

Martin Höpner

Die Artikel-2-Revolution

Zur paradoxen Logik der Justiziabilität der Unionswerte

1. Einleitung

Im Recht der Europäischen Union vollzieht sich eine Revolution. Sie hat das Potenzial, den Anwendungsbereich des Unionsrechts gegenüber den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen umfassender und nachhaltiger umzugestalten, als jede nur denkbare Vertragsrevision es leisten könnte. Das Epizentrum der Revolution ist Artikel 2 des EU-Vertrags (EUV). Die Revolutionäre sind die Richter des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die Kommission und weite Teile der Unionsrechtswissenschaft. Der Motor der Revolution ist deren beeindruckende Fähigkeit, Vertragspassagen neu zu lesen, sie mit neuen Bedeutungen aufzuladen und die entstandenen Neuinterpretationen gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Artikel 2 EUV listet die sogenannten Unionswerte auf, die – so die bis vor wenigen Jahren vorherrschende Lesart – über das Selbstverständnis der Union informieren und der europäischen Politik, nicht aber dem Gerichtshof, eine Wächterfunktion zur Einhaltung der Werte zuweisen. Der Wortlaut ist wie folgt:

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Man kann sich lange den Kopf darüber zerbrechen, worin der Unterschied zwischen den in Satz 1 und den in Satz 2 aufgezählten Posten bestehen könnte. Sind nur jene aus dem ersten Satz Werte, jene aus dem zweiten Satz aber etwas anderes? Sind die in Satz 1 aufgezählten Prinzipien eher unions-spezifisch und jene in Satz 2 eher für die Mitgliedstaaten maßgeblich? Adressieren die Glieder der Aufzählungen Sachverhalte, die sich einmal eher innerhalb und einmal eher außerhalb des »normalen« Anwendungsbereichs des Unionsrechts befinden? Leisten die Sätze eine Unterscheidung zwischen Zielvorstellungen und Bestandsaufnahme? Oder eine Differenzierung zwischen eher fundamentalen und eher kleinteiligen Prinzipien? Keine dieser

Deutungen funktioniert wirklich gut. Die naheliegendste Interpretation lautet daher, dass die insgesamt zwölf aufgezählten Prinzipien auf derselben logischen Ebene angesiedelt sind.¹

Wer sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur nach Definitionen von Werten umsieht, wird je nach theoretischen Anknüpfungspunkten eine Vielfalt an Vorschlägen vorfinden. Folgende Minimaldefinition dürfte weitgehend konsensual sein: Werte sind »soziale Fakten« im Sinne Émile Durkheims. Es handelt sich um auf hoher Abstraktionsebene angesiedelte individuelle oder kollektive Vorstellungen des Wünschenswerten. Sie beziehen sich auf grundlegende soziale oder politische Entitäten oder Richtungsentscheidungen und sind daher von Partialpräferenzen abzugrenzen. Werte lassen sich auf individueller Ebene studieren, sozialwissenschaftlich entscheidend ist aber, dass sie über kollektive Erfahrungen vermittelt sind und, soweit ein hinreichender Wertekonsens besteht, als geteilte Orientierungsstrukturen ihrerseits zu den Voraussetzungen gelungener Vergesellschaftung zählen. Gelingt der »match« zwischen Werten und gesellschaftlichen Strukturen, stabilisieren Werte Legitimität. Werte fungieren daher als Bindeglieder zwischen Individuen, intermediären Gruppen und Gesellschaft.

Einzelwerte sind Bestandteile übergeordneter Wertesysteme. Die Positionierung von Werten in solchen Systemen ist sozialwissenschaftlich bedeutender als die bloße Existenz oder Nichtexistenz der Einzelwerte, denn Werte stehen wechselseitig unter Spannung. Kommt es zu Wertekonflikten, stellt sich die Frage, mit welchem relativen Gewicht sie in Abwägungen einfließen. Die zwölf in Artikel 2 EUV aufgezählten Werte veranschaulichen diesen Sachverhalt gut. In isolierter Betrachtung klingen alle aufgerufenen Posten recht unkontrovers. Fördert man – etwa in Eurobarometer-Umfragen – hohe Zustimmungswerte für diese Prinzipien zutage, lässt sich mit Kommissionspräsidentin von der Leyen optimistisch schlussfolgern: »Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft.«² Deutlich schwieriger wird es, wenn man die Konkurrenz mit anderen, traditionelleren Werten in denselben Wertesystemen berücksichtigt. Fragt man EU-Bürger etwa, ob Religion für sie wichtig ist, und aggregiert man die Ergebnisse anschließend von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, dann ergibt sich eine Zustimmungsspanne von 16 bis 80 Prozent.³ Für die Eigenidentifikation mit dem ethnischen Hin-

1 Wouters 2020, S. 258 f.; von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 125 f. Letzteren zufolge diene Satz 2 in den Jahren 2002 und 2003 als »Auffangbecken« für die zahlreichen Änderungsvorschläge im Konvent zum gescheiterten Verfassungsvertrag, der mit wenigen Änderungen schließlich in den im Jahr 2009 in Kraft getretenen Lissabonner Vertrag überführt wurde.

2 Zitiert nach Halman et al. 2022, S. 5, Übers. MH.

3 European Commission 2021, T1.

tergrund ergibt sich eine Spanne von 29 bis 87 Prozent.⁴ Auch im Hinblick auf die Ausmaße an Identifikation mit der eigenen sexuellen Orientierung, mit der Herkunftsregion, der eigenen Nationalität und der Familie unterscheiden sich die Mitgliedstaaten ganz erheblich.⁵ Die in der EU vertretenen Wertesysteme enthalten also unterschiedlich starke Gegengewichte zu den in Artikel 2 aufgezählten Werten.

Freilich stehen auch die in Artikel 2 EUV aufgezählten Werte selbst unter Spannung, so etwa Freiheit einerseits und die Trias aus Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität andererseits – eine Spannung, die in den »Welten des Wohlfahrtsstaats« innerhalb der EU institutionell ganz unterschiedlich aufgelöst wird.⁶ Und selbst wenn man sich nur einen der abstrakten Posten aus Artikel 2 EUV herausgreift, ihn in Unterkategorien auffächert und die Stellung dieser Kategorien zueinander analysiert, stößt man auf Wertekonflikte. Die Solidarität mag als positiver Wert auf abstrakter Ebene unkontrovers sein, aber Solidarität zwischen den Teilnehmern eines mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystems ist etwas anderes als Solidarität mit Hilfsbedürftigen aus anderen Mitgliedstaaten. Kurz, transnationale Wertekohäsion lässt sich leicht überschätzen, wenn der Schritt von der Betrachtung der Zustimmung zu abstrakten Einzelwerten zur Analyse ihrer Positionierung in den übergeordneten Wertesystemen, die auch »kontroversere« Einzelwerte enthalten, unterbleibt.

Nicht nur Werte sind notwendig vage, weil abstrakt und interpretationsoffen. Das Gleiche gilt auch für den Wertebegriff. Letztlich lässt sich alles, was mittel- bis langfristige politische Präferenzen oder die Befürwortung von sozialen Ordnungsprinzipien wie Familie, Religion oder Rechtsstaat betrifft, in die Sprache der Werte übersetzen. Die Abgrenzung von Werten zu anderen Arten von individuellen oder kollektiven Einstellungen ist daher undeutlich. Wegen ihrer Funktion für die Legitimitätszufuhr kann die Überführung von Dispositionen aller Art in die Sprache der Werte strategisch attraktiv sein. Frei nach Carl Schmitt: Werte sind wichtige soziale Tatsachen, aber wer politisch in der Sprache der Werte operiert, will (manchmal) betrügen.

So unscharf die Abgrenzung von Werten zu Nichtwerten ist, es geht um Dispositionen über Wünschenswertes, nicht um verbindliche Regeln. Werte sind keine Rechtsnormen. Eben darum geht es aber in der Artikel-2-Revolution: Die Kommission und der Gerichtshof haben begonnen, die in

4 Ebd., T27.

5 Ebd., T29, T33, T34, T37. Es handelt sich um Ergebnisse aus dem Special Eurobarometer 508 zum Thema »Values and Identities of EU Citizens« aus dem Jahr 2021 (zitiert als European Commission 2021). Eine ähnliche Erhebung zu den Wertedispositionen von EU-Bürgern ist der 2022 veröffentlichte »Atlas of European Values« (zitiert als Halman et al. 2022).

6 Esping-Andersen 1990.

Artikel 2 EUV aufgezählten Werte als Rechtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union zu interpretieren. Auf den ersten Blick scheint dieser Vorgang dem Problem zu ähneln, das den bereits erwähnten Carl Schmitt in seinem erstmals 1960 veröffentlichten und explizit an Juristen gerichteten Pamphlet über die »Tyrannei der Werte«⁷ umtrieb. Er prangerte darin die Aggressivität des Denkens in Wertkategorien an und mahnte, Verfassungsvollzug dürfe durch das Eindringen von Wertediskursen in die juristische Unterscheidung von Recht und Unrecht nicht zum Wertevollzug werden. Zwar zielt auch die neue Lesart von Artikel 2 EUV auf die Justiziabilität von Werten, aber das allein ist vorliegend nicht der entscheidende Punkt. Entscheidend ist in unserem Kontext vielmehr, dass dieser Vorgang auf der oberen Ebene eines Mehrebenensystems stattfindet und damit Gefahr läuft (beziehungsweise, je nach Standpunkt: die Chance bietet), die Kompetenzordnung der Union unter Umgehung des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung weitreichend und nachhaltig zu Gunsten der oberen Ebene zu transformieren. Die Artikel-2-Revolution ist somit eine neuartige, besonders weitreichende Spielart der »Integration durch Recht«.

2. Die Unionswerte werden justiziabel

Die Sprache der Werte findet sich seit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon im europäischen Primärrecht. Eine dem heutigen Artikel 2 EUV ähnliche Aufzählung fand sich bereits vor Lissabon im EU-Vertrag,⁸ aber die aufgelisteten Posten wurden nicht als Werte, sondern als Grundsätze bezeichnet. Weil es Rechtsgrundsätze gibt, aber keine Rechtswerte, schien der Wechsel in der Terminologie die aufgezählten Prinzipien von justiziablen Rechtspflichten (als die sie zunächst ohnehin nicht gedeutet wurden) zusätzlich zu entfernen. Sie wurden als programmatische Bestimmungen verstanden, die einen politischen Selbstfindungsprozess begleiten sollten.⁹ Entsprechend schenken sowohl die Rechtswissenschaft als auch der Gerichtshof dem Artikel 2 EUV anfangs kaum Beachtung.¹⁰

⁷ Schmitt 2020.

⁸ Der Wortlaut des damaligen Artikels 6, Absätze 1 und 2 EUV war: »(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. (2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.«

⁹ Calliess 2022; Nettesheim 2022, S. 533 f.

¹⁰ von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 123.

Über die identitätsstiftende Funktion hinaus waren die Unionswerte nach damaligem Verständnis *politisch* relevant. Gemäß Artikel 49 EUV kann jeder europäische Staat, »der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt«, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Union stellen.¹¹ Zudem wurde der europäischen Politik eine Wächterfunktion über die Werte zugewiesen. Die Einzelheiten finden sich in Artikel 7 EUV, der den Rat in einem zweistufigen Verfahren ermächtigt, einzelne Mitgliedstaaten im Falle der Gefahr einer Verletzung der Werte zur Rede zu stellen (Stufe 1) und bei schwerwiegenden und anhaltenden Verletzungen Sanktionen bis hin zur Aussetzung von Stimmrechten im Rat zu verhängen (Stufe 2). Entscheidend ist hier, dass das Artikel-7-Verfahren ein genuin politischer Prozess ist, der dem Rat gegebenenfalls – in den Worten von Müller – die Verhängung einer »moralischen Quarantäne« ermöglicht.¹² Artikel 269 AEUV begrenzt die Rolle des EuGH hierbei ausdrücklich: Im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 EUV ist der Gerichtshof »lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in dem genannten Artikel vorgesehenen Verfahrensbestimmungen«, und also gerade nicht im Hinblick auf die Feststellung und Sanktionierung von Werteverstößen, zuständig. Nimmt man kurz nach dem Vertragsschluss von Lissabon erschienene Unionsrechtskommentare zur Hand,¹³ so finden sich keine Zweifel daran, dass das Mandat zur Werteüberwachung ausschließlich an die europäische Politik delegiert wurde.

Ohne zwischenzeitliche Vertragsänderung stellte sich die Lage ein knappes Jahrzehnt später aber völlig anders dar. Der EuGH erklärte den Wert der Rechtsstaatlichkeit aus Satz 1 des Artikels 2 EUV zur gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzbaren Norm. Das erfolgte, indem der Gerichtshof den Artikel 19 Absatz 1 EUV, der den Mitgliedstaaten einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen abverlangt, als Konkretisierung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit interpretierte. Damit dehnte der EuGH sein Mandat auf die Organisationsweise der nationalen Justizsysteme aus. Praktische Anwendung fand diese Innovation vor allem im Zuge der Auseinandersetzungen um die polnischen Rechtsstaatsreformen.

Die Initialzündung dieser Umwälzung war jedoch kein polnischer Fall, sondern ein portugiesischer. Im Zuge der Finanz- und Eurokrise ab 2011

11 Wie Wouters 2020, S. 263–268, klarstellt, darf man sich die praktische Bedeutung der Unionswerte für Beitrittsgesuche nicht zu groß vorstellen, weil die Werte in den für die Beitritte maßgeblichen Kopenhagen-Kriterien nicht systematisch operationalisiert werden. Im Zentrum der Beitrittsdynamiken stehen geopolitische Erwägungen statt umfassender Prüfungen der Wertedurchsetzung.

12 Müller 2015, S. 144.

13 Vgl. beispielsweise Geiger 2010, Rn. 7 in der 5. Auflage der von Geiger/Khan/Kotzur herausgegebenen Kommentierung von EUV und AEUV.

hatte die portugiesische Regierung umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen, zu denen auch Gehaltskürzungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes gehörten. Davon waren auch Richter betroffen. Der Oberste Verwaltungsgerichtshof Portugals legte dem EuGH die Frage vor, ob diese Kürzungen mit dem Unionsrecht vereinbar waren. Zwar monierte der EuGH die Kürzungen nicht, er sah den Anwendungsbereich des Unionsrechts aber als eröffnet an. In seiner 2018 ergangenen Entscheidung stellte der Gerichtshof eine Verknüpfung zwischen dem unionalen und den mitgliedstaatlichen Justizsystemen her, die sich über den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergab:¹⁴ Mitgliedstaatliche Gerichte sind Teile der Unionsgerichtsbarkeit und können nur vertrauensvoll zusammenarbeiten, wenn die in Artikel 2 EUV genannten Werte, konkretisiert durch Artikel 19 EUV,¹⁵ gewahrt bleiben. Folglich sah der EuGH den Anwendungsbereich des Unionsrechts und damit seine eigene Zuständigkeit auf die Organisationsweise mitgliedstaatlicher Justizsysteme ausgeweitet. In einer ab 2019 ergangenen und inzwischen kaum noch überschaubaren Rechtsprechungsserie verwarf der Gerichtshof nachfolgend Bestandteile der polnischen Justizreformen, beanstandete insbesondere die Disziplinkammer des Obersten Gerichtshofs Polens, rügte Regelungen zur Besetzung, Abberufung und Amtsdauer von Richtern und erklärte polnische Gerichtsurteile, die die betreffenden EuGH-Urteile für unanwendbar erklärten, seinerseits für unionsrechtswidrig.¹⁶

Nun besteht kein Grund, nicht auch andere Werte aus Artikel 2 EUV durch weitere Vertragsbestimmungen konkretisiert zu sehen. Auf diese Weise lässt sich die Artikel-2-Revolution auf Sachverhalte jenseits der Organisationsweise mitgliedstaatlicher Judikativen ausdehnen. Bereits im Jahr 2019 interpretierte der EuGH Artikel 10 EUV, der die repräsentative Demokratie als Arbeitsweise der Union definiert, im Lichte des Unionswerts der Demokratie.¹⁷ Im Streitfall ging es um einen Immunitätskonflikt. Auch hier führte der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit¹⁸ dazu, dass sich der Anwendungsbereich des Unionsrechts nunmehr auf einen zuvor nicht vergemeinschafteten Sachverhalt erstreckte. Hier knüpfte die Kommission

14 Rs. C-64/16, *ASJP*, Rn. 34.

15 Siehe ebd., Rn. 32.

16 Genannt seien lediglich EuGH, Rs. C-192/18, *Kommission/Polen*; Rs. C-585/18, *A.K.*; C-619/18, *Kommission/Polen*; Rs. C-824/18, *A.B. u.a.*; EuGH, Rs. C-791/19, *Kommission/Polen*; Rs. C-204/21, *Kommission/Polen*; und jüngst EuGH, Rs. C-448/23, *Kommission/Polen*. Siehe für eine umfassendere Auflistung der maßgeblichen Urteile gegen Polen und weitere Länder wie Rumänien Riedl 2025a, S. 17–20.

17 Rs. C-502/19, *Oriol Junqueras Vies*, Rn. 63.

18 Siehe ebd., Rn. 93.

mit ihrer Ankündigung an, ein Vertragsverletzungsverfahren¹⁹ gegen die sogenannte Lex Tusk zu eröffnen: Ein halbes Jahr vor den Wahlen des Jahres 2023 beschloss das polnische Parlament ein Gesetz, mit dem eine Staatskommission mit der Untersuchung russischen Einflusses auf Polen betraut wurde und das erkennbar der Schwächung des inzwischen zum Ministerpräsidenten gewählten Donald Tusk dienen sollte. Die Kommission rügte eine Verletzung des Artikels 2 EUV in Verbindung mit Artikel 10 EUV.

Kurz, ein knappes Jahrzehnt nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags wurden die Unionswerte aus Artikel 2 EUV zu rechtlich durchsetzbaren Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber der Union. Im Hinblick auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit handelt es sich inzwischen um eine konsolidierte Rechtsprechung, während die Ausweitung auf die mitgliedstaatlichen Demokratien noch in den Anfängen begriffen ist. Um die Unionswerte zu operationalisieren, ist in dieser Entscheidungslinie stets eine konkretisierende Norm notwendig, um im Ergebnis den Anwendungsbereich des Unionsrechts und damit die Kontrollzuständigkeit des EuGH zu eröffnen. Doch auch hierbei sollte es nicht bleiben. Jüngst testete die Kommission die Potenziale des Artikels 2 EUV weiter aus, indem sie sich in einem Klagegrund erstmals autonom auf die Unionswerte berief. Dieser Fall verdient eine eingehendere Betrachtung.

3. Der ungarische LGBTQ-Fall: Unionswerte als autonom wirksame Normen

Im Juni 2021 verabschiedete das ungarische Parlament ein Kinderschutzgesetz, wenige Wochen später trat es in Kraft. Ursprünglich ging es in dem Gesetz tatsächlich um Kinderschutz, genauer: um den Schutz vor und die Ahndung von pädophilen Straftaten. Im Zuge der Beratungen wurde das Gesetz aber mit weiteren Inhalten angereichert. Für viel Kritik sorgten die Regelungen zum erschwerten Zugang Jugendlicher zu Medien, die nichtheterosexuelle Sexualität, Transsexualität und Geschlechtsumwandlungen darstellen. Im Dezember 2022 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Die Klage stützte sich auf einen Strauß unionsrechtlicher Bestimmungen: vier Unionsgrundrechte aus der europäischen Grundrechtecharta, eine Binnenmarktfreiheit (und zwar die Dienstleistungsfreiheit) sowie vier sekundärrechtliche Akte, darunter drei Richtlinien und eine Verordnung. Dieser Aufzählung fügte die Kommission folgenden Klagegrund

19 Der Autor geht davon aus, dass dieses Verfahren nicht mehr anhängig ist. Entweder folgte der expliziten Ankündigung des Vertragsverletzungsverfahrens keine tatsächliche Verfahrenseileitung oder die Klage wurde unter dem Eindruck des Wahlsiegs der polnischen Opposition bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2023 zurückgezogen. So oder so dokumentiert die Ankündigung die Rechtsauffassung der Kommission. Siehe European Commission 2023; ausführlich diskutiert in Franzius/Hapka/Vogt 2024.

hinzu: »Indem Ungarn die [...] genannten Vorschriften erlassen hat, hat Ungarn gegen Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union verstoßen.«²⁰

Entscheidend ist in unserem Zusammenhang, dass der letztgenannte Klagegrund, falls der EuGH dem Vorbringen der Kommission folgt, die Artikel-2-Revolution in die nächste Phase überführt. Bereits die oben skizzierte Rechtsprechungslineie, in der Unionswerte unter Zuhilfenahme weiterer, die Werte operationalisierender Vertragsbestimmungen durchsetzbar wurden, erforderte Mut zur kreativen Rechtsfortbildung. Die Klageschrift der Kommission zog die Schraube nun zusätzlich an. Die Kommission stützte sich im letzten Klagegrund nämlich auf Artikel 2 EUV als autonom wirksame Norm, also ohne Verbindung zu einer anderen Vertragsbestimmung wie Artikel 19 oder Artikel 10 EUV. Hier geht es erkennbar weniger um den Streitfall an sich. Zwar hätten unionale Antidiskriminierungsnormen gegen das ungarische Gesetz mutmaßlich in der Tat nicht »gebissen«, weil das EU-Gleichstellungsrecht in der Regel an die – vorliegend nicht vorhandene – Arbeitnehmereigenschaft der Betroffenen anknüpft.²¹ Jedoch hätte es die Kommission bei Nachweisen von Verstößen gegen EU-Grundrechte (sowie gegen die Dienstleistungsfreiheit) belassen können,²² ohne dass sich die konkreten Rechtsfolgen für Ungarn im Falle einer Stattgabe der Klage unterschieden hätten. Mit ihrem »Testballon«²³ wollte die Kommission herausfinden, wie weit der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Justiziabilität der Unionswerte zu gehen bereit war.

Im Juni 2025 hat Generalanwältin Čapeta ihre Schlussanträge zu dem Fall vorgelegt.²⁴ Ihren Darlegungen zufolge haben die Unionswerte zwei Funktionen. Erstens sei mit Artikel 2 EUV eine Einigung über eine Vorstellung darüber erfolgt, »was nach der Unionsverfassung eine gute Gesellschaft ist«.²⁵ Zweitens sei die Einhaltung der Unionswerte Voraussetzung für das Funktionieren der Unionsrechtsordnung, weil auf dieser Einhaltung das wechselseitige Vertrauen der EU-Mitglieder aufbaue.²⁶ Der Gerichtshof

20 Aus der Klageschrift zur Rs. C-769/22.

21 Lamprinoudis 2025.

22 Siehe Bonelli/Claes 2023, S. 10. Die Leserinnen und Leser mögen hier stutzen: Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechte ist gegenüber den Mitgliedstaaten eigentlich nur eröffnet, wenn diese Unionsrecht durchführen, was bei dem ungarischen Anti-LGBTQ-Gesetz nicht der Fall ist. Die Rechtsprechung zum Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte ist jedoch dynamisch: Die im Streitfall maßgeblichen Presseerzeugnisse können transnational gehandelt werden, so dass der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten des Binnenmarkts eröffnet ist, was dann seinerseits den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte eröffnet, vgl. auch Čapeta 2025, Rn. 46–60.

23 Dresler 2023.

24 Zitiert als Čapeta 2025.

25 Ebd., Rn. 157.

26 Ebd., Rn. 160–162.

sei nicht aufgerufen, die Konkretisierung der Werte im luftleeren Raum vorzunehmen.²⁷ Er könne jedoch darüber bestimmen, wann »rote Linien« überschritten seien.²⁸ Das sei der Fall, wenn Werteverstöße so schwerwiegend seien, dass Werte »negiert« würden.²⁹ Die Frage sei nicht, ob sich Verstöße gegen anderes Unionsrecht zu einem Werteverstoß verdichten, sondern vielmehr, ob eine Wertenegierung die Ursache für weitere Rechtsverstöße sei.³⁰ Das sei vorliegend der Fall, denn die fehlende Achtung und Marginalisierung von LGBTQ-Personen sei die Ursache der vorliegenden Verstöße gegen Charta-Grundrechte und die Dienstleistungsfreiheit.³¹ Im Einzelnen seien Verstöße gegen die Werte der Gleichheit, der Toleranz und der Menschenwürde gegeben.³²

Für die nähere Zukunft liegen zwei Entwicklungen in der Luft, mit denen die Rechtsdogmatik der Artikel-2-Revolution vollendet wäre. Erstens, der EuGH müsste die Justiziabilität von Artikel 2 EUV als eigenständig verpflichtende Norm bejahen. Ob das wie von Generalanwältin Ápetá vorgeschlagen bereits in der Rechtssache *Kommission/Ungarn* geschieht, ist zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch nicht bekannt. Es ist aber zu erwarten, dass dies früher oder später geschehen wird. Der Gerichtshof hat hier bereits vorgebaut. In dem 2022 ergangenen Urteil zur Rechtssache *Ungarn/Parlament und Rat* (Rs. C-156/21), in der Ungarn die Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Europäischen Union angefochten hatte, stellte der Gerichtshof (ohne dass dies im vorliegenden Fall notwendig gewesen wäre) heraus, dass sich die Unionswerte (in autonomer Betrachtung) »in Grundsätzen niederschlagen, die rechtlich verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beinhalten«.³³ Ende 2025 hat der EuGH dies in seiner Entscheidung zur Rechtssache *Kommission/Polen* (Rs. C-448/23) wiederholt.³⁴ Es wäre verblüffend, wenn dieser Grundsatz nicht bald entsprechend zur Anwendung käme.

Zweitens, der ungarische LGBTQ-Fall betrifft eine Konstellation, in der der Anwendungsbereich des Unionsrechts so oder so eröffnet ist und Rechtsverstöße mutmaßlich feststellbar sind. Verstöße gegen Unionswerte

27 Ebd., Rn. 207.

28 Ebd., Rn. 212.

29 Ebd., Rn. 235.

30 Ebd., Rn. 244–247.

31 Ebd., Rn. 262.

32 Ebd., Rn. 268–270. Der Punkt ist hierbei nicht, dass sich die ungarischen Rechtsverstöße zu einem – auf mehrere Einzelwerte verteilten – Werteverstoß verdichten. Vielmehr seien viele Einzelregelungen des ungarischen Kinderschutzgesetzes *jeweils für sich genommen* als Werteverstöße zu qualifizieren, siehe Ápetá 2025, Rn. 363.

33 Rs. C-156/21, Rn. 232. Ich danke Franz C. Mayer für den Hinweis auf dieses Urteil.

34 Rs. C-448/23, Rn. 177.

treten hier lediglich als besonders schwerwiegende, aber eigenständige »Meta-Verstöße« hinzu. Eine andere Konstellation wäre die *autonome* Justiziabilität von Unionswerten *außerhalb* des (bisherigen) Anwendungsbezugs des Unionsrechts. Auf diese Art von Justiziabilität läuft die Rechtssprechungslineie zu, ohne sie bisher aber erreicht zu haben. Sollte die Justiziabilität von Unionswerten als autonom wirksame Normen in diesem oder einem weiteren Fall bejaht werden, ist zu erwarten, dass ihre Anwendbarkeit auch außerhalb des durch andere Normen eröffneten Anwendungsbereichs des Unionsrechts anerkannt wird. Hierin liegt letztlich der Sinn der autonomen Justiziabilität der Unionswerte.

Den Betrachtungen zur Justiziabilität von Artikel 2 EUV ist abschließend hinzuzufügen, dass Rechtsnormen wie die Unionswerte nicht nur als Maßstäbe der Beurteilung der Rechtmäßigkeit strittiger Regeln oder Praktiken einen Unterschied machen können. Sie können auch wirken, indem sie die Auslegung anderer Rechtsnormen verstärken, abmildern oder verändern. Für diese Konstellation steht der 2025 entschiedene Fall *Kommission/Malta* (Rs. C-181/23), in dem der Gerichtshof die Unionsrechtskonformität der maltesischen Einbürgerungen durch die Vergabe sogenannter Goldene Pässe verneinte. In seinem Urteil rügte der EuGH keine direkten Verstöße gegen Unionswerte, sondern gegen die Unionsbürgerschaft aus Artikel 20 AEUV und gegen die mitgliedstaatlichen Loyalitätspflichten aus Artikel 4 Absatz 3 EUV. Beides stellte das Gericht gleichwohl in einen (ziemlich vagen) Zusammenhang mit den Unionswerten: Die Freiheitsgrade der mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaftspolitiken seien nicht unbegrenzt. Die Unionsbürgerschaft beruhe nämlich auf den in Artikel 2 EUV aufgezählten Werten und auf dem gegenseitigen Vertrauen darauf, dass die betreffende Politik nicht in einer Weise ausgeübt werde, die mit der Unionsbürgerschaft unvereinbar sei.³⁵ Auch diese (interpretationsverstärkende, auslegungsleitende) Anwendung der Unionswerte brachte im Ergebnis eine Ausweitung des Anwendungsbezugs des Unionsrechts auf ein Politikfeld hervor, das sich – ähnlich wie die Organisation der nationalen Justizsysteme – bis dahin unter alleiniger mitgliedstaatlicher Kontrolle befunden hatte.

4. Die Tragweite der Artikel-2-Revolution

Um die Tragweite der von Kommission und EuGH bereits gegangenen Schritte zu erfassen, sei das Ergebnis noch einmal auf hoher Abstraktionsebene betrachtet. Vor der Artikel-2-Revolution verfügte die Union im Hinblick auf die mitgliedstaatlichen Justizordnungen über keine Gestaltungs-

35 Rs. C-181/23, Rn. 95; siehe auch Kadelbach 2025b, S. 543.

kompetenzen. Nunmehr aber, in Verknüpfung des Artikels 2 EUV mit Artikel 19 EUV, finden wir folgende Konstellation vor: Mitgliedstaatliche Gerichte sind, weil sie Unionsrecht anwenden und weil horizontales Vertrauen Voraussetzung für das Funktionieren eben jenes Unionsrechts ist, immer zugleich auch Unionsgerichte. Das befugt die Unionsorgane zu einer föderalen Aufsicht über das mitgliedstaatliche Gerichtswesen, was auch die Befugnis zur Anordnung von Korrekturen einschließt. Weitere Schritte sind vorgezeichnet: Es steht zu erwarten, dass der EuGH für den Artikel-2-Wert der Demokratie, nun in Verbindung mit Artikel 10 EUV, genauso vorgeht, sind der unionale und die mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsprozesse doch mindestens ebenso miteinander verzahnt wie die Justizordnungen beider Ebenen.³⁶

Nettesheim bringt die verfassungspolitische Brisanz der neuen Konstellation plastisch auf den Punkt: Es vollzieht sich nicht weniger als eine bis dato nicht für möglich gehaltene Umkehrung des Verhältnisses zwischen Union und Mitgliedstaaten.³⁷ Nicht mehr die Mitgliedstaaten schaffen sich eine Union zur Bearbeitung transnationaler Problemlagen (und schreiben deren Verfassung), nein: Die Union reklamiert, konsequent zu Ende gedacht, jene mitgliedstaatlichen Strukturen entwerfen und transformieren zu dürfen, die sie gemäß Artikel 4 EUV doch eigentlich gerade zu respektieren hat. Ohne formale Vertragsänderung wird die Verfassung der Union damit letztlich zu einer Verfassung für die Mitgliedstaaten. Die neue Lesart der Unionswerte gibt der Union die Kompetenz, Vorgaben darüber zu formulieren, welchen Anforderungen die Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten zu genügen haben.³⁸ Wir wissen freilich noch nicht, wie weit der Gerichtshof in der konkreten Anwendung der Rekonstruktion der Unionswerte zu gehen bereit sein wird. Aber die entscheidenden dogmatischen Schritte sind gemacht, ihre Tragweite wird von Nettesheim stimmig umschrieben, und alles Weitere unterliegt der Diskretion der EuGH-Richter.

Um darüber hinaus die Potenziale der neuen Lesart der Unionswerte zu erfassen, lohnt ein Blick auf den progressiven Arm der Unionsrechtswissenschaft. Für Bast und von Bogdandy³⁹ ordnen sich die Vertragsbestimmungen in drei Schichten von unterschiedlicher Wichtigkeit: Die Unionswerte überräumen die übrigen Vertragsbestimmungen, darunter rangieren die grundlegenden Bestimmungen aus Artikel 1 bis 19 EUV und wiederum darunter,

36 Möllers 2025, S. 840.

37 Nettesheim 2021.

38 Nettesheim 2022, S. 533; Nettesheim 2024.

39 Bast/von Bogdandy 2024, Bast/von Bogdandy 2025, von Bogdandy/Spieker 2021 und Spieker 2023. Dem Verfassungskern werden neben Artikel 2 EUV teilweise (je nach Darstellung) auch die Artikel 1 und 3(2) zugeordnet.

in einer peripheren Schicht, die übrigen Vertragsnormen.⁴⁰ Die Bestimmungen der oberen Schicht enthalten nicht nur Maßstäbe für alle anderen Unionsnormen, sondern auch für die Mitgliedstaaten sowohl innerhalb als auch explizit außerhalb⁴¹ des »normalen« Anwendungsbereichs der Unionsrechtsordnung (alternativ formuliert: Der Anwendungsbereich wird entsprechend transformiert). Gesteht man den Unionswerten den Stellenwert solcher »Meta-Prinzipien«⁴² oder »Grundnormen«⁴³ zu, wird der Rest im Gegenzug flexibel. Das kann, so von Bogdandy und Spieker, »einer axiologisch ausgerichteten Fortentwicklung des Unionsrechts dienen«.⁴⁴ Meta-Prinzipien, so diese Autoren, »ermöglichen Gerichten, rechtsschöpferisch tätig zu werden«.⁴⁵ Aufgabe der Unionsrechtswissenschaft ist es dann, zur »Weiterentwicklung und sogar Transformation« des geltenden Rechts beizutragen.⁴⁶

Nicht nur an die Union oder an die Mitgliedstaaten gerichtete Zielbestimmungen, sondern auch unionale Verfahrensregeln lassen sich potenziell umgestalten, wenn man den Unionswerten eine Spitzenstellung in den Verträgen zugesteht. Das führen von Bogdandy und Spieker am Beispiel von Abstimmungsregeln in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vor.⁴⁷ Weil Artikel 31 Absatz 1 EUV im Rat die Einstimmigkeitsregel bei der Verhängung von restriktiven Maßnahmen gegen Drittländer vorsieht, konnte Ungarn neue Russland-Sanktionen mehrfach blockieren. Der EuGH sei jedoch befugt, das ungarische Veto aufzuheben, so von Bogdandy und Spieker, weil Ungarn die Einstimmigkeitsregel mit seinem Abstimmungsverhalten schwerwiegend missbrauche und damit gegen den Unionswert der Solidarität verstoße. Ein eindrückliches Beispiel für die von den Autoren befürwortete Durchschlagskraft der Unionswerte gegenüber den Mitgliedstaaten betrifft zudem die richterliche Immunität: Zwar sei diese Immunität ausdrücklich im polnischen Verfassungsrecht verankert. Verstoßen Richter aber schwerwiegend gegen die Unionswerte, sollten sie dafür strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können; Artikel 2 EUV fungiere in dieser Konstellation dergestalt als »rote Linie«, dass entgegenstehendes polnisches Verfassungsrecht nicht zur Anwendung kommen dürfe.⁴⁸

40 Eine grundlegende Kritik ist van den Brink 2026.

41 von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 148.

42 Schorkopf 2020, S. 946 f.

43 Wouters 2020, S. 258.

44 von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 125.

45 Ebd., S. 151.

46 Ebd., S. 131 f.

47 von Bogdandy/Spieker 2025b; von Bogdandy/Spieker 2025c.

48 von Bogdandy/Spieker 2021; von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 174 f. Vgl. aber warnend Franzius 2025, S. 732.

Diese Angaben zur Tragweite und zum progressiven Potenzial der Artikel-2-Revolution sind nicht als Teile einer Wertung zu verstehen (siehe zum Pro und Contra die nachfolgenden beiden Abschnitte). Die Neuordnung des Verhältnisses zwischen den mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen und dem EU-Primärrecht und die weitreichenden, von führenden Unionsrechtswissenschaftlern zumindest für möglich gehaltenen weiteren Transformationspotenziale lassen sich legitimerweise ganz unterschiedlich beurteilen. Skeptikern (denen sich der Autor dieses Beitrags zurechnet) mögen sie als – überspitzt formuliert – staatsstreichartige Kompetenzanmaßungen nichtgewählter europäischer Eliten erscheinen, die sich Wege erschließen, ihre Befugnisse hinter dem Rücken der Bürger auszuweiten. Dezierte Integrationsisten mögen in den Entwicklungen etwas völlig anderes sehen: Wünschenswerte Beiträge des Mediums Recht zur Entfaltung eines Integrationsprogramms, das bisher – ebenso überspitzt formuliert – durch kleingeistige Nationalismen gegen alle Vernunft zurückgehalten wird. So oder so sollte deutlich geworden sein, dass die Tragweite der Artikel-2-Revolution immens ist.

5. In Verteidigung der Artikel-2-Revolution

Vor der Einnahme einer kritischen Perspektive empfiehlt sich eine faire Würdigung der Gesichtspunkte, die für die Legitimität der Artikel-2-Umwälzung sprechen. Die Mitgliedstaaten haben sich entschieden, die Unionswerte nicht in die Präambel des EUV zu schreiben, sondern in die dort aufgelisteten Rechtsnormen und dort zudem an hervorgehobene Stelle.⁴⁹ Wenn sie zu den Rechtssätzen zählen, müssen sie auch gerichtlich durchsetzbar sein. Dass die Werte vage und offen formuliert und gleichwohl rechtliche Normen sind, spricht gerade nicht gegen das Vorgehen des Gerichtshofs. Es zeugt vielmehr davon, dass die Mitgliedstaaten die Ausdeutung der Bestimmungen an das unionale Höchstgericht delegieren wollten. Auch die in Artikel 7 kodifizierte politische Wächterfunktion über die Unionswerte steht der gerichtlichen Durchsetzung nicht entgegen, denn der Gerichtshof hat unbestreitbar einen umfassenden, das Unionsrecht in seiner Gesamtheit betreffenden Rechtsschutzauftrag.⁵⁰

Verfassungsrecht, so lässt sich weiter argumentieren, ist niemals starr, auch nicht im mitgliedstaatlichen Kontext. Es ist vielmehr ein »lebendiges Instrument«, das sich natürlicher- und legitimerweise via Rechtsinterpreta-

49 von Bogdandy 2022, S. 156.

50 Franzius et al. 2024, S. 1019 f.; Franzius 2025, S. 678, S. 688 und S. 703 f.; von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 145; kritisch: Riedl 2025b, S. 190–195.

tion weiterentwickelt.⁵¹ Das gilt insbesondere für das Unionsrecht und dort ganz besonders für die Post-Lissabon-Phase. Starren Verträgen steht eine dynamische Wirklichkeit gegenüber, auf die das Unionsrecht Antworten geben muss. Die Alternative wäre ein zahnloses, letztlich scheiterndes unionales Primärrecht, das sich niemand wünschen kann. Die Mitgliedstaaten haben sich dieser dynamischen Rechtsordnung, die nun einmal auf eine immer engere Union zielt, freiwillig unterworfen. Mit der dynamischen Interpretation zentraler Normen wie den Grundfreiheiten⁵² oder der Unionsbürgerschaft⁵³ haben die Mitgliedstaaten lange Erfahrung gemacht und ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass die europäische Integration nun einmal weitgehend als »Integration durch Recht« funktioniert.

Das Ausmaß an richterlicher Rechtsfortbildung darf zudem niemals im luftleeren Raum beurteilt werden, sondern stets im Hinblick auf die realen Probleme, für die Lösungen gefunden werden müssen. Die polnische Rechtsstaatskrise und das ungarische Anti-LGBTQ-Gesetz sind *schwere* Probleme. Ab einem gewissen Stand der Integration sind solche Missstände aber keine isolierten Probleme des jeweiligen Landes mehr, sondern Probleme der Union und aller ihrer Mitglieder.⁵⁴ Wenn der Gerichtshof vertritt, dass sich die Mitgliedstaaten auf die allseitige Einhaltung von Wertestandards verlassen können müssen, beschreibt er zutreffend die Effekte der über Dekaden der Integrationsgeschichte gewachsenen Interdependenz politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ordnungen. Aus diesem *all-affected*-Prinzip erwachsen Aufgabe und Befugnis, gegebenenfalls Anpassungen durchzusetzen. Kreative Vertragsinterpretationen sind in so einer Konstellation nicht nur gerechtfertigt, sondern zum Schutz der EU und aller Mitgliedstaaten auch geboten.

Hinzufügen lässt sich, weiter eine strikt befürwortende Perspektive eingenommen, dass sich im Hinblick auf Tragweite und Potenzial der Artikel-2-Revolution leicht ein alarmistischer Popanz aufbauen lässt. Letztlich lassen sich politische Entscheidungen stets als Ergebnisse der Abwägung zwischen konfligierenden Werten darstellen. Der Gerichtshof bezweckt nun aber gerade nicht, die politischen Systeme der Mitgliedstaaten dergestalt lahmzulegen, dass er seine eigenen Abwägungsergebnisse an die Stelle der Ergebnisse setzt, die die mitgliedstaatlichen Demokratien hervorbringen. Vielmehr hat er sich für seine Artikel-2-Rechtsprechung hohe Hürden auferlegt.⁵⁵ In die polnische Rechtsstaatskrise greift der EuGH ein, weil er ein umfassendes

51 von Bogdandy/Spieker 2025b.

52 Rödl 2018; Höpner/Schmidt 2020.

53 Schmidt 2018, S. 169–196; Wallrabenstein 2020; Kadelbach 2025a.

54 Müller 2015, S. 144.

55 Franzius 2025, S. 693 und S. 714; Kruševljanin 2025.

systemisches Defizit diagnostiziert. Auch Generalanwältin Čapeta, die in ihren Schlussanträgen zur Rechtssache *Kommission/Ungarn* für die Justizialität von Unionswerten als autonome Normen plädierte, ging es nicht um die Befugnis des EuGH, vereinzelte Werteverstöße zu rügen. Ihr ging es vielmehr um die Definition *roter Linien*, die die umfassende *Negation* von Werten unterbinden sollen.⁵⁶

6. Eine kritische Perspektive

Dass die Artikel-2-Revolution das Gefüge der Zuständigkeiten im europäischen Mehrebenensystem zugunsten der Unionsebene umgestaltet, ist zwischen ihren Befürwortern und Kritikern unumstritten. Kontrovers ist die Bewertung. Evaluiert man den Vorgang im Hinblick auf seinen demokratischen Gehalt, offenbart sich ein doppeltes Demokratiedefizit. Erstens, die Umdeutung von Wertaussagen in durchsetzbare Rechtspflichten vollzieht sich unilateral durch die supranationalen Organe der EU, Kommission und EuGH.⁵⁷ Statt einer demokratisch legitimierten Delegation neuer Befugnisse auf dem Wege der enumerativen Einzelermächtigung von unten findet eine von oben betriebene Usurpation von Befugnissen statt. In einer technokratischen Steuerungsperspektive betrachtet, mögen die Ergebnisse positiv oder negativ zu bewerten sein, je nach Effektivität im Einzelfall. So oder so findet jedoch ein Verlust an demokratischer Steuerbarkeit des Integrationsgeschehens statt: Handlungsspielräume auf der unteren Ebene des Systems werden eingeschränkt, ohne dass mitgliedstaatliche Parlamente Vertragsänderungen ratifiziert hätten oder auch nur die mitgliedstaatlichen Regierungen über den Rat beteiligt worden wären.

Das Demokratiedefizit der Artikel-2-Revolution hat aber noch eine zweite Dimension. Denn es vollzieht sich nicht nur eine vertikale Verschiebung zwischen den politischen Instanzen von Mitgliedstaaten und Union. Das wäre der Fall, wenn die Umwälzung eine Maximierung der Gesetzgebungsbefugnisse der Union zu Ungunsten jener ihrer Mitglieder bewirken würde. Der Vorgang selbst bliebe dann demokratisch zwar immer noch ungesteuert, aber die neuen Unionsbefugnisse würden immerhin in gemeinsamer Gesetzgebung ausgeübt, an der das direkt gewählte Europäische Parlament beteiligt ist. Die Artikel-2-Revolution hat jedoch einen anderen Gehalt: Neue Befugnisse werden nicht dem unionalen politischen System zugeführt, sondern es erweitern sich Anwendungsbereich und Gehalt primärrechtlicher Vorschriften, die vom Gerichtshof ausgedeutet werden. Bewirkt wird daher

⁵⁶ Čapeta 2025.

⁵⁷ Nettesheim 2021.

eine Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Recht. Das doppelte Demokratiedefizit ist insofern paradox, dass die Demokratie ja eigentlich gerade einer jener Werte ist, die durch die Aufwertung der Unionswerte zur Geltung gebracht werden sollen.⁵⁸

Das Demokratieproblem wäre begrenzt, wenn der Ableitung von Rechtspflichten aus den Unionswerten in Artikel 2 EUV tatsächlich so hohe Hürden aufliegen würden wie im vorigen Abschnitt in optimistischer Perspektive dargelegt. Es gehe nicht um eine grundsätzliche Befugnis zur Ahndung von Werteverstößen, sondern lediglich um die Abwehr der *Negation* von Werten, hatte Generalanwältin Čapeta in ihren Schlussanträgen zum ungarischen LGBTQ-Fall herausgestellt.⁵⁹ Bei genauerer Betrachtung verschiebt diese Formulierung das Problem aber lediglich terminologisch, ist eine Wertnegation doch letztlich nicht mehr als eine alternative Bezeichnung für einen Werteverstoß.⁶⁰ Überhaupt scheinen die Unionsorgane das vermeintliche Erfordernis, »systemische Defizite« oder die Überschreitung »roter Linien« als Voraussetzung der Justiziabilität der Unionswerte zu handhaben, bereits hinter sich gelassen zu haben. Gegen Polen stand der Vorwurf eines systemischen Rechtsstaatsdefizits im Raum, aber kein Vorwurf eines systemischen Demokratiedefizits. Gleichwohl beanstandete die Kommission in ihrer Ankündigung eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen der »Lex Tusk« eine Verletzung des Unionswerts der Demokratie. Nicht anders verhält es sich bei der ebenfalls oben vorgestellten Berufung auf Artikel 2 EUV im EuGH-Urteil gegen die maltesischen »Goldenen Pässe«:⁶¹ Der Vorwurf eines systemischen Defizits stand weder bei der Klageschrift noch bei der EuGH-Entscheidung im Raum.

Wie steht es um die Effektivität? Am gründlichsten durchexerziert wurde die Artikel-2-Revolution bisher am Gegenstand der polnischen Rechtsstaatskrise. Das Unionsrecht hat nominelle Erfolge erzielt, indem der EuGH unterschiedliche Bestandteile der polnischen Justizreformen als Verstöße

58 Die in diesem und im vorigen Absatz gemachten Punkte sind insofern nicht Artikel-2-spezifisch, als sie die »Integration durch Recht« in Gänze betreffen und namentlich auch für die Grundfreiheitenjudikatur des Gerichtshofs Geltung beanspruchen können. In Abschnitt 5 wurde in Verteidigung der Artikel-2-Revolution darauf verwiesen, dass die Mitgliedstaaten bereits über Jahrzehnte Erfahrungen mit der richterrechtlich betriebenen Integration gesammelt haben. Das vermag die Wertejudikatur des EuGH nicht zu legitimieren, aber es strahlt möglicherweise auf die Überzeugungskraft von Kritikern aus. Van den Brink 2023 und 2026 sowie van den Brink und Dawson 2025 bringen zweifellos gewichtige Argumente gegen expansive Lesarten der Unionswerte in Stellung. Wie dieselben Autoren gleichzeitig aber die expansive Grundfreiheitenjudikatur des EuGH für unproblematisch halten können, ist schwer zu verstehen (vgl. die Debatte zwischen van den Brink et al. 2025 und Höpner et al. 2025a und 2025b).

59 Čapeta 2025, Rn. 235.

60 Kaiser 2025.

61 Rs. C-181/23, *Kommission/Malta*, Rn. 95.

gegen Unionsrecht qualifizierte. Polnische Gerichte erklärten diese Entscheidungen für unanwendbar, der EuGH sprach diesen Urteilen seinerseits, zuletzt in der Rechtssache *Kommission/Polen* (Rs. C-448/23), die Bindungswirkung ab – ein Katz-und-Maus-Spiel, das im Prinzip noch lange hätte so weitergehen können. Den Durchbruch brachte letztlich nicht die Kaskade an aufeinander antwortenden Gerichtsentscheidungen, wie Riedl überzeugend herausstellt,⁶² sondern die Demokratie: In den Parlamentswahlen vom Oktober 2023 wurde die PiS-Regierung abgewählt und musste den Stab an die neue Regierungskoalition unter Ministerpräsident Tusk weiterreichen, der versprochen (und auch schon damit begonnen) hatte, die Justizreformen Schritt für Schritt rückabzuwickeln. Man kann durchaus fragen, ob die Serie an EuGH-Urteilen gegen Polen *überhaupt* zur Problembewältigung beigetragen hat – oder ob sie der PiS-Führung nicht vielmehr half, illegitime europäische Einmischungen in polnische Angelegenheiten behaupten zu können. In diesem Fall hätte der Aktivismus von Kommission und Gerichtshof vor allem eine innerpolnische Spaltungslinie vertieft. Lässt man sich auf Zweifel dieser Art ein, erscheint das Vorgehen von Kommission und EuGH vor allem im Hinblick auf die Ausweitung eigener Machtbefugnisse geschickt,⁶³ weniger hingegen im Hinblick auf die Lösung der Ausgangsprobleme vor Ort.

Gefährlicher noch erscheint das Potenzial zur Vertiefung von Spaltungslinien zwischen Mitgliedstaaten, die doch durch die europäische Integration gerade zusammengeführt werden sollten. Die Kommissionsklage gegen das ungarische Anti-LGBTQ-Gesetz bietet abermals Anschauungsmaterial. Bei ihrer Klage ersuchte die Kommission Rückendeckung durch die Mitgliedstaaten – ein sozialwissenschaftlich interessanter Testfall, denn alle 26 Mitgliedstaaten (das beklagte Ungarn nicht mitgezählt) mussten sich im selben Zeitraum zum selben Sachverhalt verhalten. Zwischen Dezember 2022 und April 2023 erklärten 16 Mitgliedstaaten ihre Unterstützung, indem sie der Klage formell beitraten, 10 traten ihr nicht bei.⁶⁴ Der Kampf gegen das ungarische Gesetz fand also mehrheitliche Unterstützung. Ein näherer Blick auf die Zusammensetzung beider Lager offenbart allerdings noch etwas anderes: Eine nahezu perfekte Ost-West-Spaltung. Von den 10 osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (abermals ohne Ungarn) entschlossen sich lediglich Estland und Slowenien für den Beitritt zur Klage, während sich von

62 Riedl 2025a, S. 21–25; Riedl 2025b, S. 198–202.

63 Schorkopf 2020, S. 963.

64 Das verdeutlicht, dass 16 mitgliedstaatliche Regierungen der Ansicht waren, die streitigen ungarischen Gesetze verstießen gegen Unionsrecht. Ob sich diese Regierungen der Tragweite des allerletzten Klagegrunds bewusst waren, in dem sich die Kommission erstmals *autonom* auf die Unionswerte berief, sei aber dahingestellt.

den 16 westlichen Mitgliedern lediglich Italien und Zypern gegen einen Beitritt entschieden. Offenbar haben wir es bei familien- und sexualpolitischen Konflikten mit Wertkonflikten zwischen den Teilnehmern der ab 2004 erfolgten EU-Osterweiterung und den übrigen Mitgliedstaaten zu tun. Die Vorstellung einer gemeinsamen transnational-europäischen Wertebasis, die nur noch konsequent durchzusetzen ist, erweist sich hier als Lebenslüge – was die LGBTQ-Politik zu einem besonders unglücklichen Fall für die Justiziabilität der Unionswerte aus Artikel 2 EUV macht.⁶⁵

Natürlich wünschte man sich, die innereuropäische Werte-Heterogenität in Fragen rund um Familie, Geschlecht und Sexualität wäre geringer. Die Werteverständnisse beider Seiten werden von der jeweils anderen Seite mit großem Unverständnis wahrgenommen. Die Vorstellung, diese Heterogenität ließe sich mittels unionsrechtlich oktroyierter Anweisungen abbauen, erscheint aber naiv, ja gefährlich. Wahrscheinlich lassen sich die osteuropäischen Werthaltungen in den maßgeblichen Bereichen ungefähr dort verorten, wo Deutschland in den frühen Achtzigerjahren war. Nun stelle man sich vor, Deutschland hätte sich seinerzeit in einer Europäischen Gemeinschaft befunden, in der die familienpolitischen Vorstellungen durchweg progressiver ausfielen als im eigenen Land. Was wäre passiert, hätten die EG-Organen begonnen, sich in die deutsche Familienpolitik mittels Reinterpretation von Vertragsnormen einzumischen? Hätte sich Deutschland das gefallen lassen, oder wären die Eingriffe als übergriffig empfunden worden und hätten Deutschland von der EG und den damaligen europäischen Partnern entfremdet? Nicht nur ist, ebenso wie bei der Rechtsstaatskrise, die Effektivität der Eingriffe mit einem großen Fragezeichen zu versehen. Sie droht auch entgegen der eigentlichen Zielsetzung der Integration transnationale Spaltungslinien zu vertiefen, und dies zudem in einer Phase, in der Zusammenarbeit aus geopolitischen Gründen besonders dringend gebraucht wird.

Der Elefant im Raum ist aber zweifellos das Paradox der Gleichzeitigkeit von unionsrechtlicher Durchsetzung des Werts der Rechtsstaatlichkeit einerseits und den dafür notwendigen, rechtsstaatlich schwindelerregenden Selbstermächtigungen via Vertragsumdeutungen andererseits. Im Rechtsstaat agieren auch Verfassungsorgane normgebunden,⁶⁶ das muss selbstverständlich auch für die sich auf Rechtsstaatlichkeit berufenden Unionsorgane gelten. Wer für Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte in den Mitgliedstaaten eintritt, wird sicherstellen müssen, dass es bei den Eingriffen selbst mit rechten Dingen zugeht.⁶⁷ Tatsächlich aber gehen die Eingriffe

65 Bonelli/Claes 2023, S. 9 f.

66 Vgl. die grundlegende Diskussion in Grimm 2009.

67 Riedl 2025b, S. 197; van den Brink 2023; van den Brink 2026.

angesichts des hohen Maßes an angewandter Kreativität mit Zweifeln an der unionsrechtlichen Rechtsstaatlichkeit einher. Schon die bereits ergangene Rechtsprechung, in der die Justiziabilität der Unionswerte über die Verbindung mit anderen Vertragsnormen erfolgte, die den Anwendungsbereich des Unionsrechts öffneten, war gewagt. Denn als Wächter über die Unionswerte war doch ursprünglich die europäische Politik im Rahmen des Artikel-7-EUV-Verfahrens vorgesehen. Der absehbare Schritt zu Unionswerten als autonom wirksamen Normen, die auch außerhalb des bisherigen Anwendungsbereichs der Verträge Rechtspflichten auferlegen, könnte das Manöver sein, das die Schraube überdreht: Er könnte so viel Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens und damit den Verdacht unionsrechtlicher Willkür säen, dass er die Rechtsstaatlichkeit *als solche* beschädigt.

Von den dogmatischen Schritten zur Justiziabilität der Unionswerte sind die konkreten Anwendungen zu unterscheiden. Sind diese Anwendungen vorhersehbar, schaffen sie Rechtssicherheit? Vagheit und Interpretationsoffenheit der in Artikel 2 EUV aufgelisteten Konzepte sprechen gegen Vorhersehbarkeit. Rechtsnormen wohnt stets interpretationsbedürftige Unschärfe inne. Bei der Überführung von Wertbegriffen in Rechtspflichten wird die Interpretationsoffenheit aber potenziert, denn die Werte können je nach Herangehensweise und Interessenslage ganz unterschiedliche, ja konträre Bedeutungen annehmen.⁶⁸ Eben deshalb werden Wertbedeutungen typischerweise *gesellschaftlich* ausgehandelt und erst im Anschluss gegebenenfalls auf *politischem* Wege in konkret formulierte Rechtsnormen übersetzt. Generalanwältin Ćapeta Plädoyer, der EuGH sei befugt, die Entscheidung der Mitgliedstaaten für die »gute Gesellschaft« durch Verfassungsvollzug durchzusetzen,⁶⁹ illustriert das Problem ganz hervorragend. Die »gute Gesellschaft« kann alles nur Denkbare bedeuten. Namentlich wird sie angesichts der heterogenen Wertesysteme in den Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich verstanden. Die von Ćapeta vorgeschlagene Denkfigur gibt dem Gerichtshof daher vor allem diskretionär⁷⁰ einsetzbare Joker in die Hand, die er bei Bedarf quer zur eigentlichen Kompetenzordnung (oder ihr sogar diametral entgegengesetzt) ausspielen kann. Das schafft Raum für situative

68 Bonelli/Claes 2023, S. 8 f.; Nettesheim 2024, S. 169; van den Brink/Dawson 2025; van den Brink 2026.

69 Ćapeta 2025, Rn. 157.

70 Strategische Selektivität kommt auch darin zum Ausdruck, dass im Prinzip frei wählbar ist, welche Praktiken in welchen Mitgliedstaaten mittels Durchsetzung der Unionswerte sanktioniert werden und welche nicht. Der Rechtsauffassung der Kommission in der Causa »Lex Tusk« folgend, hätte die Annullierung der rumänischen Präsidentschaftswahl vom November 2024 durch das dortige Verfassungsgericht Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen eklatanten Verstoßes gegen den Unionswert der Demokratie sein müssen (man lese zur maßgeblichen Gerichtsentscheidung nur Tretow 2025), aber nichts dergleichen stand zur Debatte.

richterliche Übergriffigkeit und ersetzt Politik im Ergebnis durch Richterherrschaft.

Alles über die Zweifel an normalen rechtsstaatlichen Verfahren Gesagte gilt umso mehr für die vom progressiven Arm der Unionsrechtswissenschaft ins Spiel gebrachten, oben eingehender dargestellten Potenziale der Artikel-2-Revolution. In dieser Perspektive steht Artikel 2 EUV dergestalt an der Spitze einer Hierarchie des europäischen Primärrechts, dass eine Befugnis zur rechtsschöpfenden Tätigkeit der EuGH-Richter entsteht,⁷¹ die sich explizit auch auf die Verfahrensregeln der Union erstreckt.⁷² Im Ergebnis erlaubt Artikel 2 Vertragsauslegungen gegen den Wortlaut. Gewiss, wenn man sich gezielt mit den progressivsten der verfügbaren Beiträge zur Debatte über die Potenziale der Unionswerte auseinandersetzt, darf man sich nicht wundern, besonders weitreichende Ideen vorzufinden. Diese Ideen finden ihre Kritiker. Van den Brink stellt heraus, dass Artikel 2 EUV in den Vorstellungen der progressiven Unionsrechtswissenschaft zu einer Art von Zauberstab mutiert, der das Primärrecht in jede nur gewünschte Richtung transformieren kann.⁷³ Die Existenz besonders expansiver Vorstellungen beweist nicht, dass ihre Verwirklichung wirklich ansteht. Immerhin verdeutlicht sie aber, was einige der produktivsten und angesehensten Europarechtler als Endpunkte der Artikel-2-Revolution für zumindest möglich halten.

Die progressive Speerspitze der Unionsrechtswissenschaft treibt aber lediglich Vorgänge gedanklich auf die Spitze, die es bereits gibt. Die Uminterpretation der Unionswerte findet längst statt. Ihnen wird eine hervorgehobene Stellung in der Normhierarchie zugestanden, und im Ergebnis transformiert sich der Anwendungsbereich des Unionsrechts tatsächlich. Schon in der Vergangenheit hat das Unionsrecht angesichts des Spannungsfelds zwischen statischen Vertragsgrundlagen und dynamischen Abläufen eine beeindruckende Flexibilität entwickelt. Die offene Frage ist, ob diese Flexibilität einen Punkt erreichen kann, an dem sie selbstzerstörerisch wirkt – und ob die Artikel-2-Revolution Gefahr läuft, genau diesen Punkt zu erreichen und zu überschreiten. Recht ist auf die Akzeptanz der ihm Unterworfenen angewiesen. Wie viel Kreativität hält dieses Recht aus? Jede, die man sich ausdenken kann? Gibt es ein Maß an Hyperflexibilität, ab dem das Recht aufhört, noch Recht zu sein? Je mehr man sich diesem Punkt annähert, umso mehr untergräbt man möglicherweise die Autorität des Unionsrechts selbst und erweist den Integrationszielen damit letztlich einen Bärendienst.

71 von Bogdandy/Spieker 2025a, S. 131 f. und S. 151.

72 von Bogdandy/Spieker 2025b; von Bogdandy/Spieker 2025c.

73 van den Brink 2026.

7. Fazit

Dieser Beitrag behandelte die sich seit einer knappen Dekade vollziehende Umdeutung der in Artikel 2 EUV aufgelisteten Unionswerte in Rechtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union. Diese Umdeutung vollzieht sich ohne formale Vertragsänderung und wird maßgeblich von der Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und weiten Teilen der Unionsrechtswissenschaft getragen. Vorliegend wurde argumentiert, dass die Brisanz des Vorgangs weniger in der Verwischung des Unterschieds zwischen Wertproklamationen und Rechtsnormen besteht, obwohl auch dies so bemerkenswert wie problematisch ist. Entscheidend ist vielmehr, dass sich diese Transformation an der Spitze eines Mehrebenensystems vollzieht und tiefgreifende Veränderungen des europäischen Kompetenzgefüges bewirkt.

Die Gefahren der Wertejudikatur des Gerichtshofs wären geringer, wäre die Union wirklich ein integrierter Raum gleichförmiger Wertesysteme. So verhält es sich aber nicht. Vielmehr sehen sich bestimmte Mitgliedstaaten, aus ihrer Perspektive zu Unrecht, in die Adressatenrolle der Artikel-2-Rechtsprechung gedrängt und wännen vor allem die in ihnen vorherrschenden Orientierungen in Bezug auf Familienwerte und Sexualpolitik als defizitär qualifiziert. Dass die rechtsschöpfende »Entdeckung« neuer Verpflichtungen in den Verträgen in solchen Konstellationen zur transnationalen Konfliktbewältigung beiträgt, muss bezweifelt werden. Auch die Bilanz der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Unionsrechts auf die mitgliedstaatlichen Justizsysteme erweist sich bei näherer Betrachtung als bestenfalls gemischt. Als kurz- bis mittelfristigen Kollateralschaden bringt die Artikel-2-Revolution Effekte der Entfremdung gerade zu einem Zeitpunkt hervor, an dem die Union aus geopolitischen Gründen dringend auf Zusammenhalt statt auf die Entstehung neuer Bruchlinien angewiesen ist.

Wenig spricht dafür, dass die Umdeutung der Artikel-2-Werte bald aufhört und danach nicht wieder aufgegriffen wird. Was zunächst als Ansammlung punktueller, aus der Not und mit nachvollziehbarer Intention geborener Interventionen erscheint, erzeugt dogmatische Pfadabhängigkeiten, die mittel- und langfristig fortwirken. Hierfür bieten die Wirkungen früherer Innovationen der »Integration durch Recht« wie die Interpretation der Binnenmarktfreiheiten als Beschränkungsverbote und die Unionsbürgerschaft Anschauungsmaterial. Richterliche Rechtsfortbildung wirkt nie nur im Einzelfall. Alles spricht dafür, dass die jüngste Artikel-2-Rechtsprechung des EuGH eine Wegmarke der Integrationsgeschichte ist.

Im vorliegenden Beitrag wurde davor gewarnt, diese Vorgänge einseitig als Integrationsfortschritte zu deuten und die desintegrativen Risiken zu übersehen. Die Artikel-2-Revolution könnte sich mittel- bis langfristig als Vorgang erweisen, ab dem die »Integration durch Recht« zum Schaden der

Integration überdreht. Sie zielt auf mitgliedstaatliche Rechtsstaatlichkeit, macht sich aber paradoxerweise durch ihr Übermaß an kreativer Selbstermächtigung rechtsstaatlich angreifbar und setzt sich damit dem Verdacht der Willkür und der Gefahr rückläufiger Legitimitätszuschreibungen aus. Ebenso operiert sie mit dem Unionswert der Demokratie, verschiebt die Grenzen zwischen Recht und Politik aber, nicht minder paradox, zugunsten des Mediums Recht. Die Unionsrechtsordnung ist stimmig als ein System des konstitutionellen Pluralismus ohne klare Letztentscheidungsinstanz beschrieben worden, das nur funktionieren kann, wenn die Höchstgerichte beider Ebenen kooperativ zusammenwirken.⁷⁴ Wucht und Ausmaß der Artikel-2-Revolution setzen den konstitutionellen Pluralismus hingegen unter vorher nicht gekannten Stress. Ob sich dieser Stress konstruktiv verarbeiten lässt, ist völlig offen. Es ist nicht zu erwarten, dass die nationalen Verfassungsgerichte – einschließlich jener in den integrationsfreundlichsten EU-Ländern – die unilateral betriebene Umschreibung der europäischen Kompetenzordnung widerspruchsfrei hinnehmen.⁷⁵

Freilich ist der Fortgang der Artikel-2-Revolution nicht vorherbestimmt. Wie im vorliegenden Beitrag gezeigt wurde, bestünde der nächste, in der bisherigen Rechtsprechung aber bereits angelegte Schritt darin, den Unionswerten als *autonomen* Vertragsnormen rechtsverpflichtende Wirkung *außerhalb* des bisherigen Anwendungsbereichs des Unionsrechts zuzugestehen. Was als Korrektiv einer dysfunktionalen Überdrehung der Artikel-2-Dynamik wirken könnte, ist unklar. Zwar finden sich in der Unionsrechtswissenschaft kritische Stimmen, aber es ist wohl fair zu sagen, dass affirmative Beiträge überwiegen. Offenbar wird die richterlich betriebene Ausweitung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts in weiten Teilen der Unionsrechtswissenschaft gleichzeitig als (erfreuliche) Ausdehnung eigener Zuständigkeiten gegenüber der nationalen Verfassungsrechtslehre verstanden. Bisher ist die Aufmerksamkeit für die Artikel-2-Revolution außerhalb des rechtswissenschaftlichen Fachdiskurses gering. Ziel des vorliegenden Beitrags war es, den Vorgang aus dem juristischen Spezialdiskurs herauszulösen und in eine breitere Debatte zu überführen.

74 Jaklic 2014; Flynn 2021.

75 Bereits das 2009 ergangene Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 123, 267) enthielt in dieser Hinsicht eine Warnung: Die Unionswerte, so Karlsruhe, »verschaffen dem europäischen Integrationsverband keine Kompetenz-Kompetenz, sodass auch insoweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fortgilt« (Rn. 332). Vgl. auch Voßkuhle 2021, S. 123, und aus unionsverfassungsrechtlicher Sicht bestätigend Weber 2025, S. 216.

Nachwort von Ende April 2026

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags war noch offen, wie der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C-769/22 (*Kommission/Ungarn*) entscheiden würde. Am 21. April 2026 verkündete der EuGH das Urteil. Der Gerichtshof folgte den in Abschnitt 3 des Beitrags dargestellten Schlussanträgen von Generalanwältin Ácapeta vollumfänglich und qualifizierte die Unionswerte aus Artikel 2 EUV als Vertragsnormen, aus denen sich auch autonom – ohne Rückgriff auf andere, den Anwendungsbereich der Verträge eröffnende Normen – Rechtspflichten der Mitgliedstaaten ergeben.

Literatur

- Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin 2024. »The Constitutional Core of the Union. On the CJEU's New, Principled Constitutionalism«, in *Common Market Law Review*, 61, 6, S. 1471–1500.
- Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin 2025. »Geltung, Telos und Hierarchie des Unionsverfassungsrechts«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 67–121. Baden-Baden: Nomos.
- Bonelli, Matteo; Claes, Monica 2023. »Crossing the Rubicon? The Commission's Use of Article 2 TEU in the Infringement Action on LGBTIQ+ Rights in Hungary«, in *Maas-tricht Journal of European and Comparative Law*, 30, 1, S. 3–14. DOI: 10.1177/1023263X231186288
- Ácapeta, Tamara 2025. Schlussanträge in der Rs. C-769/22, *Kommission/Ungarn*, vom 05.06.2025. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=300973&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> (Zugriff vom 28.01.2026).
- Calliess, Christian 2022. »Art. 2 EUV«, in *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, hrsg. v. Calliess, Christian; Ruffert, Matthias, 6. Auflage, S. 34–48. München: Beck.
- Dresler, Jannes 2023. *Der Brüsseler Testballon. Kommission betritt mit Klageschrift gegen Ungarns Anti-LGBTQ-Gesetz Neuland*. <https://verfassungsblog.de/der-brusseler-testballon/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission 2021. »Special Eurobarometer 508. Values and Identities of EU Citizens«, Brüssel: European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3134 (Zugriff vom 29.01.2026.)
- European Commission 2023. »Rule of Law. Commission Launches Infringement Procedure against Poland for Violating EU Law with the New Law Establishing a Special Committee«, Presseerklärung, 08.06.2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_3134 (Zugriff vom 16.02.2026).
- Flynn, Tom 2021. »Constitutional Pluralism and Loyal Opposition«, in *International Journal of Constitutional Law* 19, 1, S. 241–268.
- Franzius, Claudio; Hapka, Sebastian; Vogt, Yannick 2024. »Fortgeschrittenenhausarbeit Europarecht. Die Rechtsstaatskrise als Demokratiekrise – Zum Vertragsverletzungsverfahren gegen die Lex Tusk«, in *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 7, 5, S. 1008–1030.
- Franzius, Claudius 2025. »Europäische Verfassungsaufsicht«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 671–734. Baden-Baden: Nomos.

- Geiger, Rudolf 2010. »Art. 2 EUV«, in *EUV/AEUV. Kommentar*, hrsg. v. Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus, 5. Auflage, S. 13–15. München: Beck.
- Grimm, Dieter 2009. »Stufen der Rechtsstaatlichkeit. Zur Exportfähigkeit einer westlichen Errungenschaft«, in *JuristenZeitung*, 64, 12, S. 596–600. DOI: 10.1628/002268809788647558
- Halman, Loek; Reeskens, Tim; Sieben, Inge; van Zundert, Marga 2022. *Atlas of European Values*. Tilburg: Open Press Tilburg.
- Höpner, Martin; Schmidt, Susanne K. 2020. »Can We Make the European Fundamental Freedoms Less Constraining? A Literature Review«, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, S. 182–204. DOI: 10.1017/cel.2020.11
- Höpner, Martin; Schmidt, Susanne K.; Seikel, Daniel 2025a. »Asymmetry Resolved? Revisiting Negative and Positive European Integration«, in *Journal of European Public Policy* 32, 11, S. 2595–2607. DOI: 10.1080/13501763.2025.2512897
- Höpner, Martin; Schmidt, Susanne K.; Seikel, Daniel 2025b. »Concluding Reflections. The Enduring Relevance of Scharpf's Asymmetry Argument«, in *Journal of European Public Policy* 32, 11, S. 2655–2661. DOI: 10.1080/13501763.2025.2512902
- Jaklic, Klemen 2014. *Constitutional Pluralism in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Kadelbach, Stefan 2025a. »Unionsbürgerschaft«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 735–794. Baden-Baden: Nomos.
- Kadelbach, Stefan 2025b. »Der Erzherzog wird geprüft – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 29.4.2025, Rs. C-181/23 – Kommission/Malta (»Goldene Pässe«)«, in *Europarecht*, 60, 5, S. 533–550. DOI: 10.5771/0531-2485-2025-5
- Kaiser, Lena 2025. *From Dialogue to Discord. Some Reflections on Advocate General Ćapeta's Arguments Regarding Art. 2 TEU*. <https://verfassungsblog.de/opinion-hungary-advocategeneral/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- Kruševljanin, Lejla 2025. *Constitutional Awakening of Values. AG Ćapeta's Reasoning on Article 2 TEU*. <https://verfassungsblog.de/constitutional-awakening-of-values/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- Lamprinoudis, Konstantinos 2025. *Somewhere Over The Rainbow. Unveiling Non-Discrimination Considerations in Commission v. Hungary*. <https://verfassungsblog.de/commission-hungary-equality-lgbtq/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- Möllers, Christoph 2025. »Demokratie und Gewaltenteilung«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 795–859. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Jan-Werner 2015. »Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?«, in *European Law Journal*, 21, 2, S. 141–160. DOI: 10.1111/eulj.12124
- Nettesheim, Martin 2021. »Kompetenzkonflikte zwischen EuGH und Mitgliedstaaten. Einrichtung eines Vertragsklarstellungsverfahrens«, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 54, 8, S. 222–226.
- Nettesheim, Martin 2022. »Die ›Werte der Union‹. Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung«, in *Europarecht*, 57, 5, S. 525–545. DOI: 10.5771/0531-2485-2022-5-525
- Nettesheim, Martin 2024. »European ›Frankenstein Constitutionalism‹. TEU Article 2 as a Federal Homogeneity Clause«, in *AJIL Unbound*, 118, S. 167–171. DOI: 10.1017/aju.2024.26
- Riedl, Benedikt 2025a. *Balanceakt zwischen Werteunion und Rechtsunion*. Zürich: EIZ Publishing.
- Riedl, Benedikt 2025b. »Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferung«, in *Europarecht*, 60, 3, S. 173–222. DOI: 10.5771/0531-2485-2025-3
- Rödl, Florian 2018. *Europäischer Pakt für Sozialen Fortschritt. Die Alternative zur liberalistischen Verfassung des EU-Binnenmarktes*. Wien: Arbeitnehmerkammer Wien.
- Schmidt, Susanne K. 2018. *The European Court of Justice and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, Carl 2020. *Die Tyrannei der Werte. Vierte, unveränderte Auflage. Mit einem Nachwort von Christoph Schönberger*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Schorkopf, Frank 2020. »Value Constitutionalism in the European Union«, in: *German Law Journal*, 21, 5, S. 956–967. DOI: 10.1017/glj.2020.51
- Spieker, Luke Dimitrios 2023. *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*. Oxford: Oxford University Press.
- Tretow, Jasper 2025. »Zur Lage der Nation in Rumänien – Anmerkung zum Urteil des rumänischen Verfassungsgerichts Nr. 32 v. 6.12.2024, veröffentlicht im rumänischen Amtsblatt Nr. 1231«, in: *Europarecht*, 60, 4, S. 426–438. DOI: 10.5771/0531-2485-2025-4-426
- van den Brink, Martijn 2023. *An Inconvenient Constraint. A Hungarian Council Presidency and the EU's Rule of Law*. <https://verfassungsblog.de/an-inconvenient-constraint/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- van den Brink, Martijn 2026. »Constitutionalism Without Principle. Article 2 TEU and the Doctrinal Construction of EU Values«, in *European Law Open* 5, 1, S. 42–67. DOI: 10.1017/elo.2025.10061.
- van den Brink, Martijn; Dawson, Mark 2025. *The European Union's Fantastical Constitution. A Response to von Bogdandy and Spieker*. <https://verfassungsblog.de/the-european-unions-fantastical-constitution/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- van den Brink, Martijn; Dawson, Mark; Zgliniski, Jan 2025. »Alive and Kicking or Barely Alive? The Asymmetry Thesis in the Twenty-First Century EU«, in *Journal of European Public Policy* 32, 11, S. 2608–2619. DOI: 10.1080/13501763.2025.2527330
- von Bogdandy, Armin 2022. *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- von Bogdandy, Armin; Spieker, Luke Dimitrios 2021. *Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility*. <https://verfassungsblog.de/restoring-the-rule-of-law-through-criminal-responsibility/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- von Bogdandy, Armin; Spieker, Luke Dimitrios 2025a. »Die Verfassungsprinzipien«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 123–177. Baden-Baden: Nomos.
- von Bogdandy, Armin; Spieker, Luke Dimitrios 2025b. *Overcoming Objections to Overcome the Hungarian Veto. A Rejoinder to Dawson and van den Brink*. <https://verfassungsblog.de/overcoming-objections-to-overcome-the-hungarian-veto/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- von Bogdandy, Armin; Spieker, Luke Dimitrios 2025c. *Advancing Europe's Geopolitical Agency*. <https://verfassungsblog.de/hungarian-veto-russian-central-bank-assets/> (Zugriff vom 27.01.2026).
- Voßkuhle, Andreas 2021. *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*. Berlin: Suhrkamp.
- Wallrabenstein, Astrid 2020. »Von der ›Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer‹ zur Unionsbürgerschaft und zurück?«, in *Europäische Bürgerschaft – Anfang oder Ende einer Utopie?*, hrsg. v. Kadelbach, Stefan, S. 93–115. Baden-Baden: Nomos.
- Weber, Ferdinand 2025. »Die Daseinsberechtigung der Union«, in *Unionsverfassungsrecht. Eine Neubestimmung anhand der Grundlagen im EU-Vertrag*, hrsg. v. Bast, Jürgen; von Bogdandy, Armin, S. 179–235. Baden-Baden: Nomos.
- Wouters, Jan 2020. »Revisiting Art. 2 TEU. A True Union of Values?«, in *European Law Papers*, 5, 1, S. 255–277. DOI: 10.15166/2499-8249/376

Zusammenfassung: Im Europarecht vollzieht sich derzeit eine Umwälzung: Die in Artikel 2 EUV verankerten Unionswerte werden zu Rechtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber den Unionsorganen. Diese Artikel-2-Revolution strukturiert die Verteilung der Befugnisse im europäischen Mehrebenensystem ohne demokratische Delegationsakte grundlegend um. Der Beitrag rekonstruiert Anlässe und Argumentationslinien dieser Entwicklung und diskutiert ihre Tragweite für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Legitimität.

Stichworte: Unionswerte; Verrechtlichung; demokratische Legitimität; Mehrebenen-Governance; Rechtsstaatlichkeit.

The Article 2 Revolution: The Paradoxical Logic of the Justiciability of Union Values

Abstract: European Union law is currently undergoing a profound transformation: the Union values enshrined in Article 2 TEU are increasingly being construed as legal obligations of the Member States vis-à-vis the Union institutions. This Article-2 revolution fundamentally reshapes the allocation of powers within the European multilevel system, and does so without corresponding acts of democratic delegation. The article reconstructs the triggers and lines of argument underpinning this development and discusses its implications for democracy, the rule of law, and legitimacy.

Keywords: EU values; judicialisation; democratic legitimacy; multilevel governance; rule of law.

Autorenangaben:

Prof. Martin Höpner
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
hoepner@mpifg.de



© Martin Höpner