



Ausarbeitung

**Europäische Grundrechte und grundlegende Unionswerte als
Prüfungsmaßstab für nationale Gesetze**

Europäische Grundrechte und grundlegende Unionswerte als Prüfungsmaßstab für nationale Gesetze

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 030/20
Abschluss der Arbeit: 25.05.2020
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII	4
2.1.	Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta	4
2.2.	Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der GRC als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII	7
3.	Art. 2 Satz 1 EUV als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII	7
3.1.	Rechtsstaatlichkeit, Demokratiegebot sowie Meinungs- und Pressefreiheit	8
3.1.1.	Rechtsstaatlichkeit	8
3.1.2.	Demokratiegebot	8
3.1.3.	Recht auf freie Meinungsäußerung	9
3.2.	Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Satz 2 EUV	9
3.3.	Verfahren gemäß Art. 7 EUV wegen Verletzung grundlegender Werte gemäß Art. 2 EUV	10
3.3.1.	Ablauf des Verfahrens nach Art. 7 EUV	10
3.3.2.	Verhältnis Art. 7 EUV zu Art. 258 AEUV	11
3.3.3.	Verordnungsvorschlag der Kommission vom 2. Mai 2018	12

1. Fragestellung und Einleitung

Der Fachbereich Europa ist um Prüfung gebeten worden, ob das ungarische Gesetz Nr. XII aus dem Jahre 2020 zur Eindämmung des Coronavirus¹ (*Gesetz Nr. XII*) die Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) i. V. m. der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (*Grundrechtecharta – GRC*)² hinsichtlich der Meinungs- und Pressefreiheit bzw. des Grundsatzes der Gewaltenteilung mit Blick auf die Einschränkung der Mitwirkungsrechte des ungarischen Parlaments erfüllt.

Hierzu ist zunächst die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta auf das Gesetz Nr. XII zu untersuchen (Ziff. 2.). Zu betrachten sind in diesem Zusammenhang ferner die in Art. 2 EUV festgelegten grundlegenden Werte der Union und deren Durchsetzung im Rahmen des Verfahrens nach Art. 7 EUV (Ziff. 3.).

Das Gesetz Nr. XII sieht im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie u. a. eine Verschiebung von Aufgaben und Befugnissen von der Legislative an die Exekutive vor. Ferner regelt das Gesetz Nr. XII eine Erhöhung der Strafandrohung für die strafrechtlich bewehrte Äußerung bestimmter Tatsachenbehauptungen in der Öffentlichkeit.

2. Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII

Im Hinblick auf eine mögliche Verletzung von europäischen Grundrechten durch das Gesetz Nr. XII ist bereits fraglich, ob Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII dienen kann.

Insoweit ist zunächst zu prüfen welchen Anwendungsbereich Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta im Hinblick auf die Mitgliedstaaten eröffnet (Ziff. 2.1.). Im Folgenden ist zu untersuchen, ob das Gesetz Nr. XII überhaupt an den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta zu prüfen ist (Ziff. 2.2.).

2.1. Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta

Den Anwendungsbereich der Grundrechtecharta bestimmt Art. 51 GRC. Im Grundsatz gilt die Grundrechtecharta gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 GRC für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

Gegenüber den Mitgliedstaaten gelten die Regelungen der Grundrechtecharta gemäß Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Var. 2 GRC dagegen allein bei der Durchführung des Rechts der Union. Fraglich ist insoweit, welche mitgliedstaatlichen Maßnahmen von dem Begriff „bei der Durchführung des Unionsrechts“ umfasst sind.

1 Abruflbar auf der Seite der [Botschaft von Ungarn in Berlin](#) (zuletzt abgerufen am 25.05.2020).

2 [CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION \(2012/C 326/02\)](#), Abl. EU 2012 C 326/391.

Der Europäische Gerichtshof (*EuGH*) hat sich in seiner Rechtsprechung verschiedentlich mit der Auslegung des Begriffs „Durchführung des Unionsrechts“ befasst. In seinen Entscheidungen in der Rechtssache *Wachauf* sowie in der Rechtssache *Karlsson* hielt der EuGH zunächst fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht – insbesondere bei der Durchführung von Primärrecht bzw. europäischen Rechtsakten (insb. Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen); sog. „*agency-situation*“ – die Erfordernisse des europäischen Grundrechtsschutzes zu beachten hätten.³ In der Rechtssache *ERT* entschied der EuGH weiter, dass die Grundrechte der Union für die Mitgliedstaaten selbst dann gelten sollen, wenn diese Grundfreiheiten beschränken.⁴ Eine Grundrechtsbindung kann nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Åkerberg Fransson* ferner in den Fällen bestehen, in denen nationale Rechtsvorschriften nicht zur Umsetzung einer Richtlinie erlassen wurden, diese allerdings in einem engen sachlichen Zusammenhang mit umsetzungspflichtigen Regelungsgehalten einer Richtlinie stehen.⁵ In der Rechtssache *Annibaldi* stellte der EuGH bei der Prüfung der Erforderlichkeit der Beachtung der Grundrechte darauf ab, ob die streitgegenständliche nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fiel, insbesondere dadurch, dass sie eine Durchführung des Gemeinschaftsrechts bezweckte.⁶

In der Folge hat der EuGH die vorgenannte Rechtsprechung weiter ausgeformt. So stellte der EuGH in der Rechtssache *Hernandéz* klar, „*dass der Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 der Charta das Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme voraussetzt, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (vgl. in diesem Sinne die vor dem Inkrafttreten der Charta ergangenen Urteile Defrenne, 149/77, EU:C:1978:130, Rn. 29 bis 32, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, Rn. 16 und 17, und Mangold, C-144/04,*

3 [EuGH: Urteil vom 13.07.1989, Rs. 5/88 \(Wachauf/Bundesrepublik Deutschland\)](#), Slg. 1989, 2633, Rn. 17 f.; [EuGH: Urteil vom 13.04.2000, Rs. C-292/97 \(Kjell Karlsson u. a.\)](#), Slg. 2000, I-2760, Rn. 35 ff.; vgl. dazu *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 39.

4 [EuGH: Urteil vom 18.6.1991, Rs. C-290/89 \(Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia/ Dimotiki Etairia Pliroforisis \(DEP\)\)](#), Slg. 1991, I-2951, Rn. 41 ff. sog. „*Schranken-Schranken*“, vgl. dazu *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 39.

5 [EuGH: Urteil vom 26.02.2013, Rs. 617/10 \(Åklagare/Hans Åkerberg Fransson\)](#), ECLI:EU:C:2013:105, Rn. 28; vgl. dazu [BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht 2013 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 14.04.2014](#), COM(2014) 224 final; aus der Literatur *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 44.

6 [EuGH: Urteil vom 18.12.1997, Rs. C-309/96 \(Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidonia u. a.\)](#), Slg. 1997, I-7505, Rn. 21 ff.; vgl. dazu *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 39.

EU:C:2005:709, Rn. 75, sowie Urteil Siragusa, EU:C:2014:126, Rn. 24).⁷ Ferner betonte der EuGH in der Rechtssache *Hernandéz*, dass die Grundrechte der Union im Verhältnis zu einer nationalen Regelung unanwendbar sind, wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine bestimmten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den im Ausgangsverfahren fraglichen Sachverhalt schaffen.⁸

Darüber hinaus kann nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Hernandéz* nicht allein der Umstand, dass eine nationale Maßnahme in einen Bereich fällt, in dem die Union über Zuständigkeiten verfügt, diese in den Anwendungsbereich des Unionsrechts bringen und somit zur Anwendbarkeit der Charta führen.⁹ Im Ergebnis umreißt der EuGH in dieser Entscheidung einen konkreten Prüfungsmaßstab zur Beantwortung der Frage, ob ein Mitgliedstaat zur Durchführung des Rechts der Union handelt:

„Um festzustellen, ob eine nationale Maßnahme die Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta betrifft, ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs u. a. zu prüfen, ob mit der fraglichen nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann (vgl. Urteile Annibaldi, EU:C:1997:631, Rn. 21 bis 23, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 79, Ymeraga u. a., C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 41, und Siragusa, EU:C:2014:126, Rn. 25).“¹⁰

Der Rechtsprechung des EuGH folgend sollen Mitgliedstaaten nach überwiegender Ansicht in der Literatur allein in den Fällen, in denen sie im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten im rein nationalen Bereich handeln, nicht an die Grundrechte der GRC gebunden sein.¹¹

Aus der vorgenannten Rechtsprechung des EuGH wird somit im Ergebnis deutlich, dass allein die Union aufgrund Art. 51 Abs. 1 GRC uneingeschränkt an die Grundrechtecharta gebunden sein soll. Die Grundrechtecharta soll insoweit dem Einzelnen Schutz gegenüber Hoheitsakten der Union bieten. Eine Bindung der Mitgliedstaaten an die Grund-

7 [EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. C-198/13 \(Hernandéz u. a./Reino de España u. a.\)](#), ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 34; vgl. dazu *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 46.

8 [EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. C-198/13 \(Hernandéz u. a./Reino de España u. a.\)](#), ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 35 mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

9 [EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. C-198/13 \(Hernandéz u. a./Reino de España u. a.\)](#), ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 36 mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

10 [EuGH, Urteil vom 10.7.2014, Rs. C-198/13 \(Hernandéz u. a./Reino de España u. a.\)](#), ECLI:EU:C:2014:2055, Rn. 37.

11 *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage 2019, Art. 51 GRC, Rn. 36; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage 2016, Art. 51 GRC, Rn. 18, 28.

rechtecharta kommt nach Art. 51 Abs. 1 Var. 2 GRC dagegen nach der genannten Rechtsprechung des EuGH nur dann in Betracht, wenn diese im Bereich des Unionsrechts handeln und insoweit also quasi als „*verlängerter Arm*“ der Union auftreten.

2.2. Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der GRC als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII

Aufgrund der obigen Ausführungen zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH ist nunmehr zu prüfen, ob Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der GRC als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII dienen kann.

Soweit das Gesetz Nr. XII durch die Erhöhung des Strafrahmens für die Äußerung bestimmter Tatsachenbehauptungen in der Öffentlichkeit in die Meinungsfreiheit eingreift, lässt sich ein unmittelbarer unionsrechtlicher Bezug – wie bspw. die Durchführung einer Verordnung oder die Umsetzung einer Richtlinie – nicht feststellen. Auch hinsichtlich der vorgenannten Kriterien des EuGH in der Rechtssache *Hernández*, die einen mittelbaren Bezug zum Unionsrecht aufweisen, ist kein zwingender Anknüpfungspunkt in Bezug auf das Gesetz Nr. XII ersichtlich.

Die Erfolgsaussichten eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 Vertrag über die Arbeitsweise der Union (*AEUV*) wegen der Verletzung von Unionsgrundrechten aus Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta lassen sich vor diesem Hintergrund nicht sicher bewerten. Eine abschließende Entscheidung bliebe dem Europäischen Gerichtshof (*EuGH*) vorbehalten.

Eine Prüfung der Verletzung von Unionsgrundrechten gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta käme darüber hinaus jedoch im konkreten Einzelfall, insbesondere im Hinblick auf die Verletzung der im Vertrag über die Arbeitsweise der Union (*AEUV*) statuierten Grundfreiheiten in Betracht. Denkbar wären insoweit Auswirkungen des Gesetzes Nr. XII bspw. in Fällen der in Art. 21 *AEUV* unionsrechtlich garantierten Freizügigkeit. Insoweit wäre jedoch die konkrete Rechtsanwendung durch den ungarischen Staat zu berücksichtigen und ein grenzüberschreitender Sachverhalt erforderlich. Eine abschließende Entscheidung bliebe dem EuGH vorbehalten.

Ergänzend käme eine gesonderte Prüfung der möglichen Verletzung völkerrechtlicher Grundrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (*EMRK*), insbesondere des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 *EMRK*), in Betracht. Für die Anwendbarkeit der *EMRK* ist, anders als für das Unionsrecht, kein grenzüberschreitender Sachverhalt erforderlich.

3. Art. 2 Satz 1 EUV als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII

Neben den in Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. der Grundrechtecharta statuierten europäischen Grundrechten ist fraglich, ob die grundlegenden Werten der Union gemäß Art. 2 EUV als Prüfungsmaßstab für das Gesetz Nr. XII dienen können. Gemäß Art. 2 Satz 1 EUV sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

Fraglich ist insoweit jedoch, wie konkret der Inhalt der in Art. 2 Satz 1 EUV aufgeführten Werte bestimmt werden kann (Ziff. 3.1.), in welchem Maße die Mitgliedstaaten daran gebunden sind (Ziff. 3.2.) und inwieweit diese Werte vor dem EuGH justiziabel sind (Ziff. 3.3.).

3.1. Rechtsstaatlichkeit, Demokratiegebot sowie Meinungs- und Pressefreiheit

Nachfolgend soll die inhaltliche Bestimmbarkeit der in Art. 2 Satz 1 EUV aufgeführten Werte Rechtsstaatlichkeit (Ziff. 3.1.1.), Demokratie (Ziff. 3.1.2.) sowie die Meinungs- und Pressefreiheit im Rahmen der Wahrung der Menschenrechte (Ziff. 3.1.3.) betrachtet werden.

3.1.1. Rechtsstaatlichkeit

Die Rechtsstaatlichkeit zählt gemäß Art. 2 Satz 1 EUV zu den grundlegenden Werten der Union. Konkrete Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit trifft Art. 2 EUV jedoch nicht. Umfassende höchstrichterliche Rechtsprechung ist insoweit nicht ersichtlich.

Nach Ansicht der Kommission sind neben der Rechtsprechung des EuGH auch die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (*EGMR*)¹² und die Texte des Europarats, die sich vor allem auf die Arbeiten der Venedig-Kommission stützen, für das Verständnis des Rechtsstaatsprinzips von Bedeutung.¹³

Nach Ansicht in der Literatur sei es Sinn und Zweck des Rechtsstaatlichkeitsgebots, die Ausübung hoheitlicher Gewalt rechtlich zu binden.¹⁴ Unter den Begriff der Rechtsstaatlichkeit i. S. v. Art. 2 Satz 1 EUV fällt daher nach Ansicht in der Literatur in formeller Hinsicht insbesondere der Grundsatz der Gewaltenteilung sowie der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes.¹⁵ In der Literatur wird insoweit vertreten, dass obwohl der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit allen Mitgliedstaaten gemeinsam sei, er in ihnen jedoch unterschiedlich ausgeformt sein könne.¹⁶

3.1.2. Demokratiegebot

Neben dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit benennt Art. 2 Satz 1 EUV ausdrücklich die Demokratie als grundlegenden Wert der Union. Nach Ansicht in der Literatur zeichnet sich Demokratie allgemein dadurch aus, „*dass die Bürger in Freiheit und Gleichheit durch wiederkehrende Mehrheitsentscheidungen die öffentliche Gewalt personell und sachlich bestimmen. Die öffentliche Gewalt ist in einem Herrschaftsverband verfasst, dessen Organe sich bei einem Dualismus von Regierung*

12 Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind, Teil des Unionsrechts.

13 [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips vom 11.03.2014](#), COM(2014) 158 final, Seite 4.

14 *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 2 EUV, Rn. 25.

15 *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 2 EUV, Rn. 25; *Hilf/Schorckopf*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 2 EUV, Rn. 35.

16 *Callies*, in: *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 2 EUV, Rn. 26.

*und Opposition gegenüber einer beobachtenden und kontrollierenden Öffentlichkeit verantworten müssen. Öffentliche Gewalt, die demokratisch legitimiert ist, ist demnach responsiv.*¹⁷

3.1.3. Recht auf freie Meinungsäußerung

Unter die grundlegenden Werte der Union fällt gemäß Art. 2 Satz 1 EUV auch ausdrücklich die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Nach Ansicht in der Literatur gehört zu den Menschenrechten auch das Recht auf freie Meinungsäußerung.¹⁸

3.2. Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Satz 2 EUV

Zur Frage, in welchem Maße die der Union grundlegenden Werte gemäß Art. 2 Satz 1 EUV auch die Mitgliedstaaten binden, äußert sich Art. 2 Satz 2 EUV. Gemäß Art. 2 Satz 2 EUV sind die Werte des Art. 2 Satz 1 EUV *„allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“*

Welche konkrete Bindungswirkung den in Art. 2 Satz 1 EUV genannten Werten daraus zukommen, ergibt sich aus der vorgenannten Formulierung jedoch nicht. Umfassende höchstrichterliche Rechtsprechung ist hierzu ebenso nicht ersichtlich.

Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht, sollen sämtliche in Art. 2 EUV genannten Werte für die innere Ordnung der Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtend sein.¹⁹ Nach einer in der Literatur weiter verbreiteten Ansicht handelt es sich aufgrund der Regelung in Art. 2 Satz 2 EUV hinsichtlich der Einhaltung der in Art. 2 Satz 1 EUV genannten Werte allein um ein *„an die Mitgliedstaaten gerichtetes Sollensgebot“*, welches auch die Pflicht der Mitgliedstaaten umfassen soll, einer Verletzung dieser Werte aus eigener Verantwortung durch Schutzmaßnahmen zu begegnen.²⁰ Diese Verpflichtung soll sich insbesondere in der Verknüpfung des Art. 2 EUV mit dem Sanktionsverfahren in Art. 7 EUV widerspiegeln.²¹

17 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 10 EUV, Rn. 56-64.

18 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 2 EUV, Rn. 37.

19 *Mursieweck*, NVwZ 2009, 481, 482.

20 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 2 EUV, Rn 40.

21 *Hilf/Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 2 EUV, Rn 40; *Jacqué*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 2 EUV, Rn. 18.

3.3. Verfahren gemäß Art. 7 EUV wegen Verletzung grundlegender Werte gemäß Art. 2 EUV

Art. 7 EUV stellt ein Verfahren zur Verfolgung der Verletzung grundlegender Werte gemäß Art. 2 EUV zur Verfügung.

Nach einem kurzen Überblick über den Ablauf des Verfahrens nach Art. 7 EUV (Ziff. 3.3.1.) soll auf die Frage des Verhältnisses von Art. 7 EUV und Art. 258 AEUV eingegangen werden (Ziff. 3.3.2.). Eine Berücksichtigung von Verstößen gegen das Rechtsstaatsgebot durch die Mitgliedstaaten könnte zukünftig möglicherweise aufgrund von unionsrechtlichem Sekundärrecht erfolgen. Daher soll abschließend ein kurzer Hinweis auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten vom 2. Mai 2018 erfolgen (Ziff. 3.3.3.).²²

3.3.1. Ablauf des Verfahrens nach Art. 7 EUV

Das Verfahren gemäß Art. 7 EUV erfolgt grundsätzlich in drei Schritten, (1) die Feststellung der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung, (2) die Feststellung einer solchen schwerwiegenden Verletzung (3) sowie daraus resultierende Sanktionen.²³

In einem ersten Schritt kann der Rat der Europäischen Union gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Parlaments oder der Kommission mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 15.10.2003 festgehalten, dass es sich insoweit nicht um eine gebundene Kompetenz handele. Die fakultative Prägung der Kompetenz unterstreiche nach Ansicht der Kommission dagegen den politischen Charakter von Art. 7 EUV, der Raum für diplomatische Lösungen lasse.²⁴ Nach Ansicht in der Literatur handelt es sich folglich um eine Prognoseentscheidung, die weitgehend im politischen Ermessen der beteiligten Organe liegt und

22 [Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten](#), COM(2018) 324 final.

23 Vgl. *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 EUV, Rn. 7.

24 [MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union vom 15.10.2003](#), KOM(2003) 606 endgültig, Seite 7.

vom EuGH nicht gemäß Art. 269 AEUV überprüft werden kann.²⁵ Allerdings müssen nach Ansicht in der Literatur insoweit konkrete Anknüpfungspunkte vorliegen.²⁶

In einem zweiten Schritt kann der Europäische Rat auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Parlaments einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat, Art. 7 Abs. 2 EUV. Auch die Beurteilung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte in Art. 2 Satz 1 EUV liegt nach Ansicht in der Literatur im politischen Ermessen der beteiligten Organe.²⁷

Wurde die Feststellung gemäß Art. 7 Abs. 2 EUV getroffen, kann der Rat in einem dritten Schritt gemäß Art. 7 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.

Inhaltlich orientieren sich alle drei Schritte an einer „*schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte*“. Nach Ansicht in der Literatur erfordert dies eine „gewisse Intensität“ und „systemische Dichte“ der Verletzung.²⁸ Die Kommission hat sich in ihrer Mitteilung vom 15.10.2003 dahin geäußert, dass im Wege des Verfahrens nach Art. 7 EUV systematische Probleme im Rahmen eines politischen Ansatzes, nicht dagegen Einzelfälle, gelöst werden.²⁹

Im Ergebnis lassen sich die Erfolgsaussichten eines Verfahrens nach Art. 7 EUV aufgrund der politischen Dimension dieses Verfahrens an dieser Stelle nicht bestimmen. Eine abschließende Bewertung bliebe dem EuGH vorbehalten.

3.3.2. Verhältnis Art. 7 EUV zu Art. 258 AEUV

Im Hinblick auf die Verletzung der Werte aus Art. 2 EUV stellt sich zudem die Frage, inwieweit neben dem Verfahren nach Art. 7 EUV die Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV in Betracht kommt. Höchstrichterliche Rechtsprechung ist hierzu nicht ersichtlich.

25 Vgl. *Ruffert* in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 EUV, Rn. 8; *Pechstein* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 7 EUV, Rn. 7; *Nowak*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 7 EUV, Rn. 10.

26 *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 69. EL Februar 2020, Art. 7 EUV, Rn. 21.

27 Vgl. *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 EUV, Rn. 8.

28 *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 EUV, Rn. 6.

29 [MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union vom 15.10.2003](#), KOM(2003) 606 endgültig, Seite 7 f..

Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nur aufgrund der Verletzung einzelner Unionsrechtsnormen initiieren und nicht aufgrund einer Verletzung der Grundwerte der Union aus Art. 2 EUV.³⁰ Ein Vertragsverletzungsverfahren ist nach dieser Ansicht nicht wegen des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Rechtsstaatsprinzip möglich. Nach einer anderen Ansicht in der Literatur sind keine zwingenden Gründe ersichtlich, die gegen einen Ausschluss des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV im Anwendungsbereich des Verfahrens gemäß Art. 7 EUV wegen der Verletzung grundlegender Werte gemäß Art. 2 EUV sprechen.³¹ Insbesondere sei nach dieser Ansicht Art. 7 EUV keine abschließende Spezialregelung zu Art. 258 AEUV.³²

Eine abschließende Bewertung bliebe insoweit dem EuGH vorbehalten.

3.3.3. Verordnungsvorschlag der Kommission vom 2. Mai 2018

Eine Berücksichtigung von Verstößen gegen das Rechtsstaatsgebot durch die Mitgliedstaaten könnte zukünftig möglicherweise aufgrund von unionsrechtlichem Sekundärrecht erfolgen.

Am 2. Mai 2018 hat die Kommission einen Verordnungsvorschlag über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten vorgelegt.³³ Bei Feststellung eines „*generellen Mangels in einem Mitgliedstaat in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip*“ ermächtigt der Verordnungsvorschlag die Kommission zu verschiedenen Maßnahmen, wie beispielsweise zu einer Aussetzung von Zahlungen.

Das Verfahren zum Erlass der Verordnung ist bisher nicht abgeschlossen.³⁴

– Fachbereich Europa –

30 Pechstein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 258 AEUV, Rn. 33; Mursiweck, NVwZ 2009, 481, 482; ferner Kochenov/Pech, EU Working Paper RSCAS 2015/24, Seite 4.

31 Luc von Danwitz, EuR 2020, 61, 82 f..

32 Luc von Danwitz, EuR 2020, 61, 82 f..

33 [Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten](#), COM(2018) 324 final.

34 Zum gegenwärtigen Verfahrensstand, siehe die Übersicht auf der [EUR-Lex](#) (zuletzt abgerufen am 25.05.2020).