

# Inhaltsverzeichnis

§ 1. Einführung	1
A. Untersuchungsinteresse	1
I. Herausforderung der Rechtsstaatlichkeit in europäischen Mitgliedstaaten	1
1. Krise der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn	1
2. Krise der Rechtsstaatlichkeit in Polen	3
3. Reaktion der EU	6
II. Die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	10
B. Rechtlicher Hintergrund	12
I. Die EU als Wertegemeinschaft in Theorie und Praxis	12
II. Nähere Bestimmung der Rechtsstaatlichkeit	15
III. Eine Frage der Kompetenz	17
IV. Umgehung primärrechtlicher Verfahren	19
V. Relevanz der Entscheidungsprozesse	20
VI. Erwägungen der primärrechtlichen Kohäsionspolitik	21
VII. Rechtsfolge einer negativen Konditionalität	23
VIII. Die Gefahr konträrer Nebeneffekte durch die Anwendung einer Konditionalität	23
IX. Eingrenzung	25
X. Zum Stand der Forschung	25
XI. Gang der Untersuchung	27

§ 2. Die europäische Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 EUV	29
A. Die EU als Wertegemeinschaft	29
I. Herausbildung eines Homogenitätsgebotes durch den europäischen Integrationsprozess	30
II. Verbindlichkeit des Homogenitätsgebotes	31
III. Der Inhalt der Homogenitätsansprüche	33
1. Der Begriff der Homogenität mitgliedstaatlicher Verfassungen	33
2. Die Homogenität im Rahmen der europäischen und internationalen Vernetzung	35
3. Modifizierung des Homogenitätsgebotes durch ein Rückschrittsverbot	37
4. Die Methoden zur Bestimmung der Kerngehalte und ihrer Grenzen	39
a) Subtraktionsmethode	39
b) Methoden der positiven Annäherung	40
c) Gemischter Ansatz	41
aa) Die Grenzen des Vergleichs mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen	42
bb) Internationale Verträge und Stellungnahmen	42
cc) Europarecht und europäische Behörden	44
dd) Im Besonderen: der EuGH	45
(1) Berücksichtigung allgemeiner Rechtsgrundsätze	46
(a) Methodik des wertenden Rechtsvergleichs	46
(b) Rückgriff auf einzelne Vertragsbestimmungen	48
(c) Zusammenfassung	48

## Inhaltsverzeichnis

(2) Rechtsprechung zur Konkretisierung der Homogenitätsansprüche des Art. 2 EUV	49
5. Zusammenfassung	51
IV. Rechtfertigung einer Homogenitätsverletzung über Art. 4 Abs. 2 EUV	51
V. Zusammenfassung	52
B. Konturierung der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 EUV	53
I. Konzeption der europäischen Rechtsstaatlichkeit als autonomer Begriff	53
II. Kerngehalte europäischer Rechtsstaatlichkeit	56
1. Legalitätsprinzip	56
2. Gewaltenteilung	58
3. Grundrechte und gerichtlicher Schutz	60
4. Rechtssicherheit	61
5. Verhältnismäßigkeit	62
III. Zusammenfassung	62
C. Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die EU als Verbund	62
I. Die Rechtsstaatlichkeit als Fundament mitgliedstaatlicher Kooperation	63
II. Auswirkungen von Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit für die Verbundeigenschaften der EU	65
III. Fazit	67

§ 3. Die negative Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit als Instrument des Werteschutzes	69
A. Die Konditionalität als Schutzinstrument der Rechtsstaatlichkeit	69
I. Vorteilhafte Auswirkungen und mögliche Risiken einer negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	70
1. Vorteilhafte Auswirkungen einer negativen Konditionalität	70
2. Konträre Nebeneffekte durch eine ablehnende Haltung der betroffenen Bevölkerung	72
a) Die Gefahr konträrer Nebeneffekte im Rahmen des Werteschutzes	73
b) Beschreibung durch das „Interventionsparadox“	75
c) Gefahrenquellen einer negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	76
aa) Eingriff in den nationalen Diskurs über die Rechtsstaatlichkeit	76
bb) Vorwurf der Zweckentfremdung des europäischen Haushalts	77
cc) Weitgehende wirtschaftliche Konsequenzen	78
dd) Komplexität einer Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	79
d) Zusammenfassung	80
3. Fazit	81
II. Unterschiede zur positiven Konditionalität	82

B. Mehrwert einer negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	84
I. Betrachtung bedeutsamer Verfahren aus der Perspektive des Schutzzwecks zugunsten der Rechtsstaatlichkeit	84
1. Die Beitrittsnorm Art. 49 EUV	85
a) Regelungsgehalt des Art. 49 EUV	85
b) Bewertung	86
2. Das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV	87
a) Regelungsgehalt	87
b) Bewertung	90
3. Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258, 259 AEUV	91
4. Das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV	95
5. Schutzmechanismen der Fonds-DachVO	101
a) Konditionalität zur Gewährleistung kohäsionspolitischer Ziele	101
b) Mechanismen zur Gewährleistung effektiver Verwaltungs- und Kontrollsysteme	102
c) Zusammenfassung	104
6. Das Europäische Semester	105
7. Rechtsstaatsmechanismus der Kommission	106
8. Weitere Schutzmechanismen	108
II. Ergebnis	109

<b>§ 4. Primärrechtlicher Rahmen einer negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit</b>	<b>113</b>
A. Die Kompetenz zur Einführung einer Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	113
I. Europäische Kompetenzgrundsätze	113
1. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	114
2. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit	116
II. In Betracht kommende Kompetenzgrundlagen	117
1. Art. 2 EUV	117
2. Art. 322 Abs. 1 a) AEUV	119
a) Allgemeiner Regelungsumfang der Haushaltsvorschriften	119
b) Sekundärrechtliche Vorgaben an die Verwaltung der Mittel durch die Mitgliedstaaten	121
c) Rechtsstaatliche Vorgaben durch Haushaltsvorschriften	123
d) Regelung der Maßnahmen einer negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit in den Haushaltsvorschriften	125
e) Zusammenfassung	126
3. Art. 325 Abs. 4 AEUV	126
4. Art. 310 Abs. 6 AEUV i. V. m. Art. 325 Abs. 1 AEUV	128
5. Art. 174 ff. AEUV	129
III. Ergebnis	131

B. Primärrechtliche Erwägungen außerhalb der Kompetenzfrage	131
I. Mögliche Umgehung primärrechtlicher Verfahren	131
1. Mögliche Umgehung des Art. 7 EUV	132
2. Umgehung des Vertragsverletzungsverfahrens	134
3. Ergebnis	135
II. Vereinbarkeit einer Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung	135
III. Gleichbehandlungsgebot gegenüber den Art. 2-EUV-Werten	137
IV. Berücksichtigung kohäsionspolitischer Erwägungen	139
1. Grundsätzliche Vereinbarkeit der Konditionalität mit der Kohäsionspolitik	140
a) Der Solidaritätsgedanke der Kohäsionspolitik	140
b) Die Vereinbarkeit mit der Kohäsionspolitik als solcher	142
2. Anpassung der Konditionalität an die kohäsionspolitischen Ziele	144
3. Ausrichtung der Konditionalität an der Ausführung der Kohäsionspolitik	145
4. Zusammenfassung	148
V. Einschlägige allgemeine Rechtsgrundsätze	149
1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	149
2. Grundsatz der Rechtssicherheit	151
3. Gewährleistung wesentlicher Verfahrensrechte	153
4. Grundrechte Endbegünstigter	155
VI. Zusammenfassung	160

§ 5. Konstruktion der negativen Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	161
A. Materiell-rechtliche Regelungen	161
I. Die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit	162
1. Anforderungen an die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit	162
a) Ausrichtung der rechtsstaatlichen Anforderungen auf den Haushaltsschutz	162
b) Verletzung der Rechtsstaatlichkeit gemäß Art. 2 EUV	163
aa) Verletzung haushaltsrelevanter Kerngehalte	163
bb) Relevante Handlungen	165
cc) Ausweitung auf die Gefahr einer Verletzung der Rechtsstaatlichkeit	167
dd) Zusammenfassung	168
c) Weitergehende Voraussetzungen an die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit	168
aa) Notwendigkeit und Ausformung einer qualifizierten Verletzung	169
(1) Integrationspolitische Erwägungen	169
(2) Art. 7 EUV und Art. 258, 259 AEUV	171
(a) Anforderungen an die Schwere der Verletzungen im Art. 7-EUV-Sanktionsverfahren und dem Vertragsverletzungsverfahren	171
(b) Abwägung zwischen mitgliedstaatlicher Autonomie und dem effektiven Schutz des europäischen Haushalts	173



## Inhaltsverzeichnis

(c) Ergebnis	175
(3) Zusammenfassung	175
bb) Notwendigkeit einer Intention	175
cc) Methodik der Feststellung einer systemischen Verletzung	176
dd) Zusammenfassung	179
2. Umsetzung in der VO 2020/2092	179
a) Beschränkung auf Kerngehalte der Rechtsstaatlichkeit	179
b) Anforderungen an die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit	181
c) Fazit	183
II. Der Haushaltsbezug	184
1. Anforderungen an die Verbindung zwischen der Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung des Haushalts	184
2. Fallgruppen und Umsetzung in der VO 2020/2092	187
a) Ordnungsgemäßes Arbeiten der Behörden / Legalitätsprinzip	187
aa) Abstrakte Erwägungen	187
bb) Umsetzung in der VO 2020/2092	189
b) Wirksame gerichtliche Kontrolle / Unabhängigkeit der Justiz	190
c) Grundrechtsschutz/Legalitätsprinzip	191
aa) Beliebiges Grundrechtsdefizit	191
bb) Grundrechte im Zusammenhang mit der Vergabe der Mittel	193
cc) Umsetzung in der VO 2020/2092	194
d) Korruption und Betrug – haushaltsrelevante Straftatbestände	194
e) Ordnungsgemäßes Funktionieren der Marktwirtschaft	196

## Inhaltsverzeichnis

f) Verhindern von Steuerhinterziehung und Steuerwettbewerb	196
g) Wahrung demokratischer Standards	197
h) Weitere nicht im Vorfeld bestimmte Fallgruppen	198
3. Grundlagen der Feststellung eines Haushaltsbezuges	199
4. Zusammenfassung	199
III. Frage der Beweislast	200
IV. Zusammenfassung	203
B. Verfahrensrechtliche Regelungen	204
I. Beteiligte im Rahmen des Verfahrens	205
1. Die Kommission	205
2. Der Rat	207
3. Europäisches Parlament	208
4. Betroffener Mitgliedstaat	208
5. Der Europäische Rat	209
6. Der Gerichtshof	210
7. Zusammenfassung	211
II. Verfahrensschritte zur Feststellung eines Rechtsstaatsdefizites und Entscheidung über entsprechende Maßnahmen	211
1. Phase 1: Zeitraum vor der formellen Eröffnung des Verfahrens	212
2. Phase 2: Entschluss zur Verfahrenseröffnung	215
a) Zuordnung der Entscheidungsbefugnis	215
b) Einräumung eines Ermessens	217
c) Fehlen einer <i>Ultima-Ratio</i> -Regelung	219
d) Zusammenfassung	221
3. Phase 3: das Dialogverfahren	221

## Inhaltsverzeichnis

4. Phase 4: Feststellung eines Rechtsstaatsdefizit und Beschluss entsprechender Maßnahmen	223
a) Die Herbeiführung eines Beschlusses in der VO 2020/2092	223
aa) Entscheidungsprozess der Kommission	224
bb) Entscheidungsprozess des Rates	225
(1) Rechtliche Zulässigkeit der zentralen Entscheidungsbefugnis des Rates	225
(a) Art. 291 Abs. 2 AEUV	225
(b) Vereinbarkeit mit Art. 317 Abs. 1 AEUV	226
(c) Ergebnis	229
(2) Zulässigkeit einer Abänderungsbefugnis	229
cc) Fazit	231
b) Mögliche Beteiligung weiterer Organe	232
aa) Beteiligung des Europäischen Parlaments	233
bb) Beteiligung des Europäischen Rates	234
cc) Beteiligung eines Gremiums unabhängiger Sachverständiger	235
dd) Ergebnis	237
c) Zusammenfassung	237
III. Folgen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates für das Verfahren	238
1. Inhalt der Schlussfolgerungen	238
2. Rechtliche Verbindlichkeit der Schlussfolgerungen	240
3. Rechtmäßigkeit der Schlussfolgerungen	241
IV. Zusammenfassung	242

C. Regelung der Rechtsfolge	243
I. Maßnahmen in bestehenden Schutzmechanismen	244
1. Vertragsverletzungsverfahren	244
2. Sanktionsmechanismen der europäischen Wirtschaftspolitik	246
3. Art. 7 EUV	249
4. Fondsspezifische Verfahren	249
5. Zusammenfassung	251
II. Maßnahmen bei einer Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	252
1. Instrumente einer Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit	253
2. Anknüpfungspunkte der Sanktion	254
a) Ausrichtung auf den Schutz der finanziellen Interessen sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	254
b) Kein darüber hinausgehender Beuge- und Abschreckungscharakter	255
c) Keine Berücksichtigung der Wirtschaftskraft des betroffenen Mitgliedstaates	256
d) Regelung im Rahmen der VO 2020/2092	257
e) Zusammenfassung	258
3. Bemessung der Auswirkungen	258
a) Rahmenbedingungen der Bemessung	259
b) Methodik der Bemessung	261
aa) Präzise Berechnung	262
bb) Vollständige Streichung der Mittel aus einem Programm	262
cc) Pauschalsätze	263
dd) Extrapolation/Hochrechnung	265

## Inhaltsverzeichnis

ee) Umsetzung im Kontext der VO 2020/2092	267
(1) Umsetzung in der Verordnung	267
(2) Umsetzung in den Leitlinien der Kommission	268
ff) Abschließende Bewertung	269
4. Wahrung kohäsionspolitischer Ziele	270
5. Zusammenfassung	271
III. Umsetzung der Maßnahmen	272
IV. Zusammenfassung	275
D. Aufhebung der Maßnahmen	276
E. Gerichtlicher Rechtsschutz	278
F. Fazit zur VO 2020/2092	280
I. Eingrenzung auf den Haushaltszusammenhang	281
II. Deeskalierender Verfahrensablauf und Fairnessgedanke in den Verfahrensvorschriften	281
III. Beteiligung des Rates zur Willkürkontrolle und Steigerung der Legitimation	282
IV. Ausspielen der Vorteile der sekundärrechtlichen Natur	283
V. Schutz der Endbegünstigten aus integrations- und kohäsionspolitischer Sicht	284
VI. Problematik der Unschärfe	284
VII. Fehlen einer <i>Ultima-Ratio</i> -Regelung	286
VIII. Bestehende Gefahr der diskriminierenden Außenwirkung	286
IX. Ergebnis	287

§ 6. Anwendungsperspektiven	289
A. Erstmalige Anwendung gegenüber Ungarn	289
I. Feststellung von haushaltsrelevanten Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit	289
1. Feststellungen der Kommission	290
2. Methodische Vorgehensweise	291
3. Verletzung der haushaltsrelevanten Rechtsstaatlichkeit	292
II. Bestimmung der Maßnahmen	294
III. Wesentlicher Verfahrensverlauf	296
IV. Integrationspolitische Betrachtung	297
B. Zögern der Kommission gegenüber Polen	300
Literaturverzeichnis	303