

# Das Rechtsstaatlichkeitsprinzip – national – europäisch – international



# **„In Vielfalt geeint“: Anforderungen an die EU als zur Rechtsgemeinschaft verbundene Staaten**

*Rudolf Streinz*

## **Abstract Deutsch**

Gemäß dem Leitspruch „In Vielfalt geeint“ ist Einheit in Vielfalt Kennzeichen der Europäischen Union. Dies lässt nationale Besonderheiten zu, die die Union gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV als jeweilige nationale Identität auch achtet, verlangt aber die Beachtung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und vor allem der in Artikel 2 EUV als gemeinsam deklarierten Werte der Union. Denn das Recht ist Basis der Union als Rechtsgemeinschaft. Rechtsstaatlichkeit ist unverzichtbare Grundlage des gegenseitigen Vertrauens und verlangt richterliche Unabhängigkeit gegenüber der Legislative und der Exekutive als den von der Judikative zu kontrollierenden Gewalten. Zu deren Sicherung kommen neben dem wenig effektiven Verfahren gemäß Art. 7 EUV das Vorabentscheidungsverfahren und vor allem das mit Sanktionen verbundene Vertragsverletzungsverfahren in Betracht. Eine Integrationsgemeinschaft fordert zwingend die Beschränkung eigener politischer Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten und deren Akzeptanz. Daher ist die Wahrung des richtigen Maßes zwischen Integration und verbliebener nationaler Kompetenz ebenso eine ständige Aufgabe wie die Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit.

## **Abstract English**

According to the motto “United in diversity”, unity in diversity is a hallmark of the European Union. This allows for national peculiarities which the Union shall respect as national identities of the Member States pursuant to Art. 4 (2) TEU. This, however, requires compliance with Union law and, above all, with the values declared to be common to the Member States in Art. 2 TEU, as the Union is a legal community. The rule of law is an indispensable basis of mutual trust and requires judicial independence from the legislature and the executive as the powers to be controlled by the judiciary. To ensure judicial independence, the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU) and, above all, the infringement procedure (Art. 258 TFEU) associated with sanctions (Art. 260 TFEU) need to be considered, in addition to the less than effective procedure according to Art. 7 TEU. An integration community demands that its Member States restrict their own freedom of policymaking and accept these restrictions. Therefore, maintaining the right balance between integration and remaining national competences of the Member States is an ongoing task as is ensuring the rule of law.

## **1. Problemstellung: Aktuelle Elemente der „Polykrise“ der EU**

„In Vielfalt geeint“. So lautet der Leitspruch, den Art. I-8 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (EVV) vom 29.10.2004<sup>1</sup> über „Die Symbole der Union“ vorsah. Wenngleich der Verfassungsvertrag an den Referenden in Frankreich und den Niederlanden scheiterte und diese Bestimmung nicht in den Vertrag von Lissabon vom

---

1 ABl. 2004 Nr. C 310/1.

13.12.2009 übernommen wurde, ist die Einheit in Vielfalt prägendes Kennzeichen der Union. Sie ist zugleich Vorzug und Problem der Europäischen Union. Vorzug deshalb, weil sie nationale Besonderheiten zulässt. So ermöglicht z.B. das vor allem an Beispielen des Lebensmittelrechts mit den grundlegenden Urteilen Dassonville<sup>2</sup> und Cassis de Dijon<sup>3</sup> entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, auf einen „europäischen Einheitsbrei“ zu verzichten und sich auf die Harmonisierung grundlegender Fragen des Gesundheitsschutzes und des Verbraucherschutzes zu beschränken<sup>4</sup>. Problem deshalb, weil in wichtigen Fragen, die letztlich nur europäisch gelöst werden können, die Einigkeit fehlt. Während im Falle des „Brexit“ als einem aktuellen Element der vom damaligen Kommissionspräsidenten Jean Claude Juncker konstatierten „Polykrise“ der Europäischen Union<sup>5</sup> trotz gegenteiliger Versuche des Vereinigten Königreichs, an durchaus bestehende unterschiedliche Interessen der EU-Mitgliedstaaten anzuknüpfen, bislang die Europäische Union eine einheitliche Linie verfolgt<sup>6</sup>, scheitern Lösungsversuche bei anderen Elementen der „Polykrise“ an der fehlenden Einigkeit. Aktuell gebliebenes Beispiel ist die Flüchtlingspolitik<sup>7</sup>. Hier zeigt sich, dass in einem sensiblen Bereich selbst das für die Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bestehende Mehrheitsprinzip (Art. 78 Abs. 2 AEUV sieht für die dort genannten Maßnahmen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und damit die qualifizierte Mehrheit im Rat vor) nicht hilft, wenn die überstimmten Staaten Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)<sup>8</sup> nicht befolgen. Dies offenbart generell das Problem von Mehrheitsbeschlüssen in sensiblen Fragen und betrafte auch die Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur Verteidigungspolitik. Somit behilft man sich mit der verstärkten Zusammenarbeit, z.B. der von immerhin 25 Mitgliedstaaten vereinbarten Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO)<sup>9</sup>. „Wer mehr will, tut mehr“ ist auch eines der von der EU-Kommission präsentierten Szenarien im Weißbuch zur Zukunft Europas<sup>10</sup>. Es begründet zwar Einheit im kleineren Kreis von mindestens neun Mitglied-

2 EuGH, Rs. 8/74, ECLI:EU:C:1974:82.

3 EuGH, Rs. 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

4 Vgl. zu diesem Ansatz der „neuen Strategie“ Rudolf Streinz, in: Rudolf Streinz/Markus Kraus (Hrsg.), Lebensmittelrechts-Handbuch, Loseblatt 41. EL 2020, III.C, Rn. 116–117a.

5 Jean Claude Juncker, Rede vom 21.6.2016 in Athen, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_16\\_2293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_16_2293).

6 Siehe zum „Brexit“ z.B. die Beiträge in Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel (Hrsg.), Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen, 2. Aufl. 2020.

7 Die Aufnahme der vor der russischen Aggression aus der Ukraine Geflüchteten, insbesondere durch sonst restriktive Nachbarstaaten wie Polen, aber auch darüber hinaus, ist ein Sonderfall.

8 EuGH, Rs. C-643/15 und C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631 – Slowakei und Ungarn/Rat gegen Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates. S. dazu Matthias Ruffert, JuS 2018, 303: Verteilungsquoten für Flüchtlinge.

9 Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11.12.2017 (ABl 2017 Nr. L 331/57. Nicht beteiligt haben sich Dänemark, Malta und das mittlerweile aus der EU ausgetretene Vereinigte Königreich.

10 EU-Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM (2017)2025 vom 1.3.2017.

staaten, schafft aber zugleich eine neue Vielfalt zwischen den beteiligten und den außenstehenden Mitgliedstaaten und erfordert eine Abstimmung zwischen beidem. Dieses Europa mehrerer Geschwindigkeiten haben wir auch in der Europäischen Währungsunion, deren Probleme ungeachtet mancher Erfolge des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) keineswegs gelöst sind und für die die Corona-Pandemie neue Herausforderungen mit sich bringt, deren Lösung, wie der „Gipfel“ des Europäischen Rates im Juli 2020<sup>11</sup> gezeigt hat, die Überwindung von kontroversen Positionen, die durchaus ihre Berechtigung haben, nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat, sondern auch zwischen diesen und dem Europäischen Parlament verlangt.

Von den aktuellen Problemen der Europäischen Union soll hier eines intensiver behandelt werden, nämlich die Frage, ob und welche Unterschiede in den Mitgliedstaaten die Union als Wertegemeinschaft verträgt und gegebenenfalls vertragen muss, um als Integrationsgemeinschaft die notwendige Akzeptanz durch die und in den Mitgliedstaaten zu erfahren und zu bewahren<sup>12</sup>. Das Ziel „einer immer engeren Union der Völker Europas“, der „ever closer Union“, das Art. 1 Abs. 2 EUV festhält, sollte nach den Vorstellungen des britischen Premiers Cameron, der das Referendum in der Erwartung eines Votums für den Verbleib („remain“) in der EU und der Beruhigung der EU-Kritiker bis EU-Gegner in der eigenen Partei angesetzt hatte, gestrichen werden. Dies würde eine Vertragsänderung erfordern und war daher in dieser Form – anders als manche anderen Forderungen oder Anregungen Camerons – so nicht realistisch. Auch nach dem erfolgten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU nach Ablauf der Übergangszeit am 31.12.2020<sup>13</sup> bleibt die Frage, wie eng die Union sein soll, d. h. wieviel Europa brauchen wir und wollen wir und wieviel Europa, notwendig verbunden mit der Beschränkung eigener, nationaler politischer Gestaltungsfreiheit vertragen wir, von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV achtet die Union gegenüber den Mitgliedstaaten „ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Diese mitgliedstaatlichen Strukturen müssen aber mit den in Art. 2 Satz 1 EUV genannten Werten, auf die sich die Union gründet, nämlich „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokra-

11 Dok. EUCO 10/20. Zur Einigung über den neuen EU-Eigenmittelbeschluss und das Programm „Next Generation EU“ und mögliche Folgen siehe unten 8.

12 Vgl. dazu auch *Rudolf Streinz*, Europa auf dem Prüfstand, in: Thomas Mayer (Hrsg.), *Das Prinzip Europa. Anspruch & Weg*, 31. Europäische Notarentage 2019, 2020, S. 25 (32 f.); *ders.*, Principles and Values in the European Union, in: Armin Hatje/Lubos Tichý (Hrsg.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, Beiheft Europarecht 1/2018, 9 (20). Zu Unterschieden in den Mitgliedstaaten vgl. Gilbert Gornig/Peter Hilpold (Hrsg.), *Europas Grundrechte auf dem Prüfstand* unter besonderer Berücksichtigung der Länder Mittel- und Osteuropas, 2021.

13 Das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vom 24.12.2020 (ABl. 2020 L 444) trat am 1.1.2021 vorläufig und nach Zustimmung auch des Europäischen Parlaments am 28.2.2021 endgültig in Kraft. Es bereitet – wie erwartet – bereits jetzt Probleme, vgl. dazu *Reinhard Priebe*, EuZW 2021, 89. Überblick über das Abkommen bei *Michael Hördt/Leander Hornung/Kilian O’Brien*, EuZW 2021, 430 (432 ff.).

tie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“, dauerhaft vereinbar sein. Diese Werte sind gemäß Art. 2 Satz 2 EUV allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Daran bestehen angesichts von Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten derartige Zweifel, dass sich die EU-Kommission zur Initiierung eines „Rechtsstaatsdialogs“ und, nachdem sich dieser als ineffektiv erwies, zu Vertragsverletzungsverfahren und zur Einleitung von Verfahren gemäß Art. 7 EUV veranlasst sah. Besonders problematisch ist die Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit als Kernelement einer auf Gewaltenteilung beruhenden Rechtsstaatlichkeit. Denn das Recht ist die Grundlage der Europäischen Union und die Rechtsstaatlichkeit ist die Basis des für die Union unerlässlichen gegenseitigen Vertrauens.

## 2. Das Recht als Grundlage der EU

Die Europäische Union beruht wie bereits die Europäischen Gemeinschaften auf völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten. Diese sind zwar nach wie vor die „Herren der Verträge“, wie die Bestimmung zu deren Änderung (Art. 48 EUV) zeigt, und was nicht zuletzt die Möglichkeit, aus der EU auszutreten (Art. 50 EUV) bestätigt. Solange Staaten allerdings der Europäischen Union angehören, sind sie nicht nur an das mit den Gründungsverträgen und deren Änderungen geschaffene Primärrecht, der „Verfassung“<sup>14</sup> der Europäischen Union, sondern auch an das aufgrund der von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragenen Hoheitsrechte geschaffene Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Art. 288 AEUV) und auch an die Urteile des für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zuständigen EuGH (Art. 19 Abs. 1 EUV) gebunden. Allerdings müssen sich auch die Organe der EU innerhalb der ihnen übertragenen Hoheitsrechte bewegen. Ob dies der Fall ist, kann zu Streitfragen, nicht nur, aber insbesondere zwischen nationalen Verfassungsgerichten und dem EuGH führen, die durch gegenseitige Rücksichtnahme zu vermeiden und gegebenenfalls zu entschärfen sind. Die Europäische Union versteht sich, wie bereits die Europäischen Gemeinschaft<sup>15</sup>, als „Rechtsgemeinschaft“ bzw. „Rechtsunion“ und kann nur als solche bestehen<sup>16</sup>. Dies hat der EuGH bereits zur EWG hervorgehoben<sup>17</sup> und zur Europäi-

14 So bereits EuGH, Rs. 294/83 – Les Verts/Europäisches Parlament, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23 zum EWG-Vertrag.

15 Vgl. bereits *Walter Hallstein*, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft. Europäische Reden, hrsg. von Thomas Oppermann, 1979, S. 341 ff.; *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 51 ff.

16 Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Festschrift für Detlef Merten, 2007, S. 395 (396 f.).

17 EuGH, Rs. 294/83 – Les Verts/Europäisches Parlament, ECLI:EU:C:1986:166, Rn. 23: „daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“ Ferner z.B. EuGH, Gutachten 1/91 (EWR I), ECLI:EU:C:1991:490, Rn. 21.

schen Union bekräftigt<sup>18</sup>. Im grundlegenden Urteil *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, dessen Ausgangsfall zwar Gehaltskürzungen für Richter des portugiesischen Rechnungshofs (Tribunal de Contas) betraf – die im Rahmen einer allgemeinen Gehaltskürzung für den öffentlichen Dienst erfolgte, das aber grundlegende Aussagen anlässlich Maßnahmen der polnischen Regierung traf, stellte der EuGH den Zusammenhang mit den in Art. 2 EUV genannten Werten der EU und insbesondere die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für die Rechtsstaatlichkeit als grundlegenden Wert der EU als „Rechtsunion“ klar<sup>19</sup>.

### 3. Die EU als Wertegemeinschaft

Art. 2 EUV übernimmt die in Art. 6 Abs. 1 EUV a.F. genannten gemeinsamen „Grundsätze“ und erklärt sie und ergänzend die Menschenwürde, Gleichheit und Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, zu „Werten“, auf die sich die Union „gründet“ (Satz 1) und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Satz 2). Diese Formulierung „schwankt zwischen (wunscheleiteter) Deskription und Präskription“<sup>20</sup>. Das insoweit gegenüber den Mitgliedstaaten präskriptive Element wird deutlich in Art. 49 Abs. 1 EUV, wonach die Achtung und der Einsatz für die Förderung dieser Werte Voraussetzung dafür ist, dass ein Staat die Aufnahme in die EU beantragen kann, sowie in Art. 7 Abs. 1 EUV, der bei der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ (Abs. 1) bzw. einer festgestellten schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ (Abs. 2) der in Artikel 2 genannten Werte die Einleitung bzw. Fortsetzung eines Sanktionsverfahrens bis hin zur Aussetzung von Rechten, einschließlich des Stimmrechts im Rat (Abs. 3) vorsieht. Wegen dieses präskriptiven Elements wird Art. 2 EUV auch als Homogenitätsklausel („homogeneity“) bezeichnet<sup>21</sup>. Die rechtliche Qualifikation und deren Folgen sind allerdings strittig<sup>22</sup>. Der EuGH hat Art. 2 EUV dadurch justiziabel gemacht, dass er in Art. 19 EUV eine Konkretisierung des Wertes der in Art. 2 EUV proklamierten Rechtsstaatlichkeit mit Folgen für die nationalen Gerichte sah<sup>23</sup>.

18 EuGH (GK), Rs. C-64/16 – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 31: „Die Union ist eine Rechtsunion“.

19 EuGH (Fn. 18), Rn. 32. Siehe dazu die Urteilsanalyse von *Rudolf Streinz*, *Europarecht: Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit*, JuS 2018, 1016 (1016 ff.).

20 *Matthias Pechstein*, in: *Rudolf Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV. Kommentar*, 3. Aufl. 2018, Art. 2 EUV, Rn. 1.

21 *Christian Calliess*, in: *Christian Calliess/Matthias Ruffert*, *EUV/AEUV Kommentar*, 6. Aufl. 2021, Art. 2 EUV, Rn. 7; *Stelio Mangiameli*, *The Union's Homogeneity and its Values in the Treaty on European Union*, in: *Hermann-Josef-Blanke/Stelio Mangiameli* (Hrsg.), *The European Union after Lisbon*, 2012, S. 21 ff.

22 Vgl. dazu z.B. *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, in: *Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* Loseblatt, EL 70/2020, Art. 2 EUV, Rn. 40, 46 ff.

23 EuGH (Fn. 18), Rn. 32: „Art. 19 EUV, mit dem der Wert der in Art. 2 EUV proklamierten Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, überträgt die Aufgabe, in der Rechtsordnung der Union die gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, nicht nur dem Gerichtshof, son-

## 4. Rechtsstaatlichkeit als Basis des gegenseitigen Vertrauens

Eine Rechtsgemeinschaft wie die EU basiert auf gegenseitigem Vertrauen, dass die Mitgliedstaaten sich an das vereinbarte Recht, das in den Verträgen geregelte Primärrecht und auf das auf die Ermächtigungen in den Verträgen gestützte Sekundärrecht (vgl. Art. 288 AEUV) halten und diesem im innerstaatlichen Bereich Geltung verschaffen. Dazu müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV). Gegenseitiges Vertrauen ist Grundlage für das mit den Grundfreiheiten verbundene Prinzip der gegenseitigen Anerkennung<sup>24</sup>. Gegenseitiges Vertrauen und ein Verhalten und Zustände, die dieses ermöglichen und rechtfertigen, sind unerlässlich für so sensible Bereiche wie die Überstellung an die nach der Dublin-Verordnung für Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaaten und die Überstellung an einen Mitgliedstaat aufgrund eines von diesem erlassenen Europäischen Haftbefehls<sup>25</sup>.

## 5. Aktuelle Probleme

Im konkreten Fall der Einschränkung der Überstellung aufgrund eines Europäischen Haftbefehls war das Problem, ob dem Betroffenen in Polen aufgrund erheblicher Zweifel an der dortigen richterlichen Unabhängigkeit das notwendige faire Verfahren gewährleistet ist. Damit ist eines der aktuellen Probleme angesprochen, nämlich die Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch verschiedene Maßnahmen der 2015 eingeleiteten und seither fortgesetzten Justizreform der derzeitigen, von der Partei PiS getragenen polnischen Regierung. Über diese Maßnahmen und die dagegen seitens der EU-Kommission, insbesondere durch Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV), und durch Vorlageverfahren polnischer Gerichte zum EuGH ergriffenen bzw. angestrebten Maßnahmen informiert das Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen<sup>26</sup> als Bestandteil des Berichts der Kom-

---

den auch den nationalen Gerichten. Die nationalen Gerichte erfüllen dabei in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof eine Aufgabe, die ihnen gemeinsam übertragen ist, um die Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der Verträge zu sichern ... Damit in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ein wirksamer Rechtsschutz gewährleistet ist, müssen sie die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV), d.h. ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, mit dem in diesen Bereichen eine wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist“.

24 Grundlegend EuGH (Fn. 3), Rn. 8. Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 1005 ff.

25 Dies verdeutlicht das Urteil des EuGH über die Grenzen der Überstellungspflicht auf Vorlage des irischen High Court hinsichtlich eines polnischen Europäischen Haftbefehls, EuGH (GK), Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – Minister of Justice and Equality/LM. Siehe dazu *Mehrdad Payandeh*, JuS 2018, 919.

26 Dok. SWD(2020)320 final, S. 1–9.



mission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union<sup>27</sup>. Zuletzt hat der EuGH aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens Polen wegen Verstößen seiner Justizreform, hier die Besetzung und Funktion der geschaffenen Disziplinarkammer, gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV sowie gegen Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV verurteilt<sup>28</sup>.

Mögliche Defizite sprechen die Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten an<sup>29</sup>. Für die fortbestehende Mitgliedschaft eines Staates in der Europäischen Union problematisch wird es aber dann, wenn die Defizite vorwiegend herbeigeführt werden und „systemisch“ sind und Werte der Union im Kern betreffen. Dies trifft, wie das letzte Urteil des EuGH zeigt, offensichtlich auf das Justizsystem in Polen zu, da hier die Unabhängigkeit der Gerichte und auch das Zusammenwirken mit dem EuGH beseitigt wird. Ansätze von solchen systemischen Defiziten sieht auch der Länderbericht zu Ungarn. Dort wirken bewusst herbeigeführte Gefährdungen der richterlichen Unabhängigkeit, effektiver Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung unabhängiger Medien zusammen<sup>30</sup>. Zudem erklärt der Ministerpräsident Orban eine „illiberalen Demokratie“ zum Staatsziel<sup>31</sup>. Probleme bereitet die Sicherstellung richterlicher Unabhängigkeit und effektiver Korruptionsbekämpfung auch in Rumänien<sup>32</sup>. In diesen Fällen stellt sich die Frage nach effektiven Verfahren zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit.

## 6. Verfahren zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit

### 6.1. Sanktionsverfahren gemäß Art. 7 EUV

Das durch den Amsterdamer Vertrag eingeführte und durch den Vertrag von Lissabon im Wesentlichen übernommene Verfahren gemäß Art. 7 EUV sieht bei schwerwiegender systemischer Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat Sanktionen bis hin zum Entzug des Stimmrechts vor. Es wurde daher

27 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Dok. COM(2020)580 final.

28 EuGH (GK), Rs. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – Kommission/Polen. Zuvor war dazu bereits eine einstweilige Anordnung ergangen, mit der die Aussetzung der Tätigkeit der Disziplinarkammer angeordnet wurde, EuGH (GK), Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – Kommission/Polen. Siehe dazu unten 6.2.

29 Vgl. die Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland (Dok. SWD [2020]304 final) und in Tschechien (Dok. SWD[2020]302 final).

30 Vgl. das Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Dok SWD(2020) 316 final, S. 1 ff.

31 Vgl. dazu *Gábor Halmai*, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Verfassungskrisen in der Europäischen Union*, 2018, S. 85.

32 Vgl. das Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, Dok SWD(2020) 322 final. Hier wie in Bulgarien begleitet seit dem 2007 erfolgten Beitritt die Kommission die Reformen in den Bereichen Justiz und Korruptionsbekämpfung im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM).

vom früheren Präsidenten der EU-Kommission Barroso als „nuclear option“ bezeichnet<sup>33</sup>, erweist sich aber eher als Papiertiger. Grund dafür ist, dass dieses politische Verfahren, bei dem sowohl seine Einleitung als auch die Feststellung einer Gefahr bzw. Verletzung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Entscheidung über Sanktionen im Ermessen der zur Entscheidung berufenen Organe liegt<sup>34</sup> und das nur hinsichtlich der Einhaltung der Verfahrensbestimmungen der Kontrolle durch den EuGH unterliegt (Art. 269 AEUV)<sup>35</sup>, sehr hohe Abstimmungsquoten vorsieht. So bedarf es bereits einer 4/5-Mehrheit im Rat für die Feststellung einer Gefahr. Dass für die Verhängung von Sanktionen ein Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit genügt, täuscht darüber hinweg, dass zuvor der Europäische Rat einstimmig eine Verletzung der Werte festgestellt haben muss. Selbstverständlich ist der betroffene Mitgliedstaat bei diesen Abstimmungen ausgeschlossen. Dies hindert aber nicht Bündnisse potentiell betroffener Staaten auf Gegenseitigkeit, im Notfall dagegen zu stimmen bzw. ein Veto einzulegen. Dem könnte nur durch die gleichzeitige Eröffnung von Verfahren gegen beide betroffenen Staaten begegnet werden, wofür allerdings zusätzlich beide Verfahren verbunden werden müssten, was die Verträge nicht vorsehen<sup>36</sup>. Die mangelnde Effektivität zeigt sich im schleppenden Fortgang der von der EU-Kommission 2017 gegen Polen<sup>37</sup> und vom Europäischen Parlament 2018 gegen Ungarn<sup>38</sup> initiierten Verfahren.

## 6.2. Vertragsverletzungsverfahren

Die EU-Kommission hat daher zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) gegen Polen<sup>39</sup> und gegen Ungarn eingeleitet. Diese können sich seit dem Vertrag von Maastricht dadurch als effektiv erweisen, dass bei Nichtbefolgung eines Urteils des EuGH eben wegen dieser Vertragsverletzung ein weiteres Verfahren eingeleitet werden kann, das gegebenenfalls mit der Verhängung eines Zwangsgelds oder bzw. und eines Pauschalbetrags zur Durchsetzung des Urteils enden kann (Art. 260 Abs. 2 AEUV). Der EuGH sieht selbst die „Sensibilität“ von Verfahren, die die fehlende Unabhängigkeit von Gerichten beanstan-

33 EU-Kommission, State of the Union address v. 11.9.2013.

34 *Mehrdad Payandeh*, Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip, JuS 2021, 481 (487 f.).

35 Vgl. dazu *Matthias Pechstein*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 7 EUV, Rn. 12.

36 Für Unbeachtlichkeit eines wechselseitigen Vetos in analoger Anwendung der Stimmrechtsaussetzung gemäß Art. 354 AEUV *Oliver Mader*, Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law 11 (2019), 133 (164).

37 Vorschlag der Kommission vom 20.12.2017, COM (2017)835 final.

38 Entschließung vom 12.9.2018. Die dagegen von Ungarn erhobene Klage wurde vom EuGH, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/Europäisches Parlament abgewiesen.

39 Übersicht über die gegen Polen insoweit eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren in Pressemitteilung der Kommission vom 31.3.2021.

den, da die Gerichtsorganisation an sich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt<sup>40</sup>. Er hat daher im jüngst entschiedenen Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen den Antrag der Kommission auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren abgelehnt, aber eine einstweilige Anordnung erlassen<sup>41</sup> und den Fall vorrangig behandelt<sup>42</sup>. In der Hauptsache hat der Gerichtshof Verstöße Polens gegen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV festgestellt. Gemäß Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Bei der Auslegung von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV sind Art. 2 EUV, der u.a. die Rechtsstaatlichkeit und damit die richterliche Unabhängigkeit als zentrales Element fordert, und Art. 47 GRCh, der das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht garantiert, gebührend zu berücksichtigen. Die Beschränkung auf die vom Unionsrecht erfassten Bereiche entbindet nicht davon, generell für ein unabhängiges Gerichtssystem zu sorgen. Insoweit hat der EuGH in Polen zutreffend systemische Mängel festgestellt<sup>43</sup>. Angesichts des Gesamtkontexts der umfassenden Justizreform in Polen, insbesondere aufgrund von Faktoren im Zusammenhang mit der Schaffung der Disziplinarkammer, bietet diese nicht alle Garantien für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter. Diese sind insbesondere nicht unempfindlich für unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme durch die polnische Legislative und Exekutive. Dazu gehört, dass das Verfahren zur Ernennung der Richter am Obersten Gerichtshof, einschließlich der Mitglieder der Disziplinarkammer, wesentlich durch den Landesjustizrat als einem Organ bestimmt wird, das von der polnischen Exekutive und Legislative wesentlich umgebildet wurde und dessen Unabhängigkeit zu berechtigten Zweifeln Anlass geben kann. Die Einstufung des Inhalts von Gerichtsentscheidungen als Disziplinarvergehen kann zur politischen Kontrolle von Gerichtsentscheidungen oder zur Ausübung von Druck auf Richter eingesetzt werden, um ihre Entscheidungen zu beeinflussen und die Unabhängigkeit der betreffenden Gerichte zu beeinträchtigen. Disziplinarsachen gegen Richter müssen innerhalb angemessener Frist und unter Achtung ihrer Verteidigungsrechte entschieden werden<sup>44</sup>. Ein krasser Verstoß gegen Art. 267 Abs. 2 und 3 AEUV ist die Behinderung der Vorlageberechtigung und -pflicht durch Disziplinarverfahren, die bei Vorlagen polnischer Gerichte an den EuGH vorgesehen sind. Denn dadurch wird ihr durch nationales Recht nicht beschränkbares Recht aus Art. 267 Abs. 2 AEUV und gegebenenfalls, d.h. in Fällen des Art. 267 Abs. 3 AEUV, ihre Pflicht zur Anrufung des EuGH „und das System der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof be-

40 Deutlich EuGH, Rs. C-585/18 u.a., ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 75 – A.K. u.a. Vgl. dazu *Mehrdad Payandeh*, JuS 2020, 370.

41 EuGH, Rs. C-791/91 R, ECLI:EU:C:2020:277.

42 EuGH (GK), Rs. C-791/91, ECLI:EU:C:2021:596.

43 Zur Feststellung systemischer Mängel im Vertragsverletzungsverfahren vgl. *Payandeh* (Fn. 34), JuS 2021, 487 m.w.Nw. dort in Fn. 95.

44 Vgl. dazu die Zusammenfassung in der Pressemitteilung Nr. 130/21 der Kommission vom 15.7.2021.

einträchtigt, das durch die Verträge geschaffen wurde, um die einheitliche Auslegung und die volle Geltung des Unionsrechts zu gewährleisten“<sup>45</sup>.

Es bleibt abzuwarten, ob Polen – wie bisher Urteile des EuGH, die Zwangspensionierungen und Nachbesetzungen von Richtern für unionsrechtswidrig erklärt haben<sup>46</sup> – auch dieses Urteil des EuGH befolgt und die entsprechenden Gesetzesänderungen zurücknimmt. Die bisherigen Reaktionen der polnischen Regierung und vor allem das Urteil des (reformierten) Verfassungsgerichts, das die einstweilige Anordnung des EuGH hinsichtlich der Disziplinarkammer für verfassungswidrig erklärt hat<sup>47</sup>, erweckten insoweit Zweifel. Allerdings hat die polnische Regierung angekündigt, die Disziplinarkammer in ihrer jetzigen Form abzuschaffen. Gegebenenfalls müssten die Urteile des EuGH durch ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtbefolgung von Urteilen des EuGH und die Verhängung und Realisierung von Pauschalbetrag und/oder Zwangsgeld durchgesetzt werden (Art. 260 Abs. 2 AEUV)<sup>48</sup>.

### 6.3. Vorabentscheidungsverfahren

Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip und insbesondere die richterliche Unabhängigkeit wurden auch in einer Reihe von Vorabentscheidungsverfahren geltend gemacht<sup>49</sup>. Zwar legt der EuGH hier allein das Unionsrecht aus (vgl. Art. 267 Abs. 1 AEUV), wodurch aber mittelbar Auskunft über die Vereinbarkeit von nationalem Recht mit dem Unionsrecht gegeben wird<sup>50</sup>. Auf dieser Basis entscheidet das nationale Gericht den konkreten Fall, ist dabei aber an die Vorgaben des EuGH gebunden. Insoweit unterscheidet sich das Vorabentscheidungsverfahren vom Vertragsverletzungsverfahren und ist Letzteres effektiver, wenngleich schwerfälliger<sup>51</sup>.

### 6.4. Verfahren der Rechtsstaatlichkeits-Konditionalität

Da mangels Ausschlussmöglichkeit – Art. 50 EUV sieht allein den freiwilligen und letztlich selbstbestimmten Austritt aus der EU vor – allein finanzielle Sanktionen wirken, wurde diskutiert, ob und wie Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in den Mitglied-

45 Pressemitteilung (Fn. 44).

46 EuGH, Rs. C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021 (einstweilige Anordnung) und EuGH (GK), Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Vgl. dazu *Mehrdad Payandeh*, JuS 2019, 917.

47 Polnischer Verfassungsgerichtshof, Beschluss v. 14.7.2021. Vgl. dazu die Pressemitteilung der EU-Kommission vom 15.7.2021, EuZW 2021, 611.

48 Weil Polen der einstweiligen Anordnung des EuGH hinsichtlich der Disziplinarkammer vom 14.7.2021 nicht nachkam, verhängte der EuGH im vorläufigen Rechtsschutzverfahren am 27.10.2021 ein Zwangsgeld von 1 Million Euro pro Tag, EuGH C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.

49 Siehe z.B. EuGH (GK), Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A.B. u.a./Landesjustizrat Polens. Siehe dazu *Rudolf Streinz*, JuS 2021, 566.

50 *Payandeh* (Fn. 34), JuS 2021, 488. Generell dazu *Rudolf Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 705; *Ulrich Haltern*, Europarecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2017, Rn. 119 f.

51 Vgl. zu diesem Unterschied *Rudolf Streinz*, JuS 2020, 182 (183).

staaten mit finanziellen Sanktionen begegnet werden kann<sup>52</sup>. Der Vorschlag der Kommission zum Erlass einer entsprechenden Rechtsstaatlichkeitsverordnung<sup>53</sup> führte 2020 zu kontroversen Diskussionen im Rahmen der EU-Haushaltsverhandlungen und zur Drohung Polens und Ungarns, die Zustimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 und zum damit verbundenen Aufbaufonds „Next Generation EU“, mit dem 750 Milliarden Euro für die Bekämpfung der Folgen der Corona Krise – und letztlich wohl darüber hinaus – als Darlehen und Zuschüsse zur Verfügung gestellt werden, zu verweigern. Im November 2020 wurde mit der Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union<sup>54</sup> ein Kompromiss gefunden. Mit dem dadurch geschaffenen Konditionalitäts-Mechanismus können Zahlungen aus dem Haushalt der EU an einen Mitgliedstaat, der gegen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstößt, verweigert werden<sup>55</sup>. Diese Verordnung trat zwar am 1. 1. 2021 in Kraft, wird in ihrer Durchsetzung aber offenbar vom Europäischen Rat – der dafür gar keine Zuständigkeit besitzt – sabotiert<sup>56</sup>. Das Europäische Parlament will die Kommission durch eine Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) zur Aktivierung der Verordnung bewegen<sup>57</sup>.

## 6.5. Rechtsstaatlichkeits-Monitoring der EU-Kommission

Neben bislang praktizierten Monitoring-Instrumenten hat die EU-Kommission weitere Initiativen gestartet<sup>58</sup>. Dazu gehört insbesondere der 2020 erstmals erschienene jährlich vorgesehene Bericht über die Rechtsstaatlichkeit mit einzelnen Länderkapiteln zu allen 27 Mitgliedstaaten<sup>59</sup>.

## 6.6. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Außerhalb der EU, die trotz der Verpflichtung durch Art. 6 Abs. 2 EUV wegen der Blockade durch den EuGH<sup>60</sup> bislang der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht beigetreten ist, können Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip bei damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen, z.B. gegen das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK), durch (seltene) Staatenbeschwerden (Art. 33 EMRK)

52 Vgl. dazu *Payandeh* (Fn. 34), JuS 2021, 488 m.w.Nw.

53 Dok COM(2018)324 final.

54 VO (EU) 2020/2092 (Euratom), ABl. L 433 I/22.

55 Eingehend dazu *Oliver Mader*, Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, EuZW 2021, 133 (135 ff.).

56 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9.12.2020, Dok SN 5281/20. Eingehend dazu *Mader* (Fn. 55), EuZW 2021, 138 ff. Der EuGH (Plenum) hat die Klagen Ungarns und Polens zurückgewiesen, EuGH, Rs. C-156/21 – Ungarn/Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2022:97; Rs. C-157/21 – Polen/Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2022:98.

57 Europäisches Parlament, Resolution 2021/2582 (RSP). Siehe dazu EuZW 2021, 564.

58 Vgl. dazu *Payandeh* (Fn. 34), JuS 2021, 489 m.w.Nw.

59 Dok. COM(2020)580 final.

60 EuGH, Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2554 (EMRK II).

oder Individualbeschwerden (Art. 34 EMRK) vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg gerügt werden. Der EGMR hat Polen mehrmals wegen seiner Justizreform und der dadurch beseitigten erforderlichen Unabhängigkeit der Gerichte verurteilt<sup>61</sup>.

## 7. Wertegemeinschaft und nationale Identität

Gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV achtet die Union die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Die statusrechtliche Gleichheit der Mitgliedstaaten untersagt unsachgemäße Differenzierungen durch Handlungen der Unionsorgane auch bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und bei der Anwendung von Art. 7 EUV. Dadurch sollen insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten geschützt werden<sup>62</sup>. Dem Begriff der „nationalen Identität der Mitgliedstaaten“ „kommt nach dem Vertrag eine Schlüsselrolle zu, weil er den Grund bezeichnet, aus dem sich der staatliche Selbstbehauptungswille wesentlich speist“<sup>63</sup>. Als Begriff des Unionsrechts ist für seine Auslegung zwar der EuGH zuständig, zu seiner „jeweiligen“ Konkretisierung aber die Mitgliedstaaten durch ihre Verfassungen, deren verbindliche Auslegung wiederum den nationalen Verfassungsgerichten obliegt. Da ausdrücklich die politischen und verfassungsmäßigen Strukturen genannt werden, sind, wie auch Erwägungsgrund 6 der Präambel bestätigt, auch politische, soziale und kulturelle Besonderheiten, die Achtung der Geschichte, der Kultur und der Traditionen der Völker der Union zu achten. Art. 167 AEUV betont die nationale und regionale Vielfalt der Kulturen der Mitgliedstaaten als besonderen, Europa kennzeichnenden Wert. Der EuGH hat nationale Verfassungsgrundsätze zur Rechtfertigung von spezifischen, d.h. von anderen Mitgliedstaaten abweichenden Beschränkungen der Grundfreiheiten des Binnenmarkts anerkannt<sup>64</sup> und in einigen Urteilen ausdrücklich auf Art. 4 Abs. 2 EUV rekurriert<sup>65</sup>. Dies entspricht der Aufgabe des EuGH, als „Verfassungsgericht“ die Balance zwischen Union und Mitgliedstaaten zu wahren<sup>66</sup>.

Welche Konfliktlinien sich hier ergeben können, soll an einem Beispiel aus jüngerer Zeit aufgezeigt werden. Im Fall *Adran Coman* ging es um die Frage, ob und

61 EGMR, Urt. v. 7.5.2021, Beschwerde Nr. 4907/18; zuletzt Urt. v. 8.11.2021, Beschwerde Nr. 49868/19, 57511/19

62 Streinz, in: Streinz (Fn. 20), Art. 4 EUV, Rn. 13.

63 Stephan Schill/Christoph Krenn, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 22), EL 65/2018, Art. 4 EUV, Rn. 14.

64 Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-36/02, ECLI:EU:C: 2004:614, Rn. 33 ff. – Omega.

65 Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-208/09, ECLI:EU:C:2010:806, Rn. 92 – Ilonka Sayn Wittgenstein/ Landeshauptmann von Wien. Vgl. dazu und zu weiteren Nachweisen Streinz, in: Streinz (Fn. 20), Art. 4 EUV, Rn. 19.

66 Vgl. dazu Rudolf Streinz, Die Rolle des EuGH im Prozess der Europäischen Integration AöR 135 (2010), 1 (27).

inwieweit eine in einem anderen Mitgliedstaat (Belgien) zwischen einem Rumänen (Coman) und einem US-Amerikaner (Hamilton) nach dortigem Recht geschlossene „Ehe“ im Heimatland von Coman (Rumänien) anerkannt werden muss. Das rumänische Recht erkennt als „Ehe“ ausschließlich und ausdrücklich nur die Verbindung von Mann und Frau an und verbietet ausdrücklich eine gleichgeschlechtliche Ehe. Die Große Kammer des EuGH hat auf Vorlage des rumänischen Verfassungsgerichts zu Recht eine unionsrechtliche Definition des Begriffs „Ehe“ vermieden, aber – ebenfalls zu Recht – das Aufenthaltsrecht des Paares und damit auch des Drittstaatsangehörigen als abgeleitetes Recht aus dem Freizügigkeitsrecht des Unionsbürgers verbunden mit dem in der EU-Grundrechtecharta garantierten Recht auf Familie bejaht<sup>67</sup>. Eine andere Frage ist aber, ob darüber hinaus eine Gleichstellung mit nach rumänischem Recht „wirklichen“ Ehen geboten ist, was Kritiker des Urteils befürchten. Dass der EuGH ausdrücklich das Aufenthaltsrecht betont und durch dieses die von Rumänien geltend gemachte Identität der Verfassung nicht gefährdet sieht, könnte jedoch ein Indiz für die insoweit gebotene Zurückhaltung sein. Ob dem so ist, bleibt aber abzuwarten.

## 8. Besondere Herausforderungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie stellte die Europäische Union vor besondere Herausforderungen, denen sie nur unzureichend gerecht wurde. Genannt seien hier nur die Defizite bei der gemeinsamen Beschaffung von Impfstoffen und der Einführung von Grenzkontrollen. Hier stellt sich die Frage einer Optimierung der Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Zur Bewältigung der Corona-Schäden in den Mitgliedstaaten wurde ein gigantisches Gemeinschaftsprogramm aufgelegt, das allerdings nicht darauf beschränkt bleibt und Fragen der (zweifelhaften) rechtlichen Fundierung ebenso aufwirft wie Folgefragen, insbesondere möglicher grundlegender Änderungen der Wirtschafts- und Währungsunion in Richtung einer Fiskal- einschließlich Transfer- und Haftungsunion<sup>68</sup>. Es bleibt abzuwarten, ob die Verbindung von Eigenverantwortlichkeit, Solidarität und Konditionalität gelingt. Dies wäre aber ein eigenes Thema. Hinsichtlich der hier angesprochenen Wertegemeinschaft bedenklich sind die Hindernisse, die nicht zu Unrecht davon angesprochene Mitgliedstaaten gegen die Rechtsstaatlichkeits-Konditionalität, d.h. die Bindung der Vergabe finanzieller Mittel aus dem EU-Haushalt an die Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben für das Rechtsstaatsprinzip, aufgebaut haben<sup>69</sup>.

67 EuGH (Große Kammer), Urt. v. 5.6.2018, Rs. C-673/16, Coman und Hamilton, ECLI: EU:C:2018:385.

68 Vgl. dazu Dirk Meyer, Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, EuZW 2021, 16–22; Matthias Ruffert, Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation EU, NVwZ 2020, 1777–1780; Martin Nettesheim, „Next Generation EU“: Die Transformation der EU-Finanzverfassung, AöR 2020, 381–437; Johanna Hey, Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?, EuZW 2021, 277–286.

69 Siehe oben 4.4. Vgl. dazu auch Payandeh (Fn. 34), JuS 2021, 488 f.



Denn die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte, ist für eine Wertegemeinschaft, wie sie Art. 2 EUV sieht, unerlässlich, zumal davon auch das notwendige gegenseitige Vertrauen abhängt. Und die Erfahrung hat gezeigt, dass allein finanzieller Druck insoweit Erfolg verspricht.

## 9. Fazit

„In Vielfalt geeint“ ist der im Verfassungsvertrag vorgesehene Leitspruch der Europäischen Union. Das richtige Maß zwischen der sich als Rechtsgemeinschaft und Wertegemeinschaft (Art. 2 EUV) verstehenden Union, die zugleich die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet (Art. 4 Abs. 2 EUV), zu wahren ist eine ständige Aufgabe. Die Probleme der Union hat der damalige Kommissionspräsident Juncker als „Polykrise“ beschrieben, deren Elemente sich leider als aktuell erweisen, wobei die Folgen der Corona-Pandemie hinzukommen. Unverzichtbar für eine Gemeinschaft mit dem Recht als Grundlage ist die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Union und in allen ihren Mitgliedstaaten. Denn diese ist die Basis für das gegenseitige Vertrauen im Binnenmarkt und im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Daher müssen effektivere Verfahren zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, vor allem der richterlichen Unabhängigkeit, entwickelt werden, soll die Union letztlich eine Erfolgsgeschichte bleiben.

## Literaturverzeichnis

- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV-Kommentar, 6. Aufl. 2022.
- Gornig, Gilbert/Hilpold, Peter (Hrsg.), Europas Grundrechte auf dem Prüfstand unter besonderer Berücksichtigung der Länder Mittel- und Osteuropas, 2021.
- Grabitz, Eberhard/Hilf Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt, 2021.
- Hallstein, Walter, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979.
- Hallstein, Walter, Die EWG – Eine Rechtsgemeinschaft. Europäische Reden, hrsg. von Thomas Oppermann, 1979, S. 341.
- Halmi, Gábor, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.), Verfassungskrisen in der Europäischen Union, 2018, S. 85.
- Halter, Ulrich, Europarecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2017.
- Hey, Johanna, Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?, EuZW 2021, 277.
- Hördt, Michael/Hornung, Leander/O’Brien, Kilian, Der Anfang vom Ende? Das finale (?) Brexitabkommen und seine Auswirkungen auf Irland, EuZW 2021, 430; EuZW 2021, 472; EuZW 2021, 434.
- Kramme, Malte/Baldus, Christian/Schmidt-Kessel, Martin (Hrsg.), Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen, 2. Aufl. 2020.
- Mader, Oliver, Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law, Hague Journal on the Rule of Law 11 (2019), 133.



- Mader, Oliver, Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, *EuZW* 2021, 133.
- Mangiameli, Stelio, The Union's Homogeneity and its Values in the Treaty on European Union, in: Hermann-Josef Blanke/Stelio Mangiameli (Hrsg.), *The European Union after Lisbon*, 2021, S. 21.
- Meyer, Dirk, Neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion, *EuZW* 2021, 16.
- Nettesheim, Martin, „Next Generation EU“. Die Transformation der EU-Finanzverfassung, *AöR* 145 (2020), 381.
- Payandeh, Mehrdad, Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip, *JuS* 2021, 481.
- Payandeh, Mehrdad, Europarecht: Disziplinarkammer und Justizrat in Polen, *JuS* 2020, 370.
- Payandeh, Mehrdad, Europarecht: Europäischer Haftbefehl und Grundrecht auf ein faires Verfahren, *JuS* 2018, 919.
- Payandeh, Mehrdad, Europarecht: Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Unabsetzbarkeit, *JuS* 2019, 917.
- Priebe, Reinhard, Brexit; „The deal is done“ – „Die Uhr tickt nicht mehr“ (Editorial) *EuZW* 2021, 89.
- Ruffert, Matthias, Europarecht für die nächste Generation. Zum Projekt Next Generation EU, *NVwZ* 2020, 1777.
- Ruffert, Matthias, Europarecht: Verteilungsquoten für Flüchtlinge, *JuS* 2018, 303.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 3. Aufl. 2018.
- Streinz, Rudolf, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: *Festschrift für Detlef Merten*, 2007, S. 395.
- Streinz, Rudolf, Die Rolle des EuGH im Prozess der Europäischen Integration, *AöR* 135 (2010), 1.
- Streinz, Rudolf, Europa auf dem Prüfstand, in: Thomas Mayer (Hrsg.), *Das Prinzip Europa. Anspruch & Weg*, 31. Europäische Notarentage 2019, 2020, S. 25.
- Streinz, Rudolf, *Europarecht*, 11. Aufl. 2019.
- Streinz, Rudolf, Europarecht: Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit, *JuS* 2018, 1016.
- Streinz, Rudolf, Europarecht: Diskriminierung und richterliche Unabhängigkeit, *JuS* 2020, 182.
- Streinz, Rudolf, Europarecht: Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht, *JuS* 2021, 566.
- Streinz, Rudolf, Principles and Values in the European Union, in: Armin Hatje/Lubos Tichý (Hrsg.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Beiheft Europarecht* 1/2018, S. 9.
- Streinz, Rudolf/Kraus, Markus (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch*, Loseblatt 2021.

