

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung	25
§ 1 Ausgangslage	25
§ 2 Ziel und Gang der Untersuchung	29

Kapitel 2

Die Werteunion nach Art. 2 EUV	30
§ 1 Die historische Entwicklung: Von der Wirtschafts- zur Werteunion?	31
§ 2 Der Wertebegriff	34
§ 3 Inhalt und Umfang der Norm	36
A. Adressaten	37
B. Unmittelbare Anwendbarkeit	38
C. Umfang der Verpflichtung	39
I. Homogenitätsnorm	39
II. Ansätze einer wertübergreifenden Verpflichtungsdogmatik	40
D. Die einzelnen Werte	41
I. Rechtserkenntnisquellen	42
1. Mitgliedstaatliche Verfassungen	42
2. Unionsprimärrecht	43
3. Völkerrecht	44
II. Achtung der Menschenwürde	45
III. Freiheit	47
IV. Demokratie	47
V. Gleichheit	48
VI. Rechtsstaatlichkeit	49
VII. Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören	52
VIII. Wechselwirkungen der Werte	54
1. Verflechtungen und Überlagerungen	54
2. Spannungsfelder und Konflikte	55

E. Zwischenergebnis 56

§ 4 Besondere Wirkung des Art. 2 EUV in der Unionsrechtsordnung? 57

A. Die gemeinsamen Werte als änderungsfester Kern der Unionsverfassung? 58

B. Die gemeinsamen Werte als Grundlage zwischenstaatlicher Zusammenarbeit? .. 61

I. Die wertekonforme Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe 62

II. Existenz eines allgemeinen Art.2-Vorbehalts in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit? 63

1. Das Konzept des gegenseitigen Vertrauens im RFSR 64

a) Historie 64

b) Das gegenseitige Vertrauen im Primär- und Sekundärrecht 65

c) Das gegenseitige Vertrauen in der Rechtsprechung des EuGH 67

2. Die Rechtsprechungslinie des EuGH 68

a) Grundsatzentscheidung der Rechtssache N. S. 69

aa) Rechtlicher Hintergrund 69

bb) Entscheidung des EGMR 70

cc) Aussagen des Gerichtshofs 71

b) Die weiterführende Rechtsprechung in den Rechtssachen Aranyosi sowie LM 74

aa) Rechtlicher Hintergrund 74

bb) Aussagen des Gerichtshofs in der Rechtssache Aranyosi 74

cc) Aussagen des Gerichtshofs in der Rechtssache LM 76

3. Zusammenhang zwischen Art.2 EUV, gegenseitigem Vertrauen sowie der Aussetzung der Zusammenarbeit 77

a) Grundrechtsvorbehalt statt Vertrauensvorbehalt 78

b) Der Zusammenhang zwischen Art. 2 EUV und dem Grundrechtsvorbehalt 79

c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung 80

4. Änderung durch die Republika-Rechtsprechung? 82

5. Zwischenergebnis 82

C. Fazit 83

§ 5 Resümee 83

Kapitel 3

Herausforderungen für die Werteunion in Vergangenheit und Gegenwart 84

§ 1 Kasuistik 84

A. Österreich 2000: Regierungsbeteiligung der FPÖ 85

B. Italien 2004/2009: Medienimperium 88

C. Slowakei 2006: Regierungsbeteiligung der SNS	89
D. Rumänien und Bulgarien 2007–2022: Rechtsstaatlichkeitsdefizite	89
E. Frankreich 2010: Abschiebung von Roma	92
F. Ungarn seit 2010: Umbau zu einer illiberalen Demokratie	93
I. Ausgangslage	94
II. Verfassungsänderungen von 2011 und 2013	95
III. Änderung des Hochschulgesetzes von 2017	97
IV. Transparenzgesetz von 2017	98
V. Das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV	99
G. Rumänien 2012: Verfassungskrise	99
H. Polen seit 2015: Umbau der Justiz	101
I. Streit um die Besetzung des Verfassungsgerichts	102
II. Beeinträchtigung der Ordentlichen Gerichtsbarkeit	104
III. Unionale Reaktionen	106
I. Malta 2017 und Slowakei 2019: Korruption und fehlender Schutz von Journalisten	109
§ 2 Typologie der Gefahrenlagen	110
A. Das Gefahrenpotenzial	110
B. Die Beteiligten	111
C. Die Wertegefährdung	112
I. Grad der Gefährdung	112
II. Gefährdungshandlung	113
III. Die betroffenen Werte	113
D. Fazit	114

Kapitel 4

Die präventiven Handlungsoptionen der Union	116
§ 1 Die Sicherung der Werte beim EU-Beitritt	116
A. Die Beitrittsvoraussetzungen nach Art. 49 EUV	117
I. Historie der gemeinsamen Werte als Beitrittsvoraussetzung	117
II. Die Achtung und Förderung der gemeinsamen Werte	118
1. Inhaltliche Anforderungen	118
2. Zeitpunkt des Vorliegens	119
III. Das Verhältnis zu anderen Beitrittskriterien	120
1. Europäischer Staat	120

2. Kopenhagener Kriterien	121
IV. Die Anwendung im Beitrittsverfahren	122
1. Der Ablauf des Beitrittsverfahrens	123
2. Die wertbezogenen Kapitel im Einzelnen	124
3. Suspendierung des Beitrittsverfahrens	125
V. Die justizielle Kontrolle der wertbezogenen Beitrittsvoraussetzungen ...	126
1. Justiziabilität der materiellrechtlichen Beitrittsvoraussetzungen	127
2. Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen der einzelnen Verfahrensschritte	129
a) Eröffnungsbeschluss des Rates	129
b) Anhörung der Kommission	130
c) Zustimmung des Parlaments	130
d) Förmlicher Beitrittsbeschluss des Rates	132
e) Ratifikation des Beitrittsvertrags	133
f) Praktische Relevanz	134
VI. Die Rechtsfolgen eines Beitritts trotz Nichteinhaltung der gemeinsamen Werte	135
VII. Die Wirksamkeitsprobleme der Beitrittskonditionalität	136
1. Beschränkte Anreizwirkung des Beitritts	136
2. Fehlende Nachhaltigkeit	137
3. Nebenwirkungen der Konditionalität	138
4. Zwischenergebnis	138
VIII. Zwischenergebnis	138
B. Sicherungsklauseln im Beitrittsvertrag	139
I. Aufschubklauseln	139
II. Schutzklauseln	140
C. Cooperation and Verification Mechanism	142
I. Inhalt und Ablauf des Verfahrens	143
II. Rechtsfolgen	144
III. Rechtsgrundlage	145
IV. Vereinbarkeit mit Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV	147
V. Kritik	148
VI. Zwischenergebnis	149
D. Fazit	149
§ 2 Finanzielle Förderungen	150
A. Programme zum Schutz der gemeinsamen Werte	150
I. Das Justizprogramm	151
1. Ziele	151

2. Förderfähige Maßnahmen	152
3. Mittelausstattung	153
II. Das Rechte- und Werteprogramm	153
1. Ziele	153
2. Förderfähige Maßnahmen	154
3. Mittelausstattung	155
B. Gefahren	155
C. Fazit	156
§ 3 Die Berichte zum Stand der Werte	156
A. Berichte zur Situation der Menschenrechte	157
I. Berichte des Europäischen Parlaments	157
II. Berichte der Kommission	158
III. Berichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	160
IV. Zwischenergebnis	161
B. Anti-Korruptionsbericht	161
I. Datenlage	162
II. Ausgestaltung und Ergebnisse des Berichts	163
III. Kritik	164
IV. Fortwirkung des Berichts	165
V. Zwischenergebnis	167
C. EU-Justizbarometer	167
I. Datenlage	168
II. Ausgestaltung	169
III. Auswirkungen des Justizbarometers	171
IV. Kritik	172
V. Zwischenergebnis	173
D. Vereinbarkeit der Berichtstätigkeit mit dem Primärrecht	173
I. Erforderlichkeit einer Rechtsgrundlage	174
II. Rechtsgrundlagen für Berichtsrechte	175
1. Berichtsrecht der FRA	175
2. Berichtsrecht des Europäischen Parlaments	176
3. Berichtsrecht der Kommission	177
a) Spezialregelungen	177
b) Art. 292 S.4 AEUV	178
III. Zwischenergebnis	178
E. Fazit	179

§ 4 Der Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates	179
A. Ablauf des Dialogs	179
B. Kritik	182
C. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	182
D. Fazit	183
§ 5 Der neue Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit	183
A. Inhalt und Ziele	184
B. Kritik	185
C. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	186
D. Fazit	187
§ 6 Die Einrichtung eines Sachverständigenrats als Perspektive	187
A. Die verschiedenen Ansätze	188
I. Die Kopenhagen-Kommission nach Jan-Werner Müller	189
II. Die Expertengruppe für Systemmängel nach von Bogdandy u. a.	189
III. Das Sachverständigengremium im Vorschlag für einen Pakt der Europäischen Union für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte	190
1. Entstehung des Vorschlags	191
2. Inhalt des Vorschlags	191
B. Primärrechtliche Implikationen	193
I. Taugliche Rechtsgrundlage	193
II. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	193
C. Vor- und Nachteile der Neuschaffung eines Gremiums	194
D. Ausblick	195
§ 7 Resümee	196

Kapitel 5

Die repressiven Handlungsoptionen der Union	199
§ 1 Ziele repressiver Maßnahmen	199
A. Beseitigung des Rechtsverstoßes	200
B. Sicherung der Legitimation der Union und ihrer Rechtsakte	200
C. Rehabilitation des Mitgliedstaats	201
D. Prävention	202
§ 2 Die Art. 7-Verfahren	202

A. Historie	203
B. Die Vorfeldmaßnahmen nach Art. 7 Abs. 1 EUV	205
I. Voraussetzungen	205
1. Materiellrechtliche Voraussetzungen	205
a) Verletzung der gemeinsamen Werte	206
b) Schwere der Verletzung	206
c) Eindeutige Gefahr	208
d) Durch einen Mitgliedstaat	208
2. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	208
a) Vorschlag nach Art. 7 Abs. 1 EUV	209
aa) Vorschlag der Mitgliedstaaten	210
bb) Vorschlag des Europäischen Parlaments	210
cc) Vorschlag der Kommission	212
b) Feststellungsbeschluss	213
aa) Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats	213
bb) Die Zustimmung des Europäischen Parlaments	213
cc) Die Abstimmung im Rat	214
c) Erlass von Empfehlungen	215
II. Rechtsfolgen	216
III. Überprüfung und Aufhebung des Feststellungsbeschlusses	216
IV. Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten	217
V. Effektivitätsprobleme des Verfahrens	220
VI. Zwischenergebnis	221
C. Das Suspendierungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2, 3 EUV	222
I. Erfordernis eines abgeschlossenen Verfahrens nach Art. 7 Abs. 1 EUV? ...	223
II. Feststellungsbeschluss	223
1. Voraussetzungen	223
a) Materiellrechtliche Voraussetzungen	224
b) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	224
c) Möglichkeit eines Verfahrens gegen mehrere Mitgliedstaaten	226
2. Rechtsfolgen	228
3. Überprüfung und Aufhebung des Feststellungsbeschlusses	228
4. Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten	229
III. Suspendierungsbeschluss	229
1. Voraussetzungen des Beschlusses	230
2. Inhalt des Suspendierungsbeschlusses	231
a) Aussetzung bestimmter Rechte	231

b) Rechte, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaaten herleiten	231
aa) Rechte des Vertreters im Europäischen Rat	232
bb) Rechte bei der Besetzung supranationaler Organe	233
cc) Klagerechte zum Gerichtshof der Europäischen Union	234
dd) Zahlungsansprüche aus EU-Förderfonds	235
ee) Rechte im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit	236
ff) EU-Mitgliedschaft	236
gg) Zwischenergebnis	237
c) Berücksichtigung der Auswirkungen auf Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen	237
aa) Aussetzung von Abstimmungsrechten im Rat und im Europäischen Rat	237
bb) Aussetzung von Zahlungsansprüchen aus EU-Förderfonds	238
d) Implikationen des kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips	239
3. Rechtsfolgen des Suspendierungsbeschlusses	240
4. Überprüfung und Aufhebung des Sanktionsbeschlusses	240
5. Fehlerfolge und Rechtsschutzmöglichkeiten	241
IV. Effektivitätsprobleme des Verfahrens	242
1. Abhängigkeit vom mitgliedstaatlichen Integrationswillen	242
2. Resilienz illiberaler Demokratien	242
3. Fehlende Flexibilität	243
4. Limitierte Präventionswirkung	244
V. Zwischenergebnis	244
D. Gründe für eine zögerliche Handhabung des Art. 7-Verfahrens	245
I. Gründe des Europäischen Parlaments	245
II. Gründe der Mitgliedstaaten	246
1. Die ambivalente Stellung der Mitgliedstaaten	247
2. Rechtsunsicherheit des Mechanismus	247
3. Fehlende Veto-Position von Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 EUV	248
E. Fazit	248
§ 3 Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV	249
A. Verfahrensvoraussetzungen	249
I. Vorverfahren	250
II. Prüfungsgegenstand	250
III. Prüfungsmaßstab	251

1. Gemeinsame Werte nach Art. 2 EUV	252
2. Grundrechtecharta	254
a) Anwendungsbereich	254
b) Materielle Reichweite der Rechte	256
3. Grundfreiheiten	257
4. Unionsbürgerschaft nach Art. 20 AEUV	259
a) Grundkonzept der Unionsbürgerschaft	259
b) Materieller Kerngehalt der Unionsbürgerschaft	259
5. Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	262
a) Entscheidung in der Rechtssache Associação Sindical dos Juízes Portugueses	263
b) Folgejudikatur und Entwicklungsperspektiven	265
6. Gewährleistung demokratischer Wahlen	267
7. Zwischenergebnis	269
IV. Mehrwert eines systemischen Vertragsverletzungsverfahrens?	270
B. Verfahrensfolgen	271
I. Urteilstwirkung	271
II. Möglichkeiten der Urteilsdurchsetzung nach Art. 260 Abs. 2 AEUV	272
1. Vorverfahren	272
2. Die Verhängung des Pauschalbetrags oder Zwangsgelds	273
3. Entscheidungswirkung	275
III. Zwischenergebnis	278
C. Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung	278
I. Beschleunigtes Verfahren	279
II. Vorläufiger Rechtsschutz	280
III. Zulässigkeit eines vorbeugenden Vertragsverletzungsverfahrens?	283
D. Fazit	284
§ 4 Der Ausschluss aus der EU nach allgemeinem Völkervertragsrecht	285
A. Die völkerrechtlichen Grundlagen	285
B. Zulässigkeit eines Rückgriffs	286
§ 5 Wertespezifische Handlungsoptionen	287
A. Der „Neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“	287
I. Anwendungsbereich des Verfahrens	288
II. Ablauf des Verfahrens	289
1. Sachstandsanalyse der Kommission	289
2. Empfehlung der Kommission	290

3. Folgemaßnahmen zur Empfehlung der Kommission	290
III. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	290
1. Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	291
2. Verstoß gegen Art. 7 EUV	292
IV. Darstellung und Analyse der bisherigen Anwendung des Verfahrens	293
V. Effektivitätsprobleme des Verfahrens	296
VI. Zwischenergebnis	298
B. Die allgemeine Haushaltskonditionalität zur Sicherung der rechtsstaatlichen Verwaltung von Unionsmitteln	299
I. Das Verfahren nach der VO 2020/2092	301
1. Voraussetzungen von Maßnahmen	301
a) Materiellrechtliche Voraussetzungen	302
b) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	304
2. Mögliche Ausgestaltungen der Maßnahmen	306
3. Aufhebung von Maßnahmen	308
4. Fehlerfolgen und Rechtsschutzmöglichkeiten	309
II. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	310
1. Vorliegen einer tauglichen Rechtsgrundlage	310
2. Verstoß gegen Art. 7 EUV	312
3. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 EUV	313
III. Zwischenergebnis	314
C. Die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	315
D. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Medienlandschaft	317
I. Beihilferechtliches Vorgehen	318
1. Voraussetzungen	318
a) Staatlichkeit der Mittel	319
b) Begünstigung eines Unternehmens oder Produktionszweiges	319
c) Drohende Verfälschung des Wettbewerbs	321
d) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	322
e) Keine Ausnahme nach Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV	322
2. Verfahren und Folgen	323
3. Zwischenergebnis	324
II. Kartellrechtliches Vorgehen	325
III. Zwischenergebnis	327
E. Fazit	327
§ 6 Maßnahmen im unionalen Parteienrecht als Perspektive	328

A. Bisherige Regelungen der VO 1141/2014	329
I. Eintragungsverfahren	329
II. Löschungsverfahren	331
B. Änderungsbedarf	332
I. Obligatorisch: Anpassung des Art. 3 Abs. 1 lit. c VO 1141/2014	332
II. Fakultativ: Stärkung der europäischen politischen Parteien	332
1. Anpassung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament	333
2. Anpassung der Finanzierungsvorschriften	334
C. Fazit	334
§ 7 Resümee	335

Kapitel 6

Schlussbetrachtung	337
§ 1 Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse	337
A. Die Werteunion	337
B. Gefahren in Vergangenheit und Gegenwart	339
C. Prävention	340
D. Repression	344
§ 2 Die grundlegenden Probleme des Werteschutzes	350
A. Die Verträge zwischen supranationalem Anspruch und intergouvernementaler Wirklichkeit	350
B. Das tatsächliche Fehlen eines Wertekonsens	352
C. Der doppelte Maßstab des EuGH	352
D. Die Janusköfigkeit der Kommission	353
E. Die Politisierung der wissenschaftlichen Diskussion	354
F. Die Hybris der Mitgliedstaaten	354
§ 3 Resümee	355
Literaturverzeichnis	357
Verzeichnis der Dokumente und Rechtsakte	391
Stichwortverzeichnis	413