Überwachung der Werte ist die Generierung von verlässlichen Daten essentiell, so dass eine entsprechende Institution hierfür notwendig erscheint. Diese müsste ebenso, wie es im Bereich des Beitrittsverfahrens notwendig ist, verstärkt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und weiteren nationalen Menschenrechtsbehörden zusammenarbeiten.¹⁵⁰⁴ Ein Überblick über die dazu vertretenen Ansichten ergibt, dass eine neu zu schaffende Institution im Rahmen der bereits getätigten Vorschläge durch *Müller* und *Bogdandy et al.* ein hohes Maß an Eignung und Unabhängigkeit aufweisen würde.¹⁵⁰⁵ Im Rahmen einer Vertragsrevision sollte das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren in die Verträge aufgenommen werden. Eine Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV sollte, für den Fall des Scheiterns des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren, obligato-

<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016

¹⁵⁰² *Democracy Reporting International*, In need of new tools: Protecting democracy in EU Member States, Briefing Paper 39, Juli 2013, S. 2, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/files/dri-bp-39_in_need_of_new_tools_-_protecting_democracy_in_eu_member_states.pdf, zuletzt abgerufen am 29.03.2016.

¹⁵⁰³ *Democracy Reporting International*, In need of new tools: Protecting democracy in EU Member States, Briefing Paper 39, Juli 2013, S. 4, abrufbar unter: http://democracy-reporting.org/files/dri-bp-39_in_need_of_new_tools_-_protecting_democracy_in_eu_member_states.pdf, zuletzt abgerufen am 29.03.2016.

¹⁵⁰⁴ *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 83, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016

¹⁵⁰⁵ Siehe dazu *Müller*, *European Law Journal* Vol. 21 (2015) 2, S. 141, 160; *Bogdandy/Antpöhler/Ioannidis*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), S. 15, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016, ebenso für eine unabhängige Kommission *Bárd/Carrera/Guild/Kochenov*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), S. 82 ff., abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016

risch sein. Ebenso sind die Defizite des Art. 7 EUV zu beheben, indem allen Organen und den Mitgliedstaaten im Bereich der Abs. 2 und 3 Initiativbefugnisse zugesprochen und die Mehrheitserfordernisse herabgesetzt werden. Das chronologische Vorbringen und die Veränderung einzelner Ansätze lässt ferner erkennen, dass die primären Lösungen ohne eine Vertragsänderung auskommen müssen und im Idealfall auch ohne einen Sekundärrechtsakt, da beide Formen an entsprechende Mehrheiten gebunden sind, die momentan nicht erreichbar scheinen. Auf lange Sicht ist daher der Schaffung eines Organs zum Monitoring aller Mitgliedstaaten zuzustimmen, auf kurze Sicht erscheinen die Vorschläge *Kochenovs* und *Lane-Scheppeles* zusammengefasst unter der Prämisse, dass das Einbehalten von Fondszahlungen bereits durch Art. 260 AEUV umfasst ist, vielversprechend.¹⁵⁰⁶

Abschließend gibt es einen weiteren Aspekt, der durch *Bogdandy* im Rahmen einer Podiumsdiskussion zum vorliegenden Thema vorgebracht wurde. Art. 7 EUV dürfe keine nukleare Option sein, sondern müsse eine realistische Möglichkeit darstellen, um die Werte des Art. 2 EUV zu schützen.¹⁵⁰⁷ Die rechtlichen Hürden außen vorgelassen, darf vor allem der politische Wille nicht im Vorhinein gehemmt werden. Sofern gezieltere Erhebungen zu den Wertesituationen der Mitgliedstaaten erfolgen und sich die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane auch auf die Beobachtungen anderer internationaler Organisationen, insbesondere der Venedig-Kommission stützen, können zumindest bessere Grundlagen für die Anwendung des Art. 7 Abs. 1 EUV geschaffen werden.¹⁵⁰⁸ Letztlich ist es auf Unionsbene anzustreben, dass die verschiedenen existierenden Verfahren koordiniert werden und die EU einheitlich auftritt.¹⁵⁰⁹

¹⁵⁰⁶ Vorschlag des systemischen Vertragsverletzungsverfahrens ebenfalls aufgegriffen durch EPRS, An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, April 2016, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU\(2016\)579238_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579238/EPRS_STU(2016)579238_EN.pdf), zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁵⁰⁷ *Bogdandy*, Podiumsdiskussion How to protect European Values, 26.03.2016 in Berlin.

¹⁵⁰⁸ *Bogdandy*, Podiumsdiskussion How to protect European Values, 26.03.2016 in Berlin.

¹⁵⁰⁹ *Pech et. al.*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 145, schlagen hierfür eine interinstitutionelle Vereinbarung nach Art. 295 AEUV vor, wobei in diesem Zuge ebenfalls abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

6. KAPITEL: DIE ANALYSE DER UNGARISCHEN UND POLNISCHEN WERTESITUATION

A. Ziel der Analyse

Zu Beginn dieses Kapitels, in welchem eine exemplarische Analyse der Vorgänge in Ungarn seit 2010 und in Polen seit 2014 durchgeführt wird, sei vorweggenommen, dass sich auch in anderen Mitgliedstaaten Vorgänge nachweisen lassen, die eine Diskussion zur Einhaltung der Werte des Art. 7 EUV nötig machen.¹⁵¹⁰ Während zwischen den beiden aktuell diskutierten Mitgliedstaaten u. a. durch das unterschiedliche Vorgehen der Unionsorgane an den entsprechenden Stellen Vergleiche gezogen werden sollen, so unterbleiben Vergleiche und Analysen zu anderen Mitgliedstaaten, da diese nicht in der notwendigen Tiefe abgehandelt werden können.

Ziel der Analyse ist es, die in den vorangegangenen Kapiteln theoretisch festgestellten Inhalte der Werte des Art. 2 EUV und die Defizite der Sanktionsverfahren zwei Fällen aus der Praxis gegenüberzustellen. Es stellt sich die Frage, inwiefern das Wertenniveau des Art. 2 EUV in beiden Ländern gewährleistet wird. Ferner gilt es zu bewerten, ob Sanktionen notwendig sind und in welcher Form sie gegebenenfalls erfolgen sollten. Letztlich soll für den Fall einer werteverletzenden Situation, welche jedoch seitens der EU nicht geahndet wird, eine Ursachen- und Folgenanalyse unter Beachtung der bereits in der Arbeit gefundenen Ergebnisse erfolgen.

¹⁵¹⁰ Hierzu sei noch einmal auf die bereits im Rahmen der Einleitung und im Verlauf der Arbeit herangezogenen Arbeit *Serinis* verwiesen, welche vor allem die italienische Situation in den Blick nimmt. Jedoch würden auch die Prozesse in Rumänien einen tauglichen Prüfungsgegenstand darstellen. siehe dazu *Iancu*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constiitutional Area*, S. 153-170; im selbigen Band erschienen, *Tanasoiu*, S. 171-194; ebenso bestehen mit Blick auf die Unabhängigkeit der Medienbehörde Besorgnisse in Estland, siehe dazu *Cole/Matzneller/Metzdorf/Schweda*, *AVMS-RADAR*, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016; zur aktuellen Situation in Griechenland und Kroatien, *ERGA* (2016) 07 vom 08.04.2014, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-statement-alarming-developments-independent-and-effective-functioning-media-regulators>, zuletzt abgerufen am 02.05.2016. Retrospektiv ist selbstverständlich auch die causa Österreich ein ähnlich gelagerter Fall.

B. Ungarn

Ausgangspunkt für die vorliegende Analyse Ungarns ist die Machterlangung der Fidesz Partei Viktor Orbans mit einer 2/3-Mehrheit im Jahr 2010.¹⁵¹¹ Auf Grundlage dieser Mehrheit wurden tiefgreifende Veränderungen in der rechtlichen Landschaft Ungarns vorgenommen. Dazu zählen u.

a. die Verfassungsreformen, das Mediengesetz und die Richterreform. Die Situation Ungarns hat letztlich zur Etablierung des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens geführt, auch wenn es gegenüber Ungarn nicht zur Anwendung kam.¹⁵¹² Daher ist durch eine Untersuchung der gesetzlichen Veränderungen der letzten sechs Jahre festzustellen, ob in Ungarn Werteverstöße gegen Art. 2 EUV vorgelegen haben bzw. noch vorliegen. Dazu erfolgt zunächst eine Untersuchung der Mediengesetzgebung und der Frage nach ihrer Kompatibilität mit den Kerngehalten der Meinungs- und Medienfreiheit des Art. 2 EUV.

Im Nachgang werden die Auswirkungen der Verfassungsreformen zwischen 2011 und 2015 hinsichtlich der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte untersucht.

I. Mediengesetzgebung

Die Verabschiedung der neuen Mediengesetze fand bereits in der ersten Jahreshälfte 2010 statt und umfasst das Gesetz 82/2010, welches u. a. die Medienaufsichtsbehörde etablierte, das Gesetz CIV 2010 zur Pressefreiheit und zu den fundamentalen Regeln für Medieninhalte (PressefreiheitsG)¹⁵¹³ sowie das Gesetz CLXXXV 2010 den Medienservice und die Massenmedien (MedienG)¹⁵¹⁴ betreffend.¹⁵¹⁵

¹⁵¹¹ Die Regierungskoalition besteht aus der Fidesz Partei und dem kleineren Bündnispartner KDNP (Christdemokratische Volkspartei.)

¹⁵¹² Interview mit *Vivane Reding* im Deutschlandfunk vom 04.01.2016, abrufbar unter:

http://www.deutschlandfunk.de/reformen-in-polen-da-steht-schon-eine-systematik-dahinter.694.de.html?dram:article_id=341425, zuletzt abgerufen am 02.09.2016.

¹⁵¹³ Aktualisierte Fassung des Gesetzes vom 10.03.2014, abrufbar in englischer Sprache unter:

http://hunmedialaw.org/dokumentum/152/Smtv_110803_EN_final.pdf, zuletzt abgerufen am 12.04.2016.

¹⁵¹⁴ Aktualisierte Fassung des Gesetzes vom 17.02.2015, abrufbar in englischer Sprache unter:

http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf, zuletzt abgerufen am 12.04.2016; neben den Regeln in den Mediengesetzen gibt es noch weitere Pflichten im Zivilgesetzbuch, dem Strafgesetzbuch und im Gesetz zur Informationsfreiheit.

¹⁵¹⁵ Verfassungsrechtliche damalige Grundlage Art. 61 der Verfassung von 1989:

(1) In the Republic of Hungary everyone has the right to the freedom of speech and to freely express his opinion, and furthermore to access and disseminate information of public interest.

Zunächst ist festzustellen, dass im Bereich der seit 1996 bestehenden Rundfunkgesetzgebung ein Reformbedarf bestand.¹⁵¹⁶ Diesem Auftrag kam die Regierung nach und strukturierte den gesamten Medienbereich um.¹⁵¹⁷

Zentrale Kritikpunkte bezüglich der Gesetze waren die Rolle der Medienaufsicht, insbesondere die des Medienrates, die Veränderungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien, die Regelungen zum Quellenschutz von Journalisten und die Möglichkeiten des Medienrates zum Erlass von Sanktionen und Strafzahlungen gegenüber Medienanbietern. Die EU-Kommission hat sich bis heute nicht entschlossen, ein Vertragsverletzungsverfahren oder ein Verfahren nach Art. 7 EUV im Bereich der Medien einzuleiten, obwohl Bedenken gegen die Gesetze bestanden.¹⁵¹⁸ Daher stellt sich die Frage, ob die neuen MedienGe Ungarns auch nach verschiedenen Revisionen seit 2010 Anhaltspunkte für die Verletzung der Medienfreiheit als Schutzgut des Schutzes der Menschenrechte aus Art. 2 EUV geben. Hierzu müssen die einzelnen Aspekte der Mediengesetze auf ihre Konformität mit europarechtlichen Standards, die in den vorhergegangenen Kapiteln herausgestellt wurden, überprüft werden. Es wird vorrangig die aktuelle rechtliche Lage betrachtet und der Frage nachgegangen, welche Kritikpunkte weiterhin bestehen.¹⁵¹⁹

(2) The Republic of Hungary recognizes and protects the freedom of the press.

(3) In a democracy, with a view to forming an educated opinion in matters of public interest, everyone has the right to free access to information proper.

(4) In the Republic of Hungary, public service broadcasters shall participate in fostering and in the enhancement of national and European identity, in the advancement of the Hungarian language and cultural heritage, including the languages and the culture of minorities, in strengthening national allegiance, and in satisfying the needs of national, ethnic, familial and religious communities. Public media services shall be overseen by an autonomous administrative authority and independent ownership body, whose members are elected by Parliament, whereas oversight as to the implementation of its objectives shall be exercised by committees of citizens formed on the strength of law.

(5) A majority of two-thirds of the votes of the Members of Parliament present is required to pass the law on the public access to information of public interest, the law on the freedom of the press, the law on media contents, and the law on the supervision of media services.

¹⁵¹⁶ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 118, ders. mit Verweis auf die entsprechende verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, welche die Vergabe von Radiofrequenzen für verfassungswidrig erklärte und grundlegende Probleme im Bereich der Medienaufsicht herausstellte, *Polyák*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional crisis in the European Constitutional Area, S. 125, 127.

¹⁵¹⁷ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 118.

¹⁵¹⁸ *Kroes*, SPEECH/11/6, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm, zuletzt abgerufen am 29.03.2016. Ebenfalls bedenklich war die 2014 eingeführte Werbesteuer, die jedoch bereits nach einer einleitenden Überprüfung durch die EU-Kommission wieder angepasst wurde.

¹⁵¹⁹ Es ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit keine vollständige Analyse der Mediengesetze erfolgen kann und sich auf die bereits international herausgehobenen Punkte fokussiert wird.

1. Die Rolle der Medienbehörde

Zur Gewährleistung einer pluralistischen Medienlandschaft bedarf es entsprechender unabhängiger Medienaufsichtsorgane, welche über die Zulassung, Sanktionierung und Verantwortlichkeit der Medien entscheiden. Die Unabhängigkeit einer solchen Behörde stellt einen der Kerngehalte der Medienfreiheit dar. Im Rahmen des Art. 2 EUV wurde hierzu herausgearbeitet, dass es in allen Mitgliedstaaten Einflüsse seitens der Staatsorgane gibt, es jedoch nicht zu einer einseitigen politischen Einflussnahme kommen darf.¹⁵²⁰ Eine solche Konzeption würde einen klaren Verstoß gegen das Unabhängigkeitskriterium für Regulierungsbehörden darstellen.¹⁵²¹

a. Die Nationale Medien- und Telekommunikationsbehörde (NMHH)

Um eine umfassende Bewertung der Rolle der Medienaufsicht vornehmen zu können, bedarf es zunächst einer Darstellung ihrer Komposition und Kompetenzen. Mit dem Akt 82/2010 wurde eine Medienaufsichtsbehörde, die Nationale Medien- und Telekommunikationsbehörde (NMHH),¹⁵²² etabliert, welche die vorhergehende Regulierungsbehörde ersetzt.¹⁵²³ Die NMHH ist eine konvergierte Regulierungsbehörde, da sie sowohl die Aufsicht über die Medien als auch über die Telekommunikation erfüllt.¹⁵²⁴ Sie umfasst gemäß Art. 109 Abs. 3 des MedienG einen Vorsitzenden, den Medienrat und ein Büro¹⁵²⁵.

Der Vorsitzende der NMHH wird vom Präsidenten auf Empfehlung des Premierministers für neun Jahre Amtszeit ernannt, ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. In ihrer ursprünglichen Form sah die Regelung eine unbegrenzte Wiederwahl und die Ernen-

¹⁵²⁰ Siehe dazu S. 73 f. der Arbeit.

¹⁵²¹ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 17 f, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵²² So auch im weiteren Verlauf bezeichnet.

¹⁵²³ Darstellung in *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), S. 1, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

¹⁵²⁴ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 120; Art. 109 Abs. 2 des MedienG definiert den Aufgabenbereich als: Partizipation bei der Implementierung der Regierungspolitik im Bereich der Frequenzvergabe und der Kommunikation.

¹⁵²⁵ Das Büro wird durch einen Generaldirektor geleitet, der wiederum vom Präsidenten der Medienbehörde (ebenso des Medienrates) ernannt wird siehe Art. 114 Abs. 1 des MedienG.

nung allein durch den Premierminister vor.¹⁵²⁶ Der Vorsitzende der NMHH ernennt weitergehend ebenfalls für neun Jahre zwei Vize-Präsidenten, den Generaldirektor und den stellvertretenden Direktor.

b. Der Medienrat

Eine weitere Organisationseinheit innerhalb der NMHH ist der Medienrat. Der Medienrat selbst besteht aus fünf Personen inklusive des Vorsitzenden.¹⁵²⁷

aa. Ernennung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Medienrates

Der Vorsitzende der NMHH ist gleichzeitig Kandidat für den Vorsitz des Medienrates gem. Art. 125 Abs. 1 MedienG. Seine Benennung steht somit fest. Weitergehend müssen die vier restlichen Mitglieder des Medienrates benannt werden. Gemäß Art. 123 MedienG ist der Medienrat eine eigenständige Autorität innerhalb der Medienbehörde, soll Unabhängigkeit genießen, lediglich an das Gesetz gebunden sein und damit keiner politischen Einflussnahme unterliegen.

Theoretisch scheinen die Ausgestaltungen im Bereich des Medienrates daher den europäischen Mindestanforderungen zu entsprechen.

Eine nähere Betrachtung der Ernennungsprozedur macht jedoch die starke Ausrichtung auf das Erfordernis von 2/3 Mehrheiten deutlich. Die Benennung der weiteren vier Kandidaten des Medienrates erfolgt im ersten Wahlgang einstimmig durch ein ad-hoc-Komitee gem. Art. 123 Abs. 3 a) MedienG, das je einen Vertreter jeder parlamentarischen Fraktion umfasst und mit Stimmrechten entsprechend der Größe der zugehörigen Fraktion ausgestattet ist.¹⁵²⁸

Sollte es in dieser zu keinem Ergebnis kommen, so gilt für den zweiten Wahlgang ein Mehrheitserfordernis von 2/3 gem. Art. 124 Abs. 6 MedienG.¹⁵²⁹ Für den Fall, dass es innerhalb von 8 Tagen durch die zweite Wahlrunde zu keiner Benennung der Mitglie-

¹⁵²⁶ *Polyák*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional crisis in the European Constitutional Area*, S. 125, 142. In der noch zur ersten Regelung verfassten Monografie *Koltays* wird dieser Aspekt in keinster Form kritisch hinterfragt, sondern lediglich darauf hingewiesen, dass zur Sicherung der Unabhängigkeit das Amt des Präsidenten lediglich durch die im Mediengesetz vorgesehenen Gründe beendet werden kann, siehe *Koltay*, *Hungarian Media Law*, S. 289.

¹⁵²⁷ Siehe auch hierzu Art. 124 Abs. 1 des MedienG.

¹⁵²⁸ Ernennungsverfahren so dargestellt bei *Polyák*, *Archiv für Presserecht* 1 (2015), S. 118, 120 ff.

¹⁵²⁹ *Polyák*, *Archiv für Presserecht* 1 (2015), S. 118, 121.

der kommt, löst sich das Komitee auf und es ist ein neues Komitee zu bilden gem. Art. 124 Abs. 7 MedienG. Steht die Benennung fest, so werden der Vorsitzende und die weiteren vier Mitglieder gem. Art. 124 Abs. 1 MedienG mit einfacher Mehrheit durch das Parlament gewählt. Die Wahl erfolgt für eine Zeit von neun Jahren ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. Die professionellen Anforderungen, die der Vorsitzende erfüllen muss, wurden bereits zwei Mal geändert und entsprechen aktuell europäischen Standards.¹⁵³⁰

Hinsichtlich der Aufgaben des Büros bestehen keine Konfliktpunkte, die für die vorliegende Arbeit Relevanz entfalten.

Trotz der Änderungen bezüglich der Wiederwahl und der Ernennung des Vorsitzenden der NMHH, bleibt es bei einer neunjährigen Amtszeit. Dies stellt einen langen Zeitraum dar und kann dazu führen, dass die Behörde nicht die nötige soziale Diversität und demokratisch notwendige Erneuerung widerspiegelt, da es ihr an einer entsprechenden zeitnahen Änderung im Führungsbereich fehlt.¹⁵³¹

Zwar sorgt das Gesetz dafür, dass die Amtsperiode möglichst unabhängig von den Wahlen des Parlaments erfolgt. Dafür wäre jedoch auch ein Zeitraum zwischen vier und sechs Jahren denkbar. Hinsichtlich der exakten Amtsdauer gibt es jedoch keinen europäischen Standard, so dass die Regelung für sich genommen, keinen Verstoß darstellen kann.

Faktisch führen die Regelungen, die zunächst im ersten Wahlgang ein einstimmiges Ergebnis fordern und im Nachgang eine 2/3 Entscheidung zulassen dazu, dass eine Ernennung ausschließlich durch die Regierungspartei erfolgt. Nach erfolgter Benennung bedarf es im Parlament nur noch einer Bestätigung mit einfacher Mehrheit. Die einseitige politische Orientierung erschwert eine Kontrolle des Organs und damit auch die Transparenz dessen Handelns.¹⁵³²

¹⁵³⁰ Polyák, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional crisis in the European Constitutional Area*, S. 125, 142 f.

¹⁵³¹ Polyák, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional crisis in the European Constitutional Area*, S. 125, 142; mit der Möglichkeit, dass hierdurch ein demokratisches Defizit entsteht, *Co-le/Matzneller/Metzdorf/Schweda*, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, Executive Summary, Punkt 12, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/23RADAR-executivesummary-DE.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016; bei zwei Landesmedienanstalten in Deutschland haben die Vorsitzenden ebenfalls eine Amtszeit zwischen 7-9 Jahren, sind diese aber nicht die einzigen Regulierungsanstalten, siehe *Co-le/Matzneller/Metzdorf/Schweda*, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 113.

¹⁵³² Polyák, *Archiv für Presserecht* 1 (2015), S. 118, 121.

Aus rein formaler Sicht erscheint die Regelung durch die spiegelbildliche Abbildung des Parlaments im Bereich des ad-hoc-Komitees ausreichend demokratische Repräsentation zu gewährleisten.¹⁵³³ Ferner ist in diesem Bereich der Ernennung, wie bereits im zweiten Kapitel der Arbeit erläutert, kein explizites Verfahren durch europäische Standards vorgegeben.¹⁵³⁴ Die Einführung von 2/3-Mehrheiten dient darüber hinaus grundsätzlich einer pluralistischen Repräsentation und dem Diskurs zwischen Regierungspartei(en) und der Opposition, wird jedoch in der Praxis durch das Vorhandensein einer 2/3-Mehrheit einer Partei im Parlament ins Gegenteil verkehrt.¹⁵³⁵ In einem solchen Fall sollten rechtliche Mechanismen geschaffen werden, die weiterhin eine unabhängige Besetzung der Regulierungsbehörde möglich machen.¹⁵³⁶

bb. Kompetenzen des Medienrates

Hinzu treten die umfangreichen Kompetenzen des Medienrates, welche sich auf die Kontrolle aller Medien, d. h. auf Print- und auch Onlinemedien erstrecken.¹⁵³⁷ Der Medienrat stellt die einzige Kontrollbehörde dar, welche auf Grundlage der Mediengesetze entscheidet. Ihm stehen auch die Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, falls Medienanbieter gegen die Bestimmungen des MedienG oder des PressefreiheitsG verstoßen. Im Rahmen seiner Kompetenzen entscheidet der Medienrat gem. Art. 132 b) MedienG ebenfalls über die Vergabe und das Vergabeverfahren der Nutzungsrechte der Medienanbieter. Ferner verwaltet der Medienrat den Fonds für die Unterstützung und Verwaltung der Mediendienstleistung (MTVA). Diese im Folgenden noch näher auszuführenden Kompetenzen deuten bereits eine sehr dominante Stellung des Medienrates an, welche im Zusammenspiel mit weiteren Faktoren Auswir-

¹⁵³³ Den Sinn und Zweck der Einbeziehung der Opposition herausstellend, *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 294, wobei zu bedenken gilt, dass der Autor hier selbst ein durch die Regierungsmehrheit ernanntes Mitglied des Medienrates ist.

¹⁵³⁴ Siehe hierzu auch *Mutu*, The Independence of National Media Regulators across Europe: A Cross Country Comparative Study, S. 112, abrufbar unter: https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_298304/am1de1.pdf, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁵³⁵ *Nyman-Metcalf*, Analysis of the Hungarian Media Legislation commissioned by the Office of the OSCE, Februar 2011, S. 12; *Urban*, Mertek Media Monitor, Hungarian Media Law 2015, S. 28 f., abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf, zuletzt abgerufen am 04.05.2016.

¹⁵³⁶ *Nyman-Metcalf*, Analysis of the Hungarian Media Legislation commissioned by the Office of the OSCE, Februar 2011, S. 12.

¹⁵³⁷ Siehe dazu Art. 132 a) des MedienG; *Nergelius*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. S. 295; umfangreiche Übersicht der folgenden Kompetenzen bei *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 291 f.

kungen auf die Unabhängigkeit der Medienbehörde und damit auf eine pluralistische und freie Medienlandschaft haben können.

2. Die Änderungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien

Ein weiterer wesentlicher Pfeiler der Medienfreiheit ist die Rolle der öffentlichen Medien.¹⁵³⁸ Für die öffentlich-rechtlichen Medien gilt zunächst ebenfalls der Grundsatz der Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen und wirtschaftlichen Unternehmen gem. Art. 82 MedienG, der auch durch das ungarische Verfassungsgericht bestätigt wurde.¹⁵³⁹

a. Inhaberschaft und Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Medien

Im Bereich der Organisation der öffentlich-rechtlichen Medien wurden 2015 nochmals Änderungen vorgenommen. Nunmehr ist eine einzelne Aktiengesellschaft Anbieter aller öffentlich-rechtlichen Medien, d. h. Fernseh-, Hörfunk- und Onlinedienste sowie Nachrichtenagenturaktivitäten.¹⁵⁴⁰ Die Aufsicht über die Aktiengesellschaft wird gem. Art. 85 Abs. 1 MedienG durch ein Kuratorium ausgeübt, welches aus sechs Mitgliedern besteht, die hälftig durch die Regierungsparteien und die Oppositionsparteien nominiert werden.¹⁵⁴¹ Hinzu kommen gem. Art. 86 Abs. 6 MedienG ein durch den Medienrat ernannter Vorsitzender¹⁵⁴² und ein weiteres Mitglied des Medienrates, was zur Folge hat, dass in aktueller Besetzung von acht Mitgliedern die Regierungsparteien die Mehrheit der Mitglieder des Kuratoriums stellt.¹⁵⁴³

Zu den wesentlichen Aufgaben des Kuratoriums zählen zunächst gem. Art. 90 Abs. 1 MedienG die Überwachung der öffentlich-rechtlichen Medien und die Ernennung der Vorsitzenden der öffentlich-rechtlichen Medienanbieter, wobei es durch die Mehrheitsregelungen aktuell in diesem Bereich zu einer einseitigen Ein-

¹⁵³⁸ Siehe S. 70 f. der Arbeit.

¹⁵³⁹ Mit Verweis auf das Urteil II./3., Statement of Reasons, Constitutional Court decision 37/1992 (VI.10.), *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 271; ebenso *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 20, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁴⁰ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,123, siehe dazu Art. 84 Abs. 1 MedienG.

¹⁵⁴¹ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,123, vgl. Dazu Art. 86 Abs. 2 MedienG.

¹⁵⁴² Dieser wird ebenso durch den Vorsitzenden des Medienrates entlassen gemäß Art. 136 Abs. 11 MedienG.

¹⁵⁴³ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,123.

flussnahme durch die Regierungspartei kommt.¹⁵⁴⁴ Darüber hinaus ist zu bemängeln, dass es der Regelung des Art. 86 MedienG an Auswahlanforderungen für die Mitglieder des Kuratoriums fehlt, die eine unabhängige und fachgerechte Überwachung der öffentlich-rechtlichen Medien sichern würden.¹⁵⁴⁵

b. Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien

Der Fonds für die Unterstützung und Verwaltung der Mediendienstleistung (MTVA) übt die gesamten Eigentümerrechte und –pflichten des öffentlichen Medienvermögens aus.¹⁵⁴⁶ Primäre Aufgabe des MTVA ist gem. Art. 100 und 136 MedienG die Produktion und Unterstützung der Sendungen mit öffentlich-rechtlichem Zweck.¹⁵⁴⁷ Die Medienanbieter haben keine eigenen finanziellen Kapazitäten und dadurch lediglich die Möglichkeit, Programme beim MTVA zu bestellen und diese dann zu senden.¹⁵⁴⁸ Folglich kontrolliert der MTVA durch deren Finanzierung den Inhalt der öffentlich-rechtlichen Sender, dreier nationaler TV Stationen, dreier Radiostationen und eines nationalen Nachrichtensenders.¹⁵⁴⁹ Der MTVA selbst wird gem. Art. 136 Abs. 6 MedienG durch den Medienrat verwaltet und entsprechend Art. 136 Abs. 11 MedienG durch einen Vorsitzenden repräsentiert, welcher wiederum durch den Vorsitzenden des Medienrates ernannt wird. Die rechtliche Lage bezüglich der Kontrolle und des finanziellen Managements der öffentlich-rechtlichen Medien durch MTVA und des Kuratoriums ist undurchsichtig.¹⁵⁵⁰

¹⁵⁴⁴ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,123; Urban, Mertek Media Monitor, Hungarian Media Law 2015, S. 30, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf, zuletzt abgerufen am 04.05.2016.

¹⁵⁴⁵ Venedig-Kommission, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 20, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁴⁶ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 123, vgl dazu Art.100 Abs. 1 des MedienG.

¹⁵⁴⁷ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 123.

¹⁵⁴⁸ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118, 123.

¹⁵⁴⁹ Venedig-Kommission, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 19, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁵⁰ Mit Verweis auf Art. 106 und 108 MedienG, Venedig-Kommission, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 19, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

Auch der Einfluss des Medienrates auf die Besetzung der Produktionsleiterstellen erscheint vorliegend kritisch.¹⁵⁵¹ Der Vorsitzende des Medienrates schlägt wiederum mit Zustimmung des Medienrates dem Kuratorium zwei Kandidaten für die Posten der Produktionsleiter öffentlich-rechtlicher Sender gem. Art. 102 Abs. 2 a) und b) MedienG vor. Hieran ist wiederum eine dominante Stellung des Medienrates zu erkennen, welche die bereits oben herausgestellte Kritik zur Unabhängigkeit der Medienaufsicht verstärkt und als Einzelaspekt in die Gesamtbewertung zur Unabhängigkeit der Medienbehörde einfließen muss.¹⁵⁵²

3. Frequenzvergabe und Registrierungspflicht

a. Frequenzvergabe

Die Frequenzvergabe für den nationalen Rundfunk wird gem. Art. 48 Abs. 1 MedienG ebenfalls durch den Medienrat durchgeführt. Rechtsgrundlagen hierfür sind das MedienG und das Gesetz für Verwaltungsverfahren.¹⁵⁵³ Die Vergabeverfahren sind häufig langwierig und müssen oft wiederholt werden.¹⁵⁵⁴ Die Gründe hierfür liegen in dem komplizierten und formalisierten Vergabesystem, welches sehr anfällig für formelle Fehler ist, die im Nachgang zu gerichtlichen Prozessen führen.¹⁵⁵⁵ Ein Informationsfreiheitsantrag einer NGO hinsichtlich einer durchgeführten Vergabe, hat aufgezeigt, dass der Medienrat keine identischen formellen Anforderungen an die Gewinner und Verlierer der Ausschreibungen stellt.¹⁵⁵⁶ Dies zeigt exemplarisch eine diskriminierende Praxis des Medienrates und stellt seine Unabhängigkeit und Unbefangenheit in Frage.¹⁵⁵⁷

¹⁵⁵¹ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 19, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁵² *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 20, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁵³ Vgl. Art. 48 Abs. 2 des MedienG.

¹⁵⁵⁴ *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 11, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁵⁵ *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 11, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁵⁶ *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 44, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁵⁷ *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 44, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

Art. 61 Abs. 1 c) MedienG ist die Rechtsgrundlage zur Beendigung von Ausschreibungen. Der Medienrat kann danach das Verfahren beenden, wenn bestimmte medienpolitische Ziele, die dem MedienG zu Grunde liegen, nicht erreicht werden können. Es bleibt dahingehend unklar, welche medienpolitischen Ziele dies sein können. Dadurch entsteht die Möglichkeit, dass Verfahren willkürlich und unkontrolliert beendet werden, um bestimmte Radioanbieter vom Markt fernzuhalten.¹⁵⁵⁸

Nach Art. 61 Abs. 1 d) MedienG kann die Ausschreibung beendet werden, wenn die Auswahl eines Bewerbers die effiziente, verantwortungsvolle und ordnungsgemäße Verwaltung des Staatseigentums gefährdet. Auch in diesem Fall bleibt unklar, welche Situationen hiervon erfasst sein sollen.¹⁵⁵⁹ Die Vergabepraxis der letzten Jahre deutet darauf hin, dass die Unbestimmtheit der Normen dazu genutzt wird, den Radiomarkt regierungsfreundlich umzugestalten, was Zweifel an der Einhaltung des Pluralismuskriteriums der Medienfreiheit hervorruft.¹⁵⁶⁰

b. Registrierungspflichten

Als Pendant zur Frequenzvergabe sehen die Art. 41 ff. MedienG eine Registrierungspflicht für die verbleibenden Medienanbieter vor. In der ursprünglichen Fassung musste eine Registrierung vor Inbetriebnahme des Medienproduktes erfolgen. Dies wurde dahingehend geändert, dass gem. Art. 41 Abs. 2 MedienG eine Registrierung innerhalb von 60 Tagen ausreicht. Wird die Registrierung nicht vorgenommen, so besteht für das Büro die Möglichkeit, gem. Art. 42 Abs. 10 MedienG eine Sanktionszahlung zu erlassen.¹⁵⁶¹ Jedoch ist anzumerken, dass eine Registrierung für Print- und Online-Medien eine Hürde darstellt, die zu einem Abstandnehmen von der Meinungsäußerung in entsprechender Form führen und die Pressefreiheit beeinträchtigen können.¹⁵⁶²

¹⁵⁵⁸ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,127.

¹⁵⁵⁹ Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,127.

¹⁵⁶⁰ So ausgewertet durch Polyák, Archiv für Presserecht 1 (2015), S. 118,127; ders. in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional crisis in the European Constitutional Area, S. 125, 148. Hierzu sei auch auf den Streit um die Sendefrequenzen des ungarischen Radiosenders Klub Radio verwiesen, der als „oppositionell“ eingestuft wird, *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), S. 92, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

¹⁵⁶¹ Die Höhe der Zahlung orientiert sich an den Regelungen des Art. 187 Abs. 3 ba) und bb) MedienG.

¹⁵⁶² Siehe Report des Kommissars für Menschenrechte des Europarates *Muižnieks*, CommDH(2014)21, S. 9, abrufbar unter: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&direct=true), zuletzt abgerufen am 09.05.2016; *Salamon/Barata*, Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation (July 2012), S. 14, abrufbar unter:

4. Anforderungen an die Berichterstattung und Sanktionen durch den Medienrat

Gem. der Art. 186 ff. MedienG hat der Medienrat zusammen mit dem Büro die Kompetenz, Verstöße gegen das MedienG und das PressefreiheitsG mit Sanktionen zu ahnden.

a. Sanktionen im Bereich des MedienG und des PressefreiheitsG

Sanktionen werden dann erforderlich, wenn Medienanbieter gegen die ihnen auferlegte Pflichten aus dem MedienG oder dem PressefreiheitsG verstoßen.

Hierzu sind die Art. 13 – 19 PressefreiheitsG relevant, welche die Pflichten der Medienanbieter festlegen.

Nicht lineare Medienanbieter¹⁵⁶³ sind gem. Art. 13 PressefreiheitsG von den Sanktionen nach den Art. 186-187 MedienG auf Grundlage von Art. 181 Abs. 6 MedienG ausgenommen.¹⁵⁶⁴

Kritisch wurde zunächst die Verpflichtung einer ausgewogenen Berichterstattung für alle Medienanbieter im Bereich der Nachrichten und Informationsdarbietung¹⁵⁶⁵, resultierend aus Art. 13 MedienG, gesehen. Das Erfordernis einer ausgewogenen Berichterstattung gab es bereits vor der Einführung des neuen MedienG.¹⁵⁶⁶ Inhaltlich bedeutet eine ausgewogene Berichterstattung sowohl das Erheben als auch Senden aller relevanten und konträren Standpunkte.¹⁵⁶⁷ Diese Auslegung stützt sich auf die Rechtsprechung vor der Verabschiedung des neuen MedienG und bezieht sich somit

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048c26f>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.

¹⁵⁶³ Gem. Art. 1 lit. e AVMD-RL als audiovisueller Mediendienst, der von einem Mediendiensteanbieter für den *zeitgleichen Empfang* von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt wird, definiert. Als Pendant dazu sieht man die on-demand Anbieter, bei denen der Konsument den Zeitpunkt der Ausstrahlung bestimmt. Das entsprechende Abgrenzungskriterium ist daher der feste Programmablauf, der bei linearen Medien besteht, dazu zählen die meisten Fernseh- und Rundfunkprogramme, nicht jedoch die Presse und Online-Medien.

¹⁵⁶⁴ In der ursprünglichen Form des Gesetzes galt das Erfordernis der ausgewogenen Berichterstattung für alle Medienanbieter und stieß damit auf starke nationale und internationale Kritik. Ebenso wurden 2013 die Kriterien vielfältig, verständlich, faktenbezogen, aktuell und objektiv gestrichen, siehe Report des Kommissars für Menschenrechte des Europarates Muižnieks, CommDH(2014)21, S. 9, abrufbar unter: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&direct=true), zuletzt abgerufen am 09.05.2016.

¹⁵⁶⁵ Es ist unklar, was hierunter zu verstehen ist, *Koltay* plädiert für eine enge Auslegung mit Bezug zu öffentlichen und politischen Debatten, *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 172.

¹⁵⁶⁶ *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 168.

¹⁵⁶⁷ Zusammengefasst nach *Koltay*, Hungarian Media Law, S. 171 ff.

auf das Handeln der vorhergehenden Regulierungsbehörde.¹⁵⁶⁸ Offen bleibt jedoch auch bei Anwendung der bereits bestehenden Definition die Grenzziehung und letztlich deren Übernahme durch die neue Regulierungsbehörde.

Im Rahmen dieser offenen Definition sind zusätzlich die Konsequenzen eines Verstoßes einzubeziehen. Diese sind eher geringer Natur, da der Verantwortliche der Nachricht bei einem Verstoß gegen Art. 13 MedienG lediglich verpflichtet ist, die Entscheidung der Medienbehörde auszustrahlen oder die Gegenposition zu präsentieren.

Bestehen bleiben die Pflichten auf Grundlage von Art. 16 PressefreiheitsG, welcher eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Ordnung verbietet und Art. 20 Abs. 5 PressefreiheitsG, welcher die Verletzung religiöser oder politischer Überzeugungen als Schutzgut umfasst.¹⁵⁶⁹ In diesen Fällen sind die Rechtsbegriffe offen und noch nicht durch weitere Gesetzgebung oder Fallpraxis definiert, so dass ihr Bestehen zu einer großen Rechtsunsicherheit führen kann.¹⁵⁷⁰ Das ungarische Verfassungsgericht hat jedoch präzisiert, dass die verfassungsrechtliche Ordnung gestört sei, wenn ein Presseprodukt im Umlauf ist, das Ideen enthält, welche die demokratische Ordnung, die Durchsetzung von Menschenrechten und die Menschenwürde ignorieren.¹⁵⁷¹ Vergleichbare Regelungen gibt es auch in anderen EU-Mitgliedstaaten.¹⁵⁷² Die Verwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe stellt daher keine Abweichung von europäischen Standards dar.

b. Sanktionsmöglichkeiten und Höhe der Sanktionen

Zur Bewertung des Sanktionssystems sind ferner die Sanktionsmöglichkeiten und die Höhe der finanziellen Sanktionen einzubeziehen. In Art. 187 Abs. 3 MedienG sind die verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten geregelt. Die Vielfalt der Sanktionen i. F.v Li-

¹⁵⁶⁸ Kritische Punkte unterbleiben in der Analyse *Koltays*, was darin begründet sein könnte, dass er selbst Mitglied des Medienrates ist.

¹⁵⁶⁹ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 7, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁷⁰ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 7, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁷¹ Constitutional Court Resolution No. 165/2011 (XII.20.) AB.

¹⁵⁷² *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), S. 127, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

zenzentzügen, Strafzahlungen, Registerentfernungen und dem Rückbehalt von Fondszahlungen ist europarechtlich zunächst nicht zu beanstanden.

Gem. Art. 187 Abs. 3 a) MedienG kann der betroffene Medienanbieter zunächst von den Ausschreibungen des MTVA ausgeschlossen werden. Ferner gibt es finanzielle Sanktionen in verschiedenen Abstufungen.¹⁵⁷³ Gem. Art. 187 Abs. 1 des MedienG darf die Zahlungsaufforderung gegen einen Geschäftsführer des betreffenden Medienanbieters nicht mehr als zwei Millionen Forint (ca. 6000 €) betragen. Weitere finanzielle Sanktionen sind im Speziellen in Art. 187 Abs. 3 MedienG geregelt. Hierbei liegt die Höhe zwischen einem Maximalbetrag für Onlineanbieter von 80.000 € bis hin zu 600.000 € für andere Anbieter.¹⁵⁷⁴

Zusätzlich entfalten Rechtsmittel gegen eine Sanktionierung gem. Art. 189 Abs. 8 MedienG keine aufschiebende Wirkung, wenn sie gerichtlich überprüft werden. Bisher gibt allerdings die praktische Anwendung des Art. 187 MedienG keine Anhaltspunkte für eine unverhältnismäßige Anwendung.¹⁵⁷⁵

c. Ergebnis

Hohe Zahlungsandrohungen im Zusammenspiel mit der Ungewissheit, welches Verhalten zu einer Sanktion führen kann, können einen „Chilling Effekt“ auf die Medienlandschaft erzeugen und eine freie Berichterstattung hemmen.¹⁵⁷⁶ Die seitens des Medienrates durchgeführten Verfahren lassen darüber hinaus keine klare Fallpraxis er-

¹⁵⁷³ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016. Für einen Marktteilnehmer mit einer starken Marktposition ist der Höchstbetrag bei 650.000 € angesetzt, bei online Medien bei 80.000 €.

¹⁵⁷⁴ Es bleibt dahingehend unklar, wie schnell das Erfordernis der Progressivität erfüllt ist, so dass es zur Verhängung von Maximalbeträgen kommt, siehe dazu *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016. Das Kriterium der Verhältnismäßigkeit ist zwar nicht weiter konkretisiert, wird jedoch auch auf europäischer Ebene ebenfalls nur als allgemeiner Grundsatz festgeschrieben und stellt daher in seiner allgemeinen Ausgestaltung keinen Verstoß gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit dar.

¹⁵⁷⁵ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

¹⁵⁷⁶ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016; siehe Report des Kommissars für Menschenrechte des Europarates Muižnieks, CommDH(2014)21, S. 14, abrufbar unter: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&direct=true), zuletzt abgerufen am 09.05.2016; *Úrban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 24, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

kennen, die zu mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich führen.¹⁵⁷⁷ Im Zusammenspiel mit der Zusammensetzung des Medienrates, der Möglichkeit, Sanktionen über alle Medienbereiche zu verhängen und die dadurch fehlende Kontrolle durch andere Organe oder Institutionen, haben die Sanktionen zumindest eine unverhältnismäßig hohe abschreckende Wirkung. Der Medienrat hat diesbezüglich ein Maß an Kompetenzen, das keine andere Regulierungsbehörde in der EU aufweist.¹⁵⁷⁸ Dies kann zu einem Verschwinden regierungskritischer Standpunkte führen und ermöglicht wiederum einseitige politische Einflussnahme.¹⁵⁷⁹ Es geht dahingehend nicht um die reale Anwendung der Sanktionsnormen, sondern um die Tatsache, dass sie mit sehr hohen Zahlungen verbunden sind und Rechtsunsicherheit vorliegt, wann diese zur Anwendung kommen, so dass Konflikte mit den Behörden präventiv gescheut werden.¹⁵⁸⁰

5. Der Nachrichtendienst MTI

Über die bereits beschriebenen institutionellen Analysen hinaus, gibt es weitere Indizien, die eine Einflussnahme der Regierung auf den Inhalt der Medien sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privaten Medienbereich nahelegen.¹⁵⁸¹

Einen essentiellen Aspekt der Medienfreiheit stellt das Senden von Nachrichten dar, da diese eine zentrale Rolle im Rahmen der politischen Meinungsbildung spielen. Die ungarischen Nachrichten werden durch den Nachrichtendienst MTI angeboten. Dieser bietet Nachrichten für die Mediendienstanbieter kostenlos an, was dazu führt, dass vor allem finanziell schwächer ausgestattete Anbieter hierauf zurückgreifen.¹⁵⁸² Ein Be-

¹⁵⁷⁷ Mit Verweis auf *Nagy und Lehozcki* mit einer ungarischen Veröffentlichung, *Polyák*, Südosteuropa 63 (2015), Nr. 3, S. 272, 297; ebenfalls zu kritisieren ist die Untätigkeit der Behörde in menschenrechtlich sensiblen Bereichen, wie z. B. dem Umgang mit der Minderheit der Roma, *Urban*, Mertek Media Monitor, Hungarian Media Law, 2015, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf, zuletzt abgerufen am 04.05.2016.

¹⁵⁷⁸ *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), Summary of the findings, S. , abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

¹⁵⁷⁹ *Polyák*, Archiv für Presserecht 1/2015, S. 118, 121.

¹⁵⁸⁰ *Urban*, Mertek Monitor, S. 17, abrufbar unter:

http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf, zuletzt abgerufen am 04.05.2016.

¹⁵⁸¹ Mit entsprechenden Verweisen *Bajomi-Lázár*, Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe, S. 56 f. Es sei hierzu auf den Eklat zwischen Viktor Orban und dem früheren Fidesz Schatzmeister und dem Medienunternehmer Simicska verwiesen, *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁸² Die finanziell angespannte Situation, die insbesondere aus einer einseitigen Vergabepaxis von staatlichen Anzeigen herrührt, begünstigt die Zwangssituation, siehe *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai

richt der DGAP aus dem Jahr 2014 greift u. a. diesen Aspekt auf und versucht die dadurch entstehende Homogenität zu relativieren, indem sie auf die grundsätzliche Freiheit der Redaktionen auch andere Produktionen zu nutzen, hinweisen.¹⁵⁸³ Hierzu ist zu entgegnen, dass im Bereich der Medien fast durchgängig finanzielle Defizite und ein hoher Konkurrenzdruck bestehen. Aufgrund der schlechten finanziellen Situation vieler Mediendienstanbieter haben diese nur die Möglichkeit, die Nachrichten des MTI zu senden, soweit sie konkurrenzfähig bleiben wollen. Mittelbar wird daher durch das kostenlose zur Verfügung stellen eine Gleichschaltung der Nachrichten provoziert.¹⁵⁸⁴ Der Vorsitzende des MTI wird zusätzlich maßgeblich durch den Medienrat mitbestimmt. Gem. Art. 102 Abs. 2 MedienG ernennt das Kuratorium des MTVA aus zwei durch den Medienrat getätigten Vorschlägen einen Vorsitzenden. Folglich besteht nochmalig die Gefahr einseitiger politischer Einflussnahme.¹⁵⁸⁵

6. Ergebnis

Auch wenn die ungarische Regierung in den letzten sechs Jahren Änderungen an ihren Mediengesetzen vorgenommen hat,¹⁵⁸⁶ so bleiben weiterhin einige zentrale und schwerwiegende Punkte bestehen, die einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen sind. Ein Verstoß gegen das europäische Verständnis einer unabhängigen Regulierungsbehörde liegt nach den Ausarbeitungen des zweiten und dritten Kapitels der Arbeit dann vor, wenn es lediglich eine Behörde gibt, welche über alle Medienbereiche auf Grundlage eines MedienG agiert.¹⁵⁸⁷ Insgesamt stellt sich in Ungarn eine einmalige Konstruktion der Medienaufsicht dar, indem ein Teil der Aufsichtsbehörde, vorliegend der

2015, S. 25 ff., abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁸³ *Dohnanyi/Gelencsér/Hegedűs/Schuch*, DGAPbericht, Ungarn in den Medien 2010-2014 Kritische reflexionen über die Presseberichterstattung, S. 14, abrufbar unter: <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26830>, zuletzt abgerufen am 03.05.2016.

¹⁵⁸⁴ *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 22, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016; Freedomhouse Report Hungary 2015, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/hungary>, zuletzt abgerufen am 25.05.2016.

¹⁵⁸⁵ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 22, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016

¹⁵⁸⁶ Dazu zählen u. a. die Änderungen zum Quellenschutz von Journalisten, die Verbesserungen im Bereich der Anforderungen an eine ausgeglichene Berichterstattung,

¹⁵⁸⁷ Auf die folgenden Unterteilungen verweisend *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

Medienrat, über alle Medienbereiche auf Grundlage zweier Gesetze entscheidet, die ebenfalls alle Medienbereiche regulieren.¹⁵⁸⁸ Es liegen in Ungarn zwar zwei Gesetze vor, jedoch stehen diese in einem engen inhaltlichen und organisatorischen Zusammenhang und werden auch als Mediengesetzkpaket bezeichnet, so dass es einer singularen Form sehr nahe kommt. Die Besetzung der Medienbehörde, insbesondere des Medienrates führt durch die 2/3-Mehrheit im Parlament zu einer politisch einseitigen Ausrichtung. Während das Mediengesetz daher aus der *de jure* Perspektive Unabhängigkeit gewährleistet, ist dem aus der *de facto* Perspektive nicht zuzustimmen.¹⁵⁸⁹ Deshalb ist der ungarischen Medienbehörde auch nach der Änderung der Ernennungsprozedur des Vorsitzenden und der Eliminierung der Wiederwahlmöglichkeit die vollständige Unabhängigkeit abzuspochen.¹⁵⁹⁰

Darüber hinaus geben die Befugnisse der Medienbehörde, insbesondere des Medienrates im Bereich der Sanktionen Anlass zur Besorgnis. Hier besteht die Möglichkeit eines „chilling effect“.¹⁵⁹¹ Dieser hat zur Folge, dass die pluralistische Medienlandschaft eingeschränkt wird, da Medienanbieter von bestimmten regierungskritischen Berichten absehen.¹⁵⁹² In diesem Sinne gilt es nochmals zu betonen, dass es freie und kritische Medienanbieter in Ungarn gibt. Deren Arbeit wird jedoch durch die gesetzliche Lage und die das Gesetz auslegenden und ausführenden Personen und Institutionen stark erschwert.¹⁵⁹³ Das MedienG und das PressefreiheitsG wirken hier an verschiedenen Stel-

¹⁵⁸⁸ *Brouillette/Beek*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms (2012), Summary of the findings, S. , abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2015.

¹⁵⁸⁹ *Mutu*, The Independene of National Media Regulators across Europe: A Comparative Perspective, S. 15, abrufbar unter: <http://reggov2014.ibei.org/bcn-14-papers/58-200.pdf>, zuletzt abgerufen am 02.05.2016.

¹⁵⁹⁰ *Esztegar/Szabolcs*, Eastlex 03 (2011), S.106, 107; *Cole/Matzneller/Metzdorf/Schweda*, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016, S. 113; siehe Report des Kommissars für Menschenrechte des Europarates Muižnieks, CommDH(2014)21, S. 14, abrufbar unter:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&direct=true), zuletzt abgerufen am 09.05.2016.

¹⁵⁹¹ *Venedig-Kommission*, Draft Opinion on Media Legislation of Hungary, Opinion no. 789/2015, S. 10, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)017-e), zuletzt abgerufen am 21.04.2016; siehe Report des Kommissars für Menschenrechte des Europarates Muižnieks, CommDH(2014)21, S. 14, abrufbar unter:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)21&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)21&Language=lanEnglish&direct=true), zuletzt abgerufen am 09.05.2016; *Urban*, Mertek Media Monitor, Soft Censorship, Mai 2015, S. 24, abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.

¹⁵⁹² *Kornai*, Capitalism and Society, Vol. 10 (2015) 1, S. 10.

¹⁵⁹³ *Kornai*, Capitalism and Society, Vol. 10 (2015) 1, S. 10.

len gegen eine freie und pluralistische Medienlandschaft.¹⁵⁹⁴ Daher führen die vielfältigen Verflechtungen der Regierungspartei in den Medienbereich zumindest zu einer sanften Zensur der Medien, welche die Pressefreiheit bedrohen.¹⁵⁹⁵

II. Die Verfassungsreformen Ungarns 2011-2015

Neben den Änderungen im Medienbereich (I.), haben die Verfassungsänderungen in Ungarn seit dem Jahr 2010 viele Kontroversen ausgelöst. Daher sollen auch diese auf ihre Konformität mit den Werten des Art. 2 EUV hin untersucht werden.

1. Ungarns neues Grundgesetz und sein Entstehungsprozess

Am 01.01.2012 trat Ungarns neues Grundgesetz (GrundG)¹⁵⁹⁶ in Kraft, welches am 18.04.2011 vom ungarischen Parlament verabschiedet wurde.¹⁵⁹⁷ Das GrundG setzte damit die bis dahin geltende sozialistische Verfassung, die im Zuge des Zusammenfalls der Sowjetunion 1989/90 umfassend geändert wurde, außer Kraft.¹⁵⁹⁸ Im Rahmen der Verfassungsgebung wurden die Zügigkeit der Verabschiedung, die fehlende Einbeziehung der Opposition, der Zivilgesellschaft und der Fachgesellschaft bemängelt.¹⁵⁹⁹

¹⁵⁹⁴ *Polyák*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional crisis in the European Constitutional Area*, S. 125, 150.

¹⁵⁹⁵ *Kornai*, *Capitalism and Society*, Vol. 10 (2015) 1, S. 10.

¹⁵⁹⁶ Mit der Formulierung Grundgesetz soll auf die Zeit vor der sowjetischen Herrschaft (1949) verwiesen werden, in der die verfassungsrechtliche Materie durch mehrere mit anderen Gesetzen gleichrangigen Gesetzen geregelt wurde. Die Bezeichnung ändert allerdings nichts daran, dass es sich dem vorliegenden Grundgesetz um eine höherrangige Verfassung handelt, so dass die Bezeichnung lediglich einen symbolischen Charakter hat, siehe *Küpper*, *WiRO* 2013, S. 353, 354.

¹⁵⁹⁷ In deutscher Sprache abrufbar unter: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/09A650FD-0ACB-4C14-B572-7CDEF40B8966/0/grundgesetz_ungarn.pdf, zuletzt abgerufen am 28.05.2016; das Grundgesetz wird auch als Szájer Verfassung bezeichnet, da der Fidesz Abgeordnete József Szájer den Vorsitz des die Verfassung vorschlagenden Komitees hatte; siehe *Bugarič*, *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, *LEQS Paper No. 79* (2014), S. 10, abrufbar unter: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.06.2016.

¹⁵⁹⁸ *Halmai*, *Osteuropa* 12 (2011), S. 145.

¹⁵⁹⁹ *Küpper*, *WiRO* 2013, S. 353, 354; dass ein solcher Prozess jedoch nötig ist, macht die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht zu Mazedonien aus dem Jahr 2014 deutlich, Annex zu COM (2014) 700 final.: „However, the package of amendments was prepared in a very short time and without the necessary implementing legislation. Its compatibility with the EU *acquis* and European standards is being assessed. Moreover, any amendments to the Constitution need to be based on broad consensus.“ Einzig ein Fragebogen im Umfang von 12 Grundsatzfragen wurde an ungarische Haushalte versandt und danach ausgewertet. Dem Fragebogen wird zu wenig Differenziertheit vorgeworfen, siehe *Küpper*, *Osteuropa* 12 (2011), S. 135, 137; *Halmai*, *Osteuropa* 12 (2011), S. 145; a.A. *Tróscányi*, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), *Commentary on the Hungarian Basic Law*, S. 41; ebenso *Parliamentary Assembly Resolution 2064* (2015), Rn. 1, abrufbar unter:

Zu Beginn des Verfassungsgebungsprozesses wurde ein Komitee bestehend aus 45 parlamentarischen Teilnehmern, inklusive der Opposition, gegründet, wobei die Opposition den Beratungen bereits nach kurzer Zeit fernblieb.¹⁶⁰⁰ Zwar erfolgte eine Einladung der FIDESZ Regierung an die Opposition, doch lehnte diese mit der Begründung ab, dass keine sachliche und ergebnisorientierte Debatte möglich sei.¹⁶⁰¹ Der immense Zeitdruck basierend auf dem Ziel, die Verfassung in einem Jahr fertigzustellen, führte dazu, dass kein fachlich fundiertes und demokratisch legitimes Verfassungsgebungsverfahren durchgeführt wurde.¹⁶⁰² Darüber hinaus wurde das die Verfassung im Übergang unterstützende Einführungsgesetz erst am 31.12.2011 verabschiedet, obwohl die Verfassung bereits am 01.01.2012 in Kraft trat. Hierzu kann vorgebracht werden, dass das Fehlen einer Anpassungsfrist rechtsstaatlich bedenklich erscheint.¹⁶⁰³

Allein betrachtet lassen sich jedoch hieran keine Verstöße gegen die Werte des Art. 2 EUV feststellen, da diese keine dahingehenden Vorgaben für den Verfassungsgebungsprozess machen.¹⁶⁰⁴ Dem kurzen und auf die Regierungsmehrheit konzentrierten Verfahren kann daher letztlich nur mit der Hoffnung begegnet werden, dass die Verfassungspraxis, vorrangig das Verfassungsgericht in der Lage ist, die Verfassung so auszulegen, dass sie zukünftig Akzeptanz in einem Großteil der Gesellschaft finden kann.¹⁶⁰⁵ Der dahingehende Änderungsbedarf der Verfassung zeigte sich anhand der folgenden fünf Verfassungsänderungen innerhalb von zwei Jahren, welche ebenfalls

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21957&lang=en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2016.

¹⁶⁰⁰ *Tróscányi*, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), *Commentary on the Hungarian Basic Law*, S. 41; mit dem Verweis, dass das Fernbleiben ab Oktober 2010 mit den Beschneidungen der Kompetenzen des Verfassungsgerichts in Zusammenhang stand *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 35.

¹⁶⁰¹ *Küpper*, *WiRO* 2013, S. 353, 355.

¹⁶⁰² *Küpper*, *WiRO* 2013, S. 353, 354; nochmals bestätigend *Küpper*, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), *Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz*, S. 11, 15; dies ebenfalls kritisierend *Pech et. al.*, *An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights*, Annex I, S. 46, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁶⁰³ So *Küpper*, *WiRO* 2013, S. 353, 354. Ferner wurde einige Regelungen getroffen, welche keinen Übergangscharakter hatten und daher vom Verfassungsgericht Ungarns für verfassungswidrig erklärt wurden.

¹⁶⁰⁴ *Uitz*, *I.Con* 13 (2015) 1, S. 279, 294; *Dupré*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 351, 361; die Legitimität der Verfassung aufgrund des einparteilichen Einflusses in Frage stellend *Szente*, *The new Hungarian Fundamental Law: recent developments*, S. 4, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶⁰⁵ *Horkay Hörcher*, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), *Commentary on the Hungarian Basic Law*, S. 79. Den Aspekt der Wiederwahl Fidesz als teilweises Legitimationsindiz anführend *Pap*, in: Fejes/Mandák/Szente (Hrsg.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development, Discussing the New Fundamental Law of Hungary*, S. 53, 55.

ohne Einwirken der Opposition zustande kamen. Dies ermöglicht insgesamt die Feststellung, dass es sich bei dem Grundgesetz Ungarns um eine Einparteienverfassung handelt.¹⁶⁰⁶

2. Normen des Grundgesetzes Ungarns mit Bezug zu den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte

a. Demokratie

Durch Art. 1 GrundG wird eine parlamentarische Demokratie etabliert. In Art. 2 GrundG werden sodann die Wahlgrundsätze festgeschrieben. Darauffolgend stellt Art. C Abs. 1 GrundG die Gewaltenteilung als zentralen Aspekt heraus. Art. VIII GrundG bildet die Grundlage für ein Mehrparteiensystem. Art. 7 GrundG legt die Grundsätze für die parlamentarischen Fragerechte und damit für das Bestehen und Wirken der Opposition fest.

Das Mehrheitsprinzip wird an verschiedenen Stellen in unterschiedlichen Formen etabliert.¹⁶⁰⁷ Hinsichtlich der Mehrheitsausgestaltung ist eine Häufung von erforderlichen 2/3-Mehrheiten zu erkennen.¹⁶⁰⁸ Bezogen auf den Wert der Demokratie, d. h. alle Anforderungen, die an ein parlamentarisches System im Zuge der Wahl und der mehrparteilichen Ausgestaltung gestellt werden, sind aus *dejure* Perspektive keine Mängel festzustellen.¹⁶⁰⁹

b. Rechtsstaatlichkeit

In Art. B) Abs. 1 GrundG bekennt sich Ungarn ferner zur Rechtsstaatlichkeit. Art. 26 Abs. 1 GrundG legt die Unabhängigkeit der Judikative fest. Art. R Abs. 1 und 2 GrundG regeln den Vorrang der Verfassung, die Bindung an selbige sowie die Gesetze und entsprechen damit formal dem Legalitätsgrundsatz. Ferner

¹⁶⁰⁶ Lane-Scheppele, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 111, 113; ebenso Szente, *The new Hungarian Fundamental Law: recent developments*, S. 4, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶⁰⁷ Art. 5, 16, 21, GrundG.

¹⁶⁰⁸ Art. 4, 5, 11, 12, 13, 20, 24, 26, 29, 30, 43, 47, 48, 51, Art. E, S, T des GrundG.

¹⁶⁰⁹ Küpper, *WiRO* 2014, S. 8, 9.

beruht das Grundgesetz auf den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, des Vorbehalts des Gesetzes und der politischen Neutralität der Verwaltung.¹⁶¹⁰

c. Schutz der Menschenrechte

Der Respekt und die Verteidigung der Grundrechte werden ebenfalls in Art. I GrundG niedergeschrieben. Hinsichtlich der Grundrechte wurde der Katalog ausgeweitet und Anpassungen im Bereich der sozialen Grundrechte vorgenommen, die eine realitätsnähere Gewährleistung bieten.¹⁶¹¹

Generell lässt das ungarische Grundgesetz aus der *dejure* Perspektive anhand der auf europäischer Ebene gesetzten Standards keine sanktionierbaren Abweichungen erkennen.¹⁶¹²

3. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte in der Verfassungspraxis

Die Frage nach einer Verletzung der Werte des Art. 2 EUV durch die Verfassungsänderungen in Ungarn kann jedoch nicht allein auf Grundlage der *dejure* Perspektive getroffen werden.¹⁶¹³ Dies hat sich bereits im Rahmen der Analyse des Beitrittsverfahrens gezeigt. Neben den abstrakten Anforderungen müssen diese auch konkret und entsprechend ihres Sinn und Zwecks in der Verfassungspraxis angewendet werden.¹⁶¹⁴ Dazu müssen einzelne Änderungen durch das GrundG dahingehend betrachtet werden, ob durch sie in der Rechtspraxis Verstöße gegen die Werte des Art. 2 EUV entstehen.

a. Schwächung des Verfassungsgerichts

Ein zentraler Aspekt hinsichtlich der Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Garantien stellt für den Fall, dass ein solches vorgesehen ist, das Vorhandensein eines starken und funktionsfähigen Verfassungsgerichts dar. Anhand verschiedener Ände-

¹⁶¹⁰ Küpper, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 135, 141.

¹⁶¹¹ Küpper, WiRO 2013, S. 353, 357.

¹⁶¹² Uitz, I.Con 13 (2015) 1, S. 279, 291; bezogen auf die rechtsstaatlichen Anforderungen Küpper, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 135, 140 ff.; Küpper, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz, S. 11, 19.

¹⁶¹³ Uitz, I.Con 13 (2015) 1, S. 279, 291.

¹⁶¹⁴ So auch Uitz, I.Con 13 (2015) 1, S. 279, 291; Sólyom, Osteuropa 63 (2013) 4, 2013, S. 5, 6; ders. den Begriff der Verfassungswirklichkeit aufgreifend, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 5, 18.

rungen im Bereich der Kompetenzen und der Verfahren des ungarischen Verfassungsgerichts steht dessen rechtsstaatliche Ausgestaltung zur Debatte.

aa. Erhöhung der Anzahl der Verfassungsrichter und Verlängerung des richterlichen Mandats

Im Rahmen der Reform des Verfassungsgerichtes durch das neue GrundG wurden durch Art. 24 Abs. 4 GrundG die Anzahl der Richter von 11 auf 15 erhöht und das Mandat auf 12 Jahre verlängert. Diese Erhöhung und eine Verlängerung des Mandats stellen für sich genommen keine Verletzung von Rechtsstaatlichkeitsaspekten dar. Hierzu besteht auch kein europäischer Konsens. Allerdings besteht als Kernaspekt der Rechtsstaatlichkeit die Unabhängigkeit der Judikative und dahingehend die politische Unabhängigkeit. Die Verfassungsrichter werden gem. Art. 24 Abs. 4 GrundG von einer 2/3-Mehrheit des Parlaments gewählt. Hierdurch ergibt sich momentan eine einseitige parteiliche Repräsentation, die durch die Erhöhung der Anzahl der Richter gleichsam eine einseitig parteilich besetzte richterliche Mehrheit von insgesamt acht Richtern hervorbringt.¹⁶¹⁵ Dieses Ergebnis lässt zumindest Zweifel an der Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts entstehen, welche im Zusammenspiel mit weiteren Aspekten zu betrachten sind.

bb. Abschaffung der *actio popularis*

Im Rahmen der Reform des Verfassungsgerichts wurden ferner Kompetenzen des Verfassungsgerichts reduziert. In der Kritik stand zunächst die Abschaffung der *actio popularis*, welche die Überprüfung aller Gesetze durch jeden Bürger, auch ohne das Kriterium der Beschwerdebefugnis (persönliche Betroffenheit), möglich machte und durch eine Beschwerde angelehnt an die deutsche Verfassungsbeschwerde ersetzt wurde.¹⁶¹⁶ Folglich wurde ein umfassendes, rechtliches Beschwerdemittel einge-

¹⁶¹⁵ IBAHRI Report 2015, Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary, S. 29, abrufbar unter: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=93e2c33c-71e5-4ab5-89a7-299f5c5752ce>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016; *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33, 92 f; *Lane-Scheppele*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 111, 115; *Szente*, The new Hungarian Fundamental Law: recent developments, S. 8, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶¹⁶ Venedig-Kommission Opinion on three questions arising in the process of the drafting the new constitution of Hungary, Opinion No. 614/2011, CDL-AD(2011)001, Rn. 55 f., abrufbar unter:

schränkt und damit die Möglichkeiten, sich in grundrechtlichen Belangen an das Verfassungsgericht zu wenden, verkürzt.

Die *actio popularis* war im europäischen Vergleich einmalig. Ihr Abschaffen kann folglich nicht zu einem Verstoß gegen Art. 2 EUV führen, da an dieser Stelle kein entsprechender Standard existiert.¹⁶¹⁷

cc. Kompetenzbeschränkungen für Entscheidungen im Bereich staatlicher Finanzen

Aufgrund einer regierungskritischen Entscheidung des Verfassungsgerichts im Bereich der staatlichen Finanzen erfolgte eine Beschränkung der Prüfungskompetenz durch Art. 37 Abs. 4 GrundG.¹⁶¹⁸ Die eingeschränkten Prüfungskompetenzen umfassen nur noch die Möglichkeit, die Finanz- und Steuergesetze Rechten gegenüberzustellen, die normalerweise nicht durch derartige Regelungen betroffen sind.¹⁶¹⁹ Solche Maßnahmen gefährden die Unabhängigkeit der Justiz, da der Druck entstehe, regierungskonform zu entscheiden.¹⁶²⁰ Zum anderen bestehe die Möglichkeit, die Verfassung auf Grundlagen von staatsfinanziellen und ökonomischen Erwägungen heraus zu verletzen, was wiederum zu einer inakzeptablen Rechtslücke führt.¹⁶²¹

dd. Entzug der materiellen Prüfungskompetenz für Verfassungsänderungen

Im Rahmen der vierten Grundgesetzänderung wurden die Rechte des Verfassungsgerichts noch weiter beschnitten, indem ausdrücklich eine materielle Prüfung der Grund-

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)001-e), zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶¹⁷ Venedig-Kommission Opinion on three questions arising in the process of the drafting the new constitution of Hungary, Opinion No. 614/2011, CDL-AD(2011)001, Rn. 57, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)001-e), zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶¹⁸ Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Kausalzusammenhangs zwischen der Entscheidung des Verfassungsgerichts und der Grundgesetzänderung *Küpper*, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 135, 141. Als ersten Schritt der Demontage von checks and balances bezeichnend, *Szente*, The new Hungarian Fundamental Law: recent developments, S. 5, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶¹⁹ *Halmai*, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 144, 149, Steuer- und Finanzgesetze dürfen entsprechend Art. 37 Abs. 4 GrundG nur noch auf eine Vereinbarkeit mit der Menschenwürde, dem Recht auf Leben, dem Recht auf Schutz persönlicher Daten, dem Recht auf Gedanken-, Religions- und Gewissensfreiheit und mit den Rechten, die mit der ungarischen Staatsbürgerschaft zusammenhängen, überprüft werden.

¹⁶²⁰ *Holterhus/Kornack*, EuGRZ 2014, S. 389, 396.

¹⁶²¹ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33. 96.

gesetzänderung selbst untersagt wurde.¹⁶²² Hierzu ist einzuwenden, dass sich das Verfassungsgericht bereits vor der Grundgesetzverabschiedung geweigert hatte, Verfassungsänderungen hinsichtlich ihrer materiellen Rechtmäßigkeit zu beurteilen.¹⁶²³ An dieser Stelle wird durch das Grundgesetz lediglich die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts festgeschrieben, welche dieses selbst seit einigen Jahren für sich in Anspruch nimmt.¹⁶²⁴ Problematisch wird diese Konzeption allerdings in den Fällen, in denen Gesetze, die durch das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden, nachträglich auf Verfassungsrang gehoben werden, um sie der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts zu entziehen.¹⁶²⁵ Demgemäß ist der ungarische Gesetzgeber bezüglich der Sanktionierung von Obdachlosigkeit¹⁶²⁶ und dem Gesetz zur Privilegierung traditioneller Großkirchen vorgegangen.¹⁶²⁷ Dies ermöglicht es, Aspekte in die Verfassung aufzunehmen, ohne dass diese materiellrechtlich durch das Verfassungsgericht überprüft werden können bzw. explizit für verfassungswidrig erklärte Aspekte einzufügen.¹⁶²⁸

b. Ergebnis zur Reform des Verfassungsgerichts

Es gibt keinen europäischen Konsens, welcher Umfang an Kontrollkompetenzen einem Verfassungsgericht zusteht.¹⁶²⁹ Jedoch dürfen die Kompetenzen, die zur Einhaltung von „checks and balances“ bestehen, im Kern nicht unterwandert werden.

Die Besetzung des Verfassungsgerichts und dessen Kompetenzbeschneidungen stellen eine einseitige Verschiebung von Herrschaftsgewalt zu Gunsten der Regierung dar und schwächen das Prinzip der Gewaltenteilung. Oft wird diesem Punkt entgegengehalten, dass es in der Europäischen Union ebenfalls Mitgliedstaaten ohne Verfassungsgericht gebe bzw. Verfassungsgerichte nicht in allen Ländern die Kompetenz zur Überprüfung

¹⁶²² Mit der Behauptung, dass das Verfassungsgericht diese Kompetenz auch zuvor nicht gehabt hätte, *Navracics*, Osteuropa Nr. 63 (2013) 4, S. 13, 16.

¹⁶²³ Bestätigt durch beide Seiten Verfassungsrichter a.D. *Sólyom*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 5, 25 und *Navracics*, Osteuropa Nr. 63 (2013) 4, S. 13, 15 ff.

¹⁶²⁴ *Küpper*, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), *Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz*, S. 11, 31 f.

¹⁶²⁵ *Sólyom*, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 5, 7 f.

¹⁶²⁶ Siehe dazu Erklärung der ungarischen Regierung, abrufbar unter:

<http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/924B9EC5-34D9-4F95-BA34-0138BFB73B06/0/Obdachlosigkeitsproblematik10062013.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.03.2017.

¹⁶²⁷ *Küpper*, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), *Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz*, S. 11, 26.

¹⁶²⁸ *Sólyom*, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 5, 7 f. mit dem Verweis; a.A. *Navracics*, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 13,

15.

¹⁶²⁹ Siehe dazu Kapitel 2 der Arbeit.

der Verfassung oder ihrer Änderungen haben.¹⁶³⁰ Dies darf dem Vorgehen des ungarischen Gesetzgebers allerdings nicht als Pauschalargument zugestanden werden. Die Maßnahmen des ungarischen Gesetzgebers sind individuell zu betrachten und am europäischen Standard zu messen. Rechtsstaatlich bedenklich erscheint im vorliegenden Fall u. a. das Festschreiben von verfassungswidrig erklärten Gesetzen auf Ebene der Verfassung,¹⁶³¹ um damit eine Überprüfung durch das Verfassungsgericht auszuschließen. Dies entmantelt die Kontrollfunktion des Verfassungsgerichts.¹⁶³² Das Parlament nutzt hierzu seine 2/3-Mehrheit und stellt sich durch die entsprechende Festschreibung im Rahmen der Verfassung an oberste Stelle.

c. Richterreform

Auch die Richterreform 2011 sorgte für einige Diskussionen im europäischen Rechtsraum und hat zu einem Vertragsverletzungsverfahren durch die EU-Kommission geführt. Durch ein Kardinalsgesetz¹⁶³³, welches auf Art. 25 Abs. 7 GrundG beruht, wurde eine Umstrukturierung in den Bereichen der Gerichtsorganisation und -verwaltung vorgenommen. Der bis dahin bestehende Nationale Rat der Justiz wurde abgeschafft¹⁶³⁴ und stattdessen wurden ein Nationales Justizbüro und ein Nationaler Justizrat etabliert.¹⁶³⁵ Der Präsident des Nationalen Justizbüros hatte zunächst sehr weitgehende Kompetenzen¹⁶³⁶ und wurde durch eine 2/3-Mehrheit im Parlament ernannt, so dass die Venedig-Kommission zu Recht Kritik an der gerichtlichen Selbstverwaltung äußerte.¹⁶³⁷ Besonders die Kompetenz, Fälle willkürlich zwischen den Gerichten hin

¹⁶³⁰ So *Navracics*, *Osteuropa* 63 (2013) 4, S. 13, 17. Bei den Ländern ohne Verfassungsgericht handelt es sich um Großbritannien und die Niederlande.

¹⁶³¹ Hierzu ebenfalls *Tóth*, *Osteuropa* 63 (2013) 4, S. 21, 26; *Sólyom*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 5, 19 f.

¹⁶³² Wie *Sólyom* mit Verweis auf den Fall *Marbury vs. Madison* 5 US 137 (1803) feststellt, macht eine verfassung keinen Sinn, wenn nicht auch verfassungsmäßige Gesetze existieren, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 5; *Küpper*, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), *Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz*, S. 11, 26.

¹⁶³³ Akt CLXI 2011 zur Organisation und Verwaltung der Gerichte (veröffentlicht am 02.12.2011). Zu den Kardinalsgesetzen siehe S. 296 f. der Arbeit.

¹⁶³⁴ Art. 11 (2) der Übergangsbestimmung zum GrundG.

¹⁶³⁵ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 99.

¹⁶³⁶ Einstellung, Entlassung, Disziplinierung, Beförderung und Versetzung der Richter, siehe *Lane-Scheppele*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 111, 118.

¹⁶³⁷ Venedig-Kommission Opinion on Act CLXII OF 2011

On the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts in Hungary 663/2012, CDL-AD(2012)001, Rn. 64, abrufbar unter:

und her zu verweisen, wurde als Angriff auf die Unabhängigkeit der Judikative gewertet.¹⁶³⁸ Im Rahmen der vierten und fünften Verfassungsänderung¹⁶³⁹ wurden daher mehrere rechtliche Neuerungen vorgenommen, die wiederum die Kompetenzen hinreichend auf den Präsidenten und den Nationalen Justizrat verteilten.¹⁶⁴⁰

Auf Grundlage von Art. 26 Abs. 2 GrundG wurde die Amtszeit der Richter auf das normale Rentenalter herabgesetzt. Hierbei kam es zunächst zu einer Herabsetzung auf 62 Jahre, um dann, bis 2021, eine gestaffelte Anhebung auf 65 Jahre zu etablieren.¹⁶⁴¹

Grundsätzlich ist gegen eine Angleichung des Rentenalters auf alle Arbeitnehmer nichts einzuwenden.¹⁶⁴² Zielsetzung dieses Gesetzes scheint es jedoch nicht gewesen zu sein, Gleichberechtigung zwischen den Arbeitnehmern zu erzielen, sondern unliebsame, durch die frühere Regierung eingesetzte Richter, Staatsanwälte und Notare ihres Amtes zu entheben.¹⁶⁴³ Daher stellte das ungarische Verfassungsgericht zu Recht fest, dass das Gesetz gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der Richter und damit gegen einen Kernaspekt der Rechtsstaatlichkeit verstieß.¹⁶⁴⁴

Der Schutz eines Richters vor willkürlicher Absetzung ist ein zentraler Pfeiler judikativer Unabhängigkeit.¹⁶⁴⁵ Da das Verfassungsgericht keine Regelung über den Verbleib der betroffenen Richter traf, führte die EU-Kommission das von ihr eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren weiter. In diesem stellte die EU-Kommission fest, dass die Richter auf ihre ursprünglichen Posten zurückkehren sollten und ihnen eine entsprechende Entschädigung zustünde.¹⁶⁴⁶ Bezüglich der Entschädigung und der schrittweisen Herabsetzung des Rentenalters zeigte sich die ungarische Regierung re-

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e), zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶³⁸ *Lane-Scheppele*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 111, 118 f. mit der Beobachtung, dass hier primär aus politischen Motiven heraus gehandelt wurde.

¹⁶³⁹ Vierte Verfassungsänderung März 2013 und fünfte Verfassungsänderung September 2013.

¹⁶⁴⁰ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 100 ff., hinsichtlich der Kompetenz des Präsidenten des Nationalen Justizbüros die Zuweisung von Fällen zwischen den Gerichten zu bestimmen, wurde letztlich im Rahmen der fünften Verfassungsänderung der entsprechende Art. 27 Abs. 4 des GrundG gelöscht.

¹⁶⁴¹ Siehe hierzu Übersicht Retirement Age in Hungary, <http://hro.ceu.edu/node/20850>, zuletzt abgerufen am 31.05.2016.

¹⁶⁴² *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 8.

¹⁶⁴³ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 8 spricht von offen durch die Regierung geäußerten Beweggründen.

¹⁶⁴⁴ Constitutional Court Decision 33/2012. (VII. 17.) AB v. 17.7.2012.

¹⁶⁴⁵ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 103.

¹⁶⁴⁶ EuGH, Urteil vom 06.11.2012, Europäische Kommission/Ungarn, Rs. C-286/12, Slg, ECLI:EU:C:2012:687,

formbereit.¹⁶⁴⁷ Jedoch geht die Wiedereinsetzung der Richter auf ihre alten oder gleichwertige Posten nur schleppend voran,¹⁶⁴⁸ was zum einen daran liegt, dass sich einige der Richter mit einer Kompensationszahlung zufrieden gegeben haben. Zum anderen fehlt es an einer entsprechenden Reorganisation der Richterposten.¹⁶⁴⁹

Die Handhabung der Richterreform im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission nach Art. 258 AEUV macht deutlich, dass letztlich nicht die Ziele erreicht wurden, die mit der Klage ursprünglich verbunden waren. Ziel war es, den Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit zu ahnden und die Unabhängigkeit der Judikative wiederherzustellen und nicht lediglich eine „angemessene Entschädigung“ für die Verletzung dieser Aspekte zu zahlen. An dieser Stelle wäre es notwendig, das Gesamtbild der rechtsstaatlichen Lage in einem Vertragsverletzungsverfahren nachzeichnen zu können, um diese weiterhin zu gewährleisten. Ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren könnte sich an dieser Stelle als geeignet erweisen.¹⁶⁵⁰

d. Die Rolle der Opposition

Auch die Rolle der Opposition ist für die Beantwortung der Frage, ob die Verfassung Ungarns und ihre Umsetzung in der Praxis, dem Wert der Demokratie des Art. 2 EUV gerecht werden, essentiell. In der Ausarbeitung zu Art. 2 EUV hat sich gezeigt, dass die Opposition ein Recht darauf hat, zu bestehen und dass sie durch die regierende Partei respektiert werden muss. Wie weitgehend die Beteiligung der Opposition im gesetzgebenden Bereich sein muss, kann europarechtlich nicht bestimmt werden. Jedoch hat die Analyse des dritten Kapitels gezeigt, dass die Opposition ihrer Funktion effek-

¹⁶⁴⁷ IBAHRI Report 2015, Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary, S. 27, abrufbar unter: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=93e2c33c-71e5-4ab5-89a7-299f5c5752ce>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶⁴⁸ Ein Gesetz hierzu wurde verabschiedet, siehe IBAHRI Report 2015, Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary, S. 27, abrufbar unter: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=93e2c33c-71e5-4ab5-89a7-299f5c5752ce>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶⁴⁹ IBAHRI Report 2015, Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary, S. 27, abrufbar unter: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=93e2c33c-71e5-4ab5-89a7-299f5c5752ce>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016. Ein weiterer Angriff auf die Unabhängigkeit der Richter in Form der Kompetenz des Vorsitzenden des Nationalen Justizbüros Richtern, ihre Fälle ohne erkennbares Muster zuweisen zu dürfen, wurde im Rahmen der fünften Verfassungsreform zurückgenommen, siehe *Szente*, The new Hungarian Fundamental Law: recent developments, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶⁵⁰ Daher erscheint ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren eine geeignete Option für die Behebung von Werteverstößen darzustellen, da es exakt dieses Defizit angeht.

tiv nachkommen können muss und sie das parlamentarische Geschehen nicht durch dauerhaftes Fernbleiben schädigen darf.

Wie *Küpper* zutreffend feststellt, ist das Problem im Fall Ungarns allerdings, entsprechend der obigen Ausführung, nicht normativer, sondern faktischer Art.¹⁶⁵¹ Die ursprünglich zur Sicherung demokratischer Prozesse eingeführte 2/3-Mehrheit, die seitens der Regierung erreicht wurde, hebt das Prinzip von „checks und balances“ in der Praxis fast vollständig aus.¹⁶⁵² Durch die 2/3-Mehrheit der Regierungsparteien im Parlament wird keine effektive Kontrolle mehr über die Regierung ausgeübt. *Sólyom* bezeichnet die Geschehnisse seit Verabschiedung des Grundgesetzes 2011 als ein Auseinanderdriften des politischen und rechtlichen Systems und der realen Praxis.¹⁶⁵³ Neben dieser Tatsache ist es vor allem der politischen Einstellung geschuldet, dass es zu keiner demokratischen Regierungskultur kommt.¹⁶⁵⁴ Politische Einstellungen sind allerdings eine Materie, die nicht von Art. 2 EUV erfasst werden kann.

In die rechtliche Betrachtung ist jedoch die Änderung im Bereich der abstrakten Normenkontrolle einzubeziehen. Diese kann vom Kabinett, dem Ombudsmann für Menschenrechte oder einem Viertel der Mitglieder des Parlaments eingereicht werden. Sie ist mithin ein Kontrollmittel der Opposition. Auch hier führt wiederum die 2/3-Mehrheit dazu, dass sich die Opposition aus Mitgliedern der linken Partei mit der rechtsradikalen Partei Jobbik zusammenschließen müsste, um eine für Beschwerde erforderliche Mehrheit zu erreichen. Dies erscheint politisch absolut unmöglich und führt dazu, dass eine abstrakte Normenkontrolle aktuell allein auf die Initiative des Ombudsmannes zurückzuführen ist und der Opposition quasi verwehrt bleibt.¹⁶⁵⁵

Im Ergebnis stellt allein die 2/3-Mehrheit im Parlament und die damit stark untergeordnete Rolle der Opposition kein Verstoß gegen den Wert der Demokratie dar. Jedoch erscheinen die Ausgrenzung der Opposition im Entstehungsprozess des Grundgesetzes und eine Hemmung ihrer Kontrollkompetenzen durch entsprechende Mehr-

¹⁶⁵¹ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 9.

¹⁶⁵² *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 9; *Bugarič*, I.Con Vol. 13 (2015) 1, S. 219, 231 spricht davon, dass Orbans autoritäres Regime, welches in der Verfassung angelegt ist, erst in die Praxis umgesetzt werden muss, damit es erkennbar wird; *Boros*, Another Hungarian Constitutional Amendment: Smoke and Mirrors for the World, FES Arbeitspapier 2013, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/10832.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶⁵³ *Sólyom*, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 5, 7.

¹⁶⁵⁴ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 9.

¹⁶⁵⁵ U.a. zur abstrakten Normenkontrolle *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33, 91 f; *Lane-Scheppele*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 11, 116.

heitserfordernisse ihre effektive Oppositionsarbeit stark zu beeinträchtigen. Für sich genommen kann an dieser Stelle wiederum kein Verstoß gegen die Werte des Art. 2 EUV angenommen werden, jedoch muss dieses Zwischenergebnis in die abschließende Gesamtbewertung einfließen.

e. Die Rolle der Kardinalsgesetze

Ein Aspekt, welcher ebenfalls einer vertieften Analyse auf eine Vereinbarkeit mit Art. 2 EUV bedarf, ist der Erlass von Gesetzen, die lediglich mit einer 2/3-Mehrheit erlassen und geändert werden können, die sogenannten Kardinalsgesetze.

Wie bereits angesprochen, stellt die 2/3-Mehrheit in ihrer eigentlichen Zielsetzung ein Sicherungsmittel der Demokratie dar. Da eine solche Mehrheit in der Regel schwer zu erreichen ist, wird sie für besonders wichtige und hochrangige rechtliche Materien, wie z. B. die Änderung von Verfassungen genutzt. Bereits vor Verabschiedung des Grundgesetzes 2011 gab es einige Bereiche, die durch Kardinalsgesetze geregelt wurden und innerhalb derer es auf Grund des angespannten politischen Klimas zwischen Regierung und Opposition fortlaufend zu Lähmungen in der Gesetzgebung kam.¹⁶⁵⁶ Da die aktuelle Regierung bis zum 25.03.2015 eine 2/3-Mehrheit innehatte, kann das Argument der Lähmung des Gesetzgebungsprozesses nicht vorgebracht werden. Vielmehr hat die inflationäre Verabschiedung von Kardinalsgesetzen eine Zementierung der Gesetzeslage zur Folge. Diese macht es einer kommenden Regierung, die keine 2/3-Mehrheit innehat, unmöglich, ihr politisches und rechtliches Tagesgeschäft zu gestalten.¹⁶⁵⁷ Daher kann es zukünftig zu einer Blockade der parlamentarischen Arbeit kommen, welche wiederum die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Kernaspekt des Wertes der Demokratie gem. Art. 2 EUV hemmen würde.¹⁶⁵⁸

Im Fall der ungarischen Regierung werden seit 2010 mehrere Bereiche durch Kardinalsgesetze geregelt.¹⁶⁵⁹ Ein Beispiel hierfür ist das neue Parlamentswahlrecht, wel-

¹⁶⁵⁶ Küpper, WiRO 2014, S. 8, 12; Halmai, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 151.

¹⁶⁵⁷ In Grundzügen ebenso Küpper, WiRO 2014, S. 8, 12; IBAHRI Report 2015, Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary, S. 33, abrufbar unter: <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=93e2c33c-71e5-4ab5-89a7-299f5c5752ce>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016. Ebenso Müller, Wo Europa endet, S. 28.

¹⁶⁵⁸ Sonnevend/Jakab/Csink, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33, 79 verweisen hierzu ebenfalls auf das erste Protokoll zur EMRK, welches festlegt, dass eine demokratische Mehrheit in der Lage sein muss zu regieren.

¹⁶⁵⁹ Insgesamt 39 Bereiche (2012), siehe Trócsányi, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), Commentary on the Hungarian Basic Law, S. 53; aktuell sind es noch 26 Bereiche, Szente, The new Hungarian Fundamental Law:

ches eine Reduzierung der Abgeordneten auf 199 und eine damit einhergehende Änderung der Wahlkreise mit sich bringt.¹⁶⁶⁰ Deren Zuschnitt ist so ausgerichtet, dass er der Fideszpartei einen maximalen Wahlerfolg einbringt.¹⁶⁶¹ Ebenfalls wurde eine 2/3-Mehrheit für die Besetzung der Verfassungsrichter eingeführt.¹⁶⁶² Weitere Kardinalsgesetze betreffen die Bereiche der Familien- und Sozialpolitik, insbesondere Rentengesetze und Aspekte der Steuergesetzgebung.¹⁶⁶³ Die amtierende Regierung argumentiert, dass diese Materien besonders wichtig seien und daher höchstmöglichen Konsens erfordern, wobei *Küpper* dem entgegenhält, dass solche wichtigen Materien besser in der Verfassung selbst zu verorten seien.¹⁶⁶⁴ Die Venedig-Kommission befand ebenfalls, dass das Grundgesetz zu viele Bereiche durch Kardinalsgesetze regelt.¹⁶⁶⁵ Eine Häufung solcher Kardinalsgesetze hatte bereits in der Vergangenheit dazu geführt, dass das politische Alltagsgeschäft und die normale Gesetzgebung als Ausfluss selbiger gehemmt wurden.¹⁶⁶⁶

Insgesamt führt daher eine Vielzahl von Kardinalsgesetzen zu einer fortdauernden Machtausübung der aktuellen Regierung über ihre Legislaturperiode hinaus. Im Gegensatz zu normalen Gesetzen, welche diese Folge ebenfalls aufweisen, kann eine kommende Regierung, die keine 2/3-Mehrheit innehat, Bereiche, die der Kardinalsgesetzgebung unterliegen, nicht regeln. Kardinalsgesetze betreffen daher den Wert der Demokratie, indem die Funktionsfähigkeit des Parlaments gemindert wird, welches ohne entsprechende 2/3-Mehrheit keine Gesetze in den Bereichen der Kardinalsgesetze erlassen kann. Weitergehend ist auch die Regierung nicht im Stande, Initiativen in diesen Bereichen zu ergreifen. Daher muss auch das Ausdehnen kardinalsgesetzlicher

recent developments, S. 5, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

¹⁶⁶⁰ Vertieft hierzu *Renwick*, Osteuropa 61 (2012) 5, S. 3-17; ebenfalls *Priebeus*, in: *Küpper/Zsoltán/Lang* (Hrsg.), Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz, S. 65 ff.

¹⁶⁶¹ *Küpper*, in: *Küpper/Zsoltán/Lang* (Hrsg.), Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz, S. 11, 20 und dieses Vorgehen als demokratisch bedenklich einstufend und eine Einordnung als „gerrymandering“ vornehmend.

¹⁶⁶² Art. 24 Abs. 4 des GrundG.

¹⁶⁶³ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 12; *Halmai*, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 152; für eine Zusammenstellung aller Bereiche siehe *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: *Bogdandy/Sonnevend* (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33, 78.

¹⁶⁶⁴ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 12.

¹⁶⁶⁵ Venedig-Kommission, Opinion on the new constitution of Hungary, Opinion no. 621 / 2011 ,CDL-AD(2011)016, S. 7, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e), zuletzt abgerufen am 02.06.2016.

¹⁶⁶⁶ *Csink*, in: *Csink/Schanda/Varga* (Hrsg.), Commentary on the Hungarian Basic Law, S. 118; *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: *Bogdandy/Sonnevend* (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, S. 33, 35.

Bereiche als einzelner Aspekt in die Bewertung eines Verstoßes gegen Art. 2 EUV im Gesamtergebnis betrachtet werden.

f. Schaffung eines Haushaltsrates

Um einen Staatshaushalt zu verabschieden, benötigt das Parlament nach Art. 44 Abs. 3 GrundG¹⁶⁶⁷ die vorherige Zustimmung eines Haushaltsrates,¹⁶⁶⁸ der sich aus dem Präsidenten der Nationalbank, des Rechnungshofes und einem durch den Staatspräsidenten ernannten Vorsitzenden zusammensetzt.¹⁶⁶⁹

Ein Vetorecht gegen die Verabschiedung des Haushaltes muss sich auf die Gründe des Art. 36 Abs. 4 und 5 GrundG¹⁶⁷⁰ beziehen, die eine Grenze für die Staatsverschuldung setzen, welche nicht über die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes hinausgehen darf.

Ferner kann gem. Art. 3 Abs. 3 b GrundG¹⁶⁷¹ das Parlament aufgelöst werden, falls bis zum 31.03. des Jahres kein Haushalt zustande kommt. Folglich muss bis zu diesem Zeitpunkt ein verfassungsgemäß entstandener Haushalt vorliegen.

Hieran schließt sich die Frage an, ob die Zustimmung des Haushaltsrates konstitutiv ist und damit das Zustandekommen eines Haushaltes nach Art. 3 Abs. 3 b GrundG als Zustandekommen mit Zustimmung des Haushaltsrates zu verstehen ist.

Nach einer Ansicht ist die Zustimmung des Haushaltsrates konstitutiv.¹⁶⁷² Verweigert der Haushaltsrat seine Zustimmung gem. Art. 44 Abs. 3 GrundG i.V.m. Art. 36 Abs. 4

¹⁶⁶⁷ Art. 44 Abs. 3 GrundG: Zur Verabschiedung des Gesetzes über den zentralen Staatshaushalt ist im Interesse der Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 36 Absatz 4 und 5 die vorherige Zustimmung des Haushaltsrates erforderlich.

¹⁶⁶⁸ Der Ansicht *Trócsányi*, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), Commentary on the Hungarian Basic Law, S. 56, dass das Grundgesetz kein Vetorecht vorsieht, ist daher nicht zuzustimmen. Es sei denn, man würde die Zustimmung als nicht konstitutiv ansehen, was jedoch die Kompetenz, die Kriterien des Art. 36 Abs. 4-5 GrundG zu prüfen leerlaufen lassen würde. Daher ist von einer konstitutiven Zustimmung auszugehen und damit sind die weitergehenden Schlussfolgerungen auch unter dieser Vorgabe zu betrachten; ebenso für ein Bestehen des Vetorechts *Smuk*, in: Csink/Schanda/Varga (Hrsg.), Commentary on the Hungarian Basic Law, S. 225.

¹⁶⁶⁹ *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 11; zwei der drei Mitglieder wurden durch die neue Regierung besetzt, was die Möglichkeit politischer Einflussnahme eröffnet, siehe *Halmai*, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 154.

¹⁶⁷⁰ Art. 36 Abs. 4 GrundG: Das Parlament darf über den zentralen Staatshaushalt kein Gesetz annehmen, in dessen Ergebnis die Staatsverschuldung die Hälfte des gesamten Bruttoinlandsprodukts übersteigen würde. Abs. 5: Solange die Staatsverschuldung die Hälfte des gesamten Bruttoinlandsprodukts übersteigt, darf das Parlament über den zentralen Staatshaushalt nur ein solches Gesetz verabschieden, das eine Senkung der Staatsverschuldung im Verhältnis zum gesamten Bruttoinlandsprodukt beinhaltet.

¹⁶⁷¹ Art. 3 Abs. 3 b GrundG:

Der Präsident der Republik kann bei gleichzeitiger Ausschreibung von Wahlen das Parlament auflösen, wenn b) das Parlament den für das betreffende Jahr geltenden zentralen Staatshaushalt bis zum 31. März nicht annimmt.

¹⁶⁷² *Szente*, The new Hungarian Fundamental Law: recent developments, S. 9, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

und 5 GrundG, so wäre die Verabschiedung eines Haushalts ohne die Zustimmung verfassungswidrig.¹⁶⁷³ Ein Haushalt würde nicht zustande kommen und das Parlament könnte nach Art. 3 Abs. 3 b GrundG aufgelöst werden.

Andererseits ist es auch möglich, die in Art. 3 Abs. 3 b GrundG ausgestaltete Auflösungskompetenz dahingehend zu interpretieren, dass sie „lediglich“ der Überprüfung einer parlamentarischen Mehrheit dient.¹⁶⁷⁴ Kommt der Haushalt entsprechend dieser Norm mit parlamentarischer Mehrheit zustande, auch ohne die Zustimmung des Haushaltsrates, so sei eine Auflösung auf Grundlage von Art. 3 Abs. 3 b GrundG wegen eines Verstoßes gegen Art. 44 Abs. 3 GrundG nicht möglich.¹⁶⁷⁵ Die Zustimmung des Haushaltsrates wäre nach dieser Ansicht nicht konstitutiv. Ob der Haushalt verfassungsgemäß zustande gekommen ist und die Voraussetzungen des Art. 44 Abs. 3 GrundG i. V. m. Art. 36 Abs. 4 und 5 GrundG eingehalten wurden, läge dann in der Hand des Verfassungsgerichts, sei es durch eine Vorabentscheidung eingeleitet durch den Präsidenten oder durch eine ex-post Prüfung.¹⁶⁷⁶

Der Wortlaut der Normen spricht zunächst für die erste Ansicht. Nur wenn die materiellen Anforderungen der Verschuldungskriterien des Art. 36 Abs. 4 und 5 GrundG erfüllt sind, darf der Haushaltsrat gem. Art. 44 Abs. 3 GrundG zustimmen. Nur mit dieser Zustimmung darf der Haushalt letztlich verabschiedet werden. Wäre die Zustimmung nicht konstitutiv, so hätte es keiner Schaffung des Haushaltsrates bedurft.

Sinn und Zweck der zweiten Ansicht ist es, zu vermeiden, dass die konstitutive Zustimmung des Haushaltsrates dazu missbraucht wird, das Zustandekommen des Haushaltes vorsätzlich durch Zurückhalten der Zustimmung bis zum 31.3 des Jahres zu verhindern. Wie in einem solchen Fall zu verfahren wäre, müsste jedoch dann durch die ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden werden.

Diese verschiedenen Ansichten machen deutlich, dass die Zustimmung des Haushaltsrates ein hohes politisches Konfliktpotential in sich trägt. Auch erscheint es bedenklich, das Parlament in seiner Haushaltshoheit zu beschneiden. Vor allem die Ern-

¹⁶⁷³ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 77.

¹⁶⁷⁴ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 77.

¹⁶⁷⁵ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 77.

¹⁶⁷⁶ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 78.

nung des Haushaltsrates über zwei Legislaturperioden hinweg, welche momentan mehrheitlich durch die Fidesz-Regierung besetzt ist, lässt Bedenken entstehen.¹⁶⁷⁷

III. Ergebnis

Die Frage nach einer Anwendung des Art. 7 Abs. 1 EUV im Fall Ungarns erfordert eine Gesamtbetrachtung aller herausgestellten Aspekte. An die Ausarbeitungen zu Art. 7 Abs. 1 EUV des fünften Kapitels anknüpfend, müsste demnach durch die Mediengesetzgebung, Stand 2016, sowie die Verfassungsreformen eine eindeutige Gefahr für eine schwerwiegende Verletzung der Medienfreiheit und der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie des Art. 2 EUV bestehen. Im Rahmen der schwerwiegenden Verletzung müssen Kernelemente der Medienfreiheit, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Demokratie betroffen sein.

Hinsichtlich einer schwerwiegenden Verletzung der Medienfreiheit darf das Kernelement der Unabhängigkeit der Medien von politischer und sonstiger Einflussnahme, welche hauptsächlich durch die Unabhängigkeit der regulierenden Medienaufsicht bestimmt wird, nicht verletzt werden.

Besteht eine einseitige politische Beeinflussung der Medien, so entspricht dies nicht den Pluralismusanforderungen des Art. 2 EUV. Exakt diese scheinen in Ungarn zur Disposition zu stehen. Eine *de facto* einseitig besetzte Medienaufsichtsbehörde, welche derart weitreichende Kompetenzen ausübt, gefährdet das Kernelement einer pluralistischen Medienlandschaft, indem eine einseitige Kontrolle zu Einschränkungen und damit zum Unterbinden vielfältiger Meinungen führen kann. Auch wenn u.a. die Sanktionsregelungen zum momentanen Zeitpunkt noch keinen Anlass für eine unverhältnismäßige Ausübung bieten, so entsteht der bereits oben benannte „chilling effect“. Als pluralismusgefährdend sind ferner die Regelungen im Bereich der Nachrichten zu sehen, welche mittelbar durch das kostenlose Nachrichtenangebot des MIT zu einer Gleichschaltung der Nachrichten führen. Eine einseitige Berichterstattung stellt sich letztlich als Verstoß gegen das Gebot pluralistischer Medien dar. Aspekte der Finan-

¹⁶⁷⁷ Falls in Zukunft eine andere Regierungsmehrheit besteht, *Sonnevend/Jaka/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 78; *Lane Scheppelle* bezeichnet diese Konstellation von Parlament und Haushaltsrat als anti-demokratische Falle, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 111, 121; *Szente*, *The new Hungarian Fundamental Law: recent developments*, S. 9, abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.

zierung der öffentlich-rechtlichen Medien können nicht im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 EUV angeführt werden, da hierzu kein europäischer Konsens besteht.

In Abgrenzung zum einfachen Vertragsverletzungsverfahren bedarf es für eine Eröffnung des Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV einer systemischen Verletzung des Wertes der Medienfreiheit.¹⁶⁷⁸ Die Wirkungen auf die Medienfreiheit, die nunmehr seit sechs Jahren bestehen, sprechen für ein solches „systemisches Defizit“. Die einzeln aufgelisteten Maßnahmen betreffen insgesamt das Kernelement einer pluralistischen Medienlandschaft. Ferner erscheint sowohl eine gewisse Permanenz der Situation als auch eine Tiefe erreicht zu sein, welche systemischer Art ist.

Das Merkmal der *eindeutigen* Gefahr verlangt darüber hinaus noch keine Materialisierung der Gefahr, aber eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit einer schwerwiegenden Verletzung.¹⁶⁷⁹ Eine Abgrenzung zwischen einer politischen Absichtserklärung und rechtlichen Festlegungen muss an dieser Stelle nicht getroffen werden, da sich alle oben benannten Beispiele im rechtlich determinierten Raum abspielen. Im Bereich der eindeutigen Gefahr soll eine Wahrscheinlichkeitsprognose für das Eintreten einer schwerwiegenden Verletzung getroffen werden, wobei sich die Gefahr schon in gewisser Weise zeigen muss.¹⁶⁸⁰ Durch die oben benannten rechtlichen Grundlagen in Verbindung mit der 2/3-Mehrheit der Regierung und dem „chilling Effekt“, den diese auf die Medienlandschaft haben, ist von einer eindeutigen Gefahr auszugehen. Daher ist einer Anwendung des Frühwarnmechanismus im Fall der ungarischen Mediengesetzgebung aus rechtlicher Sicht zuzustimmen. Auch politisch sollte der Mechanismus zur Anwendung kommen, um seinem Namen als Frühwarnmechanismus gerecht zu werden. Es gilt auf erster Stufe den Weg zur Rückkehr der Werteeinhaltung anzustreben. Allein die Feststellung einer Gefahr ermöglicht bereits einen klareren und einheitlicheren Diskurs der Problematiken. Von der Einstufung als nukleare Option sollte an dieser Stelle Abstand genommen werden¹⁶⁸¹ und eine an den rechtlichen Vorgaben orientierte Anwendung erfolgen.

Für den Bereich der Verfassungsreformen schlussfolgert *Küpper*, dass das GrundG Ungarns weder undemokratisch sei noch den Rechtsstaat abschaffe, wie es oftmals medial dargestellt wird. Jedoch stellt er fest, dass dem Verfassungstext und seinen fünf

¹⁶⁷⁸ Siehe S. 208 f. der Arbeit.

¹⁶⁷⁹ Siehe dazu S. 209 ff. der Arbeit.

¹⁶⁸⁰ *Serini*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaates gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 197.

¹⁶⁸¹ *Bogdandy*, Podiumsdiskussion How to protect European Values, 26.03.2016 in Berlin.

Änderungen anzumerken sei, dass ein mangelndes Verständnis für demokratische und ebenfalls rechtsstaatliche Grundideen bestünde.¹⁶⁸² Das GrundG wurde in Ungarn dazu benutzt, alltägliche politische Interessen durchzusetzen und diene damit nicht als stabiles Regelwerk, welches den verfassungsrechtlichen Rahmen für staatliches Handeln geben soll.¹⁶⁸³ Das Verfassungsgericht wurde durch die Änderungen im GrundG stark beeinträchtigt und kann seiner Aufgabe, der Überwachung der Verfassungsordnung, nicht mehr in vollem Umfang nachkommen.¹⁶⁸⁴ Die Verweise der ungarischen Regierung, dass geringere Kompetenzen des Verfassungsgerichts bis hin zu einem nicht existenten Verfassungsgericht auch in anderen Mitgliedstaaten existierten, sind nur in begrenztem Umfang zulässig. Das Verfassungssystem muss in seiner konkreten Gesamtheit betrachtet werden.¹⁶⁸⁵ Während es in anderen Mitgliedstaaten vergleichbare oder minder umfassende Regelungen im Bereich des Verfassungsgerichts gibt, so existieren in der Regel in einem zweiten Schritt andere Schutzmechanismen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ausreichendem Maße zu gewährleisten.¹⁶⁸⁶ Etabliert ein Mitgliedstaat ein Verfassungsgericht im Rahmen seiner Gewaltenteilungskonzeption, dann sind die Urteile dieses Gerichtes ebenso zu befolgen, wie die Urteile anderer Gerichte und die Unabhängigkeit der Verfassungsrichter ist in gleichem Maße zu gewährleisten. Basiert die Entscheidung für das Etablieren eines Verfassungsgerichtes auf der Verfassung des Landes, welche wiederum auf dem Willen des Volkes beruht, so kann kein Parlament durch einfache Gesetze, auch wenn sie mit einer 2/3-Mehrheit verabschiedet worden sind, an dieser Situation etwas ändern.¹⁶⁸⁷ Das umfängliche Verabschieden von Kardinalsgesetzen, der Umgang mit der Judikative, sei es durch den Rückbau der verfassungsgerichtlichen Kompetenzen, dessen parteiorientierte Besetzung oder die Entlassung von Teilen der Richterschaft durch die Richterreform, welche nicht wieder rückgängig gemacht wurde, sind hierfür die eindrücklichsten Bei-

¹⁶⁸² *Küpper*, WiRO 2014, S. 8, 13; a.A. *Kornai*, *Capitalism and Society*, Vol. 10 (2015) 1, S. 11 ff.

¹⁶⁸³ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 107.

¹⁶⁸⁴ *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 33, 107; *Blokker*, *New Democracies in Crisis?*, S. 63.

¹⁶⁸⁵ *Dupré*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 351, 361; ebenso *Holterhus/Kornack*, *EuGRZ* 2014, S. 389, 399; *Lane-Scheppele*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, S. 111, 123.

¹⁶⁸⁶ *Grimm*, *Grenzen der Mehrheits Herrschaft*, FAZ vom 04.01.2016, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dieter-grimm-ueber-das-verfassungsgericht-in-polen-13995517.html>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

¹⁶⁸⁷ *Grimm*, *Grenzen der Mehrheits Herrschaft*, FAZ vom 04.01.2016, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dieter-grimm-ueber-das-verfassungsgericht-in-polen-13995517.html>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

spiele. Die jeweiligen Einzelmaßnahmen betreffen dahingehend für sich genommen nicht den Kern der Rechtsstaatlichkeit. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie werden in der Praxis nicht in ihrer Gesamtheit ausgesetzt. Jedoch ergeben die Einzelmaßnahmen eine Gefährdungslage, insbesondere für die Unabhängigkeit der Judikative als zentrales Element der Rechtsstaatlichkeit und als einen der Pfeiler im Rahmen von „checks and balances“, der europaweit geteilt wird. Der Einschätzung, dass es sich um einen graduellen Rückbau im Bereich demokratischer und rechtsstaatlicher Gewährleistungen handelt, ist daher zuzustimmen,¹⁶⁸⁸ auch wenn die Einschätzung, es handle sich um ein autoritäre oder eine „Putin“-ähnliche, gelenkte Demokratie¹⁶⁸⁹ noch zu weitgreifend ist und von solchen Vergleichen im juristischen Kontext auch definitiv Abstand zu nehmen ist. Einzubeziehen ist an dieser Stelle ebenfalls, dass durch die verschiedenen Reformen im Bereich der Justiz, Verwaltung und der Medien die meisten leitenden Positionen mit Personen besetzt wurden, die starke Verbindungen zur Regierungspartei Fidesz haben und teilweise über die Legislaturperiode hinweg besetzt sind.¹⁶⁹⁰ Daher ist auch für die Werte der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie die Schwelle des Art. 7 Abs. 1 EUV eindeutig erreicht.¹⁶⁹¹ Eine Anwendung des Art. 7 Abs. 1 EUV, um seiner Funktion als Frühwarnmechanismus nachzukommen, ist aus rechtlicher Sicht nahezulegen.¹⁶⁹²

¹⁶⁸⁸ *Greskovits*, *The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe*, S. 8, abrufbar unter: <https://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/event/1113/greskovitshollowingandbackslidingofdemocracy-globalpolicy2015.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.06.2016;

¹⁶⁸⁹ Parallelen bestätigend *Müller*, *Wo Europa endet?*, S. 29.

¹⁶⁹⁰ *Kornai*, *Capitalism and Society*, Vol. 10 (2015) 1, S. 21, welcher den Generalstaatsanwalt, den Vorsitzenden der Zentralbank, den Präsidenten der Republik, den Vorsitzenden des Rechnungshofes und des Justizbüros nennt.

¹⁶⁹¹ Die Arbeit liefert hier die notwendige tiefergehende und umfängliche Analyse, welche *Holterhus/Kornack*, *EuGRZ* 2014, S. 389, 399 noch vor einer abschließenden Entscheidung abgehalten hat. Ebenso für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 EUV plädierend *Sadurski*, *Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Wojciech Sadurski*, *VerfBlog*, 2012/2/24, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.

¹⁶⁹² Auch die neuesten Reformbestrebungen im Rahmen einer sechsten Verfassungsänderung zur Einführung einer neuen Notstandsgesetzgebung sollten weiter beobachtet werden.

C. Polen

Auch die politischen und rechtlichen Geschehnisse in Polen geben Anlass zur Analyse im Rahmen des Art. 7 Abs. 1 EUV. Polen ist das erste Land, welches dem neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren der EU-Kommission unterworfen wurde. Am 13.01.2016 eröffnete die EU-Kommission die erste Stufe des Verfahrens. Nachdem im Juni 2016 die nicht öffentliche Meinung der EU-Kommission an Polen übermittelt wurde, ging die EU-Kommission am 26.07.2016 zur zweiten Stufe des Verfahrens über und gab Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeitssituation in Polen ab.¹⁶⁹³ Am 21.12.2016 folgte eine weitere komplementierende Empfehlung seitens der EU-Kommission. Sie behielt sich bei weiterem Widerstand Polens klar die Möglichkeit der Initiierung von Art. 7 EUV vor.¹⁶⁹⁴ Welche Umstände zur Aktivierung des Verfahrens geführt haben und ob eine Anwendung von Art. 7 Abs. 1 EUV möglich und notwendig erscheint, soll im Folgenden analysiert werden.

I. Die polnischen Mediengesetze

Bisher hat der polnische Gesetzgeber ein „kleines MedienG“ verabschiedet. Dieses Gesetz sollte ursprünglich nur bis 30.06.2016 in Kraft sein, da es sodann wie oben angeführt durch das „große MedienG“ ersetzt werden sollte. Hinsichtlich des „großen MedienG“ war eine Änderung zum 01.07.2016 geplant, die jedoch verschoben wurde, um den Gesetzesentwurf in Einklang mit den europäischen Standards zu bringen.¹⁶⁹⁵ Durch das Verschieben des „großen MedienG“ entsteht nunmehr eine Rechtslücke, welche durch „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ (Brückengesetz) geschlossen werden soll.¹⁶⁹⁶ Bisher kann daher nur über das „kleine MedienG“, das Brückengesetz und den Gesetzesentwurf des „großen MedienG“ diskutiert und ein Ausblick gegeben werden.

¹⁶⁹³ EU-Kommission Empfehlung an die polnische Regierung C(2016) 5703 final.

¹⁶⁹⁴ EU-Kommission, C(2016) 8950 final.

¹⁶⁹⁵ *Eriksson*, Poland postpones overhaul of public media, abrufbar unter: <https://euobserver.com/political/133761>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁶⁹⁶ *Whyatt*, Poland presses the PAUSE on the new Media Law, abrufbar unter: <https://ecpmf.eu/news/legal/poland-presses-the-pause-button-on-new-media-law>, zuletzt abgerufen am 02.08.2016.

1. Das „kleine Mediengesetz“

Das „kleine Mediengesetz“ führte zu einer Umstrukturierung der Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Medien, insbesondere bei der Ernennung und Abberufung der Mitglieder der öffentlich-rechtlichen Medienanstalten. Während diese zuvor durch den Rundfunkrat KRRiT in einem öffentlichen und transparenten Verfahren durchgeführt wurden, wies das „kleine Mediengesetz“ diese Kompetenz dem Schatzminister des Landes zu.¹⁶⁹⁷ Für die Auswahl der Mitglieder durch den Schatzminister bestanden keinerlei Kompetenzkriterien, so dass dahingehend von einem willkürlichen Verfahren gesprochen werden kann.¹⁶⁹⁸

Dies stellte einen klaren Verstoß gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der Medien von der Exekutive und damit von politischen Einflüssen dar.¹⁶⁹⁹ Folglich verstieß das „kleine Mediengesetz“ gegen europäische Standards aus Art. 2 EUV.¹⁷⁰⁰

Die polnische Regierung entgegnete hierzu, dass es sich nur um einen Übergangszustand handle. Dies ist jedoch kein überzeugendes Argument, denn auch vorübergehende Verstöße gegen die Medienfreiheit sind nicht zu dulden.

2. Das „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ (Brückengesetz)

Bevor das „große Mediengesetz“ verabschiedet werden soll, wurde das „kleine Mediengesetz“ am 07.07.2016 durch eine weitere Übergangsbestimmung das „Gesetz über den Nationalen Medienrat“ (Brückengesetz) abgelöst.¹⁷⁰¹ Das Brückengesetz etablierte einen Nationalen Medienrat, der die Aufgabe hat, die Mitglieder der Vorstände öffentlich-rechtlicher Medien und der Polnischen Nachrichtenagentur zur ernennen und zu

¹⁶⁹⁷ Eine der ersten deutschsprachigen Analysen hierzu *Bader/Zapart*, Osteuropa, 66 (2016) 1–2, S. 131, 131.

¹⁶⁹⁸ *Bader/Zapart*, Osteuropa, 66 (2016) 1–2, S. 131, 155.

¹⁶⁹⁹ Siehe S. 70 ff. der Arbeit, ebenso *Glowacka*, Public Media Reform in Poland-a political takeover? Helsinki Foundation for Human Rights, mit Verweis auf Freedom of Expression Index 2016, abrufbar unter: http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/oer/files/pdf/workshops/2016/impact_on_media_systems/Glowacka.pdf, zuletzt abgerufen am 03.08.2016; ebenso European Broadcasting Union (EBU), abrufbar unter: <http://www.ebu.ch/news/2015/12/press-freedom-and-media-organiza>, zuletzt abgerufen am 04.08.2016.

¹⁷⁰⁰ So auch *Kublik*, Osteuropa 66 (2016) 1–2, S. 153, 158.

¹⁷⁰¹ Act of 22 June 2016 on the National Media Council, in englischer Sprache abrufbar unter: <http://epra3-producti-on.s3.amazonaws.com/attachments/files/2893/original/Ustawa%20o%20Radzie%20Medi%C3%B3w%20Narodowych%20eng.pdf?1469116200>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

entlassen.¹⁷⁰² Die Zusammensetzung des Medienrates erfolgt gem. Art. 3 des Brückengesetzes durch drei Nominierungen des Sejm, d. h. die Entsendung dreier Abgeordneter und die Ernennung von zwei Mitgliedern durch den Präsidenten der Republik. Die zwei durch den Präsidenten zu ernennenden Kandidaten müssen gem. Art. 6 Abs. 1 des Brückengesetzes aus dem Lager der Opposition stammen. Die nachzuweisenden Qualifikationen der Kandidaten sind nach Art. 3 des Brückengesetzes rudimentär gehalten und verlangen die polnische Staatsbürgerschaft, eine gewisse Expertise im Medienbereich und das Fehlen einer strafrechtlichen Verurteilung. Diese Kriterien sind sehr vage gehalten.¹⁷⁰³ Inkompatibilitäten mit anderen Ämtern werden in Art. 3 Abs. 2 des Brückengesetzes aufgeführt, wobei jedoch weder die Parteizugehörigkeit noch ein parlamentarisches Mandat zu den Ausschlusskriterien gehören, so dass auch an dieser Stelle das nötige Maß an Präzision zur Gewährung der Unabhängigkeit des Rates fehlt.¹⁷⁰⁴ Ferner ist das Gremium gem. Art. 11 Abs. 2 des Brückengesetzes bereits mit drei Mitgliedern, die eine absolute Mehrheit finden, beschlussfähig, so dass das politische Risiko besteht, dass der Präsident die zwei weiteren Kandidaten der Opposition mangels einer dafür bestehenden Frist nicht ernennt.¹⁷⁰⁵ Diese Befürchtung gründet sich primär auf den Konflikt im Rahmen der Ernennungspraxis des Verfassungsgerichts.¹⁷⁰⁶

Durch die direkten Besetzungsmöglichkeiten aus den Reihen des Sejms und dem absoluten Mehrheitserfordernis, welches die Stimmen von mindestens drei Mitgliedern benötigt, lässt sich eine angehende Politisierung des Gremiums nachweisen. Allein mit einer parlamentarisch erfolgten Besetzung, wobei die Opposition vollständig außen vorgelassen werden kann, ist der Medienrat beschlussfähig. Folglich bestehen starke Zweifel an seiner Unabhängigkeit.

¹⁷⁰² Vgl. dazu Art. 1, 2 und 20 des Act of 22 June 2016 on the National Media Council, in englischer Sprache abrufbar unter: http://www.epra.org/news_items/poland-act-on-the-national-media-council, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷⁰³ Opinion of Council of Europe Experts on the three draft Acts regarding Polish public service media, DGI (2016)13 vom 06.06.2016, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/7/article2.en.html>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷⁰⁴ Opinion of Council of Europe Experts on the three draft Acts regarding Polish public service media, DGI (2016)13 vom 06.06.2016, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/7/article2.en.html>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷⁰⁵ *Glowacka*, Public Media Reform in Poland-a political takeover? Helsinki Foundation for Human Rights, mit Verweis auf Freedom of Expression Index 2016, abrufbar unter: http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/oer/files/pdf/workshops/2016/impact_on_media_systems/Glowacka.pdf, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷⁰⁶ Hierzu wird im folgenden Verlauf noch ausreichend Stellung genommen.

3. Das „große Mediengesetz“

Die Reformen, die durch das „große Mediengesetz“ erfolgen sollen, sind momentan noch hypothetischer Natur. Jedoch sollen die aktuellen Diskussionen um das „große Mediengesetz“ hier mit einbezogen werden.

Zunächst ist es geplant, dass die öffentlich-rechtlichen Medien, die aktuell als Aktiengesellschaft in Staatsbesitz organisiert sind, zu staatlichen Kulturanstalten werden sollen.¹⁷⁰⁷ Durch die Umgestaltung der Rechtsform ist eine große Entlassungswelle geplant.¹⁷⁰⁸ Während sich politisch motivierte Einstellungen sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privaten Medienbereich in vielen europäischen Mitgliedstaaten finden lassen, würde sich eine Massenentlassung dieser Größenordnung als mit der Medienfreiheit des Art. 2 EUV nicht kompatibel darstellen.¹⁷⁰⁹ Eine solche kann zu einem „chilling effect“ im Medienbereich führen, da Journalisten das Gefühl haben, regierungskonform berichten zu müssen, um nicht entlassen zu werden bzw. wieder neu eingestellt zu werden.¹⁷¹⁰

Weitere kritische Aspekte des „großen MedienG“ wurden durch den Europarat vorgebracht.¹⁷¹¹ Im Fokus standen u. a. die unbestimmten Rechtsbegriffe im Bereich der zu respektierenden Werte, die durch die öffentlich-rechtlichen Programme transportiert werden sollen, die fehlende Unabhängigkeit des Intendanten vom Nationalen Medienrat, die unpräzisen Ernennungskriterien für die Mitglieder des Nationalen Medienrates und dessen politisierte Besetzung.¹⁷¹² Momentan erscheint das mediale Gesamtbild in Polen den Pluralismusanforderungen noch zu genügen, jedoch sollte im Rahmen des „großen MedienG“ darauf geachtet werden, dass die Medien so politisch unabhängig wie möglich bleiben.¹⁷¹³ Die Aspekte, die von dem „großen Mediengesetz“ umfasst werden sollen, sind jedoch bis jetzt rein spekulativ und sollten daher lediglich unter

¹⁷⁰⁷ Mit dem Verweis, dass gleiches für die Nachrichtenagentur PAP gelten soll *Bader/Zapart*, Osteuropa, 1–2 / 2016, S. 131, 133.

¹⁷⁰⁸ *Bader/Zapart*, Osteuropa, 66 (2016) 1–2, S. 131, 148.

¹⁷⁰⁹ *Bader/Zapart*, Osteuropa, 66 (2016) 1–2, S. 131, 148.

¹⁷¹⁰ Opinion of Council of Europe Experts on the three draft Acts regarding Polish public service media, DGI (2016)13 vom 06.06.2016, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/7/article2.en.html>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷¹¹ Opinion of Council of Europe Experts on the three draft Acts regarding Polish public service media, DGI (2016)13 vom 06.06.2016, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/7/article2.en.html>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷¹² Opinion of Council of Europe Experts on the three draft Acts regarding Polish public service media, DGI (2016)13 vom 06.06.2016, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/7/article2.en.html>, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.

¹⁷¹³ *Bader/Zapart*, Osteuropa, 66 (2016) 1–2, S. 131, 148.

Beobachtung bleiben.¹⁷¹⁴ Für eine Anwendung von Art. 7 EUV ist in diesem Rahmen noch kein Anlass gegeben.

II. Reform des Verfassungsgerichts

1. Die Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes durch den 7. Sejm

Im Zentrum der polnischen Geschehnisse stehen die gesetzlichen Veränderungen betreffend das Verfassungsgericht. Chronologisch stellt der Konflikt um die Ernennung neuer Verfassungsrichter aus der Mitte des Jahres 2015 den Ursprung der Diskussionen dar.¹⁷¹⁵

Hier hatte der 7. Sejm, bestehend aus einer Koalition aus PO und PSL, am 25.06.2015¹⁷¹⁶ ein neues Verfassungsgerichtsgesetz verabschiedet. Dieses regelte in Art. 137, dass Richterposten, die in der zweiten Jahreshälfte und damit nach der Legislatur des 7. Sejm frei wurden, noch in der Legislatur des 7. Sejm besetzt werden durften. Folglich sollten fünf Richter durch den 7. Sejm bestimmt werden, wobei drei Richter in die auslaufende Legislatur und zwei Richter in die Legislatur des neuen Parlaments (8. Sejm) fielen. Von dem neu eingeführten Recht machte der 7. Sejm am 08.10.2015 in seiner letzten Sitzung Gebrauch und ernannte fünf neue Verfassungsrichter.

Hiergegen wurde seitens der PIS Beschwerde beim Verfassungsgericht eingereicht, die jedoch nach dem Zustandekommen der PIS-Mehrheit nach den Wahlen wieder zurückgezogen wurde. Der 8. Sejm mit PIS-Mehrheit kam am 12.10.2015 in seiner ersten Sitzung zusammen. Die Beschwerde gegen das erste Verfassungsgerichtsgesetz vom 25.06.2015 wurde am 17.11.2015 wiederaufgenommen und am 03.12.2015 wurde seitens des Verfassungsgerichtes entschieden, dass die Ernennung von drei Richtern, deren Amtszeit während der Legislatur des 7. Sejm auslief, rechtmäßig war. Die

¹⁷¹⁴ Siehe dazu mit einem Verweis auf ein mögliches Einlenken der Regierung, *Whyatt*, Poland presses the PAUSE on the new Media Law, online Artikel, abrufbar unter: <https://ecpmf.eu/news/legal/poland-presses-the-pause-button-on-new-media-law>, zuletzt abgerufen am 02.08.2016.

¹⁷¹⁵ Der folgende chronologische Ablauf ist der Meinung der Venedig-Kommission entnommen und zusammengefasst, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 4 f, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷¹⁶ Am 30.08.2015 in Kraft getreten.

Ernennung der zwei weiteren Richter wurde allerdings für verfassungswidrig erklärt.¹⁷¹⁷

2. Die Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes durch den 8. Sejm

In der Zwischenzeit bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 03.12.2015 hatte der 8. Sejm am 19.11.2015 eine weitere Änderung an dem Verfassungsgerichtsgesetz vom 25.06.2015 beschlossen.¹⁷¹⁸ In diesem regelte er unter anderem, dass die Vereidigung durch den Präsidenten der Republik für den Amtsantritt als Richter am Verfassungsgericht konstitutiv sei. Ferner beendete das Gesetz die aktuelle Amtszeit des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtes.¹⁷¹⁹

a. Die Ernennung von fünf neuen Verfassungsrichtern durch den 8. Sejm

Das oben benannte Urteil des Verfassungsgerichts vom 03.12.2015 hinderte die PIS-Mehrheit des 8. Sejm jedoch nicht daran, fünf neue Verfassungsrichter zu benennen, welche am 03. und 09.12.2016 vom polnischen Präsidenten Duda noch in der Nacht vereidigt wurden.¹⁷²⁰ Dementsprechend gibt es zwei Riegen von Richtern, welche die drei vakanten Sitze ausfüllen sollten, zum einen die „Oktoberrichter“ des 7. Sejm und die „Dezemberrichter“ des 8. Sejm.

Hinsichtlich der Analyse der Verfassungsmäßigkeit dieses Vorgehens ist zunächst das Argument zu Grunde zu legen,¹⁷²¹ dass der Wille des Volkes Grundlage allen staatlichen Handelns sein muss. Dieses Argument muss für das Parlament als den Volkswillen repräsentierendes Organ sowohl für das alte als auch für das neue Parlament gel-

¹⁷¹⁷ Zu beiden Aspekten siehe Urteil K 34/15 vom 03.12.2015, abrufbar in englischer Sprache unter: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8748-ustawa-o-trybunale-konstytucyjnym/>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

¹⁷¹⁸ Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 5 f, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷¹⁹ Meinung der Venedig-Kommission entnommen und zusammengefasst, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 5, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷²⁰ Auf Grundlage dieser mitternächtlichen Vereidigung werden die Richter auch als „midnight judges“ bezeichnet und damit eine Anspielung auf das Vorgehen des im 19. Jh. aus dem Amt scheidenden amerikanischen Präsidenten Adams gemacht, sie dazu *Radwan*, *Lange Tradition und kurzes Gedächtnis des polnischen Konstitutionalismus*, *Bucerius Law Journal* 1 (2016), abrufbar unter: <http://law-journal.de/archiv/jahrgang-2016/heft-1/>, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.

¹⁷²¹ Welches insbesondere seitens der neuen PIS Regierung bemüht wird, um ihre Reformen in jeglicher Hinsicht zu rechtfertigen, siehe dazu *Buchol/Komornik*, *Osteuropa*, 66 (2016) 1-2, S. 79, 88.

ten. Es wird durch Art. 194 Abs. 1 der polnischen Verfassung vorgegeben, dass die Verfassungsrichter durch den Sejm ernannt werden. Die Ernennung von drei Richtern entsprach dahingehend dem verfassungsmäßigen, parlamentarischen Willen des alten 7. Sejm.¹⁷²² Die Bestätigung durch den Präsidenten der Republik ist lediglich ein formaler Aspekt, der jedoch nicht zur Wirksamkeit der Ernennung erforderlich ist. Hierzu ist alleinig die Ernennung durch den Sejm ausschlaggebend.¹⁷²³

b. Das Änderungsgesetz vom 22.12.2015

Anstatt jedoch dem Urteil des Verfassungsgerichtes nachzukommen und die drei wirksam durch den 7. Sejm bestimmten Richter zum Verfassungsgericht zuzulassen, verabschiedete der 8. Sejm am 22.12.2015 ein weiteres Änderungsgesetz bezüglich des Verfassungsgerichtes. Zunächst sollte die Mehrheit der Fälle vor dem Verfassungsgericht in voller Besetzung, welche die Anwesenheit von 13 der 15 Richter erfordert, entschieden werden.¹⁷²⁴ Ferner sollten alle Entscheidungen in Vollbesetzung mit einer 2/3-Mehrheit getroffen und chronologisch nach ihrem Eingang beim Verfassungsgericht bearbeitet werden. Weitergehend nahm Art. 91 S. 1 des Gesetzes eine tragende Rolle ein, indem er erklärte, dass Urteile des Verfassungsgerichts innerhalb von 30 Tagen veröffentlicht werden müssen. Allein diese Regelung steht im Konflikt mit Art. 190 der Verfassung, welcher eine unverzügliche Veröffentlichung fordert.

Das Verfassungsgericht erklärte Teile des Änderungsgesetzes vom 22.12.2015 in seinem Urteil K 47/15 für verfassungswidrig.¹⁷²⁵ Die Regierung verweigert weiterhin die Veröffentlichung dieses Urteils mit der Begründung, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht mit der entsprechend durch das neue Gesetz geforderten Mehr-

¹⁷²² Siehe hierzu Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 20, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷²³ Mit dem Verweis auf die außergewöhnliche formale Rolle eines direkt gewählten Staatspräsidenten, aber im Ergebnis für die formale Kompetenz plädierend *Radwan*, Bucerius Law Journal 1/2016, abrufbar unter: <http://law-journal.de/archiv/jahrgang-2016/heft-1/>, zuletzt abgerufen am 17.08.2016; *Śledzińska-Simon*, Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught Between Political Fronts, VerfBlog, 2015/11/23, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts/>, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.

¹⁷²⁴ Für manche Fälle war die Anwesenheit von 7 Richtern vorgesehen, siehe hierzu Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 6, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷²⁵ Urteil K 47/15 vom 09.03.2016, abrufbar unter: <http://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/8859-nowelizacja-ustawy-o-trybunale-konstytucyjnym/>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016. Bisher wurde dieses Urteil immernoch nicht veröffentlicht.

heit getroffen wurde. Dies stellt einen unzulässigen Zirkelschluss dar, da dies bedeuten würde, dass das Verfassungsgericht durch ein einfaches Gesetz in seinen durch die Verfassung garantierten Kompetenzen beschnitten, gar abgeschafft werden könnte, da es die neuen einfachgesetzlichen Anforderungen zur Entscheidungsfindung nicht erfülle.¹⁷²⁶

c. Das Änderungsgesetz vom 22.07.2016

Am 22.07.2016 wurde ein erneutes Änderungsgesetz verabschiedet,¹⁷²⁷ welches bereits am 11.08.2016 seitens des Verfassungsgerichtes in dem Urteil K 39/16¹⁷²⁸ in weiten Teilen für verfassungswidrig erklärt wurde.

Zunächst erfolgte eine Änderung gem. Art. 26 Abs. 2 des Gesetzes, welche vorsah, dass für eine volle Besetzung mindestens 11 der 15 Richter anwesend sein müssen.¹⁷²⁹

Dieses Mehrheitserfordernis musste darüber hinaus in den Kontext der Fallanzahl gestellt werden, in denen in voller Besetzung zu entscheiden war. Zunächst war seitens der PIS-Regierung geplant, alle Fälle in voller Besetzung entscheiden zu lassen.¹⁷³⁰

Die Regelung des Art. 26 Abs. 1, S. 1 f) des Gesetzes sah jedoch andere Konstellationen vor.¹⁷³¹ Grundsätzlich sei eine volle Besetzung in Fällen erforderlich, die von besonderer Komplexität sind. Diese Regel wurde durch die Zuweisungskompetenzen für solche Fälle seitens des Präsidenten der Republik, des Generalstaatsanwaltes oder

¹⁷²⁶ Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015CDL-AD(2016)001, S. 6, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016; EU-Kommission in ihrer Empfehlung an die polnische Regierung

C(2016) 5703 final vom 27.07.2016, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/recommendation-rule-of-law-poland-20160727_en.pdf, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.

¹⁷²⁷ In englischer Sprache abrufbar unter:

http://trybunal.gov.pl/uploads/media/USTAWA_O_TK_z_22_LIPCA_2016_TEKST_ANG.pdf, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.

¹⁷²⁸ Urteil des Verfassungsgerichts K 39/16, online abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/Operative_part_Judgment_ref_no_K_39_16_en.pdf, zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

¹⁷²⁹ Laut Venedig-Kommission gefährdet diese Quote nicht mehr das Funktionieren des Verfassungsgerichts,

Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 32, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

¹⁷³⁰ Grimm, Grenzen der Mehrheitsherrschaft, FAZ vom 04.01.2016, abrufbar unter:

<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dieter-grimm-ueber-das-verfassungsgericht-in-polen-13995517.html>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

¹⁷³¹ Die Ausführungen stützen sich auf die Bemerkungen des Verfassungsgerichts zu dem Report des außerordentlichen Unterkomitees für die Bewertung von Gesetzen betreffend das Verfassungsgericht, abrufbar unter:

http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/OPINIA_O_PROJEKCIE_USTAWY_O_TK_przed_II_czytaniem_ANG_20160705.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

dreier Richter des Verfassungsgerichtes ergänzt.¹⁷³² Eine Notwendigkeit, ihre Entscheidung zu rechtfertigen, ging aus der Norm nicht hervor. Ferner bestätigte Art. 38 Abs. 3 des Gesetzes vom 22.07.2016, dass die Fälle, die beim Verfassungsgericht eingehen, exakt nach deren Eingang bearbeitet werden müssen. Ausnahmen waren nach Art. 38 Abs. 4 in verschiedenen schwerwiegenden Fällen, wie z. B. der formalen Überprüfung von Gesetzen vor Unterzeichnung, Haushaltsgesetzen oder der Überprüfung eines Amtsenthebungsverfahrens des Präsidenten möglich.¹⁷³³ Das Verfassungsgericht selbst und auch die Venedig-Kommission wiesen darauf hin, dass eine derartige Vorschrift die effektive Arbeit eines Verfassungsgerichtes immens hemmt.¹⁷³⁴

In den Art. 68 Abs. 5-8 legte der polnische Gesetzgeber fest, dass die Initiative von mindestens vier Richtern zu einer Entscheidungsverzögerung von bis zu sechs Monaten führen konnte.¹⁷³⁵ Eine weitere Blockademöglichkeit lag in Art. 61 Abs. 6 i.V.m. Art. 30 Abs. 5 begründet. Hierin wurde bestimmt, dass die Abwesenheit des Generalstaatsanwaltes oder seines Vertreters die Verhandlung nicht hemmt, es sei denn, die Anwesenheit sei explizit vorgeschrieben. Dies war nach Art. 30 Abs. 5 der Fall, wenn das Gericht in voller Besetzung entscheiden musste, also immernoch in einer Vielzahl der Fälle. Nach den Art. 83-87 des Gesetzes vom 22.07.2016 sollten die Vorschriften auch für Verfahren angewendet werden, die vor Verabschiedung des Gesetzes bereits anhängig waren. Bestehen blieben die bereits verabschiedeten Regelungen zur Veröffentlichung von Urteilen des Verfassungsgerichtes. Art. 80 Abs. 4 des Gesetzes kann dahingehend ausgelegt werden, dass der Präsident der Republik darüber entscheiden

¹⁷³² Hierbei wird die Regelung für die Richterinitiative in Art. 26 Abs. 1, S. 1 g) vorgenommen.

¹⁷³³ Siehe Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, u.a. Rn. 43, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

¹⁷³⁴ Report des außerordentlichen Unterkomitees für die Bewertung von Gesetzen betreffend das Verfassungsgericht, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/OPINIA_O_PROJEKCIE_USTAWY_O_TK_przed_II_czytaniem_ANG_20160705.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2016 und bestätigt durch das Urteil des Verfassungsgerichtes K 39/16 vom 11.08.2016, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/The_Constitutional_Tribunal_Act_K_3916.pdf, zuletzt abgerufen am 15.08.2016; Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, Rn. 65, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001), zuletzt abgerufen am 28.07.2016; ebenso EU-Kommission in ihrer Empfehlung an die polnische Regierung C(2016) 5703 final.

¹⁷³⁵ Dies und die weiteren Aspekte darstellend Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 54 f., abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

darf, ob ein Urteil des Verfassungsgerichts in diesen Fällen veröffentlicht wird.¹⁷³⁶ Art. 89 des Gesetzes legte fest, dass Urteile über Gesetze, die nicht mehr in Kraft sind, nicht mehr veröffentlicht werden müssen. So macht es das Gesetz möglich, dass u. a. das Urteil K 47/15 vom 09.03.2016, welches die Ernennung der „Dezemberrichter“ für verfassungswidrig erklärte, nicht veröffentlicht wird. Dies lässt ernsthafte rechtsstaatliche Bedenken entstehen.¹⁷³⁷ Gerichtliche Urteile sind stets zu veröffentlichen. Dies entspringt sowohl Art. 190 Abs. 2 der polnischen Verfassung als auch dem europäischen Standard des Art. 2 EUV.¹⁷³⁸ Die Nichtveröffentlichung von Urteilen des Verfassungsgerichtes führt dazu, dass diese keine rechtliche Geltung erlangen, so dass die Regierung mit dieser Weigerung einhergehend, die Pflicht des Präsidenten verneint, die „Oktoberrichter“ zu vereidigen.¹⁷³⁹ Art. 90 des Gesetzes sieht ferner vor, dass alle Richter, die ihren Eid vor dem Präsidenten abgelegt haben, ihr Amt antreten sollen. Damit manifestiert das Gesetz den Amtsantritt der „Dezemberrichter“. Sowohl Art. 89 als auch Art. 90 des Gesetzes vom 22.07.2016 wurden durch das Urteil K 39/16 vom 11.08.2016 für verfassungswidrig erklärt. Eine Veröffentlichung dieses Urteil steht weiterhin aus.¹⁷⁴⁰

d. Die Änderungsgesetze vom 30.11.2016 und vom 13.12.2016

Am 30.11.2016 verabschiedete der Senat sowohl ein Gesetz zur Änderung des Status der Richter als auch ein Gesetz zur Organisation und dem Verfahren des Verfassungsgerichts. Am 13.12.2016 wurde ein weiteres Umsetzungsgesetz zu beiden Gesetzen verabschiedet.

Mit den benannten Gesetzen wurde die Zuweisungskompetenz des Präsidenten der Republik, des Generalstaatsanwaltes oder dreier Richter des Verfassungsgerichtes gem. Art. 26 Abs. 1 S. 1 g) Norm aufgehoben. Die Regelungen zur vollen Besetzung

¹⁷³⁶ Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 74 f., abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

¹⁷³⁷ Aktuell wurden 21 weitere Urteile des Verfassungsgerichts veröffentlicht, jedoch unter der Maßgabe des Art. 89 des Gesetzes, welcher dazu führt, dass die Urteile mangels Einhaltung der Voraussetzungen des Gesetzes vom 22.06.2015 als verfassungswidrig gelten, siehe dazu *Venedig-Kommission* Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 129, abrufbar unter:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016

¹⁷³⁸ Siehe hierzu S. 61 der Arbeit.

¹⁷³⁹ So auch EU-Kommission in ihrer Empfehlung an die polnische Regierung C(2016) 5703 final.

¹⁷⁴⁰ So dargestellt durch Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 102, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

und den Mehrheitserfordernissen des Art. 26 des Gesetzes vom 22.07.2016 wurden aufrechterhalten. Aufgehoben wurde ferner Art. 38 Abs. 3 des Gesetzes vom 22.07.2016, welcher die chronologische Bearbeitung der Fälle nach Eingang beim Verfassungsgericht vorsah. Gleiches gilt für die Norm des Art. 61 Abs. 6.

Die Wiederaufnahme von Verfahren vor Verabschiedung des Gesetzes vom 22.07.2016 im Rahmen der Art. 83 – 87 des Gesetzes wurde ebenfalls eliminiert. Abgesehen von diesen Änderungen wird unter anderem die aktuelle Praxis der Nichtveröffentlichung von verfassungsgerichtlichen Urteilen in Art. 19 des Umsetzungsgesetzes vom 13.12.2016 fortgeschrieben. Darüber hinaus wurden weitere Änderungen und Reaktivierungen bereits zurückgenommener Regelungen durch die Gesetze aufgenommen.

aa. Gesetzliche Manifestierung der Ernennung der „Dezemberrichter“

Art. 5 des Gesetzes vom 30.11.2016 zum Status der Richter regelt zunächst, dass die „Dezemberrichter“ ihr Amt antreten sollen und verstärkt damit das verfassungswidrige Verhalten des 8. Sejm und des Präsidenten der Republik.¹⁷⁴¹ Das Verfassungsgericht befand bereits Art. 90 des Gesetzes vom 22.07.2016 mit Urteil vom 11.08.2016 für verfassungswidrig.¹⁷⁴² Am 20.12.2016 erlaubte die kommissarische Präsidentin Julia Przylebska den „Dezemberrichtern“ die Teilnahme an den Verhandlungen des Verfassungsgerichts. Am 21.12.2016 wurde sie selbst durch den Präsidenten der Republik zur Präsidentin des Verfassungsgerichts ernannt.¹⁷⁴³ An dem Vorschlag zur Ernennung nahmen die „Dezemberrichter“ bereits teil. Damit manifestiert sich die fehlende Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Urteile. Der Kerngedanke der Rechtsstaatlichkeit - die Einhaltung des Rechts – wird an dieser Stelle ausgehebelt.¹⁷⁴⁴ Die Staatsge-

¹⁷⁴¹ Art. 5 löst damit Art. 90 des Gesetzes vom 22.07.2016 ab. Report des außerordentlichen Unterkomitees für die Bewerbung von Gesetzen betreffend das Verfassungsgericht, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/OPINIA_O_PROJEKCIE_USTAWY_O_TK_przed_II_czytaniem__ANG_20160705.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2016 und bestätigt durch das Urteil des Verfassungsgerichtes K 39/16 vom 11.08.2016, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/The_Constitutional_Tribunal_Act_K_3916.pdf, zuletzt abgerufen am 15.08.2016; Meinung der Venetig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 12, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷⁴² Urteil K 39/16 des polnischen Verfassungsgerichts.

¹⁷⁴³ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird hinsichtlich der abstrakten Regelungen in den Normen weiterhin die maskuline Form verwendet.

¹⁷⁴⁴ C(2016) 8950 final, Rn. 3 ff, insbesondere Rn. 11.

walt ist durch den Legalitätsgrundsatz an das Recht gebunden und soll dadurch von willkürlichem Verhalten abgehalten werden. Dem 7. Sejm ist zwar vorzuwerfen, dass sein Verhalten verfassungswidrig war, indem eine Nominierung zweier weiterer Richter über die eigene Legislaturperiode hinaus nicht von den Kompetenzen des 7. Sejm gedeckt war. Doch stellt dies keinerlei Rechtfertigung für den 8. Sejm dar, die verfassungsmäßigen Ernennungen der anderen Richter zu ignorieren und willkürlich neue Richter zu bestimmen sowie diese durch Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes zu einem Teil der Judikative werden zu lassen.

bb. Änderung der Ernennungsprozedur des Präsidenten und des Vize-Präsidenten des Verfassungsgerichts

Zentrale Änderungen nahmen das Gesetz vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts und das Umsetzungsgesetz vom 13.12.2016 im Bereich der Ernennung des Präsidenten und Vize-Präsidenten des Verfassungsgerichts vor.¹⁷⁴⁵ Art. 194 Abs. 2 der polnischen Verfassung setzt fest, dass der Präsident und Vize-Präsident des Verfassungsgerichts aus den Kandidaten ernannt werden müssen, die von der Generalversammlung des Verfassungsgerichts bestimmt worden sind.

Art. 21 Abs. 2 des Umsetzungsgesetzes vom 13.12.2016 und Art. 11 Abs. 5 des Gesetzes vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts bestimmen, dass die „Dezemberrichter“ an der Wahl des neuen Präsidenten des Verfassungsgerichts im Dezember 2016 teilnahmen. Weitergehend setzen Art. 21 Abs. 7-12 und Art. 22 des Umsetzungsgesetzes vom 13.12.2016 und Art. 11 Abs. 7-15 des Gesetzes vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts nicht mehr voraus, dass der Präsident eine Mehrheit der Generalversammlung hinter sich vereinen muss und nur auf dieser Grundlage durch den Präsidenten der Republik ernannt werden darf.¹⁷⁴⁶

Auch die Rolle des Vize-Präsidenten wird durch Art. 37 des Gesetzes vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts minimiert, indem die Vertretung des Präsidenten auch durch andere Richter vorgenommen werden kann.

¹⁷⁴⁵ Folgende Ausführungen geben die Darstellung der Abläufe und Einschätzungen der EU Kommission C(2016) 8950 final, wieder.

¹⁷⁴⁶ C(2016) 8950 final, Rn. 47.

Sofern das Amt des Präsidenten endet, können verschiedene Aufgaben gem. Art. 11 des Gesetzes vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts auch durch den Richter mit der höchsten Arbeitserfahrung durchgeführt werden oder durch den jüngsten Richter.¹⁷⁴⁷ Ferner muss nach Art. 8 des Gesetzes vom 30.11.2016 zur Organisation und zum Verfahren des Verfassungsgerichts die Präsidentin des Verfassungsgerichts bei Sitzungen der Generalversammlung anwesend sein, damit diese legitime Entscheidungen treffen kann. Der Vizepräsident darf dieser Aufgabe nicht mehr in Vertretung nachkommen. Die polnische Verfassung legt dazu in Art. 194 Abs. 2 fest, dass es einen Stellvertreter geben muss. Inwiefern seine Kompetenzen auch wahre Stellvertreterkompetenzen sein müssen, wäre laut EU-Kommission durch das Verfassungsgericht zu klären.¹⁷⁴⁸

cc. Schaffung des Amtes eines kommissarischen Präsidenten

Das Umsetzungsgesetz vom 13.12.2016 ermöglichte es ferner, dass die aktuelle Präsidentin in der Interimsphase bereits als kommissarische Präsidentin tätig werden konnte.¹⁷⁴⁹ Als Auswahlkriterium ihrer Ernennung wurde dabei die Länge der Amtszeit im Bereich der ordentlichen Gerichte oder der zentralen Regierung zu Grunde gelegt.¹⁷⁵⁰

Dem kommissarischen Präsidenten stehen bei Ausübung seines Amtes nach Art. 18 des Umsetzungsgesetzes vom 13.12.2016 weite Kompetenzen zu.¹⁷⁵¹

Die Ernennung Julia Przylebska als aktuelle und dauerhafte Präsidentin des Verfassungsgerichts wurde darüber hinaus in der Praxis nicht durch eine Mehrheit in der Generalversammlung getroffen.¹⁷⁵² An der Abstimmung über die zur Wahl stehenden Kandidaten nahmen nur sechs der fünfzehn Richter des Verfassungsgerichtes teil. Ferner wurde diese Sitzung kurzfristig durch Julia Przylebska als kommissarische Präsidentin, die nachfolgend zur neuen Präsidentin des Verfassungsgerichts ernannt wurde,

¹⁷⁴⁷ EU Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 49. Siehe dahingehend auch weitere Aspekte der Reform.

¹⁷⁴⁸ EU Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 50.

¹⁷⁴⁹ EU Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 47.

¹⁷⁵⁰ EU-Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 57.

¹⁷⁵¹ Insbesondere die Koordinierung der Arbeit des Verfassungsgerichts, die Außenvertretung, die Verteilung der Fälle, die Zuordnung aller Richter, die vereidigt wurden (auch die „Dezemberrichter“), Durchführung arbeitsgerichtliche Fälle von Angestellten des Verfassungsgerichtes etc siehe C(2016) 8950 final, Rn. 55.

¹⁷⁵² EU Kommission C(2016) 8950 final, Rn. 46 mit Verweis auf das Urteil K 44/16 des Verfassungsgerichts vom 17.11.2016.

einberufen und gleichsam geleitet. Einem Antrag auf Verlegung durch einen nicht anwesenden Richter wurde nicht entsprochen.¹⁷⁵³

dd. Die Möglichkeit der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen gegen die Verfassungsrichter

Mit dem Gesetz vom 30.11.2016 zum Status der Richter wurden, wie bereits oben dargestellt, einige zu kritisierende Artikel entfernt. Allerdings wurde unter Art. 26 des Gesetzes eine Vorschrift aufgenommen, die es dem Präsidenten der Republik gestattet, Disziplinarverfahren gegen die Verfassungsrichter einzuleiten.¹⁷⁵⁴ Eine solche Vorschrift wurde bereits durch das Gesetz vom 22.07.2016 aufgehoben und nunmehr wieder eingeführt. In diesem Zusammenhang gelten die bereits mit der ersten Empfehlung der EU-Kommission abgegebenen Bedenken gegen eine solche Regelung.¹⁷⁵⁵ Die Kompetenz der Exekutive, Disziplinarmaßnahmen gegen die Judikative zu verhängen, widerspricht dem Erfordernis der Unabhängigkeit der Judikative.¹⁷⁵⁶ Auch das Verfassungsgericht hat eine solche Kompetenz bereits durch sein Urteil K 47/15 vom 09.03.2016 für verfassungswidrig erklärt.

ee. Die Möglichkeit eines früheren Renteneintritts

In Art. 10 des Gesetzes vom 13.12.2016 wurde die Möglichkeit eingeführt, dass Richter, deren Posten bereits vor Verabschiedung des Gesetzes an sie vergeben wurden, bei voller Pension in Frührente gehen zu können. Diese Regelung erweckt den Anschein, dass die Richter, die nicht mehr Willens sind unter den gegebenen Umständen und Widrigkeiten zu arbeiten, der schnelle Ausweg eröffnet wird, um die Posten dann mit weiteren neuen Richtern besetzen zu können.¹⁷⁵⁷

ff. Die „vacatio legis“ der Änderungsgesetze

Als letzter Aspekt des Änderungsgesetzes ist wiederum die „vacatio legis“ zu hinterfragen, welche nach Art. 92 für das Gesetz vom 22.07.2016 lediglich 14 Tage betrug.

¹⁷⁵³ EU-Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 51 ff.

¹⁷⁵⁴ EU-Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 26.

¹⁷⁵⁵ EU Kommission, C(2016) 5703 final, Rn. 39.

¹⁷⁵⁶ EU-Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 27.

¹⁷⁵⁷ EU Kommission C(2016) 8950 final, Rn. 28 f.

Das Verfassungsgericht selbst monierte, dass eine solche Zeitspanne zu kurz gewesen sei, um das Gesetz durch das Verfassungsgericht prüfen zu lassen.¹⁷⁵⁸ Eine außerhalb dieses Zeitraums erfolgte Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes hat jedoch gezeigt, dass diese absolut notwendig ist, da mehrere Aspekte des Gesetzes nicht mit der polnischen Verfassung vereinbar sind.¹⁷⁵⁹ Gleiches gilt für das Gesetz vom 30.11.2016, welches keine „vacatio legis“ aufwies und sofort in Kraft trat.

3. Ergebnis zur Reform des Verfassungsgerichts

Die gesetzlichen Änderungen führen insgesamt zwar nicht dazu, „dass das Verfassungsgericht aufgelöst oder offen seiner Zuständigkeiten beraubt wird. Es wird vielmehr daran gehindert, seine Zuständigkeiten wirksam auszuüben.“¹⁷⁶⁰ Die Bindung an Recht und Gesetz bedeutet in seinen Grundzügen, dass niemand über dem Gesetz steht, auch nicht das Parlament.¹⁷⁶¹ Dieses Verhältnis wird nach der vorliegenden Gesetzeslage bezüglich der Änderungen im Bereich des Verfassungsgerichtsgesetzes umgekehrt, denn das Parlament versetzt sich in die Lage, verfassungsrechtliche Änderungen hervorzurufen, ohne eine dafür bestehende Mehrheit zu haben.¹⁷⁶²

¹⁷⁵⁸ Report des außerordentlichen Unterkomitees für die Bewertung von Gesetzen betreffend das Verfassungsgericht, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/OPINIA_O_PROJEKCIE_USTAWY_O_TK_przed_II_czytaniem_ANG_20160705.pdf, zuletzt abgerufen am 01.08.2016; Meinung der Venedig-Kommission, Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, Opinion No. 833/2015, CDL-AD(2016)001, S. 12, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)001-e), zuletzt abgerufen am 28.07.2016.

¹⁷⁵⁹ Urteil des Verfassungsgerichtes K 39/16 vom 11.08.2016, abrufbar unter: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/nie-tylko-dla-mediow/The_Constitutional_Tribunal_Act_K_3916.pdf, zuletzt abgerufen am 15.08.2016

¹⁷⁶⁰ Grimm, Grenzen der Mehrheitsherrschaft, FAZ vom 04.01.2016, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dieter-grimm-ueber-das-verfassungsgericht-in-polen-13995517.html>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016; ebenso Koncewicz, Statutory tinkering: on the Senate's changes to the Law on the Polish Constitutional Tribunal, VerfBlog, 2016/7/25, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/statutory-tinkering-senate-polish-constitutional-tribunal/>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

¹⁷⁶¹ Kochenov, The Commission vs Poland: The Sovereign State is winning 1-0, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/the-commission-vs-poland-the-sovereign-state-is-winning-1-0/>, zuletzt abgerufen am 16.08.2016. Aktuell scheint sich die Lage jedoch weiterhin zuzuspitzen, indem einer der „Dezemberrichter“ ein strafrechtliches Verfahren gegen den Präsidenten des Verfassungsgerichts angestrebt hat und die PiS-Mehrheit im Parlament sich dafür ausspricht, die Richter, die den Akt vom 22.07.2016 nicht anerkennen, absetzen zu lassen, siehe dazu Chronologie der Venedig-Kommission Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016.

¹⁷⁶² Venedig-Kommission Opinion on the Act on the constitutional tribunal CDL-AD (2016) 026, Rn. 127, abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)026-e), zuletzt abgerufen am 12.11.2016

Die Veränderungen in Polen bedeuten dahingehend eine Veränderung der Gewaltenteilung,¹⁷⁶³ welche neben einer Hemmung der Arbeit des Verfassungsgerichtes dadurch gekennzeichnet ist, dass sowohl die Bindung an das Recht als auch die Einhaltung von Urteilen als rechtsstaatliche Kernaspekte nicht mehr verfolgt werden.¹⁷⁶⁴ Durch die Änderung der Ernennungspraxis im Bereich des Präsidenten und den Kompetenzen des Vize-Präsidenten des Verfassungsgerichts wird eine personelle Umstrukturierung hervorgerufen, welche den ernsthaften Eindruck der Abhängigkeit von der Exekutive hervorruft. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass das neue Amt des kommissarischen Präsidenten durch die Gesetzesänderung explizit auf die darauffolgend amtierende kommissarische Präsidentin zugeschnitten war. Diese durfte daraufhin ihre Ernennung als neue Präsidentin durch die Generalversammlung eigens vorbereiten.¹⁷⁶⁵

Ohne eine verfassungsrechtliche Überprüfung dieser Gesetze durch ein Verfassungsgericht, das rechtmäßig besetzt wird, verfestigen sich die Verstöße der polnischen Regierung und des polnischen Parlaments gegen die Rechtsstaatlichkeit. Dies gilt auch für eine Reihe von weiteren einfachen Gesetzen, die seit Beginn des Konflikts im Dezember 2015 verabschiedet worden sind und keiner verfassungsrechtlichen Kontrolle unterworfen waren. Dazu zählen unter anderem die Mediengesetze, ein Gesetz über den öffentlichen Dienst, ein Polizeigesetz und ein Anti-Terrorismugesetz.¹⁷⁶⁶

III. Zusammenfassung des Vorgehens der EU-Kommission im Fall Polens

Im November 2015 erhielt die EU-Kommission, wie sie in ihrer aktuellen Empfehlung an Polen darstellt,¹⁷⁶⁷ Kenntnis von den Vorgängen, welche die Ernennung der Verfassungsrichter und die Entlassung des Präsidenten und Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtes betrafen. Nach der Verabschiedung des Gesetzes vom 22.12.2015 bat die EU-Kommission um eine Stellungnahme der polnischen Regierung zu den Vorgängen und forderte dazu auf, das Gesetz nicht in Kraft zu setzen, solange es nicht abschließend verfassungsrechtlich beurteilt wurde. Sie empfahl ferner eine Zusammen-

¹⁷⁶³ *Buchol/Komornik*, Osteuropa, 66 (2016) 1-2, S. 79, 88.

¹⁷⁶⁴ EU-Kommission in ihrer Empfehlung an die polnische Regierung C(2016) 5703 final.

¹⁷⁶⁵ Zusammengefasst durch EU-Kommission C(2016) 8950 final, S. 21 f.

¹⁷⁶⁶ EU Kommission, C(2016) 8950 final.

¹⁷⁶⁷ EU-Kommission in ihrer Empfehlung an die polnische Regierung C(2016) 5703 final, S. 1 f.

arbeit mit der Venedig-Kommission.¹⁷⁶⁸ Dem kam die polnische Regierung am 23.12.2015 nach, wartete jedoch die entsprechende Stellungnahme nicht ab, sondern setzte das Gesetz vom 22.12.2015 in Kraft.¹⁷⁶⁹

Nachdem seitens der EU-Kommission ebenfalls Bedenken hinsichtlich der medienrechtlichen Entwicklungen geäußert und in beiden Bereichen keine zufriedenstellenden Änderungen vorgenommen wurden, entschloss sich die EU-Kommission am 13.01.2016 dazu, die erste Stufe des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens einzuleiten.¹⁷⁷⁰ Darauffolgend wurden Stellungnahmen und Anforderungen zu den nicht umgesetzten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, zu den Änderungen des Verfassungsgerichtsgesetzes und weiteren Gesetzesvorhaben, insbesondere der Medienreform, ausgetauscht. Die bereits dargestellten Vorgänge in Polen führten jedoch nicht zu einer Entspannung des Konflikts.

Die EU-Kommission sah sich daher nach fast einem halben Jahr des Dialogs gezwungen, am 01.06.2016 eine Meinung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit abzugeben, welche allerdings keine Veränderungen bei der polnischen Regierung hervorbrachte.¹⁷⁷¹ Diese verweigerte kontinuierlich die Veröffentlichung eines weiteren Urteils des Verfassungsgerichts vom 09.03.2016 und verabschiedete eine weitere Änderung des Verfassungsgerichtsgesetzes am 22.07.2016. Daher entschloss sich die EU-Kommission am 27.07.2016, die zweite Stufe des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens einzuleiten und damit Empfehlungen an die polnische Regierung zur Lösung der rechtsstaatlichen Probleme zu formulieren.¹⁷⁷² Die EU-Kommission fasste an dieser Stelle nochmals die Vorgänge zusammen und verwies auf Verstöße gegen das Legalitätsprinzip und das Erfordernis der Gewaltenteilung. Sie resümierte, dass eine „systemische Bedrohung“ der Rechtsstaatlichkeit in Polen vorliege und forderte die Behebung der oben beschriebenen Verstöße. Explizit verlangte sie die Veröffentlichung und Umsetzung aller Urteile des Verfassungsgerichts, die Sicherung der Effektivität des Verfassungsgerichts, die Möglichkeit des Verfassungsgerichts das Gesetz vom 22.07.2016 vor Inkrafttreten zu prüfen¹⁷⁷³ und die Implementierung der Empfehlungen der Venedig-Kommission vorzunehmen. Hierzu setzte die EU-Kommission eine Frist von drei

¹⁷⁶⁸ EU Kommission, C(2016) 5703 final. S. 4.

¹⁷⁶⁹ Weitergehende Chronologie ist der Darstellung der EU-Kommission C(2016) 5703 final.

¹⁷⁷⁰ EU Kommission, C(2016) 5703 final, S. 4.

¹⁷⁷¹ Siehe dazu Darstellung der Geschehenisse durch die EU-Kommission, C(2016) 5703 final.

¹⁷⁷² EU Kommission, C (2016) 8950 final. S. 3.

¹⁷⁷³ Dieses wurde geprüft, jedoch nicht vor Inkrafttreten. Das Urteil des Verfassungsgerichts K39/16 vom 11.08.2016 wurde noch nicht veröffentlicht und umgesetzt.

Monaten. Am 27.10.2016 reagiert die polnische Regierung auf die Empfehlungen der EU-Kommission dahingehend, dass sie allen durch die EU-Kommission angesprochenen Punkten widersprach und bekannt gab, dass sie keine weiteren Änderungen vornehmen werde. Ihrer Ansicht nach entspreche u. a. die Ernennung der „Dezemberrichter“ dem Urteil des Verfassungsgerichts vom 03. und 09.12.2015, da das Urteil nicht spezifiziere, welche Richter zu ernennen waren.¹⁷⁷⁴

Die EU-Kommission verfasste aus diesem Grund am 21.12.2016 eine weitere komplementierende Empfehlung.¹⁷⁷⁵ In dieser wendet sie gegen das Argument der Regierung, mit der Ernennung der „Dezemberrichter“ den Urteilen des Verfassungsgerichts nachgekommen zu sein, ein, dass dadurch der Urteilsbegründung direkt widersprochen wird und eine gegensätzliche Umsetzung des Urteils erfolgte.¹⁷⁷⁶ Hierdurch manifestiere sich die Einstellung der polnischen Regierung, den Urteilen des Verfassungsgerichts keine Folge leisten zu müssen und sie lediglich als Empfehlung anzusehen.

Darüber hinaus sieht die EU-Kommission weitere sich neu ergebende Kritikpunkte.¹⁷⁷⁷ Insbesondere die Regelungen des Gesetzes vom 30.11.2016 und des Umsetzungsgesetzes vom 13.12.2016 zu den Disziplinarmaßnahmen, der Ernennung des Präsidenten und des Vize-Präsidenten des Verfassungsgerichts, die Kompetenzen des Vize-Präsidenten und die Ernennung eines kommissarischen Präsidenten des Verfassungsgerichts ergeben nach Ansicht der EU-Kommission weiterhin eine „systemische Bedrohung“ der Rechtsstaatlichkeit in Polen. Die Antwort der polnischen Regierung hierauf, soweit dies aus der Pressemitteilung der polnischen Regierung deutlich wird, ist ernüchternd. Ohne auch nur eine Änderung im Sinne der Empfehlung vorgenommen zu haben, geht die polnische Regierung davon aus, dass ihre Gesetze vom 30.11.2016 und 13.12.2016 sowie die Ernennung der Präsidentin des Verfassungsgerichts europäischen Standards entsprächen.¹⁷⁷⁸ Weitere Ergebnisse liegen zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vor.

In Anbetracht der Verschlechterungen im Rahmen der letzten Gesetzesänderungen, die in der vorangegangenen Untersuchung aufgezeigt wurden und der Tatsache, dass sich das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren auf der letzten Stufe befindet, liegt die

¹⁷⁷⁴ EU Kommission, C(2016) 8950 final. S. 5.

¹⁷⁷⁵ EU Kommission, C(2016) 8950 final.

¹⁷⁷⁶ EU Kommission, C(2016) 8950 final, Rn. 8.

¹⁷⁷⁷ EU Kommission, C(2016) 8950 final.

¹⁷⁷⁸ Pressemitteilung der polnischen Regierung, abrufbar unter:

http://www.mfa.gov.pl/en/news/mfa_statement_on_poland_s_response_to_european_commission_s_complementary_recommendation_of_21_december_2016_, zuletzt abgerufen am 10.03.2017.

Schlussfolgerung nahe, dass das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren im Fall Polens gescheitert ist.

IV. Ergebnis

Abschließend stellt sich daher auch im Fall Polens die Frage, ob die Einleitung von Art. 7 EUV, primär von Art. 7 Abs. 1 EUV angezeigt ist. Dazu müsste die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte des Art. 2 EUV bestehen. Für das Erfordernis einer eindeutigen Gefahr bedarf es dahingehend noch keiner gewissen Materialisierung der Gefahr. Jedoch ist eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für das Eintreten einer schwerwiegenden Verletzung von Nöten. Die vorgenommenen Maßnahmen müssen sich im rechtsverbindlichen Bereich abspielen. Im Rahmen der schwerwiegenden Verletzung müssten, wie in der Arbeit herausgestellt, Kernelemente der Medienfreiheit und der Rechtsstaatlichkeit betroffen sein.

Die Rechtsstaatlichkeit betrachtend, sind das Verfassungsgericht und seine Funktion als Kontrollorgan für die Exekutive und die Legislative zentrale Anknüpfungspunkte. Die Ignoranz der anderen Staatsgewalten gegenüber den verfassungsrechtlichen Entscheidungen beziehen sich auf den Legalitätsgrundsatz, das „Funktionieren von checks and balances“ und die damit verbundene Unabhängigkeit der Judikative. Noch stärker als im Fall Ungarns steht ein willkürliches Verhalten des Parlaments und der Exekutivorgane im Vordergrund, so dass von einer Betroffenheit der Kernelemente der Rechtsstaatlichkeit gesprochen werden kann. Die rechtliche Situation scheint sich dahingehend weiter zu manifestieren und zu verschlimmern. Die ablehnende Haltung der polnischen Regierung gegenüber den Vorschlägen der EU-Kommission ist gleichbleibend.

Ferner fehlt der polnischen Regierung die in Ungarn bestehende Mehrheit zur Verfassungsänderung, so dass die Grundsätze der Normenhierarchie weiterhin einzuhalten sind und die Verfassung nicht durch einfache Gesetze ausgehebelt werden darf.¹⁷⁷⁹

Somit lässt sich mit Blick auf die polnische Lage die klare Aussage treffen, dass die Schwelle für die Feststellung einer Gefahr der schwerwiegenden Verletzung der Werte

¹⁷⁷⁹ Mit Verweis auf Lübke-Wolff, *Steinbeis*, Für eine Verfassungskrise gibt es keine politische Lösung, *VerfBlog*, 2016/6/03, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/fuer-eine-verfassungskrise-gibt-es-keine-politische-loesung/>, zuletzt abgerufen am 16.08.2016.

des Art. 2 EUV erreicht ist.¹⁷⁸⁰ Hierfür spricht auch die Analyse der EU-Kommission, welche eine „systemische Bedrohung“ der Rechtsstaatlichkeit feststellt und die konkrete Abgrenzung dieses Zustandes zu Art. 7 Abs. 1 EUV nach obigen Ausführungen nur schwer möglich ist.¹⁷⁸¹ Es handelt sich auf Grundlage der oben dargestellten Aspekte um eine beginnende Verletzungslage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Im Bereich der Medienfreiheit bestehen Indizien für eine Gefährdung, jedoch ist die Verabschiedung des großen MedienG abzuwarten.

Folglich geben vor allem die rechtsstaatlichen Konflikte Anlass zu der Annahme, dass die EU-Kommission nach nicht zufriedenstellendem Ausgang des Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens eine Überleitung zu Art. 7 Abs. 1 EUV vornehmen wird. Mit Blick auf das bereits zu Ende geführte Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren sind dessen Ergebnisse als nicht zufriedenstellend zu bewerten. Die polnische Regierung hat zwar die Reform des großen MedienG vorerst nach hinten verschoben, um Anpassungen an europäische Standards vorzunehmen. Allerdings bleibt es bei der Einschätzung, dass die persistenten Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit „systemische Defizite“ aufzeigen.¹⁷⁸² Insbesondere die zuletzt vorliegende Reaktion der polnischen Regierung in Form einer absoluten Ablehnung der Vorschläge der EU-Kommission und die dahingehende Überzeugung der Rechtsstaatlichkeit des Art. 2 EUV in vollem Maße zu entsprechen, fordern die Aktivierung einer neuen Sanktionsstufe.¹⁷⁸³

¹⁷⁸⁰ Ebenso feststellend, dass es sich bereits um eine akute Bedrohung und nicht um zukünftige Bedrohungen handelt, *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 152, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁷⁸¹ Daher für eine Revision der Kommunikation der Kommission 6060 final (2003) mit Blick auf eine Abgrenzung von Art. 7 EUV und dem Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren *Pech et. al*, An EU Mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, Annex I, S. 152, abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁷⁸² Mit Blick auf Art. 7 Abs. 2 EUV wird vorgebracht, dass dessen Anwendung sehr unwahrscheinlich sei, da sich die ungarische Regierung bereits dahingehend geäußert hat, dass sie keine Sanktionsmaßnahmen gegen Polen unterstützen wird (Viktor Orban am 08.01.2016). *Scheppele* schlägt hierzu vor, auf Grundlage der Rechtsstaatlichkeitsverletzungen Ungarns gegen beide Mitgliedstaaten ein Verfahren nach Art. 7 Abs. 2 EUV einzuleiten, so dass Ungarn nicht mehr stimmberechtigt wäre, abrufbar unter:

<http://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/>, zuletzt abgerufen am 18.08.2016.

¹⁷⁸³ So auch *Scheppele/Pech*: Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law, VerBlog, 2017/3/03, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-iii-requiem-for-the-rule-of-law/>, DOI: <http://dx.doi.org/10.17176/20170303-131734>, zuletzt abgerufen am 10.03.2017; Open Letter to the College of Commissioners regarding the situation in Poland by Amnesty International, FIDH (International Federation for Human Rights), Human Rights Watch, Open Society European Policy Institute and ^[1]Reporters without Borders, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/5684/2017/en/>, zuletzt abgerufen am 10.03.2017.

7. KAPITEL: FAZIT UND AUSBLICK

Die vorliegende Arbeit hat verschiedene Problembereiche im europäischen Verfassungsrecht aufgezeigt, welche während des Entstehungsprozesses stets weiter in den Fokus der europäischen Diskussion um eine Werteunion gerückt sind. Es war eines der Ziele des Lissaboner Vertrages, den Charakter als Werteunion in das Zentrum der Konzeption der Europäischen Union zu rücken. Art. 2 EUV sollte hierbei die neue Fundamentalnorm der europäischen Verträge werden.

Die im letzten Kapitel analysierten Konflikte mit Ungarn und Polen machen deutlich, dass eine Diskrepanz zwischen dem Ziel der Werteunion und der Realität besteht. Die eingangs aufgeworfene Frage danach, ob es in Polen und Ungarn tatsächlich zu Verstößen gegen die Werte des Art. 2 EUV kommt, kann nunmehr bejaht werden. Durch vereinzelte einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche Neuregelungen kommt es sukzessiv zu einer Entmantelung der Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit, die dem Art. 2 EUV immanent sind.

Diesem Problem muss auf mehreren Ebenen begegnet werden.

A. Bereich der Wertebestimmung

Die Arbeit hat aufgezeigt, dass Defizite bei der Bestimmung des materiellen Gehalts der Werte des Art. 2 EUV bestehen, die zu weiteren Defiziten im Beitritts- und letztlich auch im Sanktionsverfahren führen. Zuvorderst sind daher weitere Anstrengungen zu unternehmen, um auf Unionsebene festzulegen, welche Kernelemente von den Werten des Art. 2 EUV umfasst sind und wie diese im Beitritts- und Sanktionsverfahren möglichst einheitlich eingefordert werden können. Die einzelnen Werte Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte sind nach vorangegangener Analyse durchaus in ihren Kerngehalten bestimmbar. Eine Zusammenschau aus den allgemeinen Festlegungen und der Einzelfallanwendung im Beitrittsverfahren ergibt einen inhaltlichen Grundkonsens bezogen auf die Werte des Art. 2 EUV. Vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wurden seit 2012 weitere Anstrengungen zur Festlegung der Kerngehalte unternommen, insbesondere für das Beitrittsverfahren. Diese Ansätze sind weitergehend zu intensivieren und voranzutreiben.

B. Bereich des Beitrittsverfahrens

Doch sind die darüber hinausgehend aufgeworfenen Defizite des Beitrittsverfahrens, wie z. B. der formal-institutionelle Überprüfungsansatz, welcher es ermöglicht, dass in den Beitrittsländern lediglich ein Rechtsschein für die Einhaltung der Werte gesetzt werden kann oder auch das frühzeitige Eröffnen von Beitrittsverhandlungen weiterhin zu beheben.

Es konnte ebenfalls gezeigt werden, dass die Werte zum Zeitpunkt des Beitritts eines Beitrittslandes nicht vollständig verwirklicht sein müssen. Auch mit Mängeln im Bereich der politischen Kriterien, folglich im Bereich der Werte des Art. 2 EUV, ist ein Beitritt zur EU. Allerdings ist dies nur dann rechtlich zulässig, wenn die Defizite im Bereich der politischen Kriterien das Maß nicht überschreiten, welches zur Einhaltung der Kerngehalte der Werte notwendig ist. Das heißt eine umfängliche Aushebelung der Kerngehalte der Werte des Art. 2 EUV darf durch die Übergangs- und Schutzklauseln nicht ermöglicht werden. Die entsprechenden Übergangs- und Schutzklauseln müssen dahingehend eine zügige sowie umfassende Angleichung ermöglichen. Im Fall Rumäniens wurden diese Anforderungen nicht eingehalten, weshalb es konsequent erscheint, diesen Beitritt rückblickend als europarechtswidrig zu bezeichnen. Daher sollte der Fokus der EU-Kommission zukünftig auf einer strengen Konditionalität während des Beitrittsverfahrens liegen. Dieser sollte auf einer weiter voranzutreibenden, dem europäischen Standard entsprechenden Definition der Werte des Art. 2 EUV beruhen und bei der Überprüfung die tatsächliche Gewährleistung dieser Werte in den Blick nehmen. Die Werte des Art. 2 EUV sind in den Gesellschaften zu implementieren und die EU-Kommission sollte ihre Anstrengungen an dieser Stelle weiter forcieren. Es hat sich ebenfalls gezeigt, dass der Fokus der Europäischen Union zu lange auf den Erweiterungen gelegen hat und dabei die Notwendigkeit der inneren Konsolidierung der Mitgliedstaaten in den Hintergrund gerückt ist. Politische Entwicklungen sind nur schwer zu antizipieren. Demgemäß hätte sehr wahrscheinlich niemand im Rahmen der ersten Osterweiterung gedacht, dass sich die Europäische Union in einem derartigen Konflikt mit zwei Mitgliedstaaten exakt dieser Erweiterung befinden wird. Einschätzbar war allerdings das Risiko, das aus der mangelnden Überprüfung der politischen Kopenhagener Kriterien und einer mangelnden Konsolidierung im Nachgang des Beitritts hervorgegangen ist. Ein Risiko, das sich nunmehr zu einer Gefahr verdichtet hat.

C. Bereich der mitgliedstaatlichen Wertesicherung

Die aktuell bestehenden Krisen, denen sich die Europäische Union zu stellen hat, weisen somit den Weg in eine Periode der Konsolidierung und Vertiefung der Union, die eventuell durch eine gänzliche oder teilweise Neuordnung geprägt sein wird. Den aktuell bestehenden Defiziten muss die Europäische Union mit adäquaten Mitteln begegnen. Doch im Nachgang zur mangelhaften Überprüfung der Werte im Beitrittsverfahren kommt die Ungeeignetheit der momentan vorhandenen und genutzten Verfahren zur Wertesicherung hinzu, durch die sowohl die Einhaltung der Werte in ihrem Kernbestand als auch die Weiterentwicklung ihrer inhaltlichen Bestimmtheit verhindert wird.

Die aktuellen Wertekonflikte mit Ungarn und Polen können allerdings allein anhand der bestehenden Möglichkeiten in den Verträgen einer möglichen Lösung zugeführt werden werden, wobei eine Abstimmung der Unionsorgane, ein einheitliches Auftreten der einzelnen Organe zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Europäischen Union und ein anderer Blickwinkel auf die bereits bestehenden Verfahren von Nöten sind. Ferner sollten die zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten an dieser Stelle ausgeschöpft und nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Art. 7 Abs. 1 EUV ist dahingehend als realistische und nicht als nukleare Option zu verstehen. Auch das Vertragsverletzungsverfahren solle möglichst weitgehend angewendet werden. Verschließt sich die Europäische Union hier bereits den wenigen Möglichkeiten, die ihr zur Verfügung stehen, so ist eine weiter um sich greifende Aushöhlung der Werte zu befürchten.

Der Erhalt der Werte des Art. 2 EUV, der unabdingbar mit der Sicherung des Friedens in Europa einhergeht, darf nicht zur Debatte stehen und sollte oberste Priorität auf der europäischen Agenda haben. Rückschritte sind an dieser Stelle intolerabel, wobei darauf zu achten ist, dass Situationen in den einzelnen Mitgliedstaaten und auch in den Beitrittsländern realistisch dargestellt und juristisch aufgearbeitet werden. Gegenüber bestehenden Werteverstößen müssen Konsequenzen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Beitrittsländer folgen. Ein dauerhaftes Abweichen von den Kerngehalten der Werte des Art. 2 EUV muss zu realen Sanktionen führen. Es bedarf dazu einer wehrhaften Union, welche momentan jedoch mit den Mitteln agieren muss, die ihr zur Verfügung stehen. Neben den Sanktionen für die Mitgliedstaaten ist auch das Ausset-

zen von Beitrittsverhandlungen für die Beitrittsländer als notwendiges Mittel in Betracht zu ziehen.

D. Ausblick

Die aktuellen Ereignisse innerhalb und außerhalb der Europäischen Union zeichnen kein positives Zukunftsszenario. In der Binnenperspektive setzt sich die EU mit den bereits aktuell bestehenden Krisen auseinander, wobei der sich in vielen Mitgliedstaaten anbahnende Populismus und die ablehnende Haltung zur EU seitens Regierungen, Oppositionen und der Gesellschaften weiter um sich zu greifen scheinen.¹⁷⁸⁴ Die Handlungsunfähigkeit der EU, begründet durch die hohen rechtlichen Anforderungen und den fehlenden politischen Willen und Konsens im Bereich der Sanktionsverfahren, verstärken diesen Trend. Ein Blick auf die Beitrittsländer lässt entsprechend der zu Mazedonien durchgeführten Analyse ebenfalls keine positiven Schlüsse zu. Insbesondere jedoch die in dieser Arbeit nicht behandelten Beitrittsverhandlungen mit der Türkei werden das Beitrittsverfahren, seine Maßgabe einer strengen Konditionalität und folglich seine Glaubwürdigkeit auf eine harte Probe stellen. Die Glaubwürdigkeit der EU steht auch für die vom Wertekonsens abweichenden Mitgliedstaaten Ungarn und Polen auf dem Spiel. Bleiben weitergehende Verletzungen der Werte des Art. 2 EUV unsanktioniert, so sind eine schleichende Aushöhlung der Werte von innen sowie ein Absinken des gesamteuropäischen Wertenniveaus zu befürchten. Dies stellt letztlich nicht nur die europäischen Vorstellungen von demokratischen, rechtsstaatlichen und die Menschenrechte gewährleistenden Staaten und einer ebensolchen Europäischen Union in Frage, sondern auch das ursprünglichste Ziel Europas: *Frieden*.¹⁷⁸⁵

¹⁷⁸⁴ An dieser Stelle sei nur kurz auf die über Polen und Ungarn hinausgehenden bekanntesten Parteien in Europa verwiesen, die ähnliche Haltungen teilen: Der Front Nationale in Frankreich, der UKIP Bewegung in Großbritannien, der AfD in Deutschland, der Partei für die Freiheit in den Niederlanden und der FPÖ in Österreich.

¹⁷⁸⁵ Bis auf die Einleitung, welche sich auf dem Stand vom 17.11.2017 befindet, sind für den Stand der Arbeit die Erkenntnisse zu Grunde zu legen, die der Bearbeiterin bis zu Fertigstellung der Dissertation am 31.03.2017 vorlagen.

LITERATURVERZEICHNIS:

- Ágh, Atilla*, Hungary's EU Integration: Institution Building in the Central Government, *Südosteuropa* 56 (2008) 2, S. 222–247.
- Alegre, Susie/ Ivanova, Ivanka/ Denis-Smith, Dana*, Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU - The Cases of Bulgaria and Romania, CEPS Special Report, 2009; online abrufbar unter: <http://aei.pitt.edu/10818/>, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, Frankfurt a.M. 2001.
- Alsen, Katrin*, Der Europäische Integrationsauftrag der EU: Überlegungen zur Erweiterungs-, Assoziierungs- und Nachbarschaftspolitik der EU aus der Warte einer europäischen Prinzipienlehre, Berlin 2008.
- Arnauld, Andreas von*, Völkerrecht, 2. Auflage, Tübingen 2005.
- Arnold, Anthony M./ Wincott, Daniel (Hrsg.)*, Accountability and Legitimacy in the European Union, Oxford 2002, zitiert als: Bearbeiter, in: Arnold/ Wincott (Hrsg.), Accountability and Legitimacy in the European Union.
- Arndt, Felix*, Ausrechnen statt Aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, *ZaöRV* 2008, S. 247-279.
- Atiglan, Canan/ Klein, Deborah*, EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft, Arbeitspapier Nr. 158 (2006), online abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8414-544-1-30.pdf?061213125925, zuletzt abgerufen am 12.09.2016.
- Augustin, Angela*, Das Volk der Europäischen Union - Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs, Berlin 2000.
- Bachmann, Anna*, Werte und Vorschriften Das Sanktionsbesteck der EU, *Osteuropa* 66 (2016) 1-2, S. 209-222.
- Bader, Katarina/ Zapart, Tomasz*, Polarisiert, politisiert und vielfältig Polens Medien 27 Jahre nach dem Systemwechsel, *Osteuropa* 66 (2016)1–2, S. 131-148.
- Bajomi-Lázár, Peter*, Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe, Oxford 2014.

- Ballins, Ernst Hirsch*, Mutual trust: the virtue of reciprocity - strengthening the acceptance of the rule of law through peer review, in: Closa, Carlos/ Kochenov, Dimitry (Hrsg.), Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge 2016; S. 133-146.
- Bård, Petra/ Carrera, Sergio/ Guild, Elspeth/ Kochenov, Dimitry*, An EU Mechanism on Democracy, The Rule of Law and Human Rights, CEPS Working Paper No. 91 (2016), online abrufbar unter:
<https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.05.2016.
- Bauer, Hartmut/ Huber, Peter M./ Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.)*, Demokratie in Europa, Tübingen 2005, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa.
- Bär, Oliver*, Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München 2005.
- Becker, Ulrich*, EU Erweiterung und differenzierte Integration, Baden-Baden 1999.
- Bergmann, Jan*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage, Baden-Baden 2015.
- Beselink, Leonard*, The Bite, The Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives, in: Jakab, Andras/ Kochenov, Dimitrij (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance, Oxford (noch nicht erschienen), vorerst als Artikel abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.
- Blanke, Hermann-Josef*, Erweiterung ohne Vertiefung -Zur „Verfassungskrise“ der Europäischen Union, EuR 2005, S. 787-801.
- Ders.*, Kommunikative und politische Rechte, in: Merten, Detlef/ Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1, Heidelberg u.a. 2010, § 142, S. 217-254.
- Ders./ Cruz-Villalón, Pedro/ Klein, Tonio/ Ziller, Jacques (Hrsg.)*, Common European Legal Thinking – Essays in Honour of Albrecht Weber, Heidelberg u.a. 2015, zitiert als: Blanke et al. (Hrsg.), Common European Legal Thinking.
- Ders./Pitz, Stefan*, Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union, EuR 2014, S. 541-565.

- Ders./Mangiameli, Stelio (Hrsg.)*, The Treaty on European Union (TEU) A Commentary, Heidelberg 2013, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on European Union (TEU).
- Dies. (Hrsg.)*, The European Union after Lisbon, Berlin Heidelberg 2012, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Blanke/ Mangiameli (Hrsg.), The European Union after Lisbon.
- Bleckmann, Albert*, Das europäische Demokratieprinzip, JZ 2001, S. 53-58.
- Blokker, Paul*, New Democracies in Crisis - A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia, New York 2014.
- Bogdandy, Armin von*, Grundprinzipien des Unionsrechts- eine verfassungstheoretische- und dogmatische Skizze, EUR 2009, S. 749- 769.
- Ders.*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel? Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, JZ 2001, S. 157-171.
- Ders.*, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Vortrag im Rahmen des 70. Juristentages, abrufbar unter:
https://www.volkswagenstiftung.de/uploads/media/HH_Lecture_Bogdandy.pdf, zuletzt abgerufen am 27.06.2016.
- Ders.*, Grundprinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisation, Recht im Kontext Working Paper 7 (2012), abrufbar unter: http://www.forum-transregionale-studien.de/fileadmin/pdf/rechtskulturen/Kalender/2012-11/RIK_WP_72012-d-bogdandy-final.pdf?PHPSESSID=e2687997f8d3dfae00665670dcab4bd5, zuletzt abgerufen am 28.12.2016.
- Ders./ Bast, Jürgen (Hrsg.)*, Europäisches Verfassungsrecht, Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Auflage, Berlin u. a. 2009, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht.
- Ders./Antpöhler, Carlino/ Ioannidis, Michael*, Enforcing EU Values: Reverse *Solange* and a Systemic Deficiency Committee (January 22, 2016), online abrufbar unter:
<http://ssrn.com/abstract=2720408>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.
- Dies.*, Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte - Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, ZaöRV 2012, S. 45-78, zitiert als: *Bogdandy et al.*, ZaöRV 2012.

- Ders./ Ioannidis, Michael*, Das systemische Defizit - Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, *ZaöRV* 2014, 283-327.
- Ders./ Sonnevend, Pál (Hrsg.)*, Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Oxford u.a. 2015, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Bogdandy/Sonnevend (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area.
- Bonelli, Mateo*, Safeguarding Values in the European Union: The European Parliament, Article 7 and Hungary, SOG-Working Paper 28 (2015), online abrufbar unter: [http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20\(3\).pdf](http://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP28-2015%20Bonelli%20-%20MB%20(3).pdf), zuletzt abgerufen am 12.09.2016.
- Bonnie, Anne*, The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law, *JCER* 1 (2007) 2, S. 39-53.
- Boros, Tamas*, Another Hungarian Constitutional Amendment: Smoke and Mirrors for the World, FES Arbeitspapier (2013), online abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/10832.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Borries, Reimer von*, Romania's Accession to the European Union: The Rule of Law Dilemma, in: Blanke et al. (Hrsg.), Common European Legal Thinking, Heidelberg u.a. 2015, S. 495-528.
- Börzel, Tanja*, Building sand castles? How the EU seeks to support the political integration of its new members, accession candidates and Eastern neighbours?, MAXCAP Working Paper Series No. 9 (2015), online abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_09_4.pdf, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Dies./ Risse, Thomas*, Who is Afraid of a European Federation? in: Jorges, Christian/ Mény, Yves/ Weiler, Joseph H.H.(Hrsg.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Response to Joschka Fischer. Jean Monnet Working Paper, No.7/00 Florence: European University Institute, Robert Schumann Center, San Domenico 2000.
- Brandtner, Barbara/ Rosas, Allan*, Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice, *EJIL* 9 (1998), S. 468-490.
- Brouillette, Amy/ Van Beek, Jost*, CMCS Study Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and

Norms (2012), online abrufbar unter:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568584, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.

Bruha, Thomas/ Vogt, Oliver, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 30 (1997), S. 477-496.

Brune, Tim, Der Fall Österreich - Zur Einordnung und Rechtmäßigkeit der Reaktionen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbildung in der Republik Österreich 1999/2000, Frankfurt 2004.

Bryde, Brun-Otto, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, in: Gaitanides, Charlotte/ Kadelbach, Stefan/ Rodriguez, Iglesias/ Gil, Carlos (Hrsg.), Europa und seine Verfassung, Baden-Baden 2005, S. 131-144.

Buchol, Marta/ Komornik. Maciej, Die PiS und das Recht - Verfassungskrise und polnische Rechtskultur, Osteuropa 66 (2016) 1-2, S. 79-93.

Bugarič, Bojan, A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: "Lands in-between" democracy and authoritarianism, I.Con 13 (2015) 1, S. 219-245.

Ders. Protecting Democracy and the Rule of Law in The European Union: The Hungarian Challenge, LEQS Paper No. 79 (2014), online abrufbar unter: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper79.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.09.2016.

Burgorgue-Larsen/ Lavade, Anne/ Picod, Fabrice (Hrsg.), Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Commentaire article par article, Parties I et IV „Architecture constitutionnelle“, Brüssel 2007, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Burgorgue-Larsen/ Lavade, Anne/ Picod, Fabrice (Hrsg.), Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Commentaire article par article, Parties I et IV „Architecture constitutionnelle“.

Busse, Christian, Kritische Stellungnahme zur Einordnung der Union als supranationale Föderation, EuR 2000, S. 686-689.

Butler, Israel, The rule of law dialogue: five ideas for future EU presidency, online abrufbar unter: <http://de.slideshare.net/LibertiesEU/the-rule-of-law-dialogue-five-ideas-for-future-eu-presidencies>, zuletzt abgerufen am 26.02.2016.

Ders., How to monitor the rule of law, democracy and fundamental rights in the EU, Poiley Brief 2013, abrufbar unter: <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/how-monitor-rule-law-democracy-and-fundamental-rights-eu>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

Calliess, Christian, Europa als Wertegemeinschaft- Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, S. 1033-1044.

Ders. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon - Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010.

Ders./ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/ AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Auflage, München 2016, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV.

Canor, Iris, „My brother’s keeper? Horizontal solange: „An ever closer distrust among the peoples of Europe, CMLR Vol. 50 (2013) 2, S. 383-421.

Classen, Claus Dieter, Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union, Baden-Baden 2013.

Closa, Carlos, The EU needs a better and fairer scrutiny procedure over Rule of Law compliance, Robert Schumann Advanced Studies Ausgabe 2015/01, online abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35995/GGP_PB_2015_01.pdf?sequence=1, zuletzt abgerufen am 12.09.2016.

Ders./ Kochenov, Dimitry/ Weiler, J.H.H., Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper RSCAS 25 (2014), online abrufbar unter: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3, zuletzt abgerufen am 12.09.2016.

Cole, Mark D./ Iacino, Giann/ Matzneller, Peter/ Metzdorf, Jenny/ Schweda, Sebastian, AVMS-RADAR, Final report SMART 2013/0083, online abrufbar unter: https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Gutachten%20Abgeschlossene/1RADARfinalreport.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2016.

Csink, Lóránt/ Schanda, Balász/ Varga, András Sz. (Hrsg.), The Basic Law of Hungary a first Commentary, Dublin 2012, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Csink/ Balász/ Varga (Hrsg.), The Basic Law of Hungary a first Commentary.

Dauses, Manfred (Begr.), *Ludwigs, Markus (Hrsg.)*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand 40. EL, 2016, Online Ressource über beck-online, zitiert als: *Bearbeiter*, in Daus (Begr.), EU-Wirtschaftsrecht.

De Quadros, Faustus, Einige Gedanken zum Inhalt und zu den Werten der Europäischen Verfassung, in: Huber, Peter/ Brenner, Michael/ Möstls, Markus (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura zum 70. Geburtstag, Tübingen 2004, S. 1125-1134.

Despot, Andrea/ Reljić, Dušan/ Seufert, Günter, Zehn Jahre Einsamkeit, SWP-aktuell 23 (2012), online abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/eu_angebote_an_westbalkan_und_tuerkei.html, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

Detjen, Joachim, Die Werteordnung des Grundgesetzes, Wiesbaden 2009.

Detke, Steffen, Voranschreitende Demokratisierung der EU, Frankfurt a.M. 2010.

Di Fabio, Udo, Grundrechte als Werteordnung, JZ 2004, S. 1-8.

Dimitrova, Antoaneta, The Effectivness and Limitations of Political Integration in Central and Eastern European Member States, MAXCAP Working Paper Series, No. 10 (2015), online abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_10.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

Dies., What can the EU do to promote rule of law in members and neighbours? Lessons from Bulgaria and Romania, online abrufbar unter: <https://eustudies.org/conference/papers/download/185.>, zuletzt abgerufen am 05.02.2016.

Dies., The reporting revolution in the enlargement reports: Will it overcome the enlargement fatigué?, Blogpost auf eurosearch vom 18.11.2015, online abrufbar unter: <https://eurosearch.wordpress.com/2015/11/18/the-reporting-revolution-in-enlargement-reports-will-it-help-overcome-enlargement-fatigue/>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.

- Dohnanyi, Klaus von/ Gelencsér, Ágnes/ Hegedűs, Dániel/ Schuch, Gereon*, DGAP Bericht, Ungarn in den Medien 2010-2014 Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung, online abrufbar unter: <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26830>, zuletzt abgerufen am 03.05.2016.
- Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Marauhn, Thilo (Hrsg.)*, EMRK/GG: Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2. Auflage, Tübingen 2013, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Dörr/ Grote/ Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG.
- Dörr, Dieter*, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Baden-Baden 1997.
- Ehlers, Dirk/ Schoch, Friedrich (Hrsg.)*, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, Berlin 2009, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ehlers/ Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht.
- Eriksson, Aleksandra*, Poland postpones overhaul of public media, online abrufbar unter: <https://euobserver.com/political/133761>, zuletzt abgerufen am 07.01.2019.
- Esztegar, Balas/ Szabolcs, Tóth*, Das ungarische Mediengesetz im europäischen Kontrast, Eastlex 03/2011, S. 106–108.
- Everling, Ulrich*, Sind EG-Mitgliedsstaaten noch Herren der Verträge? in: Bernhart, Rudolf (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte - Festschrift für Hermann Mosler, S. 173-191.
- Fagan, Adam/ Sircar, Indraneel*, Judicial Independence in the Western Balkans: Is the EU's 'New Approach' Changing Judicial Practices?, Maxcap Working Paper Series No. 11 (2015), online abrufbar unter: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_11.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Falke, Mike/ Czauderna, Christoph*, Serbien vor der Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen, WiRO 2014, S. 33-64.
- Fouéré, Erwan*, The EU's Enlargement Agenda – Credibility at stake?, CEPS Working Paper No. 324 (2014), online abrufbar unter: https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB_324.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Folz, Hans-Peter*, Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, Konrad/ Benedek, Wolfgang/ Isak, Hubert/ Kicker, Renate (Hrsg.), Völker- und Europarecht, 25. Völkerrechtstag Schloss Segauberg bei Leibnitz, 25.-27.Mai 2000, Wien 2001.

- Franzius, Claudio*, Sinn und Unsinn einer Kopenhagen Kommission, VerfBlog, 2013/4/08, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/sinn-und-unsinn-einer-kopenhagen-kommission/>, zuletzt abgerufen am 24.10.2016.
- Frenz, Walter*, Werte der Union, *Rechtstheorie* 41 (2010), S. 400-418.
- Frowein, Jochen Abr.*, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Einigungsprozess, *EuR* 1983, S. 301-317.
- Fürst, Heiko*, Die Europapolitik in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Ungarn, in: Weidenfeld, Werner/ Wessel, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2011, Baden-Baden 2011, S. 483-489.
- Galičić, Drino*, European Union's Political Conditionality in Serbia: Substantial impact or yet another boxticking? Working Paper No. 10 (2014), online abrufbar unter: http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/publications/Drino%20Galicic_Working%20Paper_FINAL.pdf, zuletzt abgerufen am 16.04.2015.
- Gamper, Anna*, Demokratie und Repräsentation im Verfassungsstaat - Altes und Neues zu „ewigen Ideen“ der Allgemeinen Staatslehre, in: Poier, Klaus (Hrsg.), *Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform*, Wien 2009, S. 19- 40.
- Gateva, Eli*, Post-Accession Conditionality, KFG Working Paper No. 18 (2010), online abrufbar unter: http://www.polsoz.fuberlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/WP_18_October_Gateva.pdf, zuletzt abgerufen am 29.10.2015.
- Geersdorf, Hubertus/ Paal, Boris P.*, Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht, 13. Edition, München 2016, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Geersdorf/ Paal (Hrsg.), *Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht*.
- Geißler, Thorsten*, Rechtsstaatliche Probleme bei der EU-Erweiterung, *ZRP* 2013, S. 205-208.
- Gets, Marina*, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit im Internet aus Sicht des Völkerrechts, Berlin 2002.
- Ghinea, Christian*, Politische Krise und Versagen der EU-Konditionalität: Rumänien in der EU, Working Paper für die Studie „Die Zukunft des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells“, online abrufbar unter: <http://www.progressiveszentrum.org/media/file/15.Ghinea.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.09.2015.

- Glowacka, Dorota*, Public Media Reform in Poland - a political takeover? Helsinki Foundation for Human Rights, online abrufbar unter: http://www.uni-muens-ter.de/Jura.tkr/oer/files/pdf/workshops/2016/impact_on_media_systems/Glowacka.pdf, zuletzt abgerufen am 03.08.2016.
- Göldner, Karin/ Tekin, Funda*, Aktuelle Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, *Integration 1* (2015), S. 69-76.
- Grabbe, Heather*, European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*, *International Political Science Review*, Vol. 23 (2002) 3, S. 249-268.
- Grabitz, Eberhard (Begr.)/ Hilf, Meinhard/ Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Das Recht der Europäischen Union, Bd. I, München Stand Januar 2016, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*.
- Grawert, Rolf*, Demokratische Regierungssysteme - Qualitätsanforderungen an die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Murswiek, Dietrich/ Storost, Ulrich/ Wolff, Heinrich A. (Hrsg.), *Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, Berlin 2000, S. 95-122.
- Greskovits, Béla*, The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe, online abrufbar unter: <https://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/event/1113/greskovitshollowingandbackslidingofdemocracy-globalpolicy2015.pdf>, zuletzt abgerufen am 22.06.2016.
- Griegerich, Thomas*, Verschmelzung der drei Säulen der EU durch europäisches Richterrecht?, *ZaöRV* 2007, S. 351-383.
- Ders.*, Verfassungshomogenität, Verfassungsautonomie und Verfassungsaufsicht in der EU, in: Calliess, Christian (Hrsg.), *Herausforderung an Staat und Verfassung - Liber Amicorum für Thorsten Stein*, Baden-Baden 2015, S. 499-542.
- Griller, Stefan/ Droutsas, Dimitri P./ Forgó, Kathrin/ Falkner, Gerda/ Nentwich, Michael*, *The Treaty of Amsterdam- Facts, Analysis, Prospects*, Wien 2000.
- Grimm, Dieter*, Grenzen der Mehrheitsherrschaft, Artikel in der FAZ vom 04.01.2016, online abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/dieter-grimm-ueber-das-verfassungsgericht-in-polen-13995517.html>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.

- Groeben, Hans von der/ Schwarze, Jürgen/ Hatje, Armin (Hrsg.)*, Europäisches Unionsrecht: Vertrag über die Europäische Union - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, Baden-Baden 2015, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht.
- Ders./ Thiesing, Jochen/ Ehlermann, Claus D. (Hrsg.)*, Handkommentar zum EU- / EG Vertrag, 5 Bände und ein Annex, 5. Auflage, Baden-Baden 1997-1999, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Groeben/ Thiesing/ Ehlermann, Handkommentar zum EU-/ EG Vertrag.
- Grzeszick, Bernd*, Das Grundrecht auf eine gute Verwaltung, EuR 2006, S. 161-181.
- Günther, Carsten A.*, Das gemeinschaftsrechtliche Rückwirkungsverbot vor dem Hintergrund der Entsorgung von Altfahrzeugen, EuZW 2000, S. 329-332.
- Habermas, Jürgen*, Zur Verfassung Europas Ein Essay, Berlin 2011.
- Hailbronner, Kay/ Klein, Eckhart/ Magiera, Siegfried (Hrsg.)*, Handkommentar zum EU-Vertrag: Loseblattsammlung, München 1998, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hailbronner u.a. (Hrsg.), Handkommentar zum EU-Vertrag.
- Halberstamm, Daniel*, Rescue Package for Fundamental Rights: Further Comments by Daniel Halberstamm, VerfBlog, 2012/4/03, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-daniel-halberstamm-2/>, zuletzt abgerufen am 15.09.2016.
- Hallstein, Walter*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Auflage, Düsseldorf 1979.
- Halmai, Gábor*, Hochproblematisch Ungarns neues Grundgesetz, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 144-156.
- Hanschmann, Felix*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft, Zur These von der Notwendigkeit homogener Kollektive unter besonderer Berücksichtigung der Homogenitätskriterien „Geschichte“ und „Sprache“, Bd. 198, Berlin u.a 2008.
- Härtel, Ines*, Durchsetzbarkeit von Zwangsgeld-Urteilen des EuGH gegen Mitgliedsstaaten, EuR 2001, S. 617-630.
- Hatje, Armin*, Die institutionelle Reform der Europäischen Union - der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, S. 143-184.

- Ders./ Müller-Graff, Peter-Christian*, Enzyklopädie Europarecht, Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, München 2014, zitiert als: *Bearbeiter*, in: in: Hatje, / Müller- Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht.
- Hau, André*, Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen zur Absicherung der europäischen Grundwerte, Baden-Baden 2002.
- Heidig, Stefan*, Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen gegen die EG-Mitgliedsstaaten – Das Zwangsgeldverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV, Baden-Baden 2011.
- Hein, Michael*, Politik und Recht in den Verfassungsordnungen Bulgariens und Rumäniens. Strukturprobleme, Verfassungskonflikte und Konsolidierung seit 1991, in: Jahrbuch für Ostrecht 54 (2013) 2, S. 301-332.
- Heintzen, Markus*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der Europäischen Union, EUR 1997, S. 1 - 16.
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1999.
- Heun, Werner*, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie Grundlagen-Struktur-Begrenzungen, Berlin 1983.
- Hillion, Christopher (Hrsg.)*, EU Enlargement: A Legal Approach, Oxford 2004, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Hillion (Hrsg.), EU Enlargement.
- Ders.*, The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, SIEPS 6/2010, online abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf, zuletzt abgerufen am 09.09.2015.
- Ders.*, Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?, CMLR No. 52 (2015), S. 619-628.
- Ders.*, Overseeing the Rule of Law in the European Union – Legal Mandate and Means, SIEPS European Policy Analysis, 1 (2016), S. 1-16, online abrufbar unter: http://www.sieps.se/sites/default/files/2016_1_epa_eng.pdf, zuletzt abgerufen am 15.09.2016.
- Hofmann, Rainer*, Die Bindung staatlicher Macht, in: Hofmann, Rainer/ Marko, Joseph/ Merli, Franz/ Wiederin, Ewald (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit in Europa, Heidelberg 1996, S. 3-29.

- Holterhus, Til Patrick/ Kornack, Daniel*, Die materielle Struktur der Unionsgrundwerte, Auslegung und Anwendung des Art. 2 EUV im Lichte aktueller Entwicklungen in Rumänien und Ungarn, EuGRZ 2014, S. 389-400.
- Hommelhoff, Peter/ Kirchhof, Paul (Hrsg.)*, Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994.
- Huber, Peter M.*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? - Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Drexl, Josef/ Kreuzer, Karl F./ Scheuing, Dieter H./ Sieber, Ulrich (Hrsg.), Europäische Demokratie, Ius Europeum Bd. 6, Baden-Baden 1999, S. 27-57.
- Huck, Angelika/ Klieve, Felicitas*, Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 12.07.2005 Rs. C-304/02: Kumulative Verhängung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag wegen Nichtbeachtung von Vertragsverletzungsurteilen nach Artikel 228 Absatz 2 EG, EuR 2006, S. 399-423.
- Hummer, Waldemar*, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens?, EuR 2015, S. 625-640.
- Ders./ Obewexer, Walter*, Die Wahrung der „Verfassungsgrundsätze“ der EU- Rechtsfragen der „EU-Sanktionen“ gegen Österreich, EuZW 2000, S. 485-495.
- Ders./ Schweitzer, Michael/ / Oberwexer, Walter (Hrsg.)*, Europarecht: Das Recht der Europäischen Union, Wien 2007.
- Hüllen, Vera van/ Börzel, Tanja*, The EU's Governance Transfer. From External Promotion to Internal Protection, SFB-Governance Working Paper Series Nr. 56 (2013), online abrufbar unter: http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp56/SFB-Governance-Working-Paper-56.pdf, zuletzt abgerufen am 18.10.2016.
- Inotai, András*, Ungarn EU-Mitgliedschaft, integration 4 (2014), S. 320-344.
- Ipsen, Hans-Peter*, Über Verfassungs-Homogenität in der Europäischen Gemeinschaft, in: Maurer u.a. (Hrsg.), Das akzeptierte Grundgesetz. Festschrift für Günther Dürig, München 1990, S. 159-182.

- Issensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.)*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. II, Verfassungsstaat, 3. Auflage, München 2004, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Issensee/Kirchhof (Hrsg.), HBSrR Band 2.
- Jakab, András*, Application of the EU Charter by National Courts in Purely Domestic Cases; in: Jakab, András/ Kochenov, Dimitry (Hrsg.), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance (im Erscheinen), Artikel vorerst online abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=2512865>, zuletzt abgerufen am 11.03.2016.
- Janis, Mark W./ Kay, Richard S./ Bradley Anthony W. (Hrsg.)*, European Human Rights Law Text and Materials, 3. Auflage, Oxford 2008.
- Jarass, Hans D.*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union: GRCh, 2. Auflage, München 2013.
- Joas, Hans/ Mandry, Christof*, Europa als Werte- und Kulturgemeinschaft, in: Folke-Schuppert, Gunnar/ Pernice, Ingolf/ Haltern, Ulrich (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 541-572.
- Kaiser, Joseph H.*, Das Europarecht in der Krise der Gemeinschaften, EuR 1966, S. 4-24.
- Karakas, Cemal*, Für eine abgestufte Integration – Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei, HSFK Nr. 4 (2005), online abrufbar unter: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf), zuletzt abgerufen am 12.01.2016.
- Kassner, Ulrike*, Die Unionsaufsicht, Ausmaß und Bedeutung des Überwachungsmechanismus nach Art. 7 des Vertrages über die Europäische Union, Frankfurt a.M. 2003.
- Kelsen, Hans*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Auflage, Aalen 1929.
- Kirschel, Uwe*, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof, EuR 2000, S. 380-402.
- Kimmel, Adolf*, Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten, München 2004.
- Ders.*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen, in: Gabriel, Oscar/ Kropp, Sabine (Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3. Auflage, Wiesbaden 2008.
- Klamt, Martin*, Die Europäische Union als streitbare Demokratie, München 2011.
- Klaushofer, Reinhard*, Die Maßnahme der „EU 14“ und Aspekte der Anwendung von Art. 7 EU und 309 EG, JRP 2000, S. 297 ff.

- Kluth, Winfried (Hrsg.)*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht - Eine Analyse der Einwirkungen der europäischen Integration auf die mitgliedsstaatlichen Verfassungssysteme und ein Vergleich ihrer Reaktionsmodelle, Baden-Baden 2007, S. 9-29, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Kluth (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht.
- Knauff, Matthias*, Die Erweiterung der Europäischen Union auf Grundlage des Vertrages von Lissabon, DÖV 2010, S. 631-637.
- Knaus, Gerald*, A crisis of trust - The ESI Roadmap Proposal for Enlargement, Blog Beitrag, online abrufbar unter: <http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2014/11/27/enlargement-2-0-the-esi-roadmap-proposal-belgrade-presentation/>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Kochenov, Dimitrij*, EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law, The Hague u.a. 2008.
- Ders.*, Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Dimitry Kochenov, VerfBlog 2012/2/27, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-dimitry-kochenov/>.
- Ders.*, On policing Article 2 TEU compliance, Reverse Solange and Systemic Infringement analyzed, Polish Yearbook of International Law 33 (2013), S. 145-170.
- Ders.*, Behind the Copenhagen Façade; The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law, EIoP 8 (2004) 10, online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Ders.*, The Commission vs. Poland: The Sovereign State is winning 1-0, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/the-commission-vs-poland-the-sovereign-state-is-winning-1-0/>, zuletzt abgerufen am 16.08.2016.
- Ders.*, Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper Series No.11 (2015), abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2672492, zuletzt abgerufen am 10.03.2016.
- Ders./ Pech, Laurent*, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. 24 (2015), online abrufbar unter:

- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598199, zuletzt abgerufen am 13.10.2016.
- Dies.*, Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, ECLR Vol. 11 (2015) 3, S. 512-540.
- Koltay, Andras*, Hungarian Media Law, Budapest 2012.
- Komorowski, Alexis von*, Demokratieprinzip und Europäische Union: staatsverfassungsrechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation der EG- Normsetzung, Berlin 2010.
- Konieczny, Tomasz Tadeusz*, Statutory tinkering: on the Senate's changes to the Law on the Polish Constitutional Tribunal, VerfBlog 2016/7/25, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/statutory-tinkering-senate-polish-constitutional-tribunal/>, zuletzt abgerufen am 01.08.2016.
- Kornai, János*, Hungary's U-Turn, Capitalism and Society, Vol. 10 (2015) 1, S. 1-24.
- Kotzur, Markus/ Heidrich, Felix*, Ein (Bären-)Dienst an der Europäischen Demokratie - Zur Aufhebung der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, ZEuS Nr. 3 (2014), S. 259-271.
- Kublik, Agnieszka*, Auf Linie gebracht – Polens öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter PiS-Kuratel, Osteuropa 66 (2016) 1-2, S. 153-159.
- Kumm, Matthias*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von Matthias Kumm, VerfBlog 2012/3/01, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rettungsschirm-fr-grundrechte-anmerkungen-von-mattias-kumm/>, zuletzt abgerufen am 13.09.2016.
- Kühling, Jürgen*, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, Berlin 1999.
- Küpper, Herbert*, Mit Mängeln: Ungarns neues Grundgesetz, Osteuropa 61 (2011) 12, S. 135-144.
- Ders.*, Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 1, WiRO 2013, S. 353-359.
- Ders.*, Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 2, WiRO 2014, S. 8-12.

- Ders.*, Das Grundgesetz in den westlichen Medien, in: Küpper, Herbert/ Zsoltán, Csehi/ Lang, Csaba (Hrsg.), Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz, Frankfurt 2016, S. 11-52.
- Lane-Scheppele, Kim*, What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions, online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/45.princetonuniversityscheppelesystemicinfringementactionbrusselsversion_en.pdf, zuletzt abgerufen am 07.03.2016.
- Dies.*, Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures, online abrufbar unter: http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/Kim%20Lane%20Scheppele%20SIP%20revision%20clean.pdf, zuletzt abgerufen am 08.03.2016.
- Dies.*, EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions, Artikel online abrufbar unter: <http://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/>, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Dies./Pech, Laurent*, Poland and the European Commission, Part III: Requiem for the Rule of Law, VerfBlog, 2017/3/03, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/poland-and-the-european-commission-part-iii-requiem-for-the-rule-of-law/>, DOI: <http://dx.doi.org/10.17176/20170303-131734>, zuletzt abgerufen am 10.03.2017
- Langenfeld, Christine*, Erweiterung ad infinitum? - Zur Finalität der Europäischen Union, ZRP 2005, S. 73-76.
- Lippert, Barbara*. Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/ Wessel, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2009, S. 29-38.
- Dies.*, Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der europäischen Erweiterungspolitik, integration 2 (2005), S. 119-135.
- Llompert, José*, Proklamation der Volkssouveränität in den modernen Verfassungen, in: Kra-wietz (Hrsg.), Politische Herrschaftsstrukturen und Neuer Konstitutionalismus, Berlin 2000, S. 143-160.
- Lucht, Jens*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie, in: APuZ 9-10 (2009), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk, S. 26-32.

- Ludwig, Katharina*, Die Rechtsstaatlichkeit in der Erweiterungs-, Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.
- Ludwig, Thomas Claus*, Zum Verhältnis zwischen Grundrechtecharta und allgemeinen Grundsätzen - die Binnenstruktur des Art. 6 EUV n.F, EuR 2011, S. 715-735.
- Mangold, Anna Katharina*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von Anna Katharina Mangold, *VerfBlog*, 2012/2/15, online abrufbar unter:
<http://verfassungsblog.de/rettungsschirm-fr-grundrechte-anmerkungen-von-anna-katharina-mangold/>.
- Maunz, Theodor (Hrsg.)/ Dürig, Günter (Begr.)*, Grundgesetz Kommentar, Bd. III Art. 16-22 GG, 77. EL, München Juli 2016, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Maunz/ Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar.
- Mendelski, Martin*, EU-driven judicial reforms in Romania: a success story? *East European Politics*, Vol. 28 (2012) 1, S. 23-42.
- Ders.* The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe, *Southeastern Europe* Vol. 39 (2015), S. 318-346.
- Merten, Detlef*, Demokratie und Rechtsstaat in der Verfassung Rumäniens, in: Magiera, Siegfried/ Sommermann, Karl-Peter u. a. (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, S. 259-268.
- Meyer, Jürgen (Hrsg.)*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden 2014, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Meyer (Hrsg.), *Grundrechtecharta der EU*.
- Meyer-Ladewig, Jens*, Europäische Menschenrechtskonvention, Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Handkommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011.
- Mungidu-Pippidi, Alina*, The transformative power of Europe revisited, *Journal of Democracy* Vol. 25 (2014) 1, S. 20-32.
- Dies.*, A House of Cards? Building the Rule of Law in East central Europe, online abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1686644, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Murswiek, Dietrich*, Die heimliche Entwicklung des Unionsvertrages zur europäischen Oberverfassung - Zu den Konsequenzen der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen

- Union und der Erstreckung der Gerichtsbarkeit des EU-Gerichtshofs auf den EU-Vertrag, NVwZ 2009, S. 481- 486.
- Mutu, Adriana*, The Independence of National Media Regulators across Europe: A Comparative Perspective, online abrufbar unter: <http://reggov2014.ibei.org/bcn-14-papers/58-200.pdf>, zuletzt abgerufen am 14.09.2016.
- Müller, Burkhard*, On the side of democracy EUROZINE, online abrufbar unter: <http://www.eurozine.com/articles/2013-05-03-muller-en.html>, zuletzt abgerufen am 21.06.2016
- Müller, Jan-Werner*, Wo Europa endet – Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie, Berlin 2013.
- Ders.* Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?, European Law Journal Vol. 21 (2015) 2, S. 141-160.
- Ders.*, The Commission gets the point – but not necessarily the instruments, VerfBlog, 2014/3/15, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/the-commission-gets-the-point-but-not-necessarily-the-instruments/>, zuletzt abgerufen am 16.03.2016.
- Ders.*, Europe’s other crisis, Authoritarianism, Open Democracy, Dezember 2011, abrufbar unter: <https://www.opendemocracy.net/jan-werner-mueller/europe%e2%80%99s-other-crisis-authoritarianism>, zuletzt abgerufen am 22.08.2016.
- Müller-Graff, Peter-Christian*, Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfes für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, integration 2 (2003), S. 111-129.
- Ders.*, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, integration 3 (2004), S. 186-201.
- Ders.*, Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Baden-Baden 2006.
- Ders./ Riedel, Eibe (Hrsg.)*, Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Müller-Graff/ Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union.
- Navracics, Tibor*, Richtungsweisend Die Änderung des Grundgesetzes in Ungarn, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 13 -20.
- Nettesheim, Martin*, Demokratisierung der EU und Europäisierung der Demokratietheorie, in: Bauer, Hartmut/ Huber Peter M./ Sommermann, Karl P. (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 143-190.

- Ders.*, EU-Beitritt und Unrechtsaufarbeitung, *EuR* 2003, S. 36-64.
- Nikolaidis, Kalypso/ Kleinfeld, Rachel*, Rethinking Europe's Rule of Law and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma, *SIGMA Papers*, No. 49, 2012, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jmn5zp-en>, zuletzt abgerufen am 16.06.2015.
- Nicolaysen, Gert*, Europarecht I - Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Auflage, Baden-Baden 2002.
- Noutcheva, Gergana*, Fake, Partial and Imposed Compliance - The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkan, CEPS Working Document No. 274 (2007), online abrufbar unter: <https://www.ciaonet.org/attachments/2173/uploads>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Nowak, Manfred (Hrsg.)*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, Kehl 2005.
- Ders.*, Menschenrechte als Grundlage der EU-Wertegemeinschaft, *Die Union* 1 (2001), S. 7-20.
- Nozar, Wolfgang*, The 100 % Union: The rise of Chapters 23 and 24, abrufbar unter: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.02.2016.
- Nyman-Metcalf, Katrin*, Analysis of the Hungarian media legislation, Februar 2011, abrufbar unter: www.osce.org/fom/75990, zuletzt abgerufen am 22.12.2013.
- Oeter, Stefan*, Europäischer Föderalismus-Streit: eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund?, in: Joerges, Christian/ Mahlmann, Matthias/ Preuß, Ulrich K.(Hrsg.), „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 185-202.
- Ders.*, Bundesstaat, Föderation, Staatenverbund – Trennlinien und Gemeinsamkeiten föderaler Systeme, *ZaöRV* 2015, S. 733-747.
- Offe, Klaus*, Demokratisierung der Demokratie, Frankfurt a.M. 2003.
- Olsen, Johan P.*, Towards an European Administrative Space, *Journal of European Public Policy* 10 (2003) 4, S. 506-531, ebenso abrufbar unter: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2002/02_26.html, zuletzt abgerufen am 22.04.2016.

- Oltenau, Tina/ Autengruber, Christian*, Wie ernst meint es die EU mit der Demokratie? Standardsetzung am Beispiel der EU-Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien, *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaften* 36 (2007) 1, S. 81-94.
- Oppermann, Thomas/ Classen, Claus Dieter/ Nettesheim, Martin (Hrsg.)*, Europarecht, 7. Auflage, München 2016.
- Ortlepp, Beate Christina*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1987.
- Ott, Andrea/ Inglis, Kyrstin (Hrsg.)*, The Constitution for Europe and an Enlarged Union: Unity in Diversity? Groningen 2005, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Ott/Inglis (Hrsg.), Handbook on European Enlargement.
- Pache, Ekhard/ Schorkopf, Frank*, Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, *NJW* 2001, S. 1377-1385.
- Pap, Andras Laszlo*, Who are “we the people”? Biases and preferences in the Hungarian Fundamental Law, in: Fejes, Zsuzanna/ Mandák, Fanni/ Sente, Zoltán (Hrsg.): Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development, Discussing the New Fundamental Law of Hungary, Paris 2015, S. 53-75.
- Parau, Christina*, Impaling Dracula: How EU Accession Empowered Civil Society in Romania, *West European Politics*, 32 (2009) 1, S. 119-141.
- Dies.*, Explaining Governance of the Judiciary in Central and Eastern Europe: External Incentives, Transnational Elites and Parliamentary Inaction, *Europe-Asia Studies*, 67 (2015) 3, S. 409-442.
- Pech, Laurent*, The Rule of Law as a Constitutional Principle in the European Union, Jean Monnet Working Paper 04/09, abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242, zuletzt abgerufen am 05.10.2016.
- Ders./ Wennerström, Erik O./ Leigh, Vanessa/ Markowska, Agnieszka/ De Keyser, Linda/ Gómez, Rojo/ Spanikova, Hana*, An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights (April 1, 2016). European Parliamentary Research Service, PE 579.328, April 2016, online abrufbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2768938, zuletzt abgerufen am 15.09.2016, zitiert als Pech et. al., An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights.

- Pechstein, Matthias*, EU-Prozessrecht, 4. Auflage, Tübingen 2011.
- Pernice, Ingolf*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Bieber, Roland/ Widmer, Pierre (Hrsg.), L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area, Zürich 1995, S. 225-264.
- Ders.*, La Rete Europea di Costituzione - Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie, ZaöRV 2010, S. 51-71.
- Pernthaler, Peter/ Hilpold, Peter*, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle, integration 2 (2000), S. 105-119.
- Peukert, Wolfgang*, Die Kommunikationsrechte im Lichte der Rechtsprechung der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in: Däubler-Gmelin, Herta u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden 1994, S. 277-301.
- Pfab, Susanne*, Staatshaftung in Deutschland, München 1996.
- Pinelli, Cesare*, Protecting the Fundamentals - Article 7 of the Treaty and beyond, FEPS Paper vom 25.09.2012, online abrufbar unter: <http://www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/protecting%20the%20fundamentals.pdf>, zuletzt abgerufen am 29.02.2016.
- Polyák, Gabor*, Kritische Punkte der ungarischen Mediengesetzgebung, Archiv für Presse-recht 1 (2015), S. 118-124.
- Ders.*, The Hungarian Media System. Stopping Short or Re-Transformation?, Südosteuropa 63 (2015), Nr. 3, S. 272-318.
- Pridham, Geoffrey*, Romania and EU Membership, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 8 (2007), S. 168-188.
- Ders.* Between Rhetoric and Action: Reflections in Romania's European Union Accession and Political Conditionality – The View from Brussels and Bucharest, Romanian Journal of European Affairs Vol. 6 (2006) 3, S. 5-24.
- Priebus, Sonja*, Das ungarische Wahlsystem im Zentrum eines strategischen Institutionendesigns, in: Küpper/Zsoltán/Lang (Hrsg.), Vier Jahre Ungarisches Grundgesetz, Frankfurt a.M. 2016, S. 65-88.

- Pünder, Hermann*, Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, S. 531-571.
- Radwan, Arkadiusz*, Lange Tradition und kurzes Gedächtnis des polnischen Konstitutionalismus, *Bucerius Law Journal* 1 (2016), abrufbar unter: <http://law-journal.de/archiv/jahrgang-2016/heft-1/>, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.
- Reimer, Franz*, Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz, Berlin 2001.
- Rengeling, Hans-Werner/ Middeke, Andreas/ Gellermann, Martin (Hrsg.)*, Handbuch des Rechtsschutzes, 3. Auflage, München 2014, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Rengeling/ Middeke/ Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes.
- Rensmann, Thilo*, Grundwerte im Prozeß der europäischen Konstitutionalisierung, in: Blumenwitz, Dieter/ Gorning, Gilbert H. /Murswiek, Dietrich (Hrsg.) Die Europäische Union als Wertegemeinschaft Berlin 2005, S. 49–72.
- Renwick, Alan*, Im Interesse der Macht. Ungarns neues Wahlsystem, *Osteuropa* 61 (2012) 5, S. 3-18.
- Richter, Pascal*, Die Erweiterung der Europäischen Union. Unter Berücksichtigung der Beitrittsbedingungen, Baden- Baden 1997.
- Richter, Solveig*, Montenegro: Klein, aber gar nicht fein? Ein Lackmустest für die Instrumente der EU zur Bekämpfung der Korruption im Westbalkan, *SWP-aktuell* 26 (2012), online abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A36_rsv.pdf, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Riedel, Eibe*, Vom Grund des Grundgesetzes- Zu den Möglichkeiten normativer Begründung durch Menschenrechte, Grundrechte und Grundwerte, in: Bielefeldt, Heiner/ Brugger, Winfried/ Dicke, Klaus (Hrsg.), Würde und Recht des Menschen, Festschrift für Johannes Schwartländer zum 70. Geburtstag, Würzburg 1992, S. 111-126.
- Rötting, Michael*, Das verfassungsrechtliche Beitrittsverfahren zur Europäischen Union und seine Auswirkungen am Beispiel der Gotovina-Affäre im kroatischen Beitrittsverfahren, Heidelberg u.a. 2009.
- Sack*, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, *EuZW* 2002, S. 706.

- Sadurski, Wojciech*, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, Sydney Law School Research Paper No. 10 (2001), online abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1531393>, zuletzt abgerufen am 09.02.2015.
- Ders.* Rescue Package for Fundamental Rights: Comments by Wojciech Sadurski, VerfBlog, 2012/2/24, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-wojciech-sadurski/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.
- Ders./ Czarnota, Adam/ Krygier, Martin (Hrsg.)*, Spreading Democracy and the Rule of Law, The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders, Dordrecht 2006, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Sadurski (Hrsg.), Spreading Democracy and the Rule of Law.
- Šarčević, Edin*, EU-Erweiterung nach Art. 49 EUV: Ermessensentscheidung und Beitrittsrecht, EUR 2002, S. 461-482.
- Sasse, Gwendolyn*, The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours, Europe-Asia Studies Vol. 60 (2008) 2, S. 295-316.
- Schäffer, Heinz*, Entwicklungsperspektiven des Rechtsstaates, in: Magiera, Siegfried/ Sommermann, Karl Peter (Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa - Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Universitätsprofessor Dr. jur. Dr. rer. pol. Detlef Merten, Berlin 2007, S. 17-74.
- Schmahl, Stefanie*, Die Reaktionen auf den Einzug der freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett, EuR 2000, S. 819-836.
- Dies.*, Filling a legal gap?: Das neue EU-Monitoring-Verfahren bei Rechtsstaatsdefiziten, in: Callies, Christian (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2015, S. 834-855.
- Schmitz, Thomas*, Die Charta der Grundrechte in der Europäischen Union, in: Blumenwitz, Dieter/ Gorning, Gilbert H./ Murswiek, Dietrich (Hrsg.) Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, Berlin 2005, S. 81-97.
- Ders.*, Integration in der Supranationalen Union Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatstheoretischen Implikationen, Baden-Baden 2001.
- Scholler, Heinrich*, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 160: Grundrechte und Rechtskultur auf dem Weg nach Europa, Berlin 2010.

Schorkopf, Frank, Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Berlin 2000.

Ders., Der Europäische Weg, Tübingen 2010.

Ders., Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise? *EuR* 2016, S. 147-163.

Schönborn, Tim, Die causa Austria - Zur Zulässigkeit bilateraler Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Frankfurt 2005.

Schöpfli, György, EU Law and Politics: the Rule of Law Framework, *VerfBlog* 2016/2/28, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/eu-law-and-politics-the-rule-of-law-framework/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20160229-095307>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

Schrader, Lutz, Mazedonien, in: Dossier Innerstaatliche Konflikte, 04.06.2014, Institut für politische Bildung, online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54789/mazedonien>, zuletzt abgerufen am 11.11.2015.

Schubert, Klaus/ Klein, Martina, Das Politiklexikon, 5. Auflage, Bonn 2011.

Schuppert, Gunnar Folke/ Pernice, Ingolf/ Haltern, Ulrich (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft.

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept, Baden-Baden 2004, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents.

Ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2014, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar.

Ders., Rechtstaatlichkeit und Grundrechtsschutz, in: Kaufmann, Arthur/ Mestmäcker, Ernst-Joachim/ Zacher, Hans (Hrsg.), Rechtsstaat und Menschenwürde, Festschrift für Werner Maihofer, Frankfurt a.M. 1988, S. 529-548.

Ders., Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente, *EuR Beiheft* 1 (2009), S. 10-28.

- Sedelmeier, Ulrich*, Anchoring democracy from above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, *JCMS* 52 (1), S. 105-121.
- Serini, Katharina*, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, Berlin 2009.
- Slavu, Stefania*, Die Osterweiterung der Europäischen Union - Eine Analyse des EU-Beitritts Rumäniens, Köln 2008.
- Smolnik, Franziska*, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument - Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, Berlin 2008, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, Arbeitsschwerpunkt Politik 66, online abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-439770>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Sobota, Katharina*, Das Prinzip Rechtsstaat, Tübingen 1997.
- Sólyom, László*, Ende der Gewaltenteilung – Zur Änderung des Grundgesetzes in Ungarn, *Osteuropa* 63 (2013) 4, S. 5-12.
- Sommermann, Karl-Peter*, Entwicklungsperspektiven des Rechtsstaates Europäisierung und Internationalisierung eines staatsrechtlichen Leitbegriffes, in: Magiera, Siegfried/ Ders.(Hrsg.), Freiheit, Rechtsstaat und Sozialstaat in Europa, Berlin 2007, S. 75-89.
- Sonnevend, Pál*, Rescue Package For Fundamental Rights: Comments by Pál Sonnevend, *VerfBlog* 2012/2/15, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-political-judicial-enforcement/>, zuletzt abgerufen am 01.03.2016.
- Stein, Torsten*, Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze in einem Mitgliedsstaat, in: Götz, Volkmar/ Selmer, Peter/ Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), *Liber amicorum Günther Jaenicke - Zum 85. Geburtstag*, Heidelberg 1998, S. 871–898.
- Steinbeis, Maximilian*, Für eine Verfassungskrise gibt es keine politische Lösung, *VerfBlog* 2016/6/03, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/fuer-eine-verfassungskrise-gibt-es-keine-politische-loesung/>, zuletzt abgerufen am 16.08.2016.

- Steunenberg, Bernard/ Dimitrova, Antoaneta*, Compliance in the EU Enlargement process: The limits of conditionality, EIoP Vol. 11 (2007), online abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-005.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.09.2016.
- Stratulat, Corina*, Commentary on EU Enlargement to the Balkans the show must go on, 11.10.2012, online abrufbar unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2988_eu_enlargement_to_the_balkans.pdf, zuletzt abgerufen am 12.05.2015.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)*, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Bd. 57, 2. Auflage, München 2012, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV.
- Ders.*, Europarecht, 10. Auflage, Heidelberg 2016.
- Ders./ Ohler, Christoph/ Herrmann, Christoph (Hrsg.)*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Auflage, München 2010.
- Szente, Zoltán*, The new Hungarian Fundamental Law: recent developments, online abrufbar unter: <http://constitutional-change.com/the-new-hungarian-fundamental-law-recent-developments/>, zuletzt abgerufen am 09.06.2016.
- Śledzińska-Simon, Anna*, Midnight Judges: Poland's Constitutional Tribunal Caught Between Political Fronts, VerfBlog 2015/11/23, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/midnight-judges-polands-constitutional-tribunal-caught-between-political-fronts/>, zuletzt abgerufen am 17.08.2016.
- Tamchina, Katja*, Die Europäische Union und Ungarn Fortschritte und Hindernisse auf dem Weg zur Osterweiterung, Hamburg 2000.
- Terhechte, Jörg Philipp*, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Union oder technischer Änderungsvertrag, EuR 2008, S. 143-189.
- Tettinger, Peter J./ Stern, Klaus (Hrsg.)*, Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechtecharta, München 2006, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Tettinger/Stern (Hrsg.), GRCh.
- Theurer, Daniel*, Grundrechtsgemeinschaft ohne Grenzen: die Bedeutung der (Gemeinschafts-) Grundrechte bei der Erweiterung der Europäischen, Baden – Baden 2009.

- Thiele, Carmen*, Sanktionen gegen EG-Mitgliedstaaten zur Durchsetzung von Europäischem Gemeinschaftsrecht – Das Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EG, EuR 2008, S. 320-344.
- Thym, Daniel*, Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen, VerfBlog 2012/2/23, online abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/rescue-package-fundamental-rights-comments-daniel-thym/zuletzt> abgerufen am 01.03.2016
- Tiede, Wolfgang/ Spiesberger, Julia/ Bogedain, Clemens*, Kosovo und Serbien auf dem Weg in die EU, EuR 2014, S. 129-144.
- Toggenburg, Gabriel N.*, Was soll die EU können dürfen, um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen? Ausblick auf eine neue Europäische Rechtsstaatshygiene, ÖgfE Policy Brief 10 (2013), online abrufbar unter <http://oegfe.at/wordpress/blog/2013/09/09/was-soll-die-eu-koennen-duerfen-um-die-eu-verfassungswerte-und-die-rechtsstaatlichkeit-der-mitgliedstaaten-zu-schuetzen/>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.
- Tóth, Gábor Attila*, Macht statt Recht, Osteuropa 63 (2013) 4, S. 21-28.
- Triantafyllou, Dimitris N.*, Die asymmetrische Demokratie, EuR 2014, S. 458-467.
- Träbert, Katrin*, Sanktionen der Europäischen Union gegen ihre Mitgliedstaaten, Die Sanktionsverfahren nach Art. 228 Abs. 2 EGV und Art. 7 EUV, Bd. 23, Frankfurt am Main, New York 2010.
- Uitz, Renata*, Can you tell when an illiberal democracy is in the making?, I.Con 13 (2015) 1, S. 279 – 300.
- Úrban, Ágnes (Hrsg.)*, The Methods are old the Cronies are new - Soft Censorship in the Hungarian Media 2015, Budapest 2016, online abrufbar unter: http://mertek.eu/sites/default/files/reports/soft_censorship_hungary_2015.pdf, zuletzt abgerufen am 24.05.2016.
- Veebel, Viljar*, Relevance of Copenhagen Criteria, Studies of Transition States and Societies, Vol. 3 (2011), S. 3-23.
- Vedder, Christoph /Heintschel von Heinegg, Wolff*, Europäisches Unionsrecht EUV, AEUV, Grundrechte-Charta, Handkommentar, Baden-Baden 2012, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Vedder/ Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht.

Verhoeven, Amarillys, How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam, *ELRev* 23 (1998), S. 217-234.

Weber, Albrecht, Europäische Verfassungsvergleichung, München 2010.

Wennerström, Erik O., The rule of law and the European Union, Uppsala 2007.

Whyatt, Jane, Poland presses the PAUSE on the new Media Law, online abrufbar unter: <https://ecpmf.eu/news/legal/archive/poland-presses-the-pause-button-on-new-media-law>, zuletzt abgerufen am 02.08.2016.

Wild, Michael, Die Gleichheit der Wahl, Berlin 2003.

Wilk, Burkhard, Die politische Idee der Integration, Berlin 2011.

Winkler, Roland, Die Grundrechte der Europäischen Union, Wien 2006.

Wohlfahrt, Ernst/ Everling, Ulrich/ Glaesner, Hans-Joachim,/ Sprung, Rudolf (Hrsg.), Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum EWG-Vertrag, Berlin, Frankfurt a.M. 1960, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Wohlfahrt/ Everling/ Glaesner/ Sprung (Hrsg.), Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

Wunsch, Natascha, Right Goals, Wrong Tools?, *DGAPanalyse* Nr. 2 (2015), online abrufbar unter: <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/right-goals-wrong-tools>, zuletzt abgerufen am 20.09.2016.

Zeh, Juli, Recht auf Beitritt, Baden-Baden 2002.