

*Annegret Eppler*

## Die »Rechtsstaatskrise« der EU: Verderben zu viele Köche den Brei?<sup>1</sup>

### *1. Aufbau und Fragmentierung eines rechtsstaatlichen Raums in der EU*

In jüngster Zeit ist viel über eine »Rechtsstaatskrise« der Europäischen Union (EU) zu lesen: Empörte Wirtschaftslenker aus den USA attestieren der EU in einem Brief an die Regierungschefs mangelnden Respekt vor der Rechtsstaatlichkeit, weil die Kommission die Steuervereinbarungen des Computerriesen Apple mit Irland als wettbewerbsrechtlich unzulässig erklärt und Steuernachforderungen erhoben hat.<sup>2</sup> Gegner des transatlantischen Freihandelsabkommens TTIP sehen die Rechtsstaatlichkeit in Europa durch die mögliche Einführung eines Klagerechts von Investoren gegen Staaten vor privaten Schiedsgerichten (ISDS-System) gefährdet.<sup>3</sup> EU-Skeptiker erkennen eine Überlastung staatlicher Systeme durch die Migration und darin eine »Asyl- und Rechtsstaatskrise«<sup>4</sup>. Die Diskussion der Rechtsstaatsproblematik reicht von einem – teilweise mehr verbal als inhaltlich – auf die Rechtsstaatlichkeit fokussierten »EU-Bashing«<sup>5</sup> bis zur politischen und wissenschaftlichen Wahrnehmung eines Krisenphänomens, das mit anderen »Krisen«<sup>6</sup> der EU ursächlich verwoben ist: EU-Politiker wie Viviane Reding und Guy Verhofstadt sehen eine »Rechtsstaatskrise« der EU durch Rückschritte der nationalen Rechtsstaatssysteme insbesondere in Polen und Ungarn begründet<sup>7</sup> und in der Wissenschaft wird diskutiert, inwiefern sich die Politik einzelner

- 1 Der Beitrag ist entstanden im Rahmen des Jean-Monnet-Moduls »EUDYNAM« und der Nachwuchsförderung der Universität Innsbruck. Ich danke Andreas Maurer für seine sehr hilfreichen Kommentare und Andreas Vierecke von der ZfP-Redaktion für seine Geduld.
- 2 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/macht-im-internet/apples-steuernachzahlung-wen-eu-noch-ins-visier-nehmen-sollte-14412768.html> (aufgerufen am 27.9.2016).
- 3 <http://www.attac.de/startseite/detailansicht/news/ttip-deutscher-richterbund-sieht-keine-rechtsgrundlage-fuer-sondergerichte/> (aufgerufen am 27.9.2016).
- 4 <http://unser-mitteleuropa.com/2016/06/16/recht-auf-widerstand-art-20-abs-4-gg/> (aufgerufen am 27.9.2016).
- 5 <http://www.euractiv.de/topics/eu-bashing/> (aufgerufen am 27.9.2016).
- 6 Desmond Dinan / Neill Nugent / Willie Paterson (Hg.), *The European Union in Crisis*, London 2016; Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza, »Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise« in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*, Berlin 2016, S. 9-13.
- 7 Guy Verhofstadt, »Europe's Rule-of-Law Crisis« in: <https://www.socialeurope.eu/2016/04/europes-rule-of-law-crisis/> (aufgerufen am 27.9.2016); Vivian Reding, »The EU and the Rule of Law – What Next?« in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm) (aufgerufen am 27.9.2016).

Mitgliedstaaten, insbesondere im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik »von der Regelaversion [bis] zum Regelbruch«<sup>8</sup> bewegt.<sup>9</sup>

Während sich die wissenschaftliche Befassung sowohl mit der konkreten Ausformung als auch mit den derzeitigen Herausforderungen des Rechtsstaatsprinzips – der »rule of law«<sup>10</sup> – der EU »größtenteils auf einen Kreis engagierter RechtswissenschaftlerInnen«<sup>11</sup> beschränkt, diskutiert die politikwissenschaftliche Seite die aktuellen Grundwerteverletzungen durch einzelne EU-Staaten vorrangig als Demokratieproblem.<sup>12</sup> Dieser Beitrag analysiert den Aufbau eines rechtsstaatlichen Raums in der EU durch das Primärrecht und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) als fortlaufenden Prozess der »Integration durch Recht« (»Integration Through Law«).<sup>13</sup> Vom EuGH schon früh als »Rechtsgemeinschaft« (»une communauté de droit«) bezeichnet,<sup>14</sup> existieren unzählige Studien über die Ausgestaltung des gemeinsamen Rechtsraums.<sup>15</sup> Dieser Artikel konzentriert sich auf die Rechtsstaatlichkeit als Strukturprinzip dieses Raums und untersucht Fälle früherer (Prüfung von Gemeinschafts-/Unionsrecht durch nationale Verfassungsgerichte) und aktueller (Rückbau der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Rumänien und Polen), gegenläufiger Entwicklungen auf Mitgliedschaftlicher Ebene als Integrationshemmnisse und -rückschritte. Diese Phänomene unterscheiden sich insofern von den oft analysierten Nichtumset-

8 Andreas Maurer, »Von der Regelaversion zum Regelbruch: Perspektiven der EU-Entwicklung im Kontext der Flüchtlingspolitik« Vortrag vom 24. Mai 2016, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck.

9 Vgl. dazu Daniel R. Kelemen, »Built to Last? The Durability of EU Federalism« in: Sophie Meunier / Kathleen R. McNamara (Hg.), *Making History. European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford 2007, S. 51–66, hier S. 63; der »Atrophy« als einen Zustand bezeichnet, in dem zwar kein formaler Wandel stattfindet, Institutionen jedoch zunehmend von den politischen Akteuren ignoriert werden.

10 Unterschiede zwischen dem Prinzip der »rule of law« und dem Rechtsstaatsprinzip werden hier als konkrete kontextgebundene Ausformungen desselben Prinzips gesehen und es wird, weil der Artikel in deutscher Sprache verfasst ist, für beide Ausformungen der Begriff »Rechtsstaatlichkeit« verwendet. Zu den Unterschieden vgl. Abschnitt 2 des Beitrags.

11 Michael Blauberger, »Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?« in: *Leviathan* 2, Nr. 44 (2016), S. 280–302, hier S. 299.

12 R. Daniel Kelemen, »Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in a Democratic Union« Paper presented at the Council for European Studies, 22nd International Conference of Europeanists, Paris, 8–10 July 2015; Michael Blauberger / R. Daniel Kelemen, »Can Courts Rescue National Democracy? Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU« in: *Journal of European Public Policy*, Sep. 2016, DOI: 10.1080/13501763.2016.1229357.

13 Ulrich Haltern, »Integration durch Recht« in: Hans-Jürgen Bieling / Marika Lerch (Hg.), *Theorien der Europäischen Integration*, Springer VS: Wiesbaden 2012, S. 339–358; Joseph H.H. Weiler, »The Transformation of Europe« in: *Yale Law Journal*, Nr. 100 (1991), S. 2405–2483.

14 EuGH, C-294/83, Les Verts / Parlament, S. 23.

15 Weitere Nachweise bei Thomas Oppermann / Claus Dieter Classen / Martin Nettesheim, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2016, S. 101–233, hier 146–150.

zungen und Verstößen gegen das Sekundärrecht,<sup>16</sup> als es sich hierbei um »europäisches Verfassungsrecht«<sup>17</sup> handelt.

Geht man wie etwa Lindberg und Scheingold,<sup>18</sup> Schmitter<sup>19</sup> und Wallace<sup>20</sup> davon aus, dass die europäische Integration nicht nur eine Entwicklungsrichtung aufweist, sondern dass Integrations- und Desintegrationsprozesse gleichzeitig stattfinden können, wobei Desintegration keinesfalls den kompletten Zusammenbruch des Systems bedeuten muss,<sup>21</sup> können die Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit im EU-System in ein Kontinuum von Integration und Desintegration eingeordnet werden: Während die EU (durch das Primärrecht, die Kopenhagener Kriterien, das Postulat des Anwendungsvorrangs und des Durchgriffs des Unionsrechts [als Ausformulierungen der Rechtssicherheit durch den EuGH] und [die Suche nach] Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen die Grundwerte der EU) am Aufbau einer möglichst einheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung arbeitet, führen die oben genannten Fälle zur Bremsung weiterer Integration bzw. zu einer Auseinanderentwicklung und Fragmentierung des rechtsstaatlichen Gesamtsystems der EU. Selbstredend ist der Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems nur ein Teil des europäischen Integrationsprozesses. Unterscheidet man, wie beispielsweise Nye,<sup>22</sup> unterschiedliche Integrationsdimensionen (etwa: ökonomisch, sozial und politisch), handelt es sich bei dieser »rechtsstaatlichen Dimension« lediglich um einen von vielen Aspekten der politischen Integration, und es stellt sich die Frage, wie die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit mit der Entwicklung in anderen Integrationsdimensionen korrelieren.

## *2. Integration eines rechtsstaatlichen Raums der EU und der EU-Staaten*

Seit Jahrzehnten erfolgt der schrittweise Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems, das sowohl die supranationale als auch die nationale Ebene des EU-Systems umfasst. Die

16 <http://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html> (aufgerufen am 27.09.2016); Vgl. die Compliance Forschung, etwa Lisa Conant 2001, *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.

17 Christian Calliess, »Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht« in: *Juristenzeitung*, Nr. 21 (2004), 1033ff.

18 Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs 1970; Leon N. Lindberg, »Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement« in: Leon N. Lindberg / Stuart A. Scheingold (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge MA 1971, S. 45–126.

19 Philippe C. Schmitter, »A Revised Theory of Regional Integration« in: Lindberg/Scheingold (Hg.), *Regional Integration*, aaO. (FN 18), S. 232–264.

20 Helen Wallace, »The Policy Process. A Moving Pendulum« in: Helen Wallace / Mark A. Pollack / Alasdair R. Young (Hg.), *Policy Making in the European Union*, Oxford 2010, S. 39–64.

21 Vgl. auch Lisa Anders / Annegret Eppler / Thomas Tuetschke, »Europäische Integration: Zweidirektional und mehrdimensional« in: *Integration* 39, Nr. 3 (2016), 198–212.

22 Joseph S. Nye, »Comparative Regional Integration: Concept and Measurement« in: *International Organization*, Nr. 4 (1968), S. 855–880.

EU sieht in der Rechtsstaatlichkeit einen der Werte, auf die sie sich gründet (Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union [EUV]). Diese Werte werden zwar nicht erst durch den Unionsvertrag geschaffen, sondern gehören zu dem in der Präambel genannten »gemeinsamen Erbe«,<sup>23</sup> die ebenenübergreifende Rechtsstaatlichkeit erfuhr jedoch in den letzten Jahrzehnten eine schrittweise Ausformung und Verfestigung.<sup>24</sup> Während der Europäische Gerichtshof (EuGH) durch ständige Rechtsprechung seit den 1960er Jahren die Rechtsstaatlichkeit insbesondere auch im Hinblick auf das Merkmal der Rechtssicherheit definierte, ist die Rechtsstaatlichkeit der EU seit dem Vertrag von Maastricht (1993) in den europäischen Verträgen förmlich normiert und seither an immer mehr Stellen genannt worden.<sup>25</sup> In der heute zentralen Norm, Art. 2 EUV, ist sie als »Wert« bezeichnet, während die Vorgänger-Norm, Art. 6 Abs. 2 EUV nur von einem »Grundsatz« sprach.<sup>26</sup> Die Werte des Art. 2 EUV gelten nicht nur für die supranationale Ebene, sondern sind »allen Mitgliedstaaten (...) gemeinsam«. Damit ist eine Definition für die Nationalstaaten verbunden, die Mitglied der EU sind.<sup>27</sup> Rechtsstaatlichkeit wird als Fundament für Vertrauen zwischen den EU-Staaten gesehen, auf dessen Grundlage gemeinsame Politiken möglich werden,<sup>28</sup> und ihre Verletzung durch einen Mitgliedstaat als relevant für alle Individuen in der EU.<sup>29</sup> Folgerichtig gehört Rechtsstaatlichkeit zu den Kriterien, die von Beitrittskandidaten zwingend erfüllt sein müssen (1993 durch den Europäischen Rat in Kopenhagen als Voraussetzung für den Beitritt formuliert [»Kopenhagener Kriterien«], seit 1999 (Amsterdamer Vertrag) im Primärrecht verankert, heute in Art. 49 Abs. 1 EUV).

Das Hauptanliegen der Rechtsstaatlichkeit ist, politische Herrschaft an das Recht zu binden und damit von menschlicher, im EU-Rahmen aber auch einzelstaatlicher, Willkür möglichst unabhängig zu machen.<sup>30</sup> Damit einher geht der Schutz des Individuums vor dem und durch ein politisches System: die MarktteilnehmerInnen bzw. Bürgerinnen und Bürger sollen eine rechtlich gesicherte Sphäre haben, auf die sie vertrauen können. Das Rechtsstaatsprinzip setzt sich aus einer Vielzahl aufeinander aufbauender

23 Rudolf Geiger / Daniel-Erasmus Khan / Markus Kotzur, »Art. 2 EUV Rn 1« in: Rudolf Geiger / Daniel-Erasmus Khan / Markus Kotzur (Hg.), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, München 2010.

24 Calliess, Wertegemeinschaft, aaO. (FN 17).

25 PRÄAMBEL EUV Abs 2, PRÄAMBEL EUV Abs 4, Art 2 EUV, Art. 7 EUV; Art 21 Abs 1 EUV, Art 21 Abs 2 EUV. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – GRC: PRÄAMBEL Abs 2 GRC.

26 Wolff Heintschel von Heinegg, »Art. 2 EUV« in: Christoph Vedder / Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.), *Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, Grundrechte-Charta. Handkommentar*, Baden-Baden 2012, S. 46–50.

27 Geiger / Khan / Kotzur, aaO. (FN. 23), RZ 1.

28 Ebd., RZ 5.

29 Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 287.

30 Christoph Degenhard, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht. Mit Bezügen zum Europarecht*, Heidelberg 2014; Für einen teleologischen Ansatz: Philip Selznick, »'Law in Context' Revisited« in: *Journal of Law and Society* 30, Nr. 2 (2003), S. 30–52; Martin Krygier, »Why the Rule of Law is too Important to be Left to Lawyers« in: *Prawo y Wiew 2*, Nr. 2 (2012), S. 30–52.

Elemente zusammen. Dabei ist »Rechtsstaatlichkeit« ein »polysemic, hotly contested term (...) and a concept distinctly prone to definitional abuse«<sup>31</sup> bzw. »over-use«<sup>32</sup>. Ideengeschichtlich und rechtsphilosophisch bestehen erhebliche Unterschiede in der Definition,<sup>33</sup> die sich beispielsweise an der Frage festmachen lassen, ob Rechtsstaatlichkeit in undemokratischen Systemen möglich ist,<sup>34</sup> wie sich materielle und formelle Rechtsstaatlichkeit zueinander verhalten,<sup>35</sup> wie der Gleichheitsgrundsatz und der Grundrechteschutz eingeordnet werden.<sup>36</sup> Empirisch korreliert die konkrete Ausprägung der Rechtsstaatlichkeit in einem politischen System mit dessen (historisch gewachsenen) Charakteristika und gesellschaftlichen Gegenebenheiten.

Die einzelnen Merkmale der Rechtsstaatlichkeit des EU-Systems sind stark durch die Rechtsprechung des EuGH geprägt. Im Einzelnen werden die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Rechtssicherheit (Eindeutigkeit, welches Gesetz für einen konkreten Sachzusammenhang gilt)<sup>37</sup>, das Bestimmtheitsgebot, der Vertrauenschutz, das Rückwirkungsverbot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Merkmale des Rechtsstaatsprinzips der EU gesehen.<sup>38</sup> Dazu kommt ein frei zugängliches, berechenbares und effizientes Gerichtssystem, das zusammen mit sogenannten »Justizgrundrechten«<sup>39</sup> zur tatsächlichen Durchsetzbarkeit von Rechten führt. Im weiteren Sinne gehören auch die Gleichheit vor dem Gesetz und die Garantie von Grundrechten zur Rechtsstaatlichkeit.

Das Prinzip der Gewaltenteilung gilt als eine Voraussetzung der Vermeidung staatlicher Willkürherrschaft und damit als Kern der Rechtsstaatlichkeit in all ihren – kontextgebundenen – Ausformungen.<sup>40</sup> Denn mit der Trennung der – in Demokratien vom Volk ausgehenden – Staatsgewalt in Teilgewalten (im nationalstaatlichen Kontext

31 Amichai Magen, »Cracks in the Foundations. Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU« in: *Journal of Common Market Studies* 54, Nr. 5 (2016), S. 1050–1061, hier S. 1062. Vgl. auch die verschiedenen Bedeutungen, die auf S. 1052 genannt sind.

32 Judith Nisse Shklar, »Political Theory and the Rule of Law« in: Allan C. Hutchinson / Patrick Monahan (Hg.), *The Rule of Law. Ideal or Ideology*, Toronto 1987, S. 1–16.

33 Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge 2004.

34 Magen, Cracks in the Foundations, aaO. (FN 31), S. 1052ff.

35 Materielle und formelle Rechtsstaatlichkeit: Paul P. Craig, »Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework« in: *Public Law*, 467 (1997), S. 467–487.

36 Vgl. aber auch die Einordnung der Rechtsstaatlichkeit als soziales Konstrukt, etwa bei Christopher May, *The Rule of Law. The Common Sense of Global Politics*, Cheltenham 2014, S. 1–16.

37 Im hier interessierenden Zusammenhang des Verhältnisses der EU und der EU-Staaten insbesondere: »lex superior derogat legi inferiori« – in der Normenhierarchie höherrangiges bricht untergeordnetes Recht; vgl. auch »lex specialis derogat legi generali« – spezielleres Recht bricht allgemeineres und »lex posterior derogat legi priori« – jüngeres bricht älteres Recht.

38 Rudolf Geiger / Daniel-Erasmus Khan / Markus Kotzur, »Art. 2 Rn 3« in, Geiger / Khan / Kotzur (Hg.), EUV/AEUV, aaO. (FN 23).

39 Z.B. Recht auf den gesetzlichen Richter etc.

40 Elaine Mak / Sanne H. Taekema, »The European Union's Rule of Law Agenda. Identifying Its Core and Contextualizing Its Application« in: *Hague Journal on the Rule of Law* 8, Nr. 1 (2016), S. 25–50, hier S. 29. Hier überlappen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip: Die Gewaltenteilung gilt als Merkmal beider Prinzipien.

meist: Legislative, Exekutive und Judikative) wird ihre wechselseitige Beschränkung und Kontrolle verbunden.<sup>41</sup> Überlappungen und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen den Staatsgewalten<sup>42</sup> – in der vertikalen Dimension »Politikverflechtung«<sup>43</sup> und in der horizontalen »balance of power« statt »seperation of power«<sup>44</sup> – sind im EU-System aufgrund des nationalstaatlichen Charakters der »unteren« Ebene und des sich in der Entwicklung befindlichen supranationalen Institutionensystems, bei dem eine klare Zuordnung der Staatsgewalten nur sehr bedingt möglich ist und interinstitutionelle Uneinigkeiten auf der Tagesordnung stehen, besonders ausgeprägt.<sup>45</sup> An die Stelle der Gewaltenteilung tritt in der EU ein System des »institutionellen Gleichgewichts«<sup>46</sup>, das in Art. 13 Abs. 2 EUV verankert ist. Vom EuGH wird das Verhältnis zwischen den Institutionen nicht in erster Linie als System gegenseitiger Kontrolle,<sup>47</sup> sondern mehr als Sicherstellung der vertragsgemäßen und funktionsgerechten Arbeitsaufteilung gesehen.<sup>48</sup>

Unter dem gemeinsamen Wert der Rechtsstaatlichkeit vereint die EU verschiedene Verfassungstraditionen der EU-Staaten mit teils erheblichen Unterschieden. »Rechtsstaatlichkeit« im engeren Sinne, wie sie etwa in Deutschland herrscht, ist von ihren politisch-philosophischen Grundlagen her sowie durch die historische Entwicklung in Kontinentaleuropa stark auf die Existenz einer Verfassung aufgebaut, das Parlament ist an diese gebunden und wird von der Judikative kontrolliert.<sup>49</sup> Weder die Verwaltung als ausführende Gewalt noch die Justiz als rechtsprechende Gewalt können handeln, bevor die gesetzgebende »Leitgewalt« den Rahmen dafür geschaffen hat – die Legislative ist in ihrer Tätigkeit an die in der sogenannten »Normenhierarchie« ganz oben stehende Verfassung gebunden und wird von der Judikative kontrolliert.<sup>50</sup> Die »rule of

41 Dietmar von der Pfordten, *Rechtsphilosophie. Eine Einführung*, München 2013, S. 101ff., 117ff; Detlef Horster, *Rechtsphilosophie*, Stuttgart 2014, 15ff.; vgl. auch Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010.

42 Degenhard, *Staatsrecht I*, aaO. (FN 30).

43 Fritz W. Scharpf, »Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 26, Nr. 4 (1985), S. 323–356; Arthur Benz, *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009.

44 Mak / Taekema, The European Union's Rule of Law Agenda, aaO. (FN 40), S. 27 mit Verweis auf Richard Bellamy, »Constitutionalism« in: Bertrand Badie / Dirk Berg-Schlosser / Leonardo Morlino (Hg.), *International Encyclopedia of Political Science*, Vol. 2, London 2011, S. 16–421.

45 Heinrich Oberreuter (Hg.), *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, Baden-Baden 2013; Heinrich Oberreuter, »Gewaltenteilung und Legitimität. Verfassungspolitische Leitideen im Kontext der Europäischen Union« in: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit / Akademie für Politische Bildung (Hg.), *Legitimation – Transparenz – Demokratie. Fragen an die Europäische Union*, München 1999, S. 126–132.

46 EuGH, C-9/56, Meroni / Hohe Behörde.

47 Andreas Maurer, *Parlamente in der EU*, Wien 2012, S. 80–167.

48 Werner Schroeder, *Grundkurs Europarecht*, München 2013, § 4 Rz 18 und § 3 Rz 63.

49 Vgl. Fn. 16; Theoretiker wie Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau etc. prägten diesen Grundsatz.

50 Die Normenhierarchie in Deutschland besagt, dass das Grundgesetz alles andere Recht bricht. Einfaches Bundesrecht bricht jegliches Landesrecht, Art. 31 Grundgesetz (GG), und jegliches Recht steht über Satzungen etc.

law« im engeren Sinne,<sup>51</sup> wie sie in Großbritannien vorzufinden ist, ist durch die frühe Ausbildung einer konstitutionellen Monarchie und die Setzung wichtiger Schranken gegen staatliche Willkür etwa durch die Magna Charta (1215), die Habeas-Corpus-Akte (1679), die Bill of Rights (1689) etc. geprägt. Sie gründet auf dem sich durch die richterliche Rechtsprechung ständig weiter entwickelnde »common law«, durch das auch der Grundrechtsschutz garantiert ist. Die Legislative ist zumindest formal vollkommen souverän, d. h. sie wird de jure nicht durch ein Höchstes Gericht kontrolliert.

Während die EU-Staaten den primärrechtlichen Regelungen über die Rechtsstaatlichkeit im EU-System im Detail zugestimmt haben, hat der EuGH durch »Integration durch Recht«<sup>52</sup> weitere Merkmale des ebenenübergreifenden rechtstaatlichen Systems definiert, deren Akzeptanz durch die EU-Staaten nicht erzwungen werden kann: Nach den Verträgen hat der EuGH zwar die Kompetenz, verbindlich über europäisches Primär- und Sekundärrecht zu entscheiden (Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]),<sup>53</sup> er legt seine Kompetenzen jedoch extensiv aus und hat eine Art »common law« geschaffen. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit gehörten dazu die Grundrechte und Justizgrundrechte, die jahrzehntelang aus gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten sowie aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) als allgemeine Rechtsgrundsätze gebildet wurden und erst seit 2000 in der Grundrechtecharta der Europäischen Union geregelt sind (seit 2009 im Primärrecht). Zentral für die Integration der nationalen Rechts(staats)systeme in ein europäisches System ist der vom EuGH definierte Anwendungsvorrang jeglichen Unionsrechts vor jedem nationalen Recht (seit 1964; danach geht z.B. europäisches Sekundärrecht [etwa eine Richtlinie] nationalem Verfassungsrecht vor)<sup>54</sup> sowie die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit des Unionsrecht in den EU-Staaten (seit 1963; Unionsrecht gilt, soweit es klar gefasst ist und keiner weiteren Ausführungsakte bedarf, »direkt« und kann subjektive Rechte von Individuen begründen [Durchgriffswirkung]).<sup>55</sup> Mit diesen Grundsätzen formuliert der EuGH das Merkmal

<sup>51</sup> D. Neil MacCormick, »Der Rechtsstaat und die rule of law« in: *JuristenZeitung* 39, Nr. 2 (1984), S. 65–72.

<sup>52</sup> Haltern, Integration, aaO. (FN 13), S. 339ff; Mauro Capelletti / Monica Seccombe / Joseph Weiler (Hg.), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Berlin/New York 1986, S. 3–68.

<sup>53</sup> Jedes letztinstanzliche mitgliedstaatliche Gericht ist nach Art. 267 AEUV verpflichtet, Fragen der Auslegung von Primär- und Sekundärrecht oder nach der Gültigkeit sekundären Unionsrecht dem EuGH vorzulegen. Jedes nicht letztinstanzliche Gericht kann vorlegen. Der EuGH entscheidet mit Urteil, an das die Gerichte dann gebunden sind, woraus ein Auslegungsmonopol des EuGH im Hinblick auf Unionsrecht entsteht.

<sup>54</sup> Rs 6/64, 1964, S. 1251, Costa/ENEL; Urteil Costa/ENEL, 6/64, EU:C:1964:66. Wenn nationales Recht dem Unionsrecht widerspricht, gilt das Unionsrecht. Das gilt unabhängig vom Zeitpunkt des Erlasses und auch für nationales Verfassungsrecht; Oppermann / Classen / Nettesheim, Europarecht. AaO. (FN 15), S. 146–150; Christian Ranacher / Fritz Staudigl / Markus Frischhut, *Einführung in das EU-Recht*, Wien 2015, S. 78f.

<sup>55</sup> Ra 26/62, 1963, S. 1, van Gend & Loos; Oppermann / Classen / Nettesheim, Europarecht, aaO. (FN 15); Ranacher / Staudigl / Frischhut, Einführung in das EU-Recht, aaO. (FN 54), S. 77f.

der Rechtssicherheit als Teil der Rechtsstaatlichkeit, d. h. die objektive Nachvollziehbarkeit, welches Recht im Einzelfall gilt, insbesondere des Verhältnisses des nationalen zum supranationalen Recht, aus. »Der EuGH hat die Rechtsordnung der Union damit zielstrebig aus dem klassischen Völkerrecht herausgehoben und in die Nähe von Konstitutionalismus«<sup>56</sup>, d. h. staatlich verfasster Systeme, gerückt. Der vom EuGH angennommene Anwendungsvorrang des Unionsrechts hat entgegen der Forderungen des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments<sup>57</sup> bisher keinen Eingang in das Unionsrecht gefunden.

### *3. Die vertikale Achse: Fragmentierungen der Rechtsstaatlichkeit im EU-Mehrebenensystem*

Geht man wie Lindberg und Scheingold, Schmitter und Wallace<sup>58</sup> davon aus, dass Integrationsprozesse auch von Fragmentierungs- und Desintegrationsprozessen begleitet sein können, stellt sich die Frage nach Entwicklungen, die sich gegenläufig zum Prozess<sup>59</sup> der Integration eines einheitlichen rechtsstaatlichen Raums verhalten.

Während die Verankerung der Rechtsstaatlichkeit im Primärrecht von allen EU-Staaten vertraglich niedergelegt und damit im Zweifel sanktionierbar ist, kann sich der EuGH weder für seine Doktrin der unmittelbaren Anwendbarkeit von Unionsrecht noch für seine Doktrin des Vorrangs des Unionsrechts auf »Durchsetzungsgarantien eines supranational institutionalisierten Machtapparats«, sondern allein auf »juristische Argumentationskultur«<sup>60</sup> stützen. In der Literatur wird angenommen, dass nationalstaatliche Akteure – insbesondere Gerichte – die Entscheidungen des EuGH akzeptieren, weil der EuGH die Ergebnisse von Verhandlungsprozessen, an denen die Staaten beteiligt waren, sicherstelle (Weiler), weil die Integration den Nationalstaat stärke und deshalb auch die auf Integration ziellenden Aktivitäten des EuGH unterstützt würden (Moravcsik), weil die zeitweise Abkehr von Mehrheitsentscheidungen im Rat während der 1970er und 80er Jahre eine vorab-Kontrolle der rechtlichen Grundlagen durch die mitgliedstaatlichen Regierungen erlaube und damit eine nachträgliche Kontrolle durch die Gerichte unnötig mache (Haltern), und weil die Akteure der EU-Staaten die Konsequenzen der Rechtsprechung des EuGH möglicherweise zunächst nicht voll erfasst haben (Haltern).<sup>61</sup>

Am vorbehaltlosesten wird der Vorrang des Unionsrechts in den Niederlanden anerkannt und in weitgehendem Umfang auch in Österreich (der österreichische Verfas-

56 Haltern, Integration, aaO. (FN 13), S. 342.

57 EP-Ausschuss für Recht und Bürgerrechte 1997: Bericht über die Beziehungen zwischen dem Völkerrecht, dem Gemeinschaftsrecht und dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten.

58 Vgl. die Nachweise in den FN. 18–21.

59 Zu den unterschiedlichen Verständnissen der Integration als Prozess, Zustand und Konstrukt siehe zum Beispiel Antje Wiener / Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford 2009.

60 Haltern, Integration, aaO. (FN 13), S. 342.

61 Haltern, Integration, aaO. (FN 13) S. 342f; mit Nachweisen zu allen genannten Meinungen.

sungsgerichtshof hat beispielsweise die EU-Grundrechtecharta in die nationale Rechtsordnung integriert).<sup>62</sup> In anderen Staaten wird der Vorrang des Unionsrechts zwar grundsätzlich anerkannt, jedoch jeweils in bestimmten Grenzen. Zu diesen Staaten gehören Belgien (nach früherer Anerkennung des Vorrangs seit 1991 Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit), Dänemark (Überprüfungsbefugnisse der nationalen Gerichte), Irland (verfassungsmäßige Verankerung des Vorrangs irischen Verfassungsrechts), Frankreich (seit 2008 verfassungsrechtlich niedergelegte nachträgliche Kontrollmöglichkeit von Unionsrecht; der Conseil Constitutionnel postulierte 2006, dass der Kernbestand der französischen Verfassung vom Unionsrecht unangetastet bleiben müsse). Nur mit Vorbehalten erkennen auch Italien, Griechenland, Schweden, Spanien, Tschechien und das Vereinigte Königreich den Vorrang des Unionsrechts an. Der polnische Verfassungsgerichtshof geht bereits seit 2005 von einem grundsätzlichen Vorrang des nationalen Verfassungsrechts aus.<sup>63</sup>

Das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Funktion als Hüter des nationalen Rechts(staats)systems seit 1974 immer wieder mit der Frage des Verhältnisses des Unionsrechts zur nationalen Rechtsordnung gerungen und hat sich dabei keineswegs immer konform zur Rechtsprechung des EuGH (Anwendungsvorrang von Unionsrecht) und zum Primärrecht (ausschließliche Prüfkompetenz des EuGH hinsichtlich Unionsrecht) verhalten. Bei mehrmals vollzogenem »Richtungsschwenk«<sup>64</sup> »zwischen einer weitgehenden Bereitschaft, den eigenständigen Charakter des (...) Unionsrechts zu respektieren, und dem Rückgriff auf eine Betrachtungsweise, die den Mitgliedstaaten (im Original abgekürzt) die ›Herrschaft über die Verträge‹ sichern sollte«<sup>65</sup>, spielte die Sorge um den Erhalt der nationalen Staatsorganisationsprinzipien, insbesondere der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, verbunden mit dem Erhalt der eigenen Einflussphäre, doch in allen Urteilen des BVerfG eine zentrale Rolle. Dabei erhebt das BVerfG den Anspruch, Unionsrecht auf seine Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz, insbesondere dem Grundrechtsschutz, zu prüfen (wenn nicht geprüft wird, wie etwa im Rahmen des »Solange II«-Urteils, wird nur in dem Moment auf den grundsätzlich bestehenden Anspruch verzichtet), und weitete seine Kontrolltätigkeit auf die »unantastbaren Kernidentität des Grundgesetzes«<sup>66</sup>, die Übertragung von Kompetenzen an die EU sowie auf die Einhaltung der Kompetenzgrenzen (Hoheitsakte der EU, die sich außerhalb der EU-Kompetenzen bewegen, »Ultra Vires Kontrolle«)<sup>67</sup> aus, verbunden mit dem Postulat, deutsche Behörden sollten Unions-

62 Vgl. hierzu Peter Christian Müller-Graff/ Anja Reichel 1998, »Die Europäische Integration aus der Sicht der Rechtssprechung nationaler Verfassungsgerichte« in: Mathias Jopp und Andreas Maurer (Hg): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn, S. 365–418.

63 Oppermann / Classen / Nettesheim, Europarecht, aaO. (FN 15), S.154–156; jeweils mit weiteren Nachweisen.

64 Ebd., S. 152.

65 Ebd., S. 151.

66 BVerfGE 123, 267.

67 BVerfGE 89, 155; BVerfGE 126, 286.

recht gegebenenfalls nicht anwenden.<sup>68</sup> Unabhängig von den konkreten Argumentationen in den Urteilen ergibt sich eine »Konfliktkonstellation«<sup>69</sup> auf der vertikalen Achse des Mehrebenensystems zwischen EuGH und BVerfG, deren beider Aufgabe es ist, ihre jeweiligen rechtsstaatlichen Systeme – und damit letztlich den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Willkürentscheidungen – zu schützen. Der EuGH kann den nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung von Unionsrecht verpflichten, während das BVerfG dasselbe Unionsrecht für grundgesetzwidrig und damit für nicht anwendbar erklären kann. Mit der Mangold-Entscheidung<sup>70</sup> von 2010 bestätigte das BVerfG vorerst den Anwendungsvorrang des Unionsrecht und die Kompetenzen des EuGH.

Wie die Rechtsprechung nationaler Gerichte zeigt, ist die Normenhierarchie, wie sie der EuGH (als Element europäischer Rechtsstaatlichkeit, nämlich der Rechtssicherheit) postuliert und damit auch die vertikale Gewaltenteilung im supranationalen EU-System (als Voraussetzung seiner Rechtsstaatlichkeit) aus ihrer Sicht keineswegs eindeutig.<sup>71</sup> Dabei darf nicht vergessen werden, dass »der Anspruch (...), die Letztentcheidung« zu treffen »(i)n der souveränen Staatlichkeit«<sup>72</sup> der EU-Staaten begründet ist und die Gerichte mit ihren Entscheidungen weniger die Integration in den rechtsstaatlichen Raum der EU in Frage stellen, sondern vielmehr den nationalen rechtsstaatlichen Rahmen wahren. Während die Rechtsprechung der nationalen Gerichte sich auf die Integrationswirkung des EuGH bezieht und hinsichtlich der Integration in einen gemeinsamen rechtsstaatlichen Raum ein Integrationshemmnis darstellt, stellen die Rückschritte der rechtsstaatlichen Ordnungen von EU-Staaten Desintegrationsphänomene dar, die sich auf die primärrechtlich verankerten gemeinsamen Werte beziehen.

Fälle der Nichtheinhaltung rechtsstaatlicher Kriterien in den nationalen Systemen der EU-Staaten häufen sich in den letzten Jahren und ihre Intensität steigt: »während es anfangs vor allem die Gefahr von Grundwerteverletzungen ging, sind inzwischen kaum bestreitbare, tatsächliche Verletzungen hinzugekommen.«<sup>73</sup> Die Gefahr, dass Grundwerte verletzt werden könnten, wurde insbesondere dann gesehen, wenn rechtspopulistische Parteien an nationalen Regierungen beteiligt waren. Während die Regierung Österreichs unter Beteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) im Jahr 2000 mit bilateralen »Sanktionen« der übrigen (damals 14) EU-Staaten belegt wurde, war die Regierung Italiens 1994 trotz Beteiligung der Alleanza Nazionale und der Lega Nord nicht belangt worden und die Regierungsbildung unter Einbindung der Slowakischen Nationalpartei in der Slowakei 2006 führte lediglich zu einem Ausschluss der

68 Roland Sturm / Heinrich Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Wiesbaden 2012, S. 132–155, hier S. 142.

69 Ebd.

70 BVerfGE 126, 286.

71 Sturm/Pehle aaO. (FN 68).

72 Oppermann / Classen/Nettesheim, Europarecht, aaO. (FN 15), S. 150.

73 Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 283, Hervorhebungen im Originaltext gelöscht. Blauberger bietet einen umfassenden Überblick S. 281–285, allerdings unter dem Aspekt des Demokratieprinzips.

größeren Regierungspartei (SMER) aus der SPE im Europäischen Parlament.<sup>74</sup> Zu durch verschiedene EU-Organe tatsächlich wahrgenommenen und angesprochenen, jedoch nicht weiter sanktionierten, Grundwerteverletzungen kam es in Italien 2004 und 2009 (Pressefreiheit) und Frankreich 2010 (Abschiebung von Roma).

Im Jahr 2013 wurde Rumänien von der Kommission im Rahmen des jährlichen »Fortschrittberichts«, den sie seit deren Beitritt für Rumänien und Bulgarien erstellt, zunächst scharf kritisiert.<sup>75</sup> Die 2012 gewählte, sich aus mehreren Parteien zusammensetzende Regierung unter Führung der Sozialdemokratischen Partei (PSD; bis 2015) stand wegen der Manipulation eines Amtsenthebungsverfahrens gegen den der Opposition angehörenden Präsidenten Băsescu, wegen Regierens über Eilverordnungen und Angriffen auf die Unabhängigkeit der Justiz in der Kritik (etwa wegen eines Gesetzes, dass es dem Verfassungsgericht unmöglich machte, über exekutive Verordnungen zu urteilen). Nachdem Ministerpräsident Ponta Zugeständnisse gemacht hatte, entschärfe die Kommission ihren Bericht.<sup>76</sup>

Akut ist in Ungarn und Polen ein zunehmendes Auseinanderklaffen der formellen und materiellen Rechtsstaatlichkeit durch die Veränderung von Gesetzen zu beobachten.<sup>77</sup> Seit 2010 regiert in Ungarn<sup>78</sup> die konservative Partei Fidesz in einem Bündnis mit der Christlich-Demokratischen Volkspartei (KDNP). Die Koalition verfügt über eine Zweidrittelmehrheit und wurde 2014 durch eine (von der OSZE kritisierte) Wahl bestätigt.<sup>79</sup> Unmittelbar nach ihrer Erstwahl machte sich die Regierung an eine Totalrevision der Verfassung.<sup>80</sup> Eine Schutzklausel der alten Verfassung, die für eine solche eine 4/5-Mehrheit notwendig machte, wurde zunächst mit 2/3-Mehrheit gekippt, die alte Verfassung dann bereits Anfang 2012 nach einem als exekutivlastig, transparent und eilig kritisierten Verfassungsgebungsprozess mit der 2/3-Mehrheit der Regierungs-koalition ersetzt und die Stellung der Regierung durch mehrere kleine Veränderungen

74 Vgl. Blauberger Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 281.

75 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2013\\_47\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf), COM(2013) 47 final.

76 Jan-Werner Müller, »Europe's Other Democracy Problem: The Challenge of Protecting Democracy and the Rule of Law Within EU Member States« in: *Juncture* 21, Nr. 2 (2014), S. 151–157, hier: S. 154.

77 Vermittelt über das Parlament, das per Gesetz anderen staatlichen Akteuren Einfluss nimmt oder verschafft, wird das Gesamtgefüge des Rechtsstaates verändert. Auf die Spitze getrieben kann sich ein Rechtsstaat so auf formal korrektem Wege selbst abschaffen, in Deutschland im März 1933 durch das »Ermächtigungsgesetz« so geschehen.

78 Peter Oliver / Justine Stefanelli, »Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction« in: *Journal of Common Market Studies* 54, Nr. 5 (2016), S. 1075–1084, hier S. 1079–1080.

79 Neuordnung von Wahlkreisen, Wahlwerbung von Regierungsseite, Wahlberechtigte im Ausland je nach Parteirichtung wahlbefugt, <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/12109?download=true> (aufgerufen am 27.9.2016).

80 Bojan Bugarčić, Protecting Deocracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge, London School of Economics (LSQS) Paper, Nr. 79 (2014).

der neuen Verfassung (die zuvor teilweise am Verfassungsgericht gescheitert waren) weiter gestärkt.<sup>81</sup>

Die ungarische Regierung hat ihre Stellung durch die gesetzliche Einschränkung der Medienberichterstattung seit 2010, die Einschränkung der Kompetenzen des Parlaments unter anderem durch Änderung seiner Geschäftsordnung, den Erlass von »Kardinalsgesetzen«, die nur durch 2/3-Mehrheit wieder verändert werden können und die Beschniedung der Rechte der ungarischen Nationalbank weiter gestärkt.<sup>82</sup> Das ungarische Verfassungsgericht, das seit dem Umbruch in den 1990er Jahren für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stand,<sup>83</sup> wurde durch Änderungen der verschiedenen Gesetze hinsichtlich seiner Besetzung und hinsichtlich der rechtlichen Stellung und Dienstbezüge der Richterschaft erheblich in seiner Unabhängigkeit beschnitten:<sup>84</sup> die Zahl der Richter wurde stark erhöht und gleichzeitig die Altersgrenze für Richter herabgesetzt, was zu Frühpensionierungen<sup>85</sup> und Ersetzungen durch »linientreue« Richter führte. Außerdem ist das Verfassungsgericht über Gesetze, die die Zulässigkeit von Verfahren regeln, in seinen Prüfkompetenzen eingeschränkt<sup>86</sup> und früher gefallene Entscheidungen sind außer Kraft gesetzt.<sup>87</sup>

Das am notwendigen Teilnahmekorrum gescheiterte<sup>88</sup> Referendum der ungarische Regierung vom 2. Oktober 2016 gegen den vom Ministerrat im September 2015 festlegten Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge aus Italien und Griechenland zielte darauf ab, rechtmäßig gesetztes EU-Sekundärrecht außer Kraft zu setzen. 2015 war Ungarn durch seine geographische Lage an der so genannten »Balkanroute« zum Durchgangsstaat für sehr viele Flüchtlinge geworden. Nach dem sekundärrechtlichen Verteilungsschlüssel müsste es etwa 2.000 Flüchtlinge dauerhaft aufnehmen.<sup>89</sup> Nachdem Ungarn zusammen mit der Slowakei, Tschechien und Rumänien bei der Ratsentscheidung über den Verteilungsschlüssel überstimmt worden war, reichte die Regierung im Dezember 2015 (wie auch die Slowakei) eine auf einen formellen Verfahrensfehler gestützte Klage beim EuGH gegen die Regelung der Flüchtlingskontingente ein, die noch nicht ent-

81 Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 283, 284.

82 Vgl. Roland Adrowitz / Ernst Gelegs, *Schöne Grüße aus dem Orbán-Land: Die rechte Revolution in Ungarn*, Wien/Graz/Klagenfurt 2013, S. 65ff.

83 András Körösényi / Gábor Fodor / Jürgen Dieringer, »Das Politische System Ungarns« in Wolfgang Ismayr / Solveig Richter / Markus Söldner (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden 2010, 357–418, hier 405.

84 László Sólyom, »Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen« in: Armin von Bogdandy / Peter M. Huber / Christoph Grabenwarter / Anuscheh Farahat (Hg.): *Ius Publicum Europaeum*. Band VI. *Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg 2016, § 107 Rz 43. Vgl. Jan-Werner Müller, »Should the EU protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?« in *European Law Journal* 21, Nr. 2 (2015), S. 141–160, hier S. 142; Vgl. Dimitry Kochenov / Laurent Pech, »Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality« in: *European Constitutional Law Review* 11, Nr. 03 (2015), S. 512–540.

85 Vgl. EuGH, C-286/12, Kommission / Ungarn, Rz 5ff.

86 Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit, aaO. (FN 84), § 107 Rz 45f.

87 Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit, aaO. (FN 84), § 107 Rz 46.

88 50% der Wahlberechtigten hätten abstimmen müssen, getan haben es nur 39,9%.

89 Vgl. <http://www.zeit.de/news/2016-07/05/fluechtlings-ungarn-setzt-referendum-ueber-eu-fluechtlingsquoten-an-05112005> (aufgerufen am 27.9.2016).

schieden ist.<sup>90</sup> Nach dem gescheiterten Referendum strebt der ungarische Ministerpräsident Orbán eine Änderung der ungarischen Verfassung an, durch die verankert werden soll, dass die EU Ungarn nicht die Aufnahme von Migranten vorschreiben kann.<sup>91</sup> Eine solche Regelung würde zwangsläufig zu einer Kollision mit dem Unionsrecht führen und ihre Anwendung widersprüche der EuGH-Doktrin des Anwendungsvorangs des Unionsrechts.

In Polen<sup>92</sup> regiert seit Oktober 2015 die nationalkonservative Partei Prawo i Sprawiedliwość (PiS) mit 37,6 % der Stimmen. Sie griff bereits im November 2015 durch Parlamentsbeschlüsse in die Grundlagen des polnischen Verfassungsgerichts ein, indem vom vorhergehenden Parlament kurz vor Ende der Legislaturperiode ernannte Richter nicht akzeptiert und durch parteitreue Kandidaten ersetzt wurden und in die Amtszeit des amtierenden Gerichtspräsidenten eingegriffen wurde.<sup>93</sup> Das bestehende Verfassungsgericht erklärte diese Vorgänge für ungültig, woraufhin der polnische Präsident Duda, der vor seiner Wahl ebenfalls der PiS angehört hatte, sich weigerte, dem Verfassungsgericht Folge zu leisten.<sup>94</sup> Per Gesetz wurden die formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Klagen vor dem Verfassungsgericht verschärft, die Zahl der notwendigen Richter für eine Rechtssache sowie die Anzahl der für eine Entscheidung notwendigen Richterstimmen erhöht.<sup>95</sup> Das im Dezember 2015 erlassene Mediengesetz führte dazu, dass Schlüsselpositionen mit PiS-Anhängern besetzt und eine kritische Berichterstattung verhindert wurden. In Polen demonstrieren Tausende für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und eine weitere Integration in die EU.<sup>96</sup> Ein weiterer Gesetzesentwurf sieht vor, dass unter bestimmten Bedingungen ein Vetorecht von Richtern die Verkündung einer Entscheidung um Monate verschieben kann, Urteile aber gleichzeitig »verfallen«, wenn sie nicht schnell genug verkündet werden. Die Regierung möchte auch

<sup>90</sup> Nichtigkeitsklage, eingereicht am 3. Dezember 2015 – Ungarn/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-647/15), sowie Nichtigkeitsklage, eingereicht am 2. Dezember 2015 – Slowakische Republik/Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-643/15). Ungarn argumentiert unter Verweis auf ein EuGH-Urteil von 1995, dass der Rat nach der Anhörung Parlaments den Beschlussentwurf in wesentlichen Punkten geändert habe, ohne es danach erneut anzuhören, vgl. Andreas Maurer 2016: »Das Europäische Parlament« in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden (im Erscheinen).

<sup>91</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/international/ungarn-orbn-ignoriert-ungueltiges-eu-referendum/14634784.html> (aufgerufen am 27.09.2016)

<sup>92</sup> Oliver/Stefanelli, a.a.O (FN 78), S. 1080–1081.

<sup>93</sup> Europäische Kommission, Factsheet: Orientierungsaussprache des Kollegiums über die jüngsten Entwicklungen in Polen und den Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten. 13.01.2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_de.htm) (aufgerufen am 27.09.2016).

<sup>94</sup> Ebd.

<sup>95</sup> Florian Hassel, »Neuer Gesetzentwurf: Polen in schlechter Verfassung« in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.7.2016.

<sup>96</sup> Vgl. Europäische Kommission, »Factsheet«, aaO. (FN 93); vgl Gabriele Lesser, »Polen: Zurück zu Zensur und Denkverboten« in: *Der Standard*, 14.7.2016.

ein Vetorecht für sich selbst einrichten, so dass Urteile nur mit Zustimmung des Regierungschefs veröffentlicht werden können.<sup>97</sup>

#### *4. Die horizontale Achse: Mangelnde Handlungsfähigkeit der EU-Organe durch unklare Zuständigkeiten?*

Aus dem Blickwinkel der Integration in ein einheitliches rechtsstaatliches System führt paradoxe Weise sowohl ein Zuviel als auch ein Zuwenig an nationaler Rechtsstaatskontrolle zu Überschneidungen und Widersprüchen im vertikalen Verhältnis zwischen EU- und nationaler Ebene und zu Fragmentierungen, Integrationshemmnissen und -rückschritten. Normativ sind beide Fallgruppen selbstverständlich unterschiedlich zu bewerten, denn nur im letzteren Fall ist der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Willkürherrschaft tangiert. Und während die Akzeptanz der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere des Anwendungsvorrangs, durch nationale Akteure von EU-Seite nicht erzwungen werden kann (und braucht) solange sie nicht vertraglich verankert ist, wird die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit und der anderen in Art. 2 EUV genannten Werte in den mitgliedstaatlichen Systemen als erstrebenswert angesehen.<sup>98</sup> In der Tat werden von den Akteuren auf EU-Ebene spätestens seit 2012 ganz erhebliche Anstrengungen unternommen, das »Pendel«<sup>99</sup> wieder mehr in Richtung Integration zu lenken. Einer Sicherstellung der Grundwerte durch die EU stehen jedoch Kompetenzüberschneidungen auf der horizontalen Achse des Zusammenspiels der verschiedenen EU-Organe entgegen.

Schutz bei Verletzung von Grundwerten der EU durch ihre Mitgliedstaaten kann der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführte und durch den Vertrag von Nizza unter dem Eindruck der als zu massiv empfundenen Maßnahmen gegen Österreich (die bilateral und nicht auf Art. 7 EUV gestützt waren) um eine (weniger scharfe) Vorstufe ergänzte Art. 7 EUV bieten, der als letzte Konsequenz die Einschränkung von Mitgliedschaftsrechten vorsieht<sup>100</sup> und auch bei exklusiven Kompetenzen der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen kann.<sup>101</sup> Das Verfahren des Art. 7 EUV ist heute in drei Stufen gegliedert: Auf der ersten Stufe wird die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte festgestellt (»Frühwarnmechanismus«; auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments oder der Kommission durch den Rat mit 4/5-Mehrheit und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments). Auf der zweiten Stufe stellt der Europäische Rat ein-

97 Hassel, Neuer Gesetzesentwurf, aaO. (FN 95).

98 Dimitry Kochenov / Laurent Pech, Better Late than Never? On The European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation, in Journal of Common Market Studies volume 54, No. 5, (2016), S. 1062–1074, hier S. 1062–1063; Oliver/Stefanelli, aaO. (FN 78), S. 1075; Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 285–287.

99 Wallace, aaO. (FN 20).

100 Matthias Ruffert, »Art. 7« in: Christian Callies / Matthias Ruffert, EUV/AEUV. Mit Europäischer Grundrechtscharta. Kommentar, München 2016, Rz 3.

101 Kochenov / Pech, Monitoring and Enforcement, aaO. (FN 84), S. 520.

stimmig das Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Grundwerte fest (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission [der betroffene Staat stimmt nicht mit]). Wurde eine solche Verletzung auf der zweiten Stufe festgestellt, können auf der dritten Stufe Mitgliedschaftsrechte ausgesetzt werden (durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit), etwa Stimmrechte im Rat.<sup>102</sup> Ein Verfahren nach Art. 7 EUV wird von den Organen der EU als politisch brisant eingestuft.<sup>103</sup> Insbesondere die zweite Stufe des Verfahrens unterliegt hohen politischen Hürden (Einstimmigkeit im Europäischen Rat und Zweidrittelmehrheit des Europäischen Parlaments [Art. 7 Abs. 5 EUV, 354 AEUV]) und regt zu Lagerbildungen an: So hat der ungarische Ministerpräsident wissen lassen, dass Ungarn gegen eine Feststellung eines Grundwerteverstoßes durch Polen stimmen würde.<sup>104</sup>

Der EuGH ist zwar Wächter über die Rechtsstaatlichkeit des politischen Systems der EU, kann jedoch nur über Unionsrecht entscheiden. Blauberger weist nach, dass die Zahl ungarischer Gerichtsvorlagen beim EuGH seit 2010 zwar stark angestiegen ist. Klagen, die sich auf die EU-Grundrechtecharta bezogen, blieben aber erfolglos, da diese ausschließlich bei der Durchführung von Unionsrecht und nicht bei mitgliedstaatlichen Rechtsverletzungen anwendbar ist.<sup>105</sup> Im Falle Ungarns ist die Kommission mit Klagen gegen einzelne Maßnahmen vorgegangen, indem sie Verstöße gegen bestehendes Sekundärrecht, nicht aber gegen das Rechtsstaatsprinzip an sich vorgebracht hat. So stellte etwa die Frühpensionierung ungarischer Richter<sup>106</sup> eine Altersdiskriminierung dar und wurde vom EuGH für rechtswidrig befunden, was jedoch nur zu Ausgleichszahlungen und nicht zur Wiedereinsetzung in die Ämter führen konnte. In der Rechtswissenschaft werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten unter Einbeziehung des EuGH diskutiert,<sup>107</sup> unter anderem die Anstrengung von »systematischen Vertragsverletzungsverfahren« (auf Grundlage des Art. 258 AEUV unter Berufung auf Verletzungen des Art. 2 EUV)<sup>108</sup> oder die Einführung einer »umgekehrten Solange-Rechtsprechung«, durch die Individuen im »Kernbestand ihrer Grundrechte« über Art. 2 EUV geschützt werden sollen (solange ein EU-Staat die Grundrechte schützt, ist er autonom; wenn nicht, prüft der EuGH auf Grundlage der Grundrechtecharta).<sup>109</sup>

<sup>102</sup> Frank Schorkopf, »Art. 7 EUV« in Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union. EUV/AEUV*, München 2016.

<sup>103</sup> Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 288.

<sup>104</sup> Kochenov / Pech, Monitoring and Enforcement, aaO. (FN 84), S. 520.

<sup>105</sup> Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 296–297.

<sup>106</sup> EuGH, C-286/12, Kommission / Ungarn.

<sup>107</sup> *Promoting the Rule of Law in the European Union*, 4th Annual FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) Symposium, Vienna, 7 June 2013; vgl. Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 297–299, der die Argumente im Einzelnen nachzeichnet.

<sup>108</sup> Kim L. Schepperle, »What can the European Commission do When Member States Violate Basic Principles of the European Union?« in: *Columbia Journal of European Law* 16, Nr. 3 (2010), S. 385–426.

<sup>109</sup> Armin von Bogdandy / Michael Ionnidis: »Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What Has Been Done, What Can Be Done« in: *Common Market Law Review* 51, Nr. 1 (2014), S. 59–96.

Das Europäische Parlament kann vor allem durch die Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit auf die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Staaten einwirken. Neben seiner regelmäßigen Befassung mit dem »Stand der Grundrechte in der EU« hat das Parlament sich in zahlreichen Plenardebatten und Resolutionen insbesondere mit der Situation in Ungarn und Polen beschäftigt. Allerdings sind die Arbeit des Parlaments, seine Strategien und Debatten, parteipolitisch geprägt. Parteimitgliedschaften und Bindungen, die nationale Regierungen mit den Europaabgeordneten pflegen, schränken seine Handlungsfähigkeit als Sprachrohr einer kritischen europäischen Grundwerteeöffentlichkeit ein.<sup>110</sup> So ergriff die sozialdemokratische Fraktion Partei für Rumänien,<sup>111</sup> während Ungarn Kritik als Angriff von links darstellte und Unterstützung der EVP-Fraktion erlangte. Weil sie der Regierung Orbán nicht mit einer gescheiterten Abstimmung helfen wollte, hat die sozialdemokratische Fraktion sich mehrfach der Forderung der liberalen ALDE-Fraktion widersetzt, im Plenum über ein Verfahren nach Art. 7 EUV gegen Ungarn abzustimmen.<sup>112</sup> Allein im Fall Polens konnten parteipolitische Grenzen im Europäischen Parlament überwunden werden: Die in Polen regierende PiS gehört der kleinen Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) an und eine Resolution zur »Situation in Polen« wurde im April 2016 mit großer Mehrheit verabschiedet.<sup>113</sup>

Die Europäische Kommission hat 2013 ein »Justice Scoreboard« eingeführt, durch das Rechtsstaatsverstöße der EU-Staaten öffentlich festgehalten werden, das aber in seiner jetzigen Form als unübersichtlich und unzureichend kritisiert wird<sup>114</sup> und dessen Ausweitung vom Europäischen Parlament gefordert wird.<sup>115</sup> 2014 führte die Kommission mit dem Hinweis auf die Auswirkungen, die Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit in EU-Staaten auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben können<sup>116</sup>, einen Prüf- und Rügemechanismus gegen Grundwerteverstöße in den Mitgliedstaaten ein, den sie als Vorfeldmechanismus zu einem Verfahren nach Art. 7 EUV versteht.<sup>117</sup> In diesem Zusammenhang hat die Kommission eine Liste der einzelnen Merkmale und Bausteine des Rechtsstaatsprinzips aufgestellt, die als bisher umfassendste Aufzählung rechtsstaatlicher Grundsätze durch eine EU-Institution eingeschätzt wird.<sup>118</sup> In einem dreistufigen Verfahren (erste Phase: »Sachstandsanalyse der

110 Oliver/Stefanelli, aaO. (FN 78), S. 1081.

111 Jan-Werner Müller, Europe's Other Democracy Problem, aaO. (FN 75), S. 154.

112 Blauberger, Europäischer Schutz, aaO. (FN 11), S. 289f.

113 [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/3031\(RSP](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/3031(RSP) (aufgerufen am 27.09.2016).

114 Mak / Taekema, The European Union's Rule of Law Agenda, aaO. (FN 40), 30–41.

115 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0286](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0286) (aufgerufen am 27.09.2016).

116 Ebd., S. 5.

117 vgl. Kochenov/Pech 2016, better late than never, aaO. (FN 98), S. 1066–67; Europäische Kommission, »Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat: Ein neuer Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips«, S. 10;

118 Vgl. Magan aaO. (Fn 31), S. 1054; Dimitry Kochenov / Laurent Pech, »Better Late than Never, aaO. (FN 98), S. 1067–1071; Vgl. auch Kochenov / Pech, Monitoring and Enforcement, aaO. (FN 84).

Kommission« durch Einholung und Prüfung relevanter Informationen<sup>119</sup>, »Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit« und Dialog mit dem betroffenen Mitgliedstaat; zweite Phase: »Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit« der Kommission an den Mitgliedsstaat mit einer Fristsetzung, in der die beanstandeten Probleme behoben werden sollen; dritte Phase: Monitoring der Schritte des Mitgliedstaates) möchte die Kommission Grundwerteverstöße in EU-Staaten vor der Aktivierung des Art. 7 EUV begegnen. Kritisiert wird, dass die Kommission ihren neuen Mechanismus Ende 2015 zwar gegen Polen, jedoch nicht gegen Ungarn, in Gang gesetzt hat und damit gegen das Gleichheitsgebot (und damit letzten Endes gegen die Rechtsstaatlichkeit) verstoßen habe.<sup>120</sup> Umstritten ist auch die Frage nach der Kompetenzgrundlage des Verfahrens der Kommission, die zunächst lediglich die nationale Rechtsstaatlichkeit im Rahmen von Beitrittsprozessen zu überwachen hat, andererseits als »Hüterin der Verträge« auch die Möglichkeit hat, über die Grundwerte des Art. 2 EUV zu wachen.<sup>121</sup>

Die Haltung des Rates gegenüber den Maßnahmen der Kommission ist uneinheitlich: Während 2013 vier Außenminister die Kommission zu Maßnahmen gegen Grundwerteverletzungen aufgefordert haben, trat die (sich nun im Austritt befindliche) britische Regierung 2014 im Rahmen ihrer »Balance of Competence Reviews« gegen weitere Maßnahmen ein: »the Government does not accept the need for a new EU rule of law framework applying to all Member States«.<sup>122</sup> Der juristische Dienst des Rates konstatierte 2014, »dass die Verträge keine Rechtsgrundlage bieten, aufgrund der die Organe befugt wären, einen neuen Aufsichtsmechanismus in Bezug auf die Achtung der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedsstaaten zusätzlich zu dem in Artikel 7 EUV festgelegten Vorgehen zu schaffen«<sup>123</sup> und schlussfolgert damit quasi, dass die Kommission durch ihren Mechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit selbst eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit begangen habe.<sup>124</sup> Der Juristische Dienst des Rates verweist auf die Möglichkeit, dass die Mitgliedsstaaten untereinander die Überprüfung ihrer Rechtsstaatlichkeit vereinbaren und dabei bestimmte Aufgaben, etwa an die Kommission, übertragen könnten.<sup>125</sup>

Damit kommt es im horizontalen Verhältnis des institutionellen Gleichgewichts zwischen den EU-Organen zu Unstimmigkeiten hinsichtlich der Zuständigkeiten für

<sup>119</sup> Auch von dritter Seite, etwa des Europarates, dessen Venedig-Kommission sowie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

<sup>120</sup> Kochenov/Pech 2016 (FN 98), Better Late than Never, aaO. (FN 98), S. 1067–1071; vgl. auch Oliver/Stefanelli, aaO. (FN 78).

<sup>121</sup> Ebd.

<sup>122</sup> Future of European Department / Foreign and Commonwealth, »Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: EU Enlargement« Dezember 2014, Rz 2.116.

<sup>123</sup> Juristischer Dienst des Rates der Europäischen Union, »Gutachten des Juristischen Dienstes bezüglich der Mitteilung der Kommission, 10296/14«, 27.5.2014, Rz 24; vgl. Oliver/Stefanelli, aaO. (FN 78), S. 1076–1078.

<sup>124</sup> Vgl. Kochenov / Pech, Monitoring and Enforcement, aaO. (FN 81), S. 534 nennen es einen »kill off«.

<sup>125</sup> Juristischer Dienst des Rates der Europäischen Union, »Gutachten bezüglich der Mitteilung der Kommission«, 27.5.2014, Rz 28.

den Schutz der Grundwerte. Durch die Einführung eines eigenen »Rechtsstaatlichkeits-Dialoges« des Rates Ende 2014 generieren die Mitgliedstaaten zudem eine Duplicierung der Kontrollansprüche.<sup>126</sup> Aufgrund ihrer Vertraulichkeit und der vorrangigen Befassung mit einem festgelegten Thema (»Rechtsstaatlichkeit im digitalen Zeitalter« im November 2015 und »Herausforderungen durch Migrationsströme für die Wahrung der Grundwerte der EU« im Mai 2016) werden die im Rahmen des Rates für »Allgemeine Angelegenheiten« stattfindenden und durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter vorbereiteten Sitzungen als »façade of action«<sup>127</sup> eingeschätzt.

### 5. Die Frage nach Gründen für die Fragmentierung

Der vorliegende Beitrag hat zunächst den Aufbau der Rechtsstaatlichkeit der EU, die über Art. 2 und Art. 49 EUV sowie die ständige Rechtsprechung des EuGH auch die mitgliedstaatliche Ebene umfasst, untersucht. In einem zweiten Schritt wurde analysiert, wie die Rechtsprechungen der nationalen Gerichte den Aufbau eines gemeinsamen rechtsstaatlichen Raums tangieren und durch die Entwicklungen der Rechtsstaatsysteme einiger EU-Staaten Fragmentierungen und Rückschritte hinsichtlich des gemeinsamen Raums auftreten. In einem dritten Schritt wurde diskutiert, inwiefern die Organe der EU handlungsfähig im Sinne einer Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der gemeinsamen Rechtsstaatlichkeit sind.

Dabei wurde deutlich, dass die Herausforderungen mit dem bestehenden System der vertikalen und horizontalen Gewaltenverschränkung zusammenhängen, das in seiner Komplexität mit dem Ziel der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch gegenseitige Kontrolle der Gewalten nur schwer vereinbar ist. Die Rechtsstaatlichkeit im EU-Mehrebenensystem ist nicht zuletzt durch den Mangel einer klaren Gewaltenteilung eingeschränkt. Bei der Frage nach den Ursachen der Fragmentierung des Rechtsstaatsystems muss einbezogen werden, dass die recht(sstaat)liche Ordnung in den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext eingebettet ist, »the failure or success of rule of law projects depends only partly on the internal working of the legal systems« und dass Recht immer »law in society« ist.<sup>128</sup> Insbesondere zu Beginn der Integrationsforschung, als es um die Frage des »Warum« der europäischen Integration ging, existierten ein ausgeprägtes Verständnis für die verschiedenen Integrationsdimensionen und eine Vielzahl von Hypothesen, wie die soziale, die politische und die ökonomische Dimension der Integration sich untereinander beeinflussen.<sup>129</sup> Auch für die Erklärung gegenläufiger Prozesse wie Fragmentierungen oder Desintegration kann auf

126 Vgl Juristischer Dienst des Rates der Europäischen Union, »Gutachten bezüglich der Mitteilung der Kommission«, 27.5.2014, Rz 28, Oliver/Stefanelli, aaO. (FN 78), S. 1078–1079.

127 Kochenov / Pech, Monitoring and Enforcement, aaO. (FN 84), S. 535.

128 Mak / Taekema, The European Union's Rule of Law Agenda, aaO. (FN 40), S. 28.

129 Vgl. etwa Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957, Notre Dame 2004 [1958]; Karl W. Deutsch et al.: Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, Princeton 1957; Karl W. Deutsch: Nationalism and Social Communication. An Inquiry in

kausale Verhältnisse zwischen den einzelnen Dimensionen zurück gegriffen werden.<sup>130</sup> Im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit der EU kann jedenfalls festgestellt werden, dass der Erfolg rechtspopulistischer und EU-skeptischer Parteien in nationalen Wahlen nicht alleine zu verändertem Verhalten im Rat, sondern über den Abbau der nationalen rechtsstaatlichen Systeme auch zu einem Rückschritt der europäischen Integration im Bereich des Rechts führt. Auch andere Entwicklungen in der politischen Dimension der Integration wirken sich auf die Rechtsstaatlichkeit aus. So argumentiert Haltern, mit der »Wiederkehr des Mehrheitsprinzips« sähen sich die Mitgliedstaaten »jetzt in der verfassungsförmigen Normativität von Maßnahmen, die manchmal gegen ihren Willen angenommen werden, sowie der Operation dieser Normativität« und das könnte »destabilisierende Wirkung zeitigen.«<sup>131</sup>

Schon 2012 diagnostizierte Haltern »eine Vielzahl von Hinweisen darauf, dass die Verfassungsarchitektur der Union unter Druck gerät und herausgefordert wird«.<sup>132</sup> Heute muss festgestellt werden, dass die Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten zu einem teilweisen Rückbau, zumindest aber zur Fragmentierung bzw. Atomisierung des über Jahrzehnte von der EU aufgebauten, gemeinsamen rechtsstaatlichen Raums geführt haben. Damit haben wir zumindest in der EU eine Abkehr vom für den internationalen Bereich festgestellten »rule of law turn«.<sup>133</sup> Das Pendel der Integration<sup>134</sup> schwingt in dieser Dimension momentan eher zurück als vorwärts.

### Zusammenfassung

Der Artikel ordnet die »EU-Rechtsstaatskrise« politikwissenschaftlich als durch vertikale und horizontale Gewaltenverschränkung im supranationalen Mehrebenensystem verursachte Integrationshindernisse und -rückschritte ein. Gezeigt wird, wie die Instrumente der Integration rechtsstaatlicher Systeme (Primat von EU-Recht und -Rechtsprechung) durch frühere (Prüfung von Unionsrecht durch nationale Gerichte) und aktuelle (Abbau der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Rumänien und Polen) Entwicklungen auf mitgliedschaftlicher Ebene konterkariert werden und die EU-Organe diesem Trend wegen der Unschärfe ihrer Kompetenzen nicht begegnen können. Diese Rückschritte in der rechtlichen Dimension der europäischen Integration korrelieren mit Entwicklungen in anderen Integrationsdimensionen, insbesondere dem Erfolg EU-skeptischer Parteien.

to the Foundations of Nationality, Cambridge/London 1966; Carl J. Friedrich: »Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 2/1964, S. 154–187; vgl. auch Nye.

<sup>130</sup> Annegret Eppler / Lisa Anders / Thomas Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration: Revisiting the Elephant in Times of Crises« in: *IHS Wien Political Science Series*, Working Paper (im Erscheinen).

<sup>131</sup> Haltern, Integration, aaO. (FN 13), S. 345.

<sup>132</sup> Ebd.

<sup>133</sup> Magen, Cracks in the Foundations, aaO. (FN 31), S. 1051.

<sup>134</sup> Wallace, The Policy Process, aaO. (FN 20).

### Summary

The paper classifies the so called »rule of law crisis« of the EU as a disintegrative moment caused by interferences of powers in the vertical and horizontal axis of the supranational EU multi-level system. It analyzes the instruments of legal EU-integration (primacy of EU law and jurisdiction) as well as resistances against further integration on the national level (jurisdiction of the national courts, reduction of rule of law systems in Hungary, Romania, Poland) as well as the inability of EU organs to react. These disintegrative trends in the legal dimension of european integration are interdependent with disintegrative trends in other dimensions, especially with the success of EU-skeptic parties.

*Annegret Eppler, The EU's Rule of Law Crisis: A Muddle of Actors With Overlapping Competences on Different Political Levels*



**NEU 2017**

### Ausländer- und Flüchtlingsrecht

Ein Studienbuch für die Migrationsarbeit

Von Prof. Dr. Winfried Möller

2017, ca. 250 S., brosch., ca. 22,- €

ISBN 978-3-8487-2861-9

eISBN 978-3-8452-7264-1

Erscheint ca. 1. Quartal 2017

[nomos-shop.de/26776](http://nomos-shop.de/26776)

Das Kompendium gibt einen profunden Überblick über das Ausländer- und Flüchtlingsrecht in Deutschland. Anhand zahlreicher Beispiele behandelt es neben den typischen Fragen der Einreise und des Aufenthalts die Voraussetzungen der Asyl- und Flüchtlingsanerkennung und geht nicht zuletzt auf die sozialrechtlichen Ansprüche der Betroffenen ein.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**