

Jan-Alexander Jeske*

Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips für die Grundlagen der Europäischen Union

Ein Beitrag zu den Notwendigkeiten und Möglichkeiten seiner Kontrolle und Durchsetzung in den Mitgliedstaaten

Dieser Aufsatz befasst sich einerseits mit der Frage, welche Bedeutung das Rechtsstaatsprinzip für die Grundlagen der Europäischen Union hat. Dabei wird der elementare Bedeutungsgehalt des Rechtsstaatsgebotes anhand seiner Entstehungsgeschichte herausgearbeitet und das Konzept der Rechtsgemeinschaft untersucht. Andererseits werden die Möglichkeiten und Grenzen seiner Kontrolle und Durchsetzung in den Mitgliedstaaten ausgelotet. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in Polen und Ungarn erfolgt eine eingehende Analyse der europarechtlichen Instrumentarien anhand des Maßstabes ihrer Wirksamkeit. In diesem Zusammenhang begutachtet der Verfasser jüngere Initiativen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, Reformvorschläge der Wissenschaft sowie die Verfahren nach Art. 258 AEUV und Art. 7 EUV.¹

I. Einleitung

1689 entwickelte John Locke in der anonym publizierten Schrift *The Second Treatise of Government* deskriptiv die Ursprünge des Gewaltenteilungsprinzips, indem er die Trennung von legislativer, exekutiver, föderativer² und prärogativer³ Gewalt exemplarisch am *British Commonwealth of Nations* herausarbeitete. Mit der Implementierung judikativer Hoheitsbefugnisse in das Konzept der Gewaltenteilung schuf Montesquieu 1748 im Rahmen seines Werkes *De L'esprit des Loix*⁴ die Keimzelle für das klassische Verständnis des Gewaltenteilungsgebotes, wie es heute in den Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) verankert ist. Interpretiert man den Begriff der Freiheit, wie er 1795 von Immanuel Kant in seinem ersten Definitivartikel des Buches *Zum ewigen Frieden*⁵ entworfen worden ist, als Achtung der individuellen Autonomie durch die Einhaltung des *rule of law*

Prinzips,⁶ wurde es bereits Ende des 18. Jahrhunderts um ein vom Menschen aus gedachtes Moment bereichert.

Anlässlich vielfach kritisierter Entwicklungen in osteuropäischen Mitgliedstaaten ist es ratsam, sich gerade diese Komponente der Rechtsstaatlichkeit zu vergegenwärtigen und ihren Bedeutungsgehalt für die Grundlagen der Union zu reflektieren. Die EU sollte ebenso umsichtige wie effektive Antworten auf die Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit und die bedenkliche Aushöhlung der Unabhängigkeit mitgliedstaatlicher Justiz konzipieren und diese verwirklichen.

II. Die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips für die Grundlagen der EU

1. Inhaltliche Konkretisierung

Während der Terminus „Rechtsstaatlichkeit“ gem. Art. 2 S. 1 EUV von einigen Interpreten primär materiell als Dach über den Säulen eines umfassenden Grundrechtsschutzes und der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gedacht wird,⁷ legt eine formelle Lesart die Akzente im Rahmen der Begriffsbildung vorrangig auf den Vorbehalt des Gesetzes, die Gewaltenteilung, die Rechtssicherheit und das geordnete Verfahren.⁸ Die vergleichende Analyse des Wortlautes der Sprachfassungen *rule of Law*, *état de droit*, *stato di diritto* und *estado de derecho* führt zunächst zu divergierenden Bedeutungsinhalten. Den konsensualen Kern prägt im Rahmen des systematischen Vergleichs indes das Element der faktischen Herrschaft des Rechts.⁹ Die Essenz der Rechtsstaatlichkeit bildet die Sicherstellung öffentlicher Entscheidungen mittels unabhängiger Institutionen nach normierten Kriterien über rechtliche Streitigkeiten sowie die Bindung von Hoheitsträgern an das gesetzliche Regelungssystem.¹⁰ Da das Rechtsstaatsprinzip sowohl

* Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg. Dieser Beitrag beruht auf einer im Schwerpunktbereich „Europa- und Völkerrecht“ bei Professor Dr. Bengt Beutler eingereichten Schwerpunkthausarbeit.

¹ Dieser Beitrag berücksichtigt ausschließlich bis zum 28.03.2018 ergangene Entscheidungen des EuGH.

² Locke, *The Second Treatise of Government*, 1952, S. 82f. Nr. 143, Nr. 146.

³ Locke, *The Second Treatise of Government*, 1952, S. 92 Nr. 160.

⁴ Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, 2017, S. 217.

⁵ Kant, *Kants Werke*, 1968, S. 349ff.

⁶ So etwa: Nádrai, *Rechtsstaatlichkeit als internationales Gerechtigkeitsprinzip*, 2001, S. 13f.

⁷ Vgl. Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV Kommentar*, 5. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 25.

⁸ Heintschel von Heinegg, in: NK *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 10.

⁹ von Bogdandy/Ioannidis, *Das systemische Defizit: Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens*, *ZaöRV* 2014, 283 (288).

¹⁰ von Bogdandy, *Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise*, *EuR* 2017, 487

formelle als auch materielle Implikationen enthält, überzeugt allein ein umfassendes Verständnis der Rechtsstaatlichkeit.¹¹

2. Die Rechtsstaatlichkeit – eine Wertegrundlage

Der zentrale Bedeutungsgehalt des Rechtsstaatsprinzips für die Grundlagen der EU wird anhand seiner Genese ersichtlich: Während es im wirtschaftsrechtlich akzentuierten Vertrag von Maastricht (1992) noch keine Erwähnung fand, wurde der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit in den Vertrag von Amsterdam (1997) aufgenommen und von den Müttern und Vätern des Vertrages von Nizza (2001) bestätigt. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) wurde die vom Verfassungskonvent vorgezeichnete Klassifizierung der Rechtsstaatlichkeit als *Wert* in den primärrechtlichen Regelungsrahmen eingebettet.¹² Zwar folgt aus der Modifikation keine Fundierung der normativen Qualität – gleichsam wurde aber eine über den Prinzipiencharakter hinausweisende ethische Dimension verschriftlicht.¹³ Die Proklamation der Rechtsstaatlichkeit als Wert wurde schließlich dem EUV vorangestellt, sodass bereits die Präambel den elementaren Bedeutungsgehalt des Rechtsstaatsgebotes für die unionalen Grundlagen verkündet.

3. Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Die Bedeutung des rechtsstaatlichen Wertes für die Grundlagen der EU ist ferner eng mit der Haltung verwoben, dass die Europäische Union eine *Rechtsgemeinschaft*¹⁴ repräsentiert. Auch fast 50 Jahre nach der Begriffsprägung durch *Walter Hallstein* im Jahre 1969 vermittelt die Vorstellung der Union als Rechtsgemeinschaft ein leitendes Verständnis. Den zentralen Lebensnerv des Topos der Rechtsgemeinschaft bildet nach wie vor die Herrschaft des Rechts.¹⁵ Nur wenn das im Rahmen der europäischen Integration geschaffene Regelwerk von allen verpflichteten Akteuren auch gegen politische Strömungen umgesetzt und eingehalten wird, können die in ihm enthaltenen Wertentscheidungen vollumfänglich zu realen Entwicklungen erstarken.¹⁶ Man mag hiergegen einwenden, dass die Rechtsgemeinschaft als ein in Parallelität zur Normativität des deutschen Grundgesetz-

zes verstandener Ausdruck allzu hohe Erwartungen an die Handhabung des Primärrechts in Krisensituationen generiert,¹⁷ die der Autorität des Unionsrechts schaden¹⁸. Begreift man die Austrittsmöglichkeit und das Subsidiaritätsprinzip hingegen als Beleg für den Freiwilligkeitscharakter der Rechtsgemeinschaft,¹⁹ lässt sich dieser Kritikpunkt insoweit negieren, als dass die Mitgliedstaaten gerade diese Bindungswirkung gewollt haben. Die der Konzeption *Hallsteins* zugrundeliegende finale Zielvorgabe einer Föderation der damaligen Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) spricht vor diesem Hintergrund nicht für eine neue Begriffsdiskussion,²⁰ sondern dient *ex contrario* seiner Festigung.

Das Konzept der Rechtsgemeinschaft hat nicht an Aktualität verloren.²¹ Insbesondere in einer Zeit der Polykrise,²² in der die Autorität des Europarechts etwa aufgrund von defizitärer Durchsetzung geschwächt scheint,²³ kann die „Rechtsgemeinschaft“ Orientierung stiften. Ihre Verwirklichung bildet einen Maßstab europäischer Integrität und Glaubwürdigkeit und beinhaltet eine bedeutsame Gelingensvoraussetzung unionaler Zukunftsgestaltung.

III. Die Kontrolle und Durchsetzung in den Mitgliedsstaaten

1. Ursachen der Notwendigkeiten und Möglichkeiten

Die Notwendigkeit der Kontrolle und Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips ist eng mit dessen Bedeutung für die Grundlagen der EU verzahnt, da nur wirksame Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen seinen Inhalt tatsächlich sicherzustellen vermögen. *In concreto* verdeutlichen jüngere Entwicklungen in Polen²⁴, Ungarn²⁵ und der Slowakei²⁶ diese Unerlässlichkeit, wobei insbesondere die Einflussnahme auf Justizräte, die Politisierung der Richterernennung und Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit als klassische Strategien zur Unterminierung der Gewaltenteilung fungieren.²⁷ In Polen wurden die Angriffe auf das Rechtsstaatsprinzip ferner durch

¹⁷ von *Bogdandy*, EuR 2017, 487 (495 f.)

¹⁸ *Hellwig*, Die Autorität des Unionsrechts – Glauben wir noch daran?, EuZW 2018, 222 (223 ff.)

¹⁹ *Mayer*, NJW 2017, 3631 (3636); dies bezweifelnd: von *Bogdandy*, EuR 2017, 487 (491 f.)

²⁰ So aber: von *Bogdandy*, EuR 2017, 487 (492).

²¹ Ein genuines Verständnis vorschlagend: *Brinker*, Zweifel an der Rechtsgemeinschaft in Europa?, NZKart 2017, 609 (610).

²² *Calliess*, Bausteine einer erneuerten Europäischen Union – Auf der Suche nach dem europäischen Weg: Überlegungen im Lichte des Weißbuchs der Europäischen Kommission zur Zukunft Europas, NVwZ 2018, 1 (1 ff.)

²³ *Hellwig*, EuZW 2018, 222 (226).

²⁴ *Bachmann*, Werte und Vorschriften, osteuropa 2016, 209 (220).

²⁵ von *Bonin*, Die Rechtsstaatsunion in Gefahr?, EuZW 2017, 785 (785).

²⁶ Venedig-Kommission, Opinion Nr. 877/2017, CDL-AD(2017)001.

²⁷ *Sanders*, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit, ZRP 2017, 230 (231).

(506).

¹¹ So auch *Hummer*, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie: Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens?, EuR 2015, 625 (630).

¹² *Weber*, Europäisches Rechtsdenken in der Krise?, DÖV 2017, 741 (742).

¹³ *Niedobitek*, Europarecht – Grundlagen der Union, 1. Aufl. 2014, S. 293 f.

¹⁴ *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

¹⁵ Die Zweifel an diesem Narrativ ausführlich falsifizierend: *Mayer*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft Europäische Integration und 70 Jahre NJW, NJW 2017, 3631 (3633 f.)

¹⁶ *Kotzur*, Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee, DÖV 2005, 313 (317).

den Ausbau des Einflusses auf die „vierte Gewalt“ der Medien²⁸ sowie Maßnahmen der Kulturpolitik²⁹ ergänzt und mittels sprachlicher Klischees und Stigmatisierungen politischer Gegner verteidigt.³⁰ Man mag den Wahlsieg der europaskeptischen *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) auf einen Konflikt zwischen Stadt und Land zurückführen³¹ – eine Ursache der gegenwärtigen Rechtsstaatskrise besteht aber zumindest auch darin, dass die EU ihre Vorteile nicht selbstbewusst und überzeugend genug vertreten und dem Wahldebakel insoweit Vorschub geleistet hat. Zu viele Menschen in Europa sind sich der freiheitsrechtlichen Konnotationen des Rechtsstaatsprinzips³² zu wenig bewusst.³³ Letztlich bildet auch die defizitäre demokratische Legitimation der Unionsinstitutionen einen Grund für die aktuelle Europaskepsis.³⁴

2. Kritische Würdigung der Kontroll- und Durchsetzungsmodalitäten

Die Bewertung mannigfaltiger Gewährleistungsvarianten muss primär anhand des Maßstabes der Effektivität erfolgen. Dies gebietet bereits die Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips als Fundament jeder demokratischen Ordnung.³⁵ Aber auch die Vorstellung der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft, deren Wesenskern die Autorität des Rechts prägt,³⁶ impliziert die Notwendigkeit der Verzahnung des Rechtsstaatsprinzips mit wirksamen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen. Nicht umsonst bildet das sog. *effet utile*-Prinzip eine zentrale Auslegungsmaxime des EuGH.³⁷ Der Gedanke bestmöglicher Wirksamkeit soll daher für die analytische Bewertung fruchtbar gemacht werden.

a) EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

In seiner Mitteilung vom 11.03.2014 an das Europäische Parlament und den Rat hat die Kommission die Konzeption eines „EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ publiziert, der sich verfahrenstechnisch aus einem strukturierten Dialog, einer Empfehlung der Kommission und einem *Follow-up* zusammensetzt.³⁸

Klärungsbedürftig erscheint die Frage, ob die Kommission überhaupt als zuständiges Verantwortungssubstrat

der präventiven Verfassungsaufsicht fungieren kann.³⁹ Nicht ausreichend ist es, allein auf Warnungen des Europäischen Parlaments und Einrichtungen des Europarates wie der Venedig-Kommission⁴⁰ zu rekurrieren.⁴¹ Vielmehr bedarf das Rechtsstaatsverfahren einer Rechtsgrundlage. Art. 17 I 1 EUV überträgt der Kommission die Förderung allgemeiner Interessen der Union, die als integralen Bestandteil die Rechtsstaatlichkeit in Art. 2 EUV beinhalten.⁴² Als „Hüterin der Verträge“⁴³ lässt sich die EU-Kommission als Organ denken, die auch über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) hinaus Initiativen ergreift, sodass kompetenzrechtliche Einwände letztlich nicht durchgreifen.

Gewichtiger ist die kritische Würdigung der Funktionskonstruktion des EU-Rahmens. Selbst wenn man dem althergebrachten Dogma zu Art. 258 AEUV insoweit folgt, als dass die Aufsichtsklage konkrete Rechtsverstöße voraussetze⁴⁴ und somit die Notwendigkeit eines Schutzmechanismus für systemische Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich existiere,⁴⁵ da die Verknüpfung einer systemischen Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips mit einer von Art. 258 AEUV geforderten Vertragsverletzung ferner denklogisch nicht unbedingt zwingend sei,⁴⁶ kann der EU-Rahmen nur als zusätzliches, ergänzendes Element der Wertesicherung überzeugen.

Das sog. „Vor Art. 7-Verfahren“ erweist sich gegenüber der politischen Sprengkraft des Sanktionsmechanismus (Art. 7 II EUV) als eine subtilere Maßnahme, die von kürzerer Dauer ist und niedrigere Verfahrenshürden enthält.⁴⁷ Gleichwohl beinhaltet ein konstruktiver Dialog der Kommission mit einem bewusst von den grundlegenden Werten der Union abweichenden Mitgliedstaat im Rahmen der ersten Phase des EU-Rahmens geringe Erfolgsaussichten hinsichtlich der Wiederherstellung rechtsstaatlicher Standards.⁴⁸ Dieses Argument wird zwar durch die Option der Kommission geschwächt, den strukturierten Dialog nach einer sorgfältigen individuellen Fallprüfung kraft Einleitung der zweiten Verfahrensphase zu annullieren. Auch ist zu bedenken, dass eine von den Fällen Ungarn und Polen ausgehende In-

28 Kublik, Auf Linie gebracht Polens öffentlich-rechtlicher Rundfunk unter PiS-Kuratel, *osteuroopa* 2016, 153 (158).

29 Pawłowski, Kulturkampf, *osteuroopa* 2016 (16 ff.).

30 Krzemiński, *Lingua tertii rei publicae* – Die Sprache und das Weltbild der PiS, *osteuroopa* 2016, 119 (121).

31 Bachmann, *osteuroopa* 2016, 37 (52 ff.).

32 Vgl. Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur, *EUV/AEUV Kommentar*, 6. Aufl. 2017, Art. 2 Rn. 4.

33 Für eine Renaissance des Europa-Optimismus plädierend: Hellwig, *EuZW* 2018, 222 (228).

34 Hellwig, *EuZW* 2018, 222 (222).

35 Diesen Gedanken metaphorisch entfaltend: Radbruch, *Rechtsphilosophie*, 3. Aufl. 1990, S. 93.

36 Siehe Fn. 14.

37 Vgl. dazu: Potacs, *Effet utile* als Auslegungsgrundsatz, *EuR* 2009, 465 (467 f.).

38 KOM (2014) 158, S. 8 f.

39 Dies kritisch ablehnend: Ministerrat, Dok. 10296/14 vom 24.05.2014, Nr. 24.

40 Die Europäische Kommission für Demokratie und Recht (sog. „Venedig-Kommission“) ist eine Einrichtung des Europarates, die Staaten verfassungsrechtlich berät.

41 So aber: Scheppele/Pech, *VerfBlog* vom 07.03.2018, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/was-the-commission-right-to-activate-pre-article-7-and-art-71-procedures-against-poland/> (26.03.2018).

42 Eingehender differenzierend: Tauschinsky/Weiß, *Unionsinteresse und Bürgernähe in der Handelspolitik*, *EuR* 2018, 3 (8).

43 Vgl. EP-Res. P8_TA(2016)0409 vom 25.10.2016, AL, Nr. 6.

44 von Bogdandy/Ioannidis, *ZaöRV* 2014, 283 (286 f.); ausführlich dazu unter dem Punkt: „Das Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 2 EUV“.

45 Hofmeister, *Polen als erster Anwendungsfall des neuen „EU Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“*, *DVBl* 2016, 869 (871).

46 KOM (2014) 158, S. 6.

47 Weber, *DÖV* 2017, 741 (747).

48 Hofmeister, *DVBl* 2016, 869 (875).

duktion der erfolglosen Aussprachen auf die abstrakte Konzeption des Rechtsstaatsverfahrens der Bedeutung eines Dialoges gerade *bei* Vorliegen diametral entgegengesetzter Auffassungen nicht gebührend Rechnung trägt. Bestehen bleibt indes die Kritik an der Gewährleistungsfunktionalität des EU-Rahmens, denn nur wenn die Art. 7 EUV vorgelagerte Mechanik tatsächlich die von der Kommission intendierte Stärkung des Rechtsstaatsprinzips zu bewirken vermag, kann das Konzept überzeugen. Letztlich muss sich das Rechtsstaatsverfahren am Maßstab seiner Wirksamkeit messen lassen. Gerade hier zeigt sich aber das Faktum der defizitären Effektivität der rechtsstaatlichen Verfassungskontrolle.⁴⁹ Aus diesen Gründen kann der EU-Rahmen nur einen zusätzlichen Beitrag zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit leisten. Gleichwohl ist an der Struktur des Rechtsstaatsverfahrens festzuhalten, da es eine wichtige Plattform für Konversationen bereitstellt.

b) EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 25.10.2016 die Errichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte empfohlen.⁵⁰ Der Vorschlag des Europäischen Parlaments könnte den EU-Rahmen der Kommission fundieren, da der nach Art. 4 ff. EU-Mechanismus erarbeitete jährliche Bericht den strukturierten Dialog⁵¹ auf eine umfassendere inhaltliche Substanz stellen würde. Dies könnte insoweit zu einer stärkeren Verhandlungsposition der Europäischen Kommission führen, als diese im Rahmen des Krisendialoges die Möglichkeit der Bezugnahme auf die zahlreichen in Art. 6 EU-Mechanismus aufgeführten Expertengremien hätte.

Man mag hiergegen das Argument des bürokratischen Mehraufwands einwenden, den ein jährlicher Bericht über die rechtsstaatliche Situation in allen Mitgliedstaaten herbeiführen würde. Letztlich erscheint eine sorgfältige Analyse rechtsstaatlicher Strukturen angesichts der zentralen Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips aber unerlässlich. Hinzu tritt, dass die länderspezifischen Empfehlungen gem. Art. 8 EU-Mechanismus die mitgliedstaatliche Vielfalt angemessen berücksichtigen würde. Der Vorschlag des Europäischen Parlamentes ist daher zweckdienlich und sollte als ergänzender Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit umgesetzt werden.

c) Das Frühwarnverfahren, Art. 7 I EUV

Das im Februar des Jahres 2000 anlässlich der „Causa Österreich“ zu Tage getretene Vakuum im Vorfeld des

Sanktionsmechanismus des Vertrages von Amsterdam⁵² konnte mittels Implementierung der Frühwarnapparat in den Vertrag von Nizza nicht beseitigt werden.

Der Sanktionsmechanismus ist aufgrund seiner politischen Sprengkraft von dem ehemaligen Kommissionspräsidenten *José Manuel Barroso* metaphorisch als „nukleare Option“⁵³ bezeichnet worden – das Präventivverfahren basiert hingegen auf der Wirkungslogik des „naming and shaming“,⁵⁴ die auf den verantwortungsbewussten Erkenntnis- und Einsichtsprozess des betroffenen Mitgliedstaates vertraut und den Vorzug der milderen Eingriffsqualität aufweist. Der diesem Apell an die mitgliedstaatliche Vernunft inhärente Fokus auf die Vermeidung eines Sanktionsverfahrens, welcher gleichsam niedrigschwellige Diffamierungen des Rechtsstaatsprinzips nicht akzeptieren möchte,⁵⁵ ist mit Blick auf die weitestgehende Wahrung der Harmonie zwischen der Kommission und dem die Rechtsstaatlichkeit missachtenden Mitgliedstaat zu würdigen.

Fraglich ist aber, ob die Vermeidung politischer Konfrontation als weise Strategie und tauglicher Fahrplan zur Wiederherstellung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit bewertet werden kann. Dagegen spricht bereits die immense verfahrenstechnische Hürde einer qualifizierten Vierfünftel-Mehrheit des Ratsbeschlusses.⁵⁶ Darüber hinaus sieht das Warnprozedere auf der Rechtsfolgenseite nicht mehr als einen bloßen Feststellungsbeschluss vor, dessen Realisierung etwa im Falle Polens dank Verfahrenseinleitung der Kommission⁵⁷ zwar wahrscheinlicher geworden ist, zumindest aber die politische Führung des Landes aufgrund seiner fehlenden rechtlichen Auswirkungen nicht zu einer Kehrtwende veranlassen dürfte.⁵⁸

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen erweist sich Art. 7 I EUV als weitgehend obsolet. Es erscheint vernünftiger, weitere Maßnahmen und Warnungen bereits im Rahmen des strukturierten Dialoges zur Sprache zu bringen. Der „Warnmechanismus“ wird nicht nur speziell mit Blick auf den Fall Polen geringe Auswirkungen auf die Stärkung des Rechtsstaatsprinzips haben; er wird die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit auch generell kaum fördern.

52 *Yamato/Stephan*, Eine Politik der Nichteinmischung, DÖV 2014, 58 (63).

53 *Barroso*, Rede zur Lage der Union vom 12.09.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm (18.10.2018).

54 Vgl. *Hafner-Burton*, Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem, *International Organization* 2008, 689 (689 ff.).

55 *Schorkopf*, „Europas neue Ordnung“ – eine plurale Union, *EuR* 2016, 147 (151).

56 *Hofmeister*, *DVB* 2016, 869 (872).

57 Pressemitteilung der EK vom 20.12.2017.

58 *Kirchner*, *SZ* vom 21.07.2017, „Ohne Rechtsstaat ist alles nichts“, S. 6.

49 Dies anhand der „Causa Polen“ konturierend: *Weber*, DÖV 2017, 741 (747).

50 EP-Res. P8_TA(2016)0409 vom 25.10.2016.

51 Zu dessen Übernahme in den EU-Mechanismus: EP-Res. P8_TA(2016)0409 vom 25.10.2016, Art. 10 Nr. 10.2.

d) Das Sanktionsverfahren, Art. 7 II, III EUV

Die Einleitung des Sanktionsmechanismus setzt nicht notwendigerweise einen Feststellungsbeschluss nach Art. 7 I EUV voraus,⁵⁹ sodass eine gesonderte Würdigung sachdienlich ist.

Ausweislich des Wortlautes von Art. 7 III EUV beinhaltet das Sanktionsverfahren die Option der Aussetzung von Rechten eines Mitgliedstaates, die sich aus den primärrechtlichen Verträgen ergibt. Erfasst ist demnach auch das Stimmrecht des Vertreters der Regierung im Ministerrat, wobei zunächst zu konstatieren ist, dass allein diese Rechtsfolge bereits bei Verfahrenseinleitung einigen Handlungsdruck auf einen die Rechtsstaatlichkeit verletzenden Mitgliedstaat auslösen dürfte. Ein Ausschluss des Mitgliedstaates aus der Europäischen Union findet weder in Art. 7 III EUV eine Rechtsgrundlage noch überzeugt angesichts des Grundsatzes *lex specialis derogat legi generali* und dem in der Entscheidung *van Gend & Loos*⁶⁰ begründeten Charakter des Unionsrechts (damals: Gemeinschaftsrechts) als eine „eigene Rechtsordnung“ die Anwendung der völkerrechtlichen Beendigungsnorm des Art. 60 WVK.⁶¹

Zwar sieht Art. 7 III EUV für den Aussetzungsbeschluss lediglich das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit vor, die gem. Art. 354 UAbs. 2 i. V. m. Art. 238 III lit. b) AEUV mindestens 72 % der Mitglieder des Ministerrates erfordert, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten 65 % der Bevölkerung oder mehr ausmachen – der vorausgehende Feststellungsbeschluss des Europäischen Rates erfordert indes Einstimmigkeit mit der Maßgabe, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht stimmberechtigt ist (Art. 354 AEUV). Angesichts der Tatsache, dass sich der ungarische Ministerpräsident *Viktor Orbán* im Falle Polens bereits gegen eine Feststellung ausgesprochen hat,⁶² erscheint ein positives Votum aller Staats- und Regierungschefs nicht wahrscheinlich, wie auch das Ergebnis der Parlamentswahlen in Ungarn am 08.04.2018 bestätigt.

Nicht zu folgen ist der Argumentation, dass der Aussetzung von Stimmrechten zwar eine „Quarantäne“-Wirkung zukomme, dem jeweiligen Minister aber nicht die Anwesenheit bei Tagungen des Ministerrates unmöglich gemacht werde, was eine Multiplikation von „falschen Bildern“ in den Medien zur Folge hätte.⁶³ Für die Rezi-

pienten der Berichterstattung wäre es evident, dass ein anwesender Minister, dessen Abstimmungsrecht kraft Sanktionsbeschluss suspendiert worden ist, in eine Statistenrolle degradiert wurde.

Fragwürdig ist aber, ob ein wirkungslogischer Zusammenhang zwischen dem Sanktionsinstrumentarium und der Regenerierung von nationalstaatlicher Rechtstaatlichkeit besteht.⁶⁴ Bedenkt man den theoretischen Fall der tatsächlichen Aussetzung von Stimmrechten, wäre ein Einlenken der die Rechtsstaatlichkeit missachtenden Regierung durchaus vorstellbar, damit diese ihren Einfluss etwa im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wiedererlangt. Andererseits ist aber auch eine renitente Trotzhaltung nicht auszuschließen. Letztlich würde die Wirksamkeit von der konkreten Ausgestaltung der Sanktionen und den politischen Gegebenheiten abhängen.

Wenngleich die Aktivierung der „nuklearen Option“⁶⁵ niemals erfolgen soll, so ist die rechtlich-theoretische Möglichkeit in jedem Fall als *ultima ratio* notwendiger Bestandteil in der primärrechtlichen Konstruktion unionaler Wertesicherung.⁶⁶ Die Forderung nach einer Reform des Sanktionsverfahrens, etwa im Wege eines „Transfers in den supranationalen Bereich“,⁶⁷ ist angesichts der hohen verfahrenstechnischen Hürden zu begrüßen. Da dieser einerseits einen weiteren mitgliedstaatlichen Kompetenzverlust beinhalten und andererseits Einstimmigkeit im ordentlichen Änderungsverfahren voraussetzen würde, kann er aber letztlich nicht überzeugen. Die Relevanz des Art. 7 EUV für die grundlegenden Werte in Art. 2 EUV steht außer Frage – notwendig zu ihrer Sicherung sind aber gerade *aufgrund* ihrer essenziellen Bedeutung realisierbare Vorschläge und kein illusorisches Wunschenken.

e) Das Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258 AEUV

Art. 258 AEUV gibt der Kommission ein Instrument an die Hand, um gegen Unionsrechtsverstöße vorzugehen. Seine Anwendung wird nicht durch Art. 7 EUV gesperrt.⁶⁸

Das Wirksamkeitspotential der Aufsichtsklage verdeutlicht das Urteil Kommission ./ Griechenland, in dem die Hellenische Republik aufgrund der Verletzung ihrer Pflichten aus Art. 260 I AEUV zur Zahlung von 5.000.000 € verurteilt wurde.⁶⁹ Die Motivation Griechen-

⁵⁹ *Scheppele/Pech*, VerfBlog vom 06.03.2018, abrufbar unter: <http://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option/> (26.03.2018).

⁶⁰ EuGH vom 05.02.1963, Rs. 26/62.

⁶¹ *Hofmeister*, DVBl 2016, 869 (872).

⁶² Die Welt vom 22.12.2017, „Viktor Orbán attackiert EU-Verfahren gegen Polen“, http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article171849104/Viktor-Orban-attackiert-EU-Verfahren-gegen-Polen.html (18.10.2018).

⁶³ So aber: *Schorkopf*, EuR 2016, 147 (150).

⁶⁴ Kritisch dazu: *Hofmeister*, DVBl 2016, 869 (872).

⁶⁵ *Barroso*, Rede zur Lage der Union vom 12.09.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm (18.10.2018).

⁶⁶ So auch: *Schorkopf*, EuR 2016, 147 (150).

⁶⁷ *Yamato/Stephan*, DÖV 2014, 58 (66).

⁶⁸ *Nickel*, Integrationspolitische Herausforderungen an den Europäischen Rechtsstaat: „Zur Zukunft der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft“, EuR 2017, 663 (679).

⁶⁹ EuGH vom 22.02.2018, Rs. C-328/16, Rn. 129 f.

lands zur Installation eines Kanalisationssystems dürfte angesichts des halbjährlich hinzutretenden Zwangsgeldes i. H. v. 3.276.000 € erheblich gestiegen sein. Das Sanktionsurteil wurde andererseits erst vierzehn Jahre nach der Feststellungsentscheidung gefällt,⁷⁰ was die Schwerfälligkeit des Vertragsverletzungsverfahrens verdeutlicht. Diese wird ferner in der Entscheidung Kommission ./ Polen ersichtlich, in der seit 2007 andauernde Überschreitungen von Grenzwerten für PM10-Partikel erst am 22.02.2018 festgestellt worden sind.⁷¹

Die langen Verfahrensdauern sollten durch vermehrtes Erwirken von einstweiligen Anordnungen (Art. 279 AEUV) verkürzt werden.⁷² Zwar würden kraft Beschluss keine abschließenden Urteile ergehen – der Tenor von einstweiligen Anordnungen könnte aber bereits vollstreckt werden.⁷³ In einem Beschluss zu Maßnahmen aktiver Waldbewirtschaftung in Polen hat der EuGH ein Zwangsgeld i. H. v. „mindestens 100.000 € pro Tag“⁷⁴ für den Fall der Feststellung von Sekundärrechtsverstößen⁷⁵ im Hauptsacheverfahren angekündigt und die in Aussicht gestellte Sanktion mit der wirksamen Anwendung des Unionsrechts, dem die Rechtsstaatlichkeit des Art. 2 EUV immanent sei, begründet.⁷⁶

Der Gerichtshof schöpft plausibel aus dem das Unionsrecht prägenden *effet utile*-Prinzip, denn nur wenn bereits die Befolgung der einstweiligen Anordnung sichergestellt wird, kann dem Unionsrecht vollumfänglich zur praktischen Wirksamkeit verholfen werden. Man kann die Erwähnung der Verhängung eines Zwangsgeldes außerhalb des Hauptsacheverfahrens – gerade in dieser spezifischen Fassung – insoweit als einen „Paukenschlag“⁷⁷ deuten, als diese Möglichkeit exklusiv im Rahmen des Art. 260 AEUV ausgestaltet ist, dessen Konzeption im engen systematischen Zusammenhang zu dem Vertragsverletzungsverfahren steht.⁷⁷ Eine verbotene Präjudizierung der Hauptsache⁷⁸ enthält sie indes nicht, da Ausführungen eines Beschlusses für den im Hauptsacheverfahren zuständigen Spruchkörper rechtlich unverbindlich sind.⁷⁹

Die Inaussichtstellung eines Zwangsgeldes via Beschluss ist aber auch deshalb überzeugend, weil sie die Blaupause

einer neuen Tendenz der EuGH-Judikatur liefern könnte, die eine plastische Perspektive für die Ausgestaltung negativer Konsequenzen für mitgliedstaatliche Unionsrechtsverstöße schaffen würde. Dies könnte zu einem Umdenken bei jenen Mitgliedstaaten beitragen, die sich bislang angesichts immenser Verfahrensdauern trotz eklatanter Unionsrechtsverstöße in sicheren Fahrwassern glaubten. Dieses Vorgehen könnte einen effizienten Beitrag im Rahmen einer umfassenden Strategie unionaler Werteprotektion leisten, da Verbürgungen der Rechtsstaatlichkeit ergiebiger durchgesetzt werden würden.

Gegen ein Vorgehen im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens ließe sich zwar der enorme Aufwand einwenden, der die logische Folge einer kleinteiligen Arbeitsweise ist. Der EuGH ist bereits seit Jahren „überlastet“⁸⁰ und allein der Hauptanwendungsfall Polen enthält über dreizehn Gesetze, die in den letzten zwei Jahren verabschiedet worden sind.⁸¹ Gewichtiger sind aber die Tatsachen, dass es für diese Strategie zum einen keiner Vertragsänderung bedarf; zum anderen werden durch diese Praxis die Voraussetzungen der ganz konkreten Beseitigung von Rechtsverstößen geschaffen.

In Anbetracht dieser Gründe kann und sollte auch vermehrt im Wege der Verknüpfung des Vertragsverletzungsverfahrens mit dem einstweiligen Rechtsschutz gegen Unionsrechtsverletzungen vorgegangen werden.

aa) Primärrechtliche Garantien

(1) Das Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 2 EUV

Armin von Bogdandy hat sich hinsichtlich der Behebung systemischer Defizite kritisch zum Vertragsverletzungsverfahren geäußert, da dieses als „viel zu fallspezifisch“ zu bewerten sei.⁸² Einer eingehenden Untersuchung hält diese These nicht stand, im Gegenteil: Die Rüge eines Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit gem. Art. 2 EUV im prozessualen Rahmen von Art. 258 AEUV wäre als herausragender Baustein einer umfassenden Strategie unionaler Wertesicherung elementar und konsequent.

Die weite Fassung des Wortlautes von Art. 258 AEUV („Verträge“) steht einer extensiven Handhabung nicht entgegen.⁸³ Gleichsam wurde bislang keine Klage nach Art. 258 AEUV i. V. m. Art. 2 EUV vor europäischen Gerichten eingereicht, sodass diese Kombination ein „Novum“⁸⁴ wäre. Materiell-rechtlich könnte sich ein solches Verfahren an der Tatbestandsvoraussetzung

⁷⁰ Vgl. dazu das dem Judikat zugrundeliegende EuGH-Urteil vom 24.06.2004, Rs. C-119/02.

⁷¹ EuGH vom 22.02.2018, Rs. C-336/16, Rn. 125.

⁷² Vgl. Art. 160 bis 166 VerFO-EuGH.

⁷³ *Gaitanides* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, NK Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 279 Rn. 55.

⁷⁴ EuGH vom 20.11.2017, Rs. C-441/17 R, Rn. 118.

⁷⁵ Vgl. RL 92/43/EWG, RL 2009/147/EG.

⁷⁶ EuGH vom 20.11.2017, Rs. C-441/17 R, Rn. 102.

⁷⁷ *Karpenstein*, Europa zeigt Zähne Dreimal Polen, dreimal Neuland: Kommission und EuGH machen nun ernst, EuZW 2018, 97 (97).

⁷⁸ Vgl. Art. 39 III EuGH-Satzung und Art. 162 Abs. 4 VerFO-EuGH.

⁷⁹ Vgl. dazu *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, NK Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 279 Rn. 50.

⁸⁰ LTO vom 26.11.2014, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ueberlastung-eugh-eug-verdopplung-richter-europaeisches-riesengericht/> (26.03.2018).

⁸¹ Pressemitteilung der EK vom 20.12.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_de.htm (18.10.2018).

⁸² *von Bogdandy/Ioannidis*, ZaöRV 2014, 283 (286 f.).

⁸³ Vgl. *Kotzur*, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2017, Art. 258 Rn. 4.

⁸⁴ *Nickel*, EuR 2017, 663 (673).

des systemischen Defizites⁸⁵ orientieren, die einzelne Rechtsverstöße unbeachtlich ließe. Denkbar wäre aber auch, isoliert gegen einzelne Maßnahmen vorzugehen, die in grober Weise die Rechtsstaatlichkeit konterkarieren. Der Einwand des Schutzes der nationalen Identität gem. Art. 4 II EUV würde zu kurz greifen, da die Mitgliedstaaten das Rechtsstaatsprinzip mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur bekräftigt, sondern sogar zu einem Wert hervorgehoben haben.

Das Europäische Parlament hat sich in der Publikation des EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte ausdrücklich für eine Bündelung einzelner Aufsichtsklagen der Kommission zu einem Vertragsverletzungsverfahren wegen „systemischer Verletzungen“ ausgesprochen.⁸⁶ Auch Meinungen aus der Literatur teilen diese Auffassung unter Verweis auf die Position des EuGH als authentischer Interpret der Verträge.⁸⁷ Angesichts der jüngeren Judikatur des Europäischen Gerichtshofes hätte ein solches Vorgehen der Kommission gegen Polen Aussicht auf Erfolg. So führt der EuGH in seiner Entscheidung Kommission ./. Polen vom 22.02.2018 aus:⁸⁸

„Wenn eine Klage nach Art. 258 AEUV auf Feststellung eines systematischen und andauernden Verstoßes gegen die genannten Bestimmungen gerichtet ist [...] lässt es der Gerichtshof jedoch zu, dass die Kommission ergänzende Beweismittel vorlegt, die den Zweck haben, den generellen und fortdauernden Charakter des gerügten Verstoßes im Stadium des Verfahrens vor dem Gerichtshof zu untermauern.“

Die Parallelen zu der Formulierung des Art. 7 II EUV sind unverkennbar: Während der EuGH auf die Feststellung eines systematischen und andauernden Verstoßes abstellt, rekurriert Art. 7 II EUV auf den Befund schwerwiegender und anhaltender Verletzungen der in Art. 2 EUV gefassten Werte. Dies deutet darauf hin, dass der EuGH bereits jetzt eine Rechtssprechungslinie skizziert, auf die er in einem späteren Vertragsverletzungsverfahren insoweit zur Stärkung der Position der Kommission zurückgreifen könnte, als dass diese der EU-Kommission supplementäre Beweismittel zur Fundierung systemischer und fortdauernder Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip ermöglichen würde.

Es bleibt abzuwarten, ob sich die Europäische Kommission für eine Verknüpfung des Vertragsverletzungsverfahrens mit dem rechtsstaatlichen Wert entscheidet. Dies wäre als probater und nachdrücklicher Schritt zu begrüßen.

⁸⁵ Dazu ausführlich: von Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283 (301 f.)

⁸⁶ EP-Res. TA(2016)0409 vom 25.10.2016, Art. 10 Spiegelstrich 4.

⁸⁷ Weber, DÖV 2017, 741 (748).

⁸⁸ EuGH vom 22.02.2018, Rs. C-336/16, Rn. 48.

(2) Gewährleistungen der Europäischen Grundrechtecharta

Im Fenster primärrechtlicher Garantien kommt darüber hinaus die Verknüpfung von Art. 258 AEUV mit Art. 19 I EUV i. V. m. Art. 47 GRC in Betracht,⁸⁹ der gem. Art. 6 I EUV Primärrecht darstellt. In diesem Zusammenhang ist auch Art. 41 GRC zu beachten, der aber nur die Stellen der Union selbst bindet⁹⁰.

Die genaue Tragweite einer Überprüfung von mitgliedstaatlichen Gesetzen anhand der Unionsgrundrechte ist nicht abschließend geklärt.⁹¹ Gleichwohl findet die Grundrechte-Charta für die Mitgliedstaaten nur bei der unmittelbaren Durchführung von Unionsrecht Anwendung, Art. 51 I 1 GRC. Die Rüge einer Verletzung von Art. 19 I UAbs. 2 i. V. m. Art. 47 GRC wird somit zumeist ins Leere laufen, weil rechtsstaatliche Defizite typischerweise nicht im Rahmen der Ausführung von Unionsrecht auftreten. Folgerichtig hat das Europäische Parlament in seinem „Verhofstadt-Bericht“⁹² eine Aufhebung des Art. 51 GRC gefordert.

Diese Reformbemühungen sind vor dem Hintergrund rechtsstaatlicher Fehlentwicklungen in einigen ehemaligen Ostblockstaaten gewiss zu begrüßen.⁹³ Aufgrund von Art. 1 I der besonderen Geltungseinschränkung der Charta für Polen⁹⁴ wäre aber auch bei erfolgreicher Reformierung des Art. 51 GRC eine Änderung der Rechtslage im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission gegen die Polnische Republik zweifelhaft.⁹⁵ Aber auch mit Blick auf Ungarn überzeugen die Reformbemühungen letztlich nicht, da sie angesichts der gegenwärtigen ungarischen und polnischen Interessen nicht realisierbar erscheinen.

(3) Allgemeine Rechtsgrundsätze

Schließlich sind prozessual mittels Art. 258 AEUV gerügte Verstöße gegen allgemeine Rechtsgrundsätze⁹⁶ diskutabel. Diese sind gem. Art. 6 III EUV dem Primärrecht inhärent. Ihre Bindungswirkung erstreckt sich auch auf die Mitgliedstaaten,⁹⁷ wobei insbesondere rechtstaatliche Grundsätze existieren.⁹⁸ Ferner wohnt dem allgemeinen

⁸⁹ So auch die EK im Verfahren gegen Polen: Pressemitteilung der EK vom 20.12.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_de.htm (18.10.2018).

⁹⁰ Vgl. EuGH vom 17.07.2014, Rs. C-141/12 u. C-372/12.

⁹¹ Beutler, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, NK Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 6 Rn. 26.

⁹² EP-Bericht A8-0390/2016 vom 20.12.2016, Anm. 5 Nr. 45.

⁹³ Schorkopf, NVwZ 2018, 9 (12).

⁹⁴ Protokoll Nr. 30, ABl. 2010 Nr. C 83/313.

⁹⁵ Zur konstitutiven Wirkung des Protokolls Nr. 30: Lindner, Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich, EuR 2008, 786 (790 ff.).

⁹⁶ Vgl. Schwarze, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 258 AEUV Rn. 7.

⁹⁷ Vgl. EuGH vom 26.02.2013, Rs. C-617/10.

⁹⁸ EuGH vom 15.05.1986, Rs. 222/84.

Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit das Rechtsstaatsprinzip inne.⁹⁹ Zudem inkorporieren die allgemeinen Rechtsgrundsätze gem. Art. 6 III EUV Gewährleistungen der EMRK, sodass materiell-rechtlich die etwa von Art. 6, Art. 10 und Art. 13 EMRK abgeleiteten allgemeinen Rechtsgrundsätze im Rahmen der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips gerügt werden könnten.

Eine in dieser Weise ausgestaltete Verknüpfung der Aufsichtsklage mit der Rüge einer spezifischen Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze wird indes angesichts der besonderen Geltungseinschränkungen der GRC für die Republik Polen¹⁰⁰ zu keinem Erfolg führen, da hier ein Rückgriff auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze nach der Auslegungsmaxime *lex specialis derogat legi generali* ausgeschlossen ist¹⁰¹. In Anbetracht der rechtsstaatlichen Defizite in Ungarn wäre diese Methode der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips dort hingegen denkbar.

bb) Sekundärrechtliche Ausprägungen

Ergänzend sollte die Kommission weiterhin konsequent gegen Sekundärrechtsverstöße im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens vorgehen, die in engem Zusammenhang mit Maßnahmen stehen, welche die Rechtsstaatlichkeit bedrohen.

Die erfolgreiche Klage gegen Ungarn¹⁰² anlässlich der Zwangspensionierung von Richtern, Staatsanwälten und Notaren verdeutlicht die Wirksamkeit dieser Vorgehensweise. Vor diesem Hintergrund überzeugt auch der im Verfahren Kommission ./. Polen¹⁰³ gerügte Verstoß gegen die RL 2006/54/EG. Dass bereits weit über einhundert Verfahren gegen Polen eingeleitet worden sind,¹⁰⁴ kann kein Argument gegen die Pflichterfüllung der Kommission sein. Schließlich sollte auch über die Einleitung von Parteiverbotsverfahren nachgedacht werden.¹⁰⁵

f) Weitere Ansätze

aa) Stärkung des EuGH

Albrecht Weber hat sich, basierend auf der Authentizität der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft, nicht nur für eine – zustimmungswürdige¹⁰⁶ – „justiziable Verfassungsaufsicht“ des EuGH ausgesprochen,¹⁰⁷ sondern mit Blick auf die Präventivprozedur den Reformvor-

schlag unterbreitet, Art. 7 I EUV mittels Implementierung eines EuGH-Gutachtenverfahrens zu modifizieren.¹⁰⁸

Die Stärkung des EuGH im Rahmen des Warnverfahrens als Strategie zur Verbesserung der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips kann nicht überzeugen. Erstens ist eine Modifizierung des Art. 7 I EUV ausschließlich im Wege des ordentlichen Änderungsverfahrens zulässig. Dies folgt *e contrario* aus dem Wortlaut von Art. 48 VI UAbs. 1 EUV, der eine Variierung kraft des vereinfachten Änderungsverfahrens nur für die Bestimmungen des dritten Teils des AEUV vorsieht. Es ist aber zweifelhaft, ob das Einstimmigkeitserfordernis¹⁰⁹ erfüllt werden könnte. Dies dürfte kaum im Interesse jener Länder liegen, die letztlich Anlass der Aktivierung des Inventars von Art. 7 EUV werden.

Zweitens würde auch die Einbettung eines Gutachtenverfahrens zu keiner Änderung der Rechtsfolge des Art. 7 I EUV führen, es bliebe bei einer bloßen Anprangerwirkung. Den Rechtsfolgen kommt aber als „Stellschraube“ für die Wirkungskraft einer Regelung einiges Gewicht zu, wie der Fall Polen belegt.¹¹⁰ Drittens würde selbst im nicht absehbaren Falle einer erfolgreichen Umsetzung dieses Reformvorschlages das Rechtsstaatsverfahren der Kommission nicht gänzlich obsolet,¹¹¹ da der strukturierte Dialog notwendig ist, um die Rechtsstaatlichkeit auch außerhalb der rechtlich verbindlichen Varianten zu stärken und einen Rahmen für fachlich fundierte Gespräche zu schaffen.

bb) Mitwirkung der Europäischen Grundrechteagentur

Die Europäische Grundrechteagentur (FRA) sollte weiterhin, in Ermangelung hoheitlicher Kompetenzen,¹¹² eine die Rechtsstaatlichkeit fördernde Rolle einnehmen. Die Unterstützung von Rechtsträgern beim „Zugang zur Justiz“¹¹³ ist mit Blick auf die individualrechtlichen Implikationen der Rechtsstaatlichkeit¹¹⁴ anzuerkennen.

Christian Calliess hat im Rahmen der Debatte um die Zukunft der EU das Szenario vier „weniger, aber

⁹⁹ Vgl. Piepier, in: Dausies/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. I, Abschn. B.I. Rn. 115, Stand: Februar 2018.

¹⁰⁰ Siehe Fn. 94.

¹⁰¹ *Hatje*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 51 GRC Rn. 21.

¹⁰² EuGH vom 06.11.2012, Rs. C-286-12.

¹⁰³ Pressemitteilung der EK vom 20.12.2017, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_de.htm (18.10.2018).

¹⁰⁴ *Kirchner*, SZ vom 21.07.2017, „Ohne Rechtsstaat ist alles nichts“, S. 6.

¹⁰⁵ Vgl. Art. 10 III, IV VO (EU) Nr. 1141/2014, der u. a. die Kommission berechtigt.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die Ausführungen zu „Das Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 2 EUV“.

¹⁰⁷ Siehe Fn. 87.

¹⁰⁸ *Weber*, DÖV 2017, 741 (748); Andere Reformakzente setzend: *Cromme*, Eine Perspektive für das Verfassungsrecht der EU: auch eine Perspektive für die spätere Wiederannäherung von Großbritannien, EuR 2017, 206 (219).

¹⁰⁹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert EUV/AEUV Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 48 Rn. 6.

¹¹⁰ *Kirchner*, SZ vom 21.07.2017, „Ohne Rechtsstaat ist alles nichts“, S. 6.

¹¹¹ So aber: *Weber*, DÖV 2017, 741 (748).

¹¹² *von Bogdandy/von Bernstorff*, Die Europäische Agentur für Grundrechte in der europäischen Menschenrechtsarchitektur und ihre Fortentwicklung durch den Vertrag von Lissabon, EuR 2010, 141 (151).

¹¹³ Internetseite der FRA, <http://fra.europa.eu/de/theme/zugang-zur-justiz> (26.03.2018).

¹¹⁴ Vgl. etwa Art. 47 GRC.

effizienter¹¹⁵ am Beispiel der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde präzisiert, die mit Sanktionsinstrumenten ausgestattet ist und damit einen wirklichen Beitrag zur kooperativen Rechtsdurchsetzung leisten könne.¹¹⁶ Überträgt man diesen Gedanken auf die FRA, könnte diese ebenfalls mit Zwangsbefugnissen ausgestattet werden, um justiziellen Rechten mehr Nachdruck zu verleihen.

Gegen diese Kompetenzerweiterung spricht indes der Subsidiaritätsgrundsatz und der fehlende Wille der Mitgliedstaaten, die FRA zu stärken. Aber auch dieser Frage ungeachtet leistet die FRA einen wichtigen Beitrag zur unionalen Grundrechtssicherung, die eng mit der Rechtsstaatlichkeit verknüpft ist und daher rechtsstaatliche Strukturen positiv beeinflusst.

cc) Neuordnung der Kohäsionspolitik

Schließlich steht die Kürzung von finanziellen Zuwendungen der EU-Institutionen zur Debatte. Mit Blick auf die Republik Polen hat sich das Kabinett Merkel III für eine Überprüfung von Fördergeldern ausgesprochen.¹¹⁷ Die Kommission empfahl dem Rat, öffentlich auf den Zusammenhang zwischen Investor-Rechtsunsicherheit und der Bedrohung des Rechtsstaatsprinzips hinzuweisen.¹¹⁸ Dieses Vorgehen wurde von *Dietmar Nickel* kritisch bewertet: Die Europäische Kommission zeige allzu streng ihre „Folterwerkzeuge“ und trage dem Einstimmigkeitserfordernis des Finanzrahmens (Art. 312 AEUV) nicht hinreichend Rechnung.¹¹⁹

Angesichts rechtsstaatlicher Fehlentwicklungen ist ein behutsames Überdenken der Kohäsionspolitik adäquat. Wenn das Wertefundament der EU mit tiefgreifenden Verfassungsreformen torpediert wird, kann und muss – unter Wahrung des Solidaritätsprinzips – eine Debatte über finanzielle Folgen möglich sein.

IV. Schlussbetrachtung

Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* hat es zutreffend konturiert: Die Rechtsstaatlichkeit ist „keine Option. Sie ist Pflicht.“¹²⁰ Die Entstehungsgeschichte der Verträge verdeutlicht ihre essentielle Bedeutung für die

¹¹⁵ Weißbuch der EK vom 01.03.2017, S. 22f., http://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf (06.11.2018).

¹¹⁶ *Calliess*, NVwZ 2018, 1 (5).

¹¹⁷ Stellungnahme der Bundesregierung zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020 vom 20.06.2017, Nr. 34, <http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/06/170511-Stellungnahme-BReg-zu-künftiger-Kohäsionspolitik-final.pdf> (18.10.2018)

¹¹⁸ Empfehlung des Rates COM (2017) 520 final vom 22.05.2017, Nr. 14.

¹¹⁹ *Nickel*, EuR 2017, 663 (675).

¹²⁰ *Juncker*, Rede zur Lage der Union vom 13.09.2017, http://ec.europa.eu/germany/news/20170913-juncker-rede-zur-lage-der-union-2017_de (18.10.2018).

Grundlagen der EU, die sich gerade in der Polykrise am Leitbild der Rechtsgemeinschaft orientieren sollte. Die Situationen in Ungarn und in Polen veranschaulichen, dass die Union den Menschen ihre Vorteile, auch ihre Werte und insbesondere die Errungenschaft der Rechtsstaatlichkeit überzeugender vermitteln muss und ihre demokratischen Defizite selbstkritisch reflektieren sollte. Sie führt aber ebenso zu Kontroll- und Durchsetzungsnotwendigkeiten. Der EU-Rahmen hat in Polen nicht die erhofften Ergebnisse bewirkt. Dennoch bleibt der strukturierte Dialog ein wichtiges sanftes Mittel, das mithilfe des EU-Mechanismus auf eine fundiertere fachliche Grundlage gestellt werden sollte. Das Warnverfahren vermag es trotz seiner „Anprangerfunktion“ nicht, einen gehaltvollen Beitrag für die Wertesicherung zu leisten, sodass Reformbedarf zwar besteht, angesichts der aktuellen politischen Lage aber nicht realisierbar sein dürfte. Letzteres gilt auch für den Sanktionsmechanismus, der trotz erheblicher Rechtsfolgen für bestimmte Regierungen wenig alarmierend erscheinen wird und doch als *ultima ratio* sinnvoll bleibt. Daher sollte die Kommission weiterhin behutsam und konsequent gegen spezifische Verstöße im Wege der Aufsichtsklage vorgehen, die in einem engen Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsprinzip stehen und soweit möglich von der Figur des einstweiligen Rechtsschutzes Gebrauch machen. Die Kommission sollte zudem ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen wegen Verstoßes gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit des Art. 2 EUV einleiten. Die jüngste Judikatur verdeutlicht, dass der EuGH auf diese Klage vorbereitet wäre. Materiell-rechtlich erscheint eine Rüge von Verletzungen der Grundrechtecharta und allgemeiner Rechtsgrundsätze in Polen aufgrund besonderer Geltungsbeschränkungen nicht zielführend, während diese Option mit Blick auf Ungarn denkbar bleibt. Die Europäische Grundrechteagentur sollte weiterhin Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zu ihren justiziellen Rechten verhelfen, die eng mit der Rechtsstaatlichkeit verbunden sind; eine Neuordnung der Kohäsionspolitik *a priori* auszuschließen ist der falsche Weg. Nach alledem ist das Eintreten für den Wert der Rechtsstaatlichkeit aber auch die Verantwortung der Zivilgesellschaft in Europa. Es bleibt zu hoffen, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sich vermehrt bewusst darüber werden, dass, wie es der ehemalige Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland *Joachim Gauck* einmal formuliert hat, der Rechtsstaat „gepflegt und fortentwickelt“¹²¹ werden muss.

¹²¹ *Gauck*, Rede zum 70. Deutschen Juristentag vom 16.09.2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/09/140916-Juristentag.html> (18.10.2018).