

Das Art. 7-Verfahren vor dem Gerichtshof

Anmerkungen zur Rechtssache C-650/18

Matthias Niedobitek

Abstract Deutsch

In der Rechtssache C-650/18 hatte der Gerichtshof (EuGH) erstmals die Gelegenheit, den ersten Schritt des sog. Artikel 7-Verfahrens einer europarechtlichen Bewertung zu unterziehen. Das Verfahren zielt in seinem Absatz 1 auf einen Beschluss des Rates, wonach die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Im Jahr 2018 hatte das Europäische Parlament, einer der drei potenziellen Initianten, ein Artikel 7-Verfahren gegen Ungarn eingeleitet. Gegen die Entschließung des Europäischen Parlaments wandte sich Ungarn in einer Nichtigkeitsklage. Dabei ging es unter anderem um die formale Frage, ob bei der Berechnung der gemäß Art. 354 IV AEUV erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen die Enthaltungen mitzuzählen waren (wie Ungarn meinte) oder nicht. In seinem Urteil vom 3. Juni 2021 verneinte der EuGH diese Frage und wies die Klage ab. Dabei argumentierte der EuGH verwirrend bis chaotisch und am Ende nicht überzeugend, vor allem was das Verhältnis zwischen Art. 263 und Art. 269 AEUV angeht. Das ist bedauerlich, weil das Urteil in der Rechtssache C-650/18 in künftigen Rechtssachen, die das Artikel 7-Verfahren zum Gegenstand haben, als Maßstab dienen wird. Gewiss handelt es sich um nicht ein Urteil, das als Vorbild für eine am Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit orientierte Begründung dienen kann.

Abstract English

In case C-650/18 the European Court of Justice (ECJ) for the first time had the opportunity to scrutinize the first step of the Article 7-procedure which aims at the adoption of a Council decision that determines that there is a clear risk of a serious breach by a Member State of the values referred to in Article 2 (Art. 7 para. 1 TEU). In 2018, an Article 7-procedure was initiated against Hungary by the European Parliament. Thereupon, in the case under consideration, Hungary raised an action for annulment of the Parliament's resolution under Article 263 TFEU. In its action Hungary put forward several pleas among which the formal question was crucial whether abstentions were to be taken into account (as Hungary argued) or not when calculating whether the two-thirds majority of the votes prescribed in Art. 354 IV TFEU. Eventually, in its judgment of 3 June 2021, the ECJ denied that question and dismissed the action. However, the Court's way of reasoning and of construing the relationship between Article 263 TFEU and Article 269 TFEU is puzzling, if not chaotic, and, in the final analysis, not convincing. This is unfortunate since the judgment will certainly serve as a reference case for future litigations concerned with the Article 7-procedure. In no case, this judgment is an example of a proper "rule of law"-reasoning.

1. Einleitung

Die Werte der Union sind in Art. 2 S. 1 EUV aufgelistet. Eine Gefährdung oder Verletzung dieser Werte kann im Wege des Verfahrens gemäß Art. 7 EUV (im Fol-

genden: „Art. 7-Verfahren“) festgestellt und ggf. sanktioniert werden.¹ Unter den Werten der Union kommt dem Rechtsstaatsprinzip besondere Bedeutung zu, denn, wie die Kommission in ihrer Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ zutreffend festgestellt hat, ist die „Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ... Voraussetzung für den Schutz sämtlicher in Artikel 2 EUV aufgelisteter Grundwerte“.² Seitdem konzentriert sich das Wertemonitoring der Kommission unter den Werten des Art. 2 EUV auf die Rechtsstaatlichkeit.³

Das Art. 7-Verfahren wurde lange Zeit als „nukleare Option“ betrachtet,⁴ weil es – so die Annahme – wegen seiner einschneidenden und abschreckenden Folgen niemals zur Anwendung kommen könnte.⁵ Ungeachtet dieser Annahme wurden in den Jahren 2017⁶ und 2018⁷ Art. 7-Verfahren – gegen Polen und Ungarn – eingeleitet. In der Rechtssache C-650/18⁸ hatte der EuGH nun erstmals Gelegenheit, den ersten Schritt des Art. 7-Verfahrens rechtlich zu prüfen. Dabei vollzog er einige nicht recht nachvollziehbare Kapriolen, die umso bedauerlicher sind, als der EuGH mit seinem Urteil wichtige Weichen für die künftige Prüfung des Art. 7-Verfahrens gestellt hat.

- 1 Hierzu vgl. u.a. den Sammelband von *Armin Hatje/Luboš Tichý* (Hrsg.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, EuR 2018, Beiheft 1.
- 2 COM(2014) 158, S. 5.
- 3 Seit 2020 analysiert die Kommission jährlich die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, zusammenfassend und in Form von Länderberichten. Für das Jahr 2021 vgl. COM(2021) 700; für das Jahr 2022 vgl. COM(2022) 500.
- 4 Diese Kennzeichnung geht auf den damaligen Präsidenten der EU-Kommission der EU-Kommission *José Manuel Durão Barroso* zurück, vgl. dessen Rede zur Lage der Union 2012 auf der Website der EU-Kommission, https://ec.europa.eu/com-mission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596. In der deutschen Fassung ist allerdings von der „radikalen Option“ von Artikel 7 des Vertrags“ die Rede.
- 5 Vgl. *Dimitry Kochenov*, Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision, in: *Armin von Bogdandy/Piotr Bogdanowicz/Iris Canor/Christoph Grabenwarter/Maciej Taborowski/Matthias Schmidt* (Hrsg.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin 2021, 127–154 (136).
- 6 Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, COM(2017) 835.
- 7 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.9.2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, Amtsblatt der EU 2019 C-433/66.
- 8 EuGH, Urteil vom 3. Juni 2021, Rs. C-650/18, Ungarn/Parlament; zugänglich, wie alle publizierten EuGH-Entscheidungen und Schlussanträge, auf der EuGH-Website eur-lex.europa.eu.

2. Die Entschließung des Europäischen Parlaments PA_TA(2018)0340 vom 12. September 2018

Die Entschließung des Europäischen Parlaments, mit der der Rat gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV aufgefordert wird, die Gefahr einer schwerwiegenden Werteverletzung durch Ungarn festzustellen,⁹ wurde mit 448 Ja-Stimmen, 197 Nein-Stimmen und 48 Enthaltungen angenommen.¹⁰ Bei der Berechnung der abgegebenen Stimmen wurden Enthaltungen nicht mitgezählt. Nur so konnte das durch Art. 354 Abs. 4 AEUV aufgestellte erste Erfordernis – eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen – erreicht werden. Demnach beliefen sich die Ja-Stimmen auf 69,45% der abgegebenen Stimmen. Wären die 48 Enthaltungen mitgezählt worden, hätten die Ja-Stimmen nur 64,64% der abgegebenen Stimmen ausgemacht und die geforderte Zweidrittelmehrheit wäre verfehlt worden. Dass 448 Ja-Stimmen die Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments darstellen – dies ist das zweite Erfordernis von Art. 354 Abs. 4 AEUV –, stand außer Frage. Damit war die Entschließung angenommen.

Die Entschließung des Europäischen Parlaments – weitere potenzielle Initianten des Verfahrens sind ein Drittel der Mitgliedstaaten oder die Kommission – ist der niederschwelligste, gleichwohl nicht zwingend der erste¹¹ Schritt in dem Art. 7-Verfahren. Nach Art. 7 Abs. 1 EUV kann das Europäische Parlament dem Rat einen begründeten Vorschlag unterbreiten festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Weitere mögliche Verfahrenselemente bis hin zur Aussetzung bestimmter Rechte des betreffenden Mitgliedstaats ergeben sich aus den Absätzen 2 und 3 von Art. 7 EUV.

Als betroffener Mitgliedstaat war Ungarn der Meinung, dass das Europäische Parlament bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses die Enthaltungen nicht unberücksichtigt hätte lassen dürfen, und klagte in der Rechtssache C-650/18 gemäß Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung der Entschließung. Am 3. Juni 2021 wies der EuGH die Klage ab.¹² Zuvor war Generalanwalt *Michal Bobek* in seinen Schlussanträgen vom 3. Dezember 2020¹³ zum selben Ergebnis gekommen, allerdings mit einer in wesentlichen Punkten abweichenden Begründung.

9 Vgl. Anm. 7.

10 Vgl. das „Legislative Observatory“ des Europäischen Parlaments unter [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/2131\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/2131(INL)&l=en), Key events, 12.9.2018, Results of vote in Parliament.

11 Anders als bei den Absätzen 2 und 3 von Art. 7 EUV besteht zwischen den Absätzen 1 und 2 kein logisches Abhängigkeitsverhältnis.

12 EuGH (Anm. 8). Für eine ausführliche Kommentierung des Urteils vgl. *Claude Blumann*, Une avancée mal assurée de la justiciabilité de l'article 7 TUE – CJUE, gde ch., 3 juin 2021, Hongrie/Parlement européen, aff. C-650/18, *Revue des Affaires Européennes* (R.A.E.) 2021/2, 399–413. *Claude Blumann* gilt mein herzlicher Dank für die kurzfristige Überlassung des Manuskripts.

13 GA *Bobek*, Schlussanträge vom 3.12.2020, Rs. C-650/18, Ungarn/Parlament.

3. Die Klage Ungarns in der Rechtssache C-650/18 auf Nichtigerklärung der Entschließung

Im Wesentlichen warf Ungarn dem Europäischen Parlament vor, bei der Beschlussfassung über die streitige Entschließung die Regeln seiner eigenen Geschäftsordnung (GO-EP) missachtet zu haben. Zur Zeit der Annahme der Entschließung hatte Art. 178 GO-EP folgenden Wortlaut:

„Für die Annahme oder Ablehnung eines Textes werden nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses berücksichtigt, *ausgenommen in den Fällen, für die in den Verträgen eine spezifische Mehrheit vorgesehen ist.*“¹⁴

Ungarn war der Ansicht, dass im vorliegenden Fall, abweichend von der Regel des Art. 231 Abs. 1 AEUV,¹⁵ mit Art. 354 Abs. 4 AEUV eine *spezifische Mehrheit* vorgesehen war und daher nicht nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen, sondern – so verstand Ungarn Art. 178 Abs. 3 GO-EP – auch die Enthaltungen hätten berücksichtigt werden müssen.¹⁶ Dafür brachte Ungarn auch eine materielle Begründung vor.¹⁷ In den Worten des EuGH:

„Das in Art. 354 Abs. 4 AEUV aufgestellte Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit für die Annahme eines begründeten Vorschlags nach Art. 7 Abs. 1 EUV durch das Parlament zeuge von der *Bedeutung* eines solchen Rechtsakts. Eine Auslegung dieser Bestimmung des AEU-Vertrags in dem Sinne, dass die Enthaltungen als abgegebene Stimmen anzusehen wären, so dass für die Annahme dieses Rechtsakts *eine größere Anzahl Ja-Stimmen erforderlich* wäre, würde es jedoch gerade erlauben, dieser Bedeutung Rechnung zu tragen.“¹⁸

Der letzte Halbsatz von Art. 178 Abs. 3 GO-EP wurde erst durch die Novellierung der Geschäftsordnung im Jahr 2016 hinzugefügt.¹⁹ Leider lassen sich den zugrundeliegenden Unterlagen – vor allem dem Bericht des Berichterstatters *Richard Corbett*²⁰ – keine Hinweise entnehmen, die die Ergänzung erläutern würden. So sieht auch Generalanwalt *Bobek* keine relevante Einschränkung des – vorherigen – Wortlauts von Art. 180 Abs. 2 UAbs. 2 GO-EP. Wie es scheint, ging es nur um eine *Verschiebung* des bisherigen Wortlauts nach Art. 178 GO-EP und nicht um eine relevante Änderung der Bestimmung selbst.

Gleichwohl wirft die (vermutlich überflüssige und sogar schädliche) Hinzufügung des erwähnten Halbsatzes Verständnisfragen auf. Die ungarische Interpreta-

14 Kursive Hervorhebung hinzugefügt.

15 Wortlaut: „Soweit die Verträge nicht etwas anderes bestimmen, beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen“.

16 EuGH (Anm. 8), Rn. 64 ff.

17 EuGH (Anm. 8), Rn. 65.

18 Kursive Hervorhebung hinzugefügt.

19 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2016 über die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung des Parlaments (2016/2114[REG]), Amtsblatt der EU 2016 C 238/146.

20 Bericht über die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung des Parlaments, Dok. A8-0344/2016.

tion, wonach es sich bei Art. 354 Abs. 4 AEUV um eine solche *spezifische Mehrheit* handelt, erscheint jedenfalls nicht von vornherein abwegig. Gleichzeitig machen das ungarische Vorbringen einerseits und die Schlussanträge andererseits deutlich, dass es in der Interpretation des erwähnten Halbsatzes kein gemeinsames Verständnis gibt – eher ein vollständiges *gegenseitiges Unverständnis*. So betont Generalanwalt *Bobek*, dass Art. 354 Abs. 4 AEUV, auf den sich Ungarn bezieht, „keine spezifischen, abweichenden Regeln zur Art und Weise der Zählung der ‚abgegebenen Stimmen‘“ vorsehe. Die Ausführungen Ungarns würden in diesem Punkt „etwas zirkulär“ und verfangen sich in Querverweisen zwischen denselben Bestimmungen, von denen jedoch keine etwas anderes besage. Ungarn seinerseits ist der Meinung, dass Art. 354 Abs. 4 AEUV, insgesamt betrachtet, eine *spezifische Mehrheit*, abweichend von Art. 231 Abs. 1 AEUV, vorsieht. Es scheint also so, als habe der Generalanwalt das – nicht abwegige – Vorbringen Ungarns nicht im Ansatz nachvollziehen können.

Die Unklarheit betreffend die Berücksichtigung von Enthaltungen kam nicht überraschend. Wenige Tage vor der Abstimmung im Europäischen Parlament hatte Ungarn dem Generalsekretär des Europäischen Parlaments mitgeteilt, es sei der Ansicht, dass Enthaltungen bei der Abstimmung zu berücksichtigen seien. Daraufhin informierte der Stellvertretende Generalsekretär des Parlaments die Abgeordneten darüber, dass nur „abgegebene Stimmen“, *nicht* jedoch *Enthaltungen* berücksichtigt würden.²¹ Ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Parlaments zu der umstrittenen Frage, angefordert vom Präsidenten des Europäischen Parlaments, wurde auf Antrag des Parlaments aus den Gerichtsakten entfernt.²² Das Gutachten wurde auch dem Verfasser dieser Zeilen nicht zugänglich gemacht.

Zur Stützung der Zulässigkeit der Klage brachte Ungarn vor, die angefochtene Entschließung sei eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV, da diese – von Ungarn näher dargelegte – verbindliche Rechtswirkungen entfalte. Was die Begründetheit der Nichtigkeitsklage angeht, berief sich Ungarn vor allem auf eine Verletzung der Regelungen der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, hier Art. 178 Abs. 3. Vor einer Prüfung dieser Punkte musste sich der EuGH aber mit der Frage beschäftigen, ob seine Jurisdiktion im vorliegenden Fall durch Art. 269 AEUV ausgeschlossen war.

4. Die Bedeutung von Art. 269 AEUV für die Zuständigkeit des Gerichtshofs

Art. 269 AEUV bestimmt Folgendes:

„Der Gerichtshof ist für Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit eines nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union erlassenen Rechtsakts des Europäischen Rates oder des Rates nur auf Antrag des von einer Feststellung des Europäischen Rates oder

²¹ EuGH (Anm. 8), Rn. 11, 12.

²² „Ordonnance de la Cour“, 14.5.2019, Rs. C-650/18, Ungarn/Parlament.

des Rates betroffenen Mitgliedstaats und lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in dem genannten Artikel vorgesehenen Verfahrensbestimmungen zuständig.

Der Antrag muss binnen eines Monats nach der jeweiligen Feststellung gestellt werden. Der Gerichtshof entscheidet binnen eines Monats nach Antragstellung.“

Das Europäische Parlament vertrat die Ansicht, dass dieser Artikel die zulässigen Klagegegenstände im Rahmen eines Art. 7-Verfahrens *abschließend* bestimme, so dass die angefochtene EntschlieÙung – ungeachtet einer möglichen Rechtswirkung – nicht Gegenstand einer Nichtigkeitklage sein könne. Aus der Entwicklung der Verträge ergebe sich nämlich, dass das Art. 7-Verfahren „erst nach und nach einer gewissen Kontrolle durch den Gerichtshof unterworfen worden sei“.²³

Tatsächlich sah noch der Amsterdamer Vertrag (1997), der das Art. 7-Verfahren einführte, in Art. 46 EUV/Amsterdam keine Zuständigkeit des EuGH für das Verfahren vor. Dies änderte sich erst durch den Vertrag von Nizza (2001), der in Art. 46 lit. e) EUV die Zuständigkeit des EuGH auf „die reinen Verfahrensbestimmungen des Artikels 7 [erstreckte], wobei der Gerichtshof auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats binnen eines Monats nach der Feststellung des Rates gemäß dem genannten Artikel entscheidet“.

Somit besteht zwar zwischen dem erwähnten Art. 46 lit. e) EUV/Nizza und Art. 269 AEUV eine gewisse (oberflächliche, rein wortlautbezogene) Ähnlichkeit, jedoch hört die Ähnlichkeit damit auf, wie der Generalanwalt zutreffend festgestellt hat.²⁴ Denn die Funktion von Art. 269 AEUV im EU-Gerichtssystem ist eine gänzlich andere als diejenige des Art. 46 EUV/Nizza, der dem EuGH außerhalb der supranationalen Gemeinschaftsverträge nur punktuelle Zuständigkeiten zuwies und im Übrigen den EUV, insbesondere die beiden intergouvernementalen Säulen, der Gerichtsbarkeit des EuGH entzog. Art. 269 AEUV hingegen ist Bestandteil eines *vollständigen* Rechtsschutzsystems, „das die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen gewährleisten soll, mit der der Unionsrichter betraut wird“.²⁵

Ähnlich wie der Generalanwalt geht auch der EuGH (zunächst) von einem *weiten* Anwendungsbereich des Art. 263 AEUV, mithin von einem weiten Umfang seiner eigenen Zuständigkeit aus. Art. 269 AEUV, der die allgemeine Zuständigkeit des EuGH für Nichtigkeitsklagen begrenzt, ist demnach, wie der EuGH feststellt, „eng auszulegen“.²⁶ Des Weiteren schließt der EuGH aus dem Wortlaut von Art. 269 AEUV, dass dieser Artikel die angefochtene EntschlieÙung nicht von der allgemeinen Zuständigkeit nach Art. 263 AEUV ausnehmen wollte.

Ein mögliches „Einknicken“ des EuGH, wie es später erfolgen sollte, deutet sich dann allerdings in der anschließenden Formulierung an, wonach eine solche Auslegung „im Übrigen zur Beachtung des Grundsatzes beitragen [könne], nach dem die Europäische Union eine Rechtsunion ist, mit der ein umfassendes System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen worden ist, das dem Gerichtshof

23 EuGH (Anm. 8), Rn. 21.

24 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 52.

25 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 33.

26 EuGH (Anm. 8), Rn. 31.

der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Unionsorgane zuweist“.²⁷ Diese lieblose, nur ergänzende und argumentativ hintangestellte Bezugnahme auf die „Rechtsunion“ könnte, hobbypsychologisch betrachtet, als Ausdruck eines Unwohlseins des EuGH im Hinblick auf den abrupten Wechsel der Argumentation²⁸ verstanden werden, den der EuGH wenig später vollzieht (vgl. 5.). Zunächst attestiert sich der EuGH jedoch die Zuständigkeit, über die Klage Ungarns zu befinden und weist das gegenläufige Vorbringen des Parlaments zurück.

5. Die Auslegung von Art. 263 AEUV „im Licht“ von Art. 269 AEUV

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage ergeben sich aus Art. 263 AEUV. Problematisch ist dabei vor allem die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen,²⁹ während Ungarn als Mitgliedstaat gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV zu den privilegiert klagebefugten Klägern zählt.³⁰ Was den Klagegegenstand betrifft, ist zentrales Erfordernis der Zulässigkeit, dass die angegriffene Handlung Rechtswirkung gegenüber Dritten entfaltet.³¹ Genauer gesagt, sind alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die verbindliche Rechtswirkung erzeugen sollen, unabhängig von ihrer Form anfechtbar.³²

Damit stellt sich die Frage nach den etwaigen Rechtswirkungen der angefochtenen Entschließung. Auch in diesem Punkt wiegt der EuGH Ungarn noch in einer trügerischen Sicherheit. Er weist alle Einwände des Parlaments, die dieses gegen eine mögliche Rechtswirkung vorbringt, zurück:³³ Die Entschließung erzeugt zunächst deshalb Rechtswirkung, weil sie das in Protokoll (Nr. 24) zu EUV und AEUV grundsätzlich statuierte Verbot, Asylanträge von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten untereinander zu berücksichtigen, für ungarische Staatsangehörige beseitigt. Die Entschließung ist auch keine bloße Zwischenmaßnahme, die nicht mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar wäre,³⁴ m.a.W. formuliert die Entschließung nicht, wie das Parlament meint, nur einen *vorläufigen* Standpunkt des Parlaments.

27 EuGH (Anm. 8), Rn. 34; kursive Hervorhebung hinzugefügt.

28 Blumann (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (408), spricht anschaulich von einer „[j]ustification du zigzag“ bzw. einem „curieux tour de passe-passe“ und bezeichnet den argumentativen Übergang von Art. 263 AEUV zu Art. 269 AEUV zu Recht als „tout à fait inattendu“.

29 Hierzu Matthias Niedobitek, Der Gerichtshof der Europäischen Union – multinationales Rechtsprechungsordnung und Integrationsmotor, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 429–458 (445 f.).

30 EuGH (Anm. 8), Rn. 50; GA Bobek (Anm. 13), Nr. 34.

31 Näher etwa Ulrich Ehricke, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV / AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 263 AEUV Rn. 21.

32 EuGH (Anm. 8), Rn. 37.

33 EuGH (Anm. 8), Rn. 39 ff.

34 Vgl. Ehricke (Anm. 31), Rn. 23.

Mit einem – nicht isoliert angreifbaren – Legislativvorschlag der Kommission hat die Entschließung des Parlaments gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV in der Substanz nichts gemeinsam, wie der Generalanwalt richtig feststellt;³⁵ dasselbe gilt übrigens für die begründeten Vorschläge der anderen möglichen Initianten des Art. 7 Abs. 1 EUV.³⁶ Damit kommt der EuGH zu dem Schluss, dass die angefochtene Entschließung als anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 Abs. 1 AEUV anzusehen ist.

Nunmehr wäre zu erwarten gewesen, dass der EuGH die Prüfung der Begründetheit der Klage angeschlossen hätte, so wie dies auch der Generalanwalt getan hat.³⁷ Der EuGH macht jedoch – ab Randnummer 51 – eine argumentative Kehrwendung und erklärt, Art. 263 AEUV könne nicht in einer Weise ausgelegt werden, die der in Art. 269 AEUV vorgesehenen Begrenzung der allgemeinen Zuständigkeit des EuGH ihre *praktische Wirksamkeit* (Englisch: *practical effect*; Französisch: *effet utile*) nehmen könnte. Deshalb dürfe Art. 263 AEUV nicht unabhängig von Art. 269 AEUV angewandt werden, sondern müsse vielmehr „im Licht des letztgenannten Artikels“ ausgelegt werden. Insoweit weist der EuGH auf die in Art. 269 AEUV enthaltenen Restriktionen hin, die für Klagen gegen die nach Art. 7 EUV erlassenen Rechtsakte des Rates und des Europäischen Rates gelten (Klage nur des betroffenen Mitgliedstaats; Beschränkung der Klagegründe auf eine Verletzung der Verfahrensbestimmungen des Art. 7 EUV). Diese Restriktionen verlören, so der EuGH, weitgehend ihre praktische Wirksamkeit, wenn man zuließe, dass ein anderer Kläger als der betroffene Mitgliedstaat gegen einen nach Art. 7 Abs. 1 EUV angenommenen begründeten Vorschlag des Parlaments klagen und sich dazu auf jeden der in Art. 263 Abs. 2 AEUV genannten Klagegründe stützen könnte. Dieses Szenario konkretisiert der EuGH in den Randnummer 55 und 56 im Hinblick auf Kläger und Klagegründe:

55: „Würde ein derartiger begründeter Vorschlag des Parlaments auf Antrag eines solchen Klägers für nichtig erklärt, wäre der Rat daran gehindert, das Bestehen einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union festzustellen, obwohl dieser Kläger nach Art. 269 Abs. 1 AEUV nicht die Nichtigerklärung dieser Feststellung beantragen kann.“

56: „Ebenso wäre der Rat, sollte dieser Vorschlag aufgrund eines anderen als der in Art. 269 AEUV genannten Klagegründe für nichtig erklärt werden, gleichermaßen daran gehindert, das Bestehen einer solchen Gefahr festzustellen, obwohl dieser Klagegrund nach Art. 269 AEUV nicht geltend gemacht werden kann, um die Nichtigerklärung dieser Feststellung zu erwirken.“

Im Ergebnis stellt der EuGH fest, dass eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, mit der ein begründeter Vorschlag des Parlaments, den dieses gemäß Art. 7 Abs. 1

35 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 84 ff.

36 Anders insoweit Blumann (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (407), der einen begründeten Vorschlag der Kommission gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV als Vorschlag im Sinne von Art. 293 Abs. 2 AEUV einordnet und es daher für möglich hält, dass Vorschläge gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV abhängig vom Initianten eine jeweils unterschiedliche Rechtswirkung haben.

37 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 116, 117.

EUV angenommen hat, nur von dem betroffenen Mitgliedstaat erhoben und nur auf die Verletzung der in Art. 7 EUV genannten Verfahrensbestimmungen gestützt werden kann.

So klar das Ergebnis ist, so wenig kann die Argumentation des EuGH überzeugen. Zunächst liegt es auf der Hand, dass der EuGH seine einleitenden Aussagen zur Reichweite seiner Zuständigkeit (enge Auslegung von Art. 269 AEUV) im Ergebnis *umdreht*: Praktisch sämtliche Restriktionen des Art. 269 AEUV, abgesehen von der knappen Antragsfrist des Art. 269 Abs. 2 AEUV, werden in Art. 263 AEUV gemäß der Methode der Interpretation „im Licht“ *hineingelesen*, um dem *effet utile* jener Vorschrift Rechnung zu tragen. Dadurch hat der EuGH, wie *Groussot* und *Zemskova* treffend feststellen, „a hybrid version of Article 269 TFEU (standing and grounds for review) and Article 263 TFEU (challengeable acts and time limit)“ erschaffen.³⁸ Leider versäumt es der EuGH aber, die von ihm zugrunde gelegte „praktische Wirksamkeit“ von Art. 269 AEUV inhaltlich zu entfalten. Die vom EuGH in den Randnummern 55 und 56 beschriebenen Szenarien, die offenbar für sich genommen überzeugend sein sollen, helfen nicht weiter.

Der *effet utile* von Art. 269 AEUV besteht, wie auch seine Entstehungsgeschichte zeigt, darin, die in dieser Vorschrift genannten, eminent *politischen* Entscheidungen³⁹ einer inhaltlichen Überprüfung durch den EuGH zu entziehen⁴⁰ und nur die Verfahrensbestimmungen des Art. 7 EUV seiner gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. Politischen Charakter in dem genannten Sinn haben zumindest⁴¹ die Feststellungen des Rates und des Europäischen Rates, wonach die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte oder eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung jener Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der *effet utile* des Art. 269 AEUV wird somit nur dann negativ berührt, wenn die erwähnten politischen Entscheidungen des Rates oder des Europäischen Rates einer inhaltlichen Überprüfung durch den EuGH zugeführt werden und wenn dies auf andere Kläger als den betroffenen Mitgliedstaat zurückzuführen ist.

Weshalb allerdings der *effet utile* von Art. 269 AEUV darin bestehen sollte zu verhindern, dass Feststellungen gemäß Art. 7 EUV (a) *überhaupt* getroffen werden bzw. (b) wegen einer Rechtswidrigkeit des Verfahrens oder (c) wegen anderer als der in Art. 269 AEUV genannten Klagegründe *nicht* getroffen werden können, ist unerfindlich. Hinzu kommt, dass – was den letzten Punkt angeht – bei der Überprüfung der Initiativen gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV ohnehin keine politisch-inhaltliche, sondern allenfalls eine verfahrensbezogene Kontrolle durch den EuGH in Betracht kommen dürften. Erst die Existenz einer der erwähnten politischen Fest-

38 *Xavier Groussot/Anna Zemskova, Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, *EU Law Live*, 7.6.2020.

39 So auch *Blumann* (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (403) und an weiteren Stellen.

40 Vgl. *Matthias Pechstein*, in: Rudolf Streinz (Hrsg.), *EUV / AEUV*, 3. Aufl., München 2018, Art. 269 AEUV Rn. 1; *Nina Wunderlich*, Von der Rechtsgemeinschaft zur Verweigerungsunion?, in: *Europarecht* 2019, 557–577 (575).

41 *GA Bobek* (Anm. 13), Nr. 73, möchte Art. 269 AEUV auf die genannten Feststellungen beschränken.

stellungen gemäß Art. 7 EUV eröffnet den Anwendungsbereich von Art. 269 AEUV, wobei dessen *effet utile* nicht über seinen Anwendungsbereich hinausgehen kann. Umgekehrt widmet sich der EuGH im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung mit keinem Wort dem *effet utile* des Art. 263 AEUV.

Alles in allem sieht es so aus, als habe der EuGH sich einen weiten Zuständigkeitsbereich für das vorliegende Verfahren nur deshalb attestiert, um ihn dann, auf der Ebene der Zulässigkeit, maximal einzuschränken. Die Schlussanträge des Generalanwalts, die Art. 269 AEUV einen realistischeren Platz zuweisen, sind bei weitem überzeugender. Gleichwohl kommen sowohl der EuGH als der Generalanwalt zu dem Ergebnis, dass die Klage zulässig ist. Dies gelingt dem EuGH nur, weil mit Ungarn derjenige Mitgliedstaat klagt, der von der Entschließung im Sinne von Art. 269 AEUV „betroffen“ ist. Somit war die Begründetheit zu prüfen.

6. Die Auslegung des Begriffs der „abgegebenen Stimmen“ in Art. 354 Abs. 4 AEUV

Bis zum Urteil des EuGH in der Rechtssache C-650/18 hatte die Frage, ob der Begriff der „abgegebenen Stimmen“ auch Enthaltungen umfassen würde, nur wenig Aufmerksamkeit der Literatur auf sich gezogen.⁴² Die Praxis des Europäischen Parlaments war durch die Bestimmungen der Geschäftsordnung bestimmt, wonach bei Abstimmungen nach der Regel des Art. 231 AEUV (Mehrheit der abgegebenen Stimmen) nur die Ja- und die Nein-Stimmen zählen. Die nach allem unglückliche und missverständliche Ergänzung von Art. 178 GO-EP (vgl. 3.) hat den Anlass für die vorliegende Klage gegeben.

Was deren Begründetheit angeht, monierte Ungarn gegenüber dem Europäischen Parlament im Wesentlichen eine Missachtung von dessen eigener Geschäftsordnung (vgl. 3.). Auf dieses Vorbringen ließ sich der EuGH jedoch nicht ein. Dafür bezog er sich auf Art. 269 AEUV, wonach eine gerichtliche Überprüfung „lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in dem genannten Artikel [Art. 7 EUV] vorgesehenen Verfahrensbestimmungen“ möglich ist. Anders als Art. 354 AEUV, auf den Art. 7 Abs. 5 EUV ausdrücklich verweise, werde die Geschäftsordnung der Europäischen Parlaments von den in Art. 269 AEUV in Bezug genommenen Verfahrensbestimmungen nicht erfasst.⁴³ Damit beschränkte der EuGH den Anwendungsbereich von Art. 263 AEUV erneut, denn im Allgemeinen handelt es sich bei Bestimmungen einer Geschäftsordnung um *wesentliche Formvorschriften*, die beim

42 So schreibt *Johann Schoo*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, Art. 231 AEUV Rn. 2, unter der Mehrheit der abgegebenen Stimmen sei „die einfache Mehrheit zu verstehen: Es reicht aus, dass eine Stimme mehr dafür *oder als Enthaltung* abgegeben wird“ (kursive Hervorhebung hinzugefügt). Demgegenüber schreibt *Sven Hölscheidt*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, München, Loseblatt, Art. 231 AEUV Rn. 5: „Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen werden nicht zu den abgegebenen Stimmen gezählt“.

43 EuGH (Anm. 8), Rn. 77.

Erlass von Rechtsakten zu beachten sind und deren Einhaltung gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV mit der Nichtigkeitsklage eingefordert werden kann.⁴⁴

Allerdings hätte der EuGH die Geschäftsordnung des Parlaments durchaus zu den Verfahrensbestimmungen im Sinne von Art. 269 AEUV zählen können, indem er, wie es auch das Parlament vorschlug,⁴⁵ die Interpretation des inhaltlich offenen Begriffs der „abgegebenen Stimmen“ in Art. 354 Abs. 4 AEUV der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments vorbehalten hätte. Damit hätte der EuGH nicht zuletzt auch der Geschäftsordnungsgeschichte des Parlaments Rechnung tragen können: Bereits die erste Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von 1958/1962⁴⁶ bestimmte in ihrem Art. 35 Abs. 4, dass bei *namentlichen* Abstimmungen – dies war nur als Ausnahme vorgesehen – zwar „mit lauter Stimme“ mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ abzustimmen war, dass jedoch bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen zu berücksichtigen waren.

Da sich der EuGH diesen Weg jedoch versagt hatte, musste er den streitigen Begriff der „abgegebenen Stimmen“ im Sinne von Art. 354 Abs. 4 AEUV selbst interpretieren. Insoweit folgte der EuGH seinem bekannten Ansatz, wonach nicht legaldefinierte Begriffe des Unionsrechts grundsätzlich als autonome Begriffe des Unionsrechts zu verstehen und zu konstruieren sind. Daher ist der Begriff der „abgegebenen Stimmen“ – so der EuGH – „entsprechend seinem üblichen Sinn im gewöhnlichen Sprachgebrauch auszulegen, wobei der Zusammenhang, in dem er verwendet wird, und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung verfolgt werden, zu der er gehört“.⁴⁷

In diesem Punkt machte es sich der EuGH allerdings deutlich zu einfach. Unter Hinweis auf die insoweit ebenso oberflächlichen⁴⁸ Ausführungen in den Schlussanträgen des Generalanwalts, der im Ansatz etymologisch argumentiert,⁴⁹ behauptete der EuGH, eine abgegebene Stimme enthalte immer entweder ein befürwortendes oder ein ablehnendes Votum, während eine Enthaltung ihrem üblichen Sinn nach als Weigerung zu verstehen sei, zu einem bestimmten Vorschlag Stellung zu beziehen. Noch deutlicher äußerte sich der Generalanwalt: Eine Person, die sich der Stimme enthalte, wolle so behandelt werden, „*als ob sie gar nicht an der Abstimmung teilnahme*“.⁵⁰

Allerdings zeigt die zitierte Formulierung des Generalanwalts, dass die Sache ein wenig komplizierter ist. Demnach ist es nämlich offenbar möglich, an einer Abstimmung *teilzunehmen* und sich gleichzeitig zu *enthalten*. Auch hätte sich eine Person, die wie eine abwesende Person behandelt zu werden wünscht, einfach

44 Vgl. Oliver Dörr, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, München, Loseblatt, Art. 263 AEUV Rn. 168.

45 EuGH (Anm. 8), Rn. 72; vgl. auch GA Bobek (Anm. 13), Nr. 131.

46 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962/2437 vom 15.10.1962.

47 EuGH (Anm. 8), Rn. 83.

48 Auch Blumann (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (403), hält das EuGH-Urteil, wenn auch in anderem Zusammenhang, für oberflächlich.

49 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 128.

50 GA Bobek (Anm. 13), Nr. 128; kursive Hervorhebungen hinzugefügt.

der Enthaltung enthalten, d. h. bei der Stimmabgabe schlicht untätig bleiben können. Schließlich ist es keineswegs ausgemacht, dass Personen, die sich der Stimme enthalten, stets wie eine *abwesende* Person behandelt werden möchten. Vielmehr sind ganz unterschiedliche Gründe denkbar sich zu enthalten.⁵¹ Allerdings ist einzuräumen, dass diese Gründe nach außen nicht sichtbar werden und sich deshalb einer inhaltlichen Bewertung entziehen. Eines ist jedoch klar: Eine (aktive) Stimmenthaltung verkörpert in Bezug auf einen Vorschlag die inhaltliche Aussage, diesen *nicht unterstützen* zu wollen. Dass dieselbe Stimmenthaltung auch bedeutet, den betreffenden Vorschlag *nicht ablehnen* zu wollen, spielt demgegenüber keine Rolle, da es für die Annahme eines Vorschlags auf diejenigen Stimmen ankommt, die den Vorschlag unterstützen.

Bei seinen weiteren Ausführungen setzt sich der EuGH auch mit dem von Ungarn für eine Berücksichtigung von Enthaltungen vorgebrachten Argument auseinander, schließlich würden die Enthaltungen ja auch bei dem *zweiten* Element des Abstimmungserfordernisses gemäß Art. 354 Abs. 4 AEUV, nämlich der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments, berücksichtigt. Erstaunlicherweise macht sich der EuGH dieses Vorbringen ohne Not zu Eigen. Angeblich ergebe sich nämlich aus Art. 354 Abs. 4 AEUV, dass Enthaltungen für die Prüfung, ob die Ja-Stimmen die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments abbilden, zu berücksichtigen seien. Dies kann eigentlich nur so verstanden werden, dass eine *Berücksichtigung* von Enthaltungen in diesem Fall darin besteht, diese zur Kenntnis zu nehmen und bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses *nicht zu berücksichtigen* (eben weil sie nicht zustimmend sind).

Dass der EuGH das letztlich genauso sieht, macht seine Erläuterung deutlich, nach der besagten Mehrheitsregel (Mehrheit der Parlamentsmitglieder) könne ein begründeter Vorschlag des Parlaments gemäß Art. 7 EUV nicht angenommen werden, wenn die Zahl der Mitglieder, die für ihn gestimmt haben, die verbleibende Zahl der Mitglieder des Parlaments nicht überschreite, und zwar „*unabhängig davon, ob sie gegen ihn gestimmt haben, sich enthalten haben oder bei der Abstimmung abwesend waren*“.⁵² Mit anderen Worten bestimmt Art. 354 Abs. 4 AEUV mit dem Erfordernis der Mehrheit der Parlamentsmitglieder, dass nur *zwei* Größen zueinander in Beziehung zu setzen sind, zu denen Enthaltungen nicht zählen: die Ja-Stimmen und die gesetzliche Mitgliederzahl, wie sie sich aus dem jeweils Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ergibt, dies sind zurzeit 705 Mitglieder gemäß dem Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018.⁵³ Die Argumentation des EuGH, mit der er die – angebliche – Berücksichtigung von Enthaltungen bei der Ermittlung der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments zu rechtfertigen und von der Nichtberücksichtigung von Enthaltungen beim *ersten* Element des Abstim-

51 Zu Recht weist *Blumann* (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (412), darauf hin, dass „*abstentions permettent d’exprimer une position politique [...]*“, schränkt dies aber zu Recht dahin ein, dass solche Voten „*n’ont aucune portée sur le fond*“.

52 EuGH (Anm. 8), Rn. 87.

53 Amtsblatt der EU 2018 L 165 I.

mungserfordernisses gemäß Art. 354 Abs. 4 AEUV (Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen) abzugrenzen versucht, führt daher in die Irre. Letztlich geht es beim zweiten Element nicht um die Berücksichtigung von Enthaltungen, sondern um die abstrakte Nichtberücksichtigung *aller* Mitglieder, die *nicht* mit Ja gestimmt haben, egal aus welchem Grund, wie auch das Zitat des EuGH deutlich macht.⁵⁴

7. Ergebnis

Die Klage Ungarns war brisant, weil dieser Mitgliedstaat, dem seitens des Europäischen Parlaments Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit angekreidet wurden (und werden), dem Parlament seinerseits eine Missachtung seiner selbstgegebenen Regeln, mithin auch einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit, vorwarf. Dem EuGH ist es gelungen, diesen Vorwurf auszuräumen, allerdings mit einer chaotischen Begründung, wie man sie selten in EuGH-Urteilen findet. *Blumann* zitiert in diesem Zusammenhang das Bonmot „pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué“.⁵⁵ Dabei war der Ausgangspunkt der ungarischen Klage nicht unplausibel: Die Ergänzung von Art. 178 GO-EP durch einen unklaren Halbsatz konnte durchaus im Sinne Ungarns verstanden werden, auch wenn der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen völlige Verständnislosigkeit zeigt. Gleichwohl überzeugt das Urteil des EuGH im Ergebnis: Die Nichtbeachtung von Enthaltungen bei der Berechnung der „abgegebenen Stimmen“ entspricht der historisch gewachsenen Praxis des Europäischen Parlaments, wie sie sich seit jeher in dessen Geschäftsordnung manifestiert. Gleichwohl hat der EuGH durch seine Auslegung des Verhältnisses von Art. 263 und 269 AEUV die gerichtliche Behandlung des Art. 7-Verfahrens für die Zukunft festgelegt. Das ist misslich und könnte nur durch eine Vertragsänderung – Streichung von Art. 269 AEUV – bereinigt werden.⁵⁶ Denn wie soll es Staaten, die Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit haben sollen, verständlich gemacht werden, dass unionsrechtlich eine gerichtliche Kontrolle nur eingeschränkt möglich ist?

Literaturverzeichnis

Blumann, Claude, Une avancée mal assurée de la justiciabilité de l'article 7 TUE – CJUE, gde ch., 3 juin 2021, Hongrie/Parlement européen, aff. C-650/18, *Revue des Affaires Européennes* 2021/2, 399–413.

54 In diesem Sinn auch *Blumann* (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (412), der zwischen Abstimmungsverfahren mit einer variablen Mehrheit (abhängig von der Zahl der Abstimmenden) und mit einer festen Mehrheit (als Mehrheit der Mitglieder) unterscheidet, wie sie beide in Art. 354 Abs. 4 AEUV vorgesehen sind.

55 *Blumann* (Anm. 12), R.A.E. 2021/2, 399 (413).

56 So, wenn auch mit etwas anderer Stoßrichtung, *Jaap W. de Zwaan*, How to Enforce the Fundamental Values of the European Union?, in: *Bratislava Law Review* 5 (2021) 1, 9–24 (22).

- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, Loseblatt.
- Groussot, Xavier/Zemskova, Anna*, Hungary v European Parliament (C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?, *EU Law Live*, 7.6.2020.
- Hatje, Armini/Tichý Luboš* (Hrsg.), *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *EuR* 2018, Beiheft 1.
- Kochenov, Dimitry*, Article 7: A Commentary on a Much Talked-About ‘Dead’ Provision, in: Armin von Bogdandy/Piotr Bogdanowicz/Iris Canor/Christoph Grabenwarter/Maciej Taborowski/Matthias Schmidt (Hrsg.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Berlin 2021, S. 127–154.
- Niedobitek, Matthias*, Der Gerichtshof der Europäischen Union – multinationales Rechtsprechungsordnung und Integrationsmotor, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2020, S. 429–458.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.) *EU-Kommentar*, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.), *EUV / AEUV*, 3. Aufl., München 2018.
- Wunderlich, Nina*, Von der Rechtsgemeinschaft zur Verweigerungsunion?, in: *Europarecht* 2019, 557–577.
- Zwaan, Jaap W. de*, How to Enforce the Fundamental Values of the European Union?, in: *Bratislava Law Review* 5 (2021) 1, 9–24.