

Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz

Zur Lage von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Europäischen Union

Stephan Hobe

Abstract Deutsch

Der Beitrag untersucht die aktuelle Struktur von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. Beide rechtlichen Konzepte modernen Konstitutionalismus genießen eine sehr besondere Ausprägung in der Europäischen Union. Aktuelle Herausforderungen dieser Konzepte könnten zukünftig zu ihrer deutlichen Stärkung führen.

Abstract English

The contribution undertakes to investigate the current status of democracy and the rule of law in the European Union. Both legal concepts of modern constitutionalism have their distinct feature in EU law. Current challenges to these concepts may give rise to their considerable strengthening in the future.

1. Einleitung

„Demokratie und Rechtsstaat: Europäische Union in der Krise“, so ist ein 2018 erschienenes Buch des früheren Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs Vasilios Skouris betitelt.¹ Und man kann diesen 2018 erhobenen Befund bis heute fort-schreiben. Die Tatsache, dass sich die Europäische Kommission zu einer Rechtsstaatsklausel verstehen musste, die nun von zwei davon hauptsächlich betroffenen Mitgliedstaaten (Polen und Ungarn) mit Rechtsmitteln angegriffen wird, bestätigt jedenfalls, dass es ganz offensichtlich keinen Konsens unter den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Fundamente von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu geben scheint. Das nimmt eigentlich von der Genese der Europäischen Union her Wunder, sind doch beide Grundsätze fest in den Verträgen verankert und waren diese eigentlich von Beginn der Integration an deren Stützpfiler.

Im Folgenden soll deshalb zunächst einmal das Vertragsrecht (EUV und AEUV) einer Analyse unterzogen werden, wobei allfällige Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den Grundlagen beider Grundsätze einbezogen werden müssen. Sodann ist auf die gegenwärtige krisenhafte Infragestellung jedenfalls in einigen Mitgliedstaaten einzugehen. Insofern wird gehofft, nicht nur einen Beitrag zu potentiellen Entwicklungen der Europäischen Union zu leisten, sondern auch das Interesse des Jubilars zu wecken, der sich zwar hauptsächlich in seinem äußerst produktiven Schaffen mit völkerrechtlichen Themenstellungen befasst hat, zuletzt aber auch mit „Grundwerten in Europa“.²

1 Vasilios Skouris, *Demokratie und Rechtsstaat: Europäische Union in der Krise*, 2018.

2 Gilbert Gornig, *Grundwerte in Europa*, in G. Gornig/P. Hilpold (Hrsg.), *Europas Grundwerte und ihre Zustimmung insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas*, Berlin 2020.

2. Das demokratische Element in der Europäischen Union

Bekanntlich führt die Präambel der Grundrechtecharta aus, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Union zu den Grundwerten der Europäischen Union gehört. Dies wird dabei schon virulent, wenn Art. 2 des EUV neben der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den Grundwerten der Union zählt. Und in diesem Sinne muss sich auch jeder Beitrittskandidat einer Prüfung dahingehend unterziehen, ob er die in Art. 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt. Insofern müssen also die Mitgliedstaaten Polen und Ungarn einmal deren Einhaltung von Demokratie und rechtsstaatlichen Grundsätzen bejaht haben.

Dabei ist zum einen das demokratische Prinzip durchaus in einer auf die Spezifika der Europäischen Union als einem Staatenverbund zugeschnittenen Weise verwirklicht. Ausweislich Art. 10 EUV handelt es sich dabei um Demokratie in Form der repräsentativen Demokratie. Die unmittelbare Repräsentanz der Bürgerinnen und Bürger Europas ist durch Abgeordnete im Europäischen Parlament gewährleistet. Dass dabei Ungleichgewichte auftreten und bevölkerungsmäßig kleine Staaten im Parlament deutlich überrepräsentiert sind, ist bekannt und wird schon deshalb akzeptiert, damit kleine Staaten überhaupt Abgeordnete in das 750 Mitglieder umfassende Parlament schicken können.³ Schwerer wiegt schon, dass es bislang immer noch kein einheitliches Wahlrecht zum Europäischen Parlament gibt, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier hingegen nach den nationalen Wahlrechten bestimmt werden.⁴ Zudem sind auch die in Art. 10 Abs. 4 EUV angesprochenen politischen Parteien auf europäischer Ebene, die maßgeblich zur Herausbildung europäischen politischen Bewusstseins und zur Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen sollen, noch immer nicht existent.⁵ Vielmehr gibt es nationale politische Gruppierungen, die auch als solche zu den europäischen Wahlen antreten und sich erst im Europäischen Parlament zu spezifischen Fraktionen etwa der Europäischen Sozialisten oder der Christdemokraten bzw. der Liberalen oder Grünen zusammenschließen. Das ureigenste Recht des Parlaments ist zum einen das Budgetrecht, zum anderen das Gesetzgebungsrecht. Bezüglich des Budgets hat das Parlament jedenfalls ein entscheidendes Mitspracherecht. Darüber hinaus bestimmt es auch – bei den spezifischen Konstruktionsmechanismen der Europäischen Union nicht unwesentlich – bei der Investitur der Kommission mit.⁶ Die nicht unbedingt durch den Vertragstext nahegelegte, einer vorübergehenden Übung entsprechende Bestimmung sogenannter Spitzenkandidaten ist nicht unbedingt zwangsläufige Folge stärker ausgeprägter Demokratie. Sie hat sich auch bei der jüngsten Wahl zum Europäischen Parlament nicht weiter durchsetzen können. Und das Gesetzgebungsrecht als demokratisches Element teilt sich das Parlament mit dem Rat. Diese bedeutende Aufteilung des Gesetzgebungsrechts mag

3 Stephan Hobe/Michael L. Fremuth, *Europarecht*, 10. Aufl. 2020, §8, Rn. 47.

4 Hobe/Fremuth, op. cit. FN 4, §8, Rn. 48, 54.

5 Jürgen Mittag/Janosch Steuer, *Politische Parteien in der EU*, 2010, passim; Matthias Herdegen, *Europarecht*, 22. Aufl. 2020, §7, Rn. 89 ff.

6 Herdegen, op. cit., FN 5, §7, Rn. 90.

als schwerwiegendes Manko oder auch „demokratisches Defizit“ betrachtet werden.⁷ Es ist indes das exakte Abbild der gegenwärtigen Verfasstheit der Europäischen Union, die eben keinen Staat, sondern einen Staatenverbund darstellt, in dem die Mitgliedstaaten letztlich das Geschehen weiterhin steuernd in der Hand halten wollen.⁸

Insgesamt ist dabei festzustellen, dass das demokratische Element in der Europäischen Union seit ihrer Entstehung 1957 eher gestärkt wurde. War das Parlament lange Zeit überhaupt nicht an der Gesetzgebung beteiligt, so hat sich dies mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 geändert.⁹ Seitdem hat es sich schrittweise auf immer mehr Politikbereiche ausgeweitet. Seit dem Vertrag von Lissabon, also dem 1.12.2009, ist dieses Verfahren das sogenannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ geworden und schließt dabei die meisten Politikbereiche der Europäischen Union mit ein. Spätestens seit diesem Zeitpunkt ist das Parlament ein neben dem Rat gleichberechtigter Gesetzgeber. Denn der Gang des Gesetzgebungsverfahrens deutet auf die Notwendigkeit einer wirklichen Einigung zwischen Rat und Parlament hin.

Zudem wird durch den Vertrag von Lissabon die Rolle der nationalen Parlamente als unzweifelhaften Trägern des „demos“ deutlich gestärkt. In den dort genannten Bereichen spricht der EUV in Verbindung mit seinen Protokollen Nr. 1 „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und Nr. 2 „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ den nationalen Parlamenten in bestimmten Abschnitten Mitwirkungs- und Informationsrechte zu. Außerdem regeln diese Bestimmungen die Beziehungen der nationalen Parlamente zum Europäischen Parlament. Am stärksten ausgeprägt ist dabei die Mitwirkung nationaler Parlamente bei deren Wächterrolle über die Einhaltung des sogenannten Subsidiaritätsprinzips. Hier können sie nämlich über die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität, also mögliche den Nationalstaaten durch europäische Gesetzgebung vorenthaltene Befugnisse in einem maßgeblich von den nationalen Parlamenten festgelegten Verfahren wachen.¹⁰ Darin kann insgesamt eine deutliche Stärkung des demokratischen Prinzips in der Europäischen Union gesehen werden. Was diesen letzten Aspekt betrifft, ist letztlich nicht ersichtlich, dass sich der Protest Polens und Ungarns hiergegen als eine mögliche Schwächung der Demokratie in Europa richten würde, sondern die partielle Rückverlagerung von Entscheidungen auf die nationale Ebene ist eher in ihrem Sinne.

3. Das Rechtsstaatselement in der Europäischen Union

Problematisch ist zudem insbesondere die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips innerhalb der Union. Die Europäische Union wird zurecht als eine Rechtsgemein-

7 Hobe/Fremuth, op. cit. FN 4, § 8, Rn. 64 ff.

8 BVerfGE 89, 155.

9 Hobe/Fremuth, op. cit., FN 4, § 10, Rn. 61 ff.

10 Siehe Art. 8 Prot. 2, sowie Art. 23 Abs. 1a GG; dazu Hobe/Fremuth, op. cit. FN 4, §11, Rn. 72.

schaft angesehen. Das ist nach der Konstruktion der Verträge das wesentliche die Mitgliedstaaten einigende Band. So ist durch die europäischen Verträge das Recht erst zur Entstehung gelangt, sukzessive nach 1952/57 mit sechs Mitgliedstaaten über 9, 12, 15, 25 dann bis 28 und nach dem Austritt des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, jetzt noch mit 27 Mitgliedstaaten. Die Verträge geben dabei die Rechtsordnung vor, in der die Union selbst auch rechtsschaffend nach Maßgabe der Kompetenzverteilung tätig werden kann.¹¹ Über die Rechtsschöpfung und Rechtsanwendung wacht der Gerichtshof der Europäischen Union, der dabei teilweise selbst rechtsschöpferisch und rechtsfortbildend tätig werden kann. Insbesondere ist der Europäischen Union hier eine wesentliche Aufgabe zugewachsen, die ihr in der Gründungszeit nicht oder nur sehr unwesentlich gegeben war. Es ist der Schutz der Grundrechte. Nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union in der Rechtssache Stauder¹² festgestellt hatte, dass, weil alle Mitgliedstaaten sich auf Grundrechte stützten, es so etwas wie Grundrechte auch im Europäischen Staatenverbund geben müsse, und er dann in ständiger Rechtsprechung Grundrechtsäquivalente im Wege wertender Verfassungsvergleichung kreierte, ist die im Jahre 2000 verabschiedete „Europäische Grundrechtecharta“¹³ durch den Vertrag von Lissabon und Art. 6 des EUV nunmehr in den Rang europäischen Primärrechts gerückt.¹⁴

In jüngerer Vergangenheit versteht sich dabei das deutsche Bundesverfassungsgericht, welches sich mehrfach kritisch zu Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union geäußert hat dazu, deutsche Sachverhalte mit europäischer Einwirkung am Maßstab der europäischen Grundrechtecharta zu prüfen.¹⁵

Wenn immer die Europäische Kommission das Rechtsstaatsprinzip zu definieren hat, nimmt sie auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs Bezug und stellt dabei das Gesetzmäßigkeitsprinzip, die Rechtssicherheit, das Willkürverbot bei der Ausführung von Exekutivgewalt, wirksamen Rechts- und Grundrechtsschutz durch unabhängige Gerichte, sowie den Grundsatz der Gewaltenteilung in der Ausprägung, die er durch den Gerichtshof erfahren hat, sowie der Gleichheit vor dem Gesetz als Grundlagen heraus.¹⁶

Rechtsstaatlichkeit umfasst dabei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf das Gesetzmäßigkeitsprinzip, auf die Rechtssicherheit, auf das Willkürverbot bei der Ausübung der Exekutiv-Gewalt, zudem einen

11 Thomas Oppermann/Claus-Dieter Classen/Martin Nettesheim, *Europarecht*, 9. Auflage 2021, § 9 Rn. 5; vgl. auch EuGH Rs. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 Rn. 48 – *Costa/ENEL*.

Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graf in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Bd. 1), § 1 Rn. 75.

12 Rs. C-64/69, ECLI:EU:C:1969:57.

13 ABl. 2000 C 364.1. sowie ABl. 2007 C 303, 1.

14 Christian Callies/Matthias Ruffert/Bernhard W. Wegener/Thorsten Kingreen, 5. Aufl. 2016, EUV, Art. 6 Rn. 12.

15 BVerfG, EuZW 2019, 1035, Rn. 32 ff. – *Recht auf Vergessenwerden II*.

16 Siehe zur Beschreibung des Verfahrens Klaus Stern/Michael Sachs, *Europäische Grundrechte-Charta -Kommentar*, 2. Aufl. 2016, S. 65 ff.

wirksamen Grundrechtsschutz durch unabhängige Gerichte und den Grundsatz der Gewaltenteilung sowie Gleichheit vor dem Gesetz.

4. Das Rechtsstaatsverfahren

Nach dem nunmehr vorgeschlagenen Rechtsstaatlichkeitsverfahren wird erstmals – dies auf Vorschlag der Kommission – die Auszahlung von Geldern der Mitgliedstaaten an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie geknüpft. Das Rechtsstaatsverfahren sieht dabei drei wesentliche Schritte vor.

Zunächst soll die Kommission eine Bestandsaufnahme vornehmen und den Kontakt zum betreffenden Mitgliedstaat auf der Grundlage eines Rechtsstaatsgutachtens suchen, um ggf. Missstände beseitigen zu helfen. Wenn dies allerdings erfolglos bleibt, soll eine mit Gründen versehene Rechtsstaatsempfehlung der Kommission folgen. Diese Empfehlung soll ggf. Hinweise zur Abschaffung der systematischen Defizite enthalten, die vorher gerügt worden waren. Die Empfehlung ist zu veröffentlichen. In der dritten Stufe geht es dann darum zu überwachen, inwieweit die Empfehlung Wirkung gezeigt hat, damit die Kommission am Ende überlegen kann, ob sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten sollte.¹⁷

Bisher kennt das Unionsrecht mit Art. 7 EUV nur vergleichsweise schwache Sanktionen. Art. 7 EUV ist als rechtliche Reaktion auf eine demokratischen Wahlen entsprungene Regierungsbildung zwischen der Österreichischen Volkspartei unter Bundeskanzler Schüssel und der rechtsradikalen fremdenfeindlichen Freiheitlichen Partei Österreich unter dem damaligen Parteiobmann Jörg Haider zu verstehen.¹⁸ Nachdem viele europäische Staaten zunächst geneigt waren, Sanktionen gegen Österreich zu verhängen, dies aber keine Grundlage im Vertrag fand und im Übrigen Österreich auch auf seine *domaine réservé* verwies, bedurfte es eines strukturierteren Verfahrens, welches nunmehr Art. 7 EUV vorsieht. Allerdings ist das dort vorgesehene Verfahren ebenfalls kompliziert und schwerfällig. Es beginnt beim Rat, muss dann vom Europäischen Rat übernommen werden und landet schlussendlich wieder beim Rat.¹⁹ Einstimmigkeit ist erforderlich, damit bei einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Art. 2 EUV aufgeführten Gründe vom Rat der Beschluss gefasst werden kann, die sich aus den Verträgen ergebenden Rechte des betroffenen Mitgliedstaates einschließlich der Stimmrechte im Rat „auszusetzen“.

Anlass für die jetzt eingeführte Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten sind zum einen rechtliche Meinungsverschiedenheiten über die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union sowie das Bestreben der EU ungarische Versuche, etwa Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen – ein Reflex gegen den ehemaligen und jetzt emigrierten ungarischen Staatsbürger George Soros, der unter anderem darin gipfelte, die von Soros gegründete Universität in Budapest zu schließen –, sowie weitere Einschränkungen und Distanzierungen vom gemeinsamen europäi-

17 Siehe dazu Calliess/Ruffert/Wegener, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 7, Rn. 4.

18 Calliess/Ruffert/Wegener/Kingreen, op. cit. FN 17, Art. 7 passim.

19 Siehe dazu Hobe/Fremuth, op. cit. FN 4, § 7, Rn. 23.

schen Asylsystem in die Schranken zu weisen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 wurde erbittert darum gerungen, ob und inwieweit das vorgeschlagene Junktim zwischen auszuzahlenden EU-Mitteln und möglichen Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip Bestand haben oder gegebenenfalls aufgeweicht werden sollte. Die Problematik tritt hier insofern zutage als, ähnlich wie im österreichischen Verfahren aus dem Jahre 2000 das entsprechende Verhalten jeweils ein innerstaatliches ist und es regelmäßig erforderlich ist, Verstöße gegen europäische Grundsätze, die sich auch auf den Zusammenhalt der Europäischen Union und die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie innerhalb der Europäischen Union auswirken, nachzuweisen. Dabei soll der bloße Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit aber nicht ausreichen, vielmehr muss jeweils auch aufgezeigt und belegt werden, dass der inkriminierte Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats negative Auswirkungen auf die Verwendung der EU-Gelder haben würde.²⁰

Eigentlich schon nach dem Ende der deutschen Ratspräsidentschaft einigte man sich dann tatsächlich am 1. Januar 2021, EU-Mittel zu kürzen, wenn es Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit gebe. Ein solcher Antrag muss freilich jeweils mit qualifizierter Mehrheit, also 15 der 27 Mitgliedstaaten, die jeweils 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, beschlossen werden und er muss, bevor er zur Anwendung kommt, vom Gerichtshof der Europäischen Union geprüft werden. Diese doppelte Sicherung stellt ganz ohne Zweifel eine bedeutende Abschwächung des ursprünglich intendierten Prüfverfahrens dar.

Und wie bereits bei der Verabschiedung des Finanzrahmens und der Aushandlung der gerade skizzierten Kautelen von Polen und Ungarn angekündigt, haben diese beiden Staaten mittlerweile Klage gegen die Rechtsstaatsklausel beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben, vornehmlich mit der Begründung, dass es für die Rechtsstaatsklausel an jeglicher rechtlicher Grundlage in den Verträgen fehle.²¹ Ungarn hatte zudem gegen die Entscheidung des EU Parlaments aus 2018, eine Klage nach Art. 7 EUV gegen das Land auf den Weg zu bringen, geklagt, konnte hiermit aber beim EuGH nicht durchdringen.²²

Der zweite Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission vom Juni 2021 stellt keine Fortschritte in Polen bei der Rücknahme der sog. Justizreform fest – insbesondere bleibe wie bisher die zentrale Disziplinkammer als verfahrenswesentlich erhalten und könne Beschwerden gegen die Justizreform im Keim ersticken. Es wird nunmehr bei nicht erkennbaren Anstalten, die Justizreform rückgängig zu machen, die Festsetzung von Strafzahlungen angedroht. Daraufhin scheint Polen nach Ankündigung des Vorsitzenden der PIS – Partei vom 7.8.2021 durch die Schließung der Disziplinkammer zu reagieren, also dem Druck der Europäischen Union nachzugeben.²³

20 Art. 4 Abs. 1 VO (EU, Euratom) 2020/2092.

21 <https://www.ifo.de/recht/nachrichten/n/polen-ungarn-klage-eugh-rechtsstaatsklausel-eu-haushalt/>; <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-eugh-polen-und-ungarn-klagen-gegen-eu-rechtsstaatsklausel-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210311-99-777099>.

22 EuGH, Entscheidung vom 3.6.2021, Az. C-650/18.

23 Stand: 8.8.2021.

Ungarn wird vorgeworfen, erneut keine wahrnehmbaren Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vorgenommen zu haben. Zudem hat die Kommission massive Kritik an der – diskriminierenden – Behandlung der Frage der gleichgeschlechtlichen Partnerschaften geübt.²⁴

5. Bewertung der Rechtsstaatsklausel

Was ist von einer entsprechenden Rechtsstaatsklausel zu halten? Führt sie tatsächlich zu einem tieferen demokratischen und rechtsstaatlichen Bewusstsein sowie einer stärkeren Verwurzelung dieser Prinzipien und vor allem auch zu deren merklicher Verfestigung in der Europäischen Union?

Wenden wir uns zunächst den naheliegenden europarechtlichen Fragen zu. Hat also eine solche Klausel eine Grundlage im EU-Vertrag? Und kann diese Klausel, was ebenfalls streitbefangen ist, schon vor dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs – geschätzte Verfahrensdauer 1,5 Jahre – angewendet werden?

Deutlich zu bejahen ist zum einen, dass die Orientierung an Werten wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gemäß Art. 2 EUV Aufnahmebedingung für einen Staat in die Europäische Union ist – und, das wird man unschwer folgern können, sich dieser Staat auch während seiner Mitgliedschaft in der EU an diesen Werten orientieren muss.²⁵ Man wird auch nicht fehlgehen mit der Behauptung, dass die Orientierung an Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für alle Mitglieder der EU zu jeder Zeit einzuhalten ist und deshalb deren Nichteinhaltung auch zu jederzeitigen Sanktionen führen kann. Dies spricht deutlich dafür, dass Sanktionen auch schon vor einem endgültigen Urteilsspruch des Europäischen Gerichtshofs angewendet werden können. Rechtsmittel im europäischen Recht haben gemäß Art. 278 AEUV allesamt keine aufschiebende Wirkung, anders als etwa im deutschen Verwaltungs- und Verfassungsrecht.²⁶

Schwieriger ist die Frage zu beurteilen, ob die hier nunmehr vorgesehene Sanktion – Einbehalt von Fördergeldern bei Verstoß gegen Rechtsstaatlichkeit und Demokratieprinzip – ebenso vom EU-Recht gedeckt ist. Die einzige Norm, die eine Sanktion bei Verletzungen von Grundwerten der Union ausspricht, nämlich Art. 7 EUV, kennt ein solches Junktim nicht. Das könnte deshalb möglicherweise den Schluss nahelegen, ein solches Junktim sei per se unzulässig. Aber wird das auch der Stellung der Grundwerte im Recht der Europäischen Union gerecht?

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich bei der Verletzung dieser Grundwerte nicht, wie möglicherweise eingewandt werden wird, um eine rein interne Angelegenheit des betreffenden Mitgliedstaats handelt. Der Eingriff in die Gewaltenteilung durch die Zwangspensionierung bestimmter unliebsamer Richterrinnen und Richter, bzw. fehlende Korruptionsbekämpfung oder Diskriminierung bestimmter sexueller Orientierungen sind zwar zunächst einmal Erscheinungen, die auf die

24 <https://www.dw.com/de/eu-proteste-ungarn-homophobie/a-58004760>.

25 Vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018, EUV Art. 2 Rn. 3.

26 Calliess/Ruffert/Wegener/Kingreen, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 279 Rn. 2.

betreffende politische Situation in einem Mitgliedstaat Bezug nehmen und in diesem Mitgliedstaat wirken. Aber dadurch, dass die EU in Art. 2 EU-Vertrag diese Grundwerte zu ihrer *raison d'être* gemacht hat, hat sie sozusagen diese Werte für den EU-Bereich externalisiert. Sie gehören zum unionalen *aquis communautaire*, an den alle Mitgliedstaaten zu jeder Zeit gebunden sind. Folglich obliegt jedem Mitgliedstaat zu jedem Zeitpunkt die unbedingte Verpflichtung, sich an diesen Grundwerten zu orientieren. Mit anderen Worten verstößt ein Mitgliedstaat gegen seine unionale Kooperationspflicht, wenn er diese Verpflichtungen außer Betracht lässt. Und das kann in der Tat schon Anlass für Sanktionen sein.

Insofern kann keinem Zweifel unterliegen, dass Nachfragen und ggf. Sanktionen auch für Handlungen möglich sind, die im Kern der *domaine réservé* unterfallen. Dies ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn die innerstaatlich ergriffenen Maßnahmen als solche auch im Kern Verstöße gegen europäische Rechtsprinzipien mit sich bringen. Die polnische Gerichtsreform soll in der Essenz die Gewaltenteilung als wesentliches Element von Rechtsstaatlichkeit beeinflussen, Korruption (in Ungarn) ist ebenfalls als erheblicher Verstoß gegen Rechtsstaatlichkeit anzusehen. Und beide Verstöße wirken sich auch negativ auf die Verwendung von Fördergeldern als zweitem Kriterium des Rechtsstaatsmechanismus aus. Gibt es eine verminderte gerichtliche Kontrolle wie in Polen, kann das etwa Nichtberücksichtigte negativ betreffen, oder in Ungarn kann es sein, dass es zu durch Korruption verfälschten Entscheidungen bei der Verteilung der Fördergelder kommt.

Allerdings könnte fraglich sein, ob etwa die Behandlung von LGBTQ etwas ist, was jedem Staat freisteht. Man kann dies nur solange bejahen, wie die Diskriminierung von LGBTQ keine Rechtsverletzung darstellt. Doch genau diese Grenze ist bei der diskriminierenden ungarischen Gesetzgebung überschritten. Fragen der sexuellen Orientierung stellen nach Art. 21 EUV in den Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwendendes europäisches Primärrecht dar, was eine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung ausschließt. Aber in diesem Falle dürfte es schwerfallen, den eindeutigen Verstoß auch durch eine Zurückhaltung von Fördergeldern zu sanktionieren. Vielmehr wäre in diesem Fall an ein von der Europäischen Kommission gegen Ungarn anzustrengendes Vertragsverletzungsverfahren (Art. 17 EUV, 249ff, 258 AEUV) zu denken.

6. Resümee

Was folgt nun aus diesem rechtlichen Befund? Diese Frage gilt es auf dem Hintergrund möglicher politischer Konsequenzen sorgsam abzuwägen. Man könnte versucht sein zu sagen, weder Polen noch Ungarn hätten derzeit die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie soweit beiseitegeschoben, dass es nicht möglich wäre, in einer der nächsten Parlamentswahlen auch wieder eine Regierung zu bekommen, die es mit der Einhaltung der Prinzipien ernst nimmt.

Aber hilft dieser Befund vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Zustands der Europäischen Union, die zumal in jüngerer Zeit von deutlichen Desintegrationsprozessen gekennzeichnet ist?

Im Falle des Vereinigten Königreichs war es ein tiefsitzender Affekt gegen die als Eingriff in staatliche Reservate empfundene Überregulierung durch die EU. Für die Briten war eh und je eigentlich nicht an ein Mehr als die wirtschaftliche Integration im Binnenmarkt zu denken. Polen und Ungarn und in ihrem Gefolge neuerdings auch Slowenien und Tschechien fühlen sich ebenfalls am Gängelband der Europäischen Union. Auffallend viele Staaten Ost- und Mitteleuropas befinden sich damit unter den Unzufriedenen. Ganz offenkundig hatten diese Staaten nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs vor gut 30 Jahren noch nicht genügend Zeit zu nationaler Selbstfindung, um sich auf das dann folgende neue – geschichtlich nie dagewesene – europäische Integrationsprojekt einzulassen. Die Erfahrung vieler dieser Staaten war dann nämlich die Konfrontation mit einem gewissen Absolutheitsanspruch der Europäischen Union.

Sollte hier seitens der EU gegengesteuert werden? Ist die Pflicht der Basierung der europäischen Integration auf gemeinsamen europäischen Werten doch nicht realisierbar?

Weltpolitisch betrachtet bedarf es ohne Zweifel nach der in keiner Weise mehr überzeugenden amerikanischen „Weltpolitik“ eines auf demokratisch – rechtsstaatlichen Werten basierenden Europas. Insofern kann auch dann, wenn man etwa ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten als das eigentlich dem Europa der 27 Mitgliedstaaten eher gerecht werdende Modell empfindet, nicht auf die Notwendigkeit der Verpflichtung auf gemeinsame europäische Werte verzichtet werden.

Dennoch erweist sich solch ein Modell abgestufter Integration mit einem Pflichtteil im Bereich der Grundwerte, der Wirtschaftspolitik im Binnenmarkt und auch – dringend – einer integrierten Verteidigungspolitik, sowie à la carte wählbarer Integrationstiefe in den anderen politischen Teilbereichen (z. B. Forschungs- und Technologie, ggf. Agrarmarkt etc.) als ein Modell, gerade den Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas ein wenig „gefühlte“ Freiheit als Ausweg aus der von Skouris eingangs konstatierten Krise zurückzugeben. Weniger kann auch mehr sein – das sollten uns die gegenwärtigen Querälen lehren – Europa würde es danken!

Literaturverzeichnis

- Calliess, Christian/Matthias Ruffert/Bernhard W. Wegener/Thorsten Kingreen, EUV-AEUV, 5. Aufl. 2016.
- Gornig, Gilbert, Grundwerte in Europa, in G. Gornig/P. Hilpold (Hrsg.), Europas Grundwerte und ihre Zustimmung insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas, Berlin 2020.
- Hatje, Armin/Peter-Christian Müller-Graf in Hatje/Müller-Graf (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1).
- Herdegen, Matthias, Europarecht, 22. Aufl. 2020.
- Hobe, Stephan/Michael L. Fremuth, Europarecht, 10. Aufl. 2020.
- Mittag, Jürgen/Janosch Steuwer, Politische Parteien in der EU, 2010.

- Oppermann, Thomas/Claus-Dieter Classen/Martin Nettesheim, Europarecht, 9. Auflage 2021.
- Skouris, Vasilios, Demokratie und Rechtsstaat: Europäische Union in der Krise, 2018.
- Stern, Klaus/Michael Sachs, Europäische Grundrechte-Charta Kommentar, 2. Aufl. 2016.
- Vedder, Christoph/Wolf Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Auflage 2018.