

Schriften zur Europäischen Integration
und Internationalen Wirtschaftsordnung

44

Stefan Kadelbach (Hrsg.)

Verfassungskrisen in der Europäischen Union



Nomos

Schriften zur
Europäischen Integration und
Internationalen Wirtschaftsordnung

Veröffentlichungen des
Wilhelm Merton-Zentrums für Europäische Integration und
Internationale Wirtschaftsordnung,

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Stefan Kadelbach, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. Rainer Klump, Universität Frankfurt a. M.

Band 44

Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M. (Hrsg.)

Verfassungskrisen in der Europäischen Union



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5098-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9300-4 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Wird die Frage gestellt, ob die Mitgliedschaft in der EU eher Vor- oder eher Nachteile bringt, sind die Zustimmungswerte trotz verbreiteter Krisenstimmung oft erstaunlich hoch, wenn man Meinungsumfragen in Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden von Ende 2016/Anfang 2017 glauben darf. Auf der anderen Seite ist unübersehbar, dass rechtliche Grundwerte der EU selbst, aber auch der in ihnen zusammengeschlossenen Verfassungsstaaten in mancherlei Hinsicht brüchig geworden, jedenfalls aber nicht mehr überall selbstverständlich akzeptiert sind. Das XVI. Walter Hallstein-Kolloquium, deren Beiträge in diesem Band veröffentlicht werden, ging der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Grundkonsens in Europa aus zwei Perspektiven nach. Zum einen werden aus der Sicht der EU und des Europarates die europäischen Verfassungswerte und die Mittel ihrer Bewahrung diskutiert, aber auch mit Blick auf Großbritannien gefragt, warum der Rahmen der europäischen Integration offenbar nicht attraktiv genug war, um Mitglied zu bleiben. Zum anderen wird ein Blick auf Staaten geworfen, in denen die europäischen Verfassungswerte in besonderer Weise herausgefordert werden. Die Frage ist, wie weit überstaatliche europäische Werte und Normen wirksam genug sind, um solche Entwicklungen zu beeinflussen. Dies soll nicht nur mit Blick auf bestehende Mitglieder der EU, sondern auch für die Türkei erörtert werden, die sich schon über einen langen Zeitraum hinweg, wenn auch in wechselnder Intensität, um einen Beitritt beworben hat.

Alle Beiträge wurden für ein Kolloquium konzipiert, das am 23. und 24. März 2017 stattfand. Sie sind aber so fortgeschrieben worden, dass sie durch spätere Ereignisse nicht überholt worden sind. Die Nachweise berücksichtigen nachfolgende Entwicklungen zu ihrem Thema.

Das Kolloquium wurde vom Exzellenzcluster 243 „Normative Ordnungen“ an der Goethe-Universität Frankfurt großzügig gefördert, dem hierfür Dank gebührt. Sascha Gourdet ist für die Betreuung des Manuskripts zu danken.

Frankfurt am Main, im April 2018

Rainer Hofmann

Stefan Kadelbach

Rainer Klump

Inhaltsverzeichnis

Verfassungskrisen in der Europäischen Union <i>Stefan Kadelbach</i>	9
Vertrauen im europäischen Rechtsraum – Eine Bestandsaufnahme im Lichte der Verfassungskrisen <i>Armin von Bogdandy</i>	23
Art. 7 EUV und der Rechtsstaatsrahmen als Instrumente der Wahrung der Grundwerte der Union <i>Bernd Martenczuk</i>	41
Neuere Verfassungsentwicklungen in Europa und „Europäisches Verfassungsrecht“ – Die Rolle der Venedig-Kommission <i>Christoph Grabenwarter</i>	61
Illiberal Constitutionalism? The Hungarian Constitution in a European Perspective <i>Gábor Halmai</i>	85
Das Brexit-Experiment: ein verfassungsrechtlicher Härtetest <i>Tobias Lock</i>	105
Beziehungen der Türkei zur EU – Auswirkungen politischer Entwicklungen auf den Beitrittsprozess <i>Hüseyin Çelik</i>	129
Autorenverzeichnis	161

Verfassungskrisen in der Europäischen Union

Stefan Kadelbach

A. Nationale Politik vs. europäische Integration

Dass sich die Europäische Union in einer politischen Krise befinde, wird oft gesagt. Unstrittig ist, dass sie es mit mehreren Krisenphänomenen zu tun hat, die sich auf ihre Akzeptanz und Handlungsfähigkeit nachteilig ausgewirkt haben. So wird von einer Bankenkrise, einer Staatsschulden- und Finanzkrise, einer Migrationskrise und einer Verfassungskrise gesprochen. Je nach Blickwinkel werden die Austeritätspolitik zur Bewältigung der Staatsschuldenkrise¹ oder der Flüchtlingszustrom des Jahres 2015² als entscheidende Ereignisse für eine Krise der EU selbst ausgemacht. Schon seit Längerem geäußerte Kritik, die Bürgerferne, ein Demokratiedefizit und rechtsstaatswidriges Fehlverhalten³ bemängelt, lässt sich mit dem Vorwurf verbinden, dass es innerhalb der EU an der nötigen Entschlossenheit fehlt, um politischen Herausforderungen angemessen zu begegnen.

Für die Krisenphänomene der letzten Jahre allein auf europäischer Ebene nach Antworten darauf zu suchen, dass ganz allgemein die Legitimität von Hoheitsgewalt zu erodieren scheint, greift indessen zu kurz. Die genannten Entwicklungen haben zwar dazu beigetragen, dass die Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Systeme allgemein verstärkten Zweifeln unterliegt, denen auch die EU ausgesetzt ist. Sie mögen auch Nationalismus, Populismus und eine Erschütterung der politischen Systeme in einer Reihe von Mitgliedstaaten der EU begünstigt haben. Ihre Ursachen sind sie allein aber nicht. Entsprechende Tendenzen hatten bereits vor oder unabhängig von den erwähnten Krisenphänomenen eingesetzt.

Das Phänomen des systematischen Rückbaus eines europäischen Verfassungsstaates geht auf das Jahr 2010 zurück, als die Fidesz-Partei Viktor

1 Vgl. Beiträge in *Krieger/Neumärker/Panke* (Hrsg.), *Europe's Crisis – The Conflict-Theoretical Perspective*, 2016; *Henette/Piketty/Vauchriste/Vauchez*, *Für ein anderes Europa – Vertrag zur Europäisierung der Eurozone*, 2017.

2 *Krastev*, *Europadämmerung – Ein Essay*, 2017.

3 *Editorial*, *The Rule of Law in the Union, the Rule of Union Law and the Rule of Law by the Union: Three Interrelated Problems*, *CML Rev.* 53 (2016), 597 ff.

Orbans die Wahlen in Ungarn gewann. In der Folge kam es zu Einschränkungen der Unabhängigkeit der Gerichte, der Freiheit der Medien, der Religionsfreiheit, Repressionen von Minderheiten und Plänen zur Schließung der „Central European University“ in Budapest. Man sieht sich bewusst auf dem Wege zu einer „illiberalen Demokratie“.⁴

Nachdem es zunächst den Anschein hatte, dass Rumänien einen ähnlichen Weg gehen würde, die rumänische Staatskrise von 2012 aber zunächst beigelegt wurde,⁵ imitiert nun die polnische Politik das ungarische Vorbild, seit dort 2015 eine Partei, die sich „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) nennt, nach für sie erfolgreichen Wahlen die Macht übernommen hat. In der Kritik steht vorerst die sog. Justizreform, die sich erst auf – wenn nicht gegen – das Verfassungsgericht (2015), dann die Fachgerichtsbarkeit (2017) richtete; aber auch Rundfunk und Presse sehen sich dort in zunehmendem Maße Repressionen ausgesetzt.⁶

Dass es sich bei diesem Wiederaufleben autoritärer Politikformen nicht um ein rein osteuropäisches Problem handelt, zeigen die Wahlerfolge von Parteien mit ähnlichen Agenden auch anderswo, die es schon vor der Transformation Ungarns und Polens gegeben hat. Zu einer europäischen Angelegenheit hatte man die erste Koalition der ÖVP mit der von Jörg Haider geführten nationalkonservativen FPÖ in Österreich erklärt, ohne dass es allerdings bereits zu Verstößen gegen verfassungsstaatliche oder europarechtliche Regeln und Prinzipien gekommen war.⁷ Auch in Italien und Dänemark waren schon früher nationalistische Parteien an Regierungen beteiligt. Das Neue an den Fällen Ungarns und Polens ist die systemische Dimension und die bewusste Abkehr von der Idee eines offenen Verfassungsstaates, die sich inzwischen auch in anderen Ländern wie den USA und der Türkei andeutet bzw. schon vollzogen hat. Was die treibenden politischen Kräfte eint ist, soweit hier von Interesse, jedenfalls ihre antiliberalen und antieuropäischen Rhetorik. Das ist auf den ersten Blick widersinnig, wird diese in den Fällen Un-

4 Zu Ungarn der Beitrag von *Gábor Halmai* in diesem Band.

5 Vgl. *Holterhus/Kornack*, Die materielle Struktur der Unionsgrundwerte, EuGRZ 2014, 389 (394 f.).

6 Siehe die Zusammenstellung von *Waelbroeck/Oliver*, La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: Que faire? CDE 2017, 299 (308 ff.), mit Quellennachweisen.

7 *Schorkopf*, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich – Möglichkeiten und Grenzen einer „streitbaren Demokratie“ auf europäischer Ebene, 2002.

garns und Polens doch von Akteuren in Staaten eingesetzt, die von den finanziellen Ressourcen der EU in erheblichem Umfang profitieren, und die Türkei hat lange die Mitgliedschaft in der EU angestrebt.

Lässt sich dieser Widerspruch erklären? Die Türkei ist vielleicht ein besonderer Fall.⁸ Aber Legitimations- und Vertrauenskrisen, die Regierungsparteien in vielen anderen Staaten erleben, sind dort oft die Folge einer allgemeinen Furcht vor Kontrollverlusten. Die Dynamiken einer weltweit arbeitsteilig operierenden Wirtschaft haben alte Gewissheiten zunichtegemacht. Ängste richten sich auf den Verlust von Arbeit, Wohlstand, sozialen Bindungen und die Gestalt der vertrauten Umgebung. Sich beschleunigende Modernisierung und wirtschaftliche Dynamik, ein zunehmender Niedriglohnsektor und wachsender Abstand zwischen arm und reich, Privatisierungen vormals staatlicher Unternehmen und ein als Entsolidarisierung erlebtes, auf eine wie auch immer verstandene Betriebswirtschaft fixiertes Staatsgebaren auch dort, wo es um Verantwortung und Schutz für die Schwachen gehen müsste, überfordern auf die Dauer nicht nur die so genannten Globalisierungsverlierer.⁹ Die EU und ihr liberales Wirtschaftsmodell sind mit diesen Ängsten, ob zu Recht oder nicht, leicht in Verbindung zu bringen. Diese begünstigen zugleich auf den eigenen Machterwerb und -erhalt gerichtete Affekte gegen die Vorstellung einer Teilung von Souveränität. Auch der „Brexit“ lässt sich so rekonstruieren.

Dass solche Verlust- und Abstiegsängste politische Kräfte befördern, die mit der Rechtsstaatlichkeit ausgerechnet die wichtigste Garantie für die Rechte und die Sicherheit der Einzelnen ins Visier nehmen, mag man als paradox bezeichnen.¹⁰ Der Eigenrationalität der maßgeblichen Akteure widerspricht es nicht.

B. Staatliche Demokratie vs. Europäische Union

Systemische Veränderungen der Verfassungsordnung in einzelnen Mitgliedstaaten werfen die Frage auf, wie weit deren Verfassungsautonomie reicht. Die skizzierten Entscheidungen wurden von Regierungen getroffen, die

8 Vgl. *Bilgin*, Attitudes of Turkish Political Parties towards Turkey-EU Relations – Euroscepticism Revisited, in: Freyberg-Inan/Bardakçi/Leiß (Hrsg.), *Growing Together, Growing Apart – Turkey and the European Union Today*, 2016, S. 165 ff.

9 Speziell zu Polen *Benedikter/Karolewski*, Poland’s conservative turn of 2015: Where are its real origins?, in: Marhold (Hrsg.), *Europ in Trouble – Developing under the Constraint of Crises*, 2016, S. 81 ff.

10 Zu Zusammenhängen der Beitrag von *Armin von Bogdandy* in diesem Band.

durch Wahlen legitimiert sind, die erlassenen Rechtsakte haben die hierfür in den jeweiligen Verfassungen vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren durchlaufen. Der Geltungsanspruch des Unionsrechts ist nicht unbegrenzt, sondern geht nur so weit wie die Kompetenzen der Union. Diese hat die „nationale Identität, die in [den] grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen [der Mitgliedstaaten] ... zum Ausdruck kommt“ (Art. 4 Abs. 2 EUV), zu achten. Die deutsche (Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) und die schwedische Verfassung (Kap. 10, Art. 5) formulieren diesen Kern der konstitutionellen Identität ausdrücklich aus. In anderen Staaten, wie auch in Ungarn und Polen, haben die Verfassungsgerichte – ebenso wie das Bundesverfassungsgericht¹¹ – die Befugnis in Anspruch genommen, Grenzlinien für die Übertragung von Hoheitsrechten und den Vorrang des Unionsrechts zu bestimmen.¹² Die Demokratie gehört in allen europäischen Verfassungsordnungen explizit oder unausgesprochen zum Kern der Verfassungsautonomie. Die Vorbehalte staatlicher Verfassungsgerichte lassen sich als rechtlicher Ausdruck staatlicher Identitäts- und Souveränitätsansprüche lesen.¹³ Aus verfassungsrechtlicher Sicht fragt sich also, ob die Union nicht Umgestaltungen der staatlichen Verfassungen als Ausdruck der politischen Autonomie ihrer Mitgliedstaaten akzeptieren muss. Soweit sich derartige Vorhaben auf die Verfassungsgerichtsbarkeit richten, stellt sich die Frage, ob es Sache der Union sein soll, den Fortbestand staatlicher Verfassungsgerichte einzufordern. Schließlich haben manche EU-Mitgliedstaaten wie die Niederlande und die skandinavischen Länder gar keine Verfassungsgerichte.

Damit ist aber auch gesagt, dass das Mehrheitsprinzip allein es nicht rechtfertigt, die Gewaltenteilung aufzugeben. Dass die im demokratischen Prozess Unterlegenen vor einer „Tyrannei der Mehrheit“ geschützt werden muss, ist Gemeingut der Verfassungslehre.¹⁴ Es bedarf eines ausgebauten Schutzes der

11 Siehe vor allem BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

12 Zu einer frühen Entscheidung des ungarischen Verfassungsgerichtshofs (Alkotmánybíróság) *Harmathy*, Constitutional Questions of the Preparation of Hungary to Accession to the EU, in: Kellermann/de Zwaan/Czuczai (Hrsg.), *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, 2001, S. 315-326; s. auch die Entscheidung des Polnischen Verfassungsgerichtshofs (Trybunał Konstytucyjny) v. 11. Mai 2005, K 18/04, zum Beitrittsvertrag.

13 *Berthelet*, *Considérations sur les tensions existant entre les natures sociale et misanthrope des indentités constitutionnelles*, RUE 2017, 324 (326 ff.).

14 *Böckenförde*, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts Bd. I*, 1987, § 22 Rn. 54; *Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19. Aufl. 1993, Rn. 153 ff.; Über die „Gleichursprünglichkeit“ von Recht und politischer Macht *Habermas*, *Faktizität und Geltung*, 1992, S. 166 ff.

Rechte der Minderheit, den nur ein funktionsfähiger Rechtsstaat garantieren kann. Ob dazu ein Verfassungsgericht gehört, hängt davon ab, ob es notwendiger Bestandteil einer austarierten Gewaltenbalance ist oder ob das System noch über zureichende weitere Kontrollmechanismen verfügt.

Die Zuständigkeit der Union ergibt sich in diesem Zusammenhang aus dem Erfordernis struktureller Äquivalenz der beteiligten Herrschaftsverbände. Ihr Mehrebenensystem ist darauf angewiesen, dass die beiden Ebenen seiner Hoheitsgewalt systemisch gleichwertigen Regeln unterworfen sind.¹⁵ Beide Ebenen sind aufeinander bezogen, und die eine kann ohne die andere auf den meisten Politikfeldern inzwischen nicht mehr handeln. Der Verwaltungsvollzug des Unionsrechts und der Schutz der unionsrechtlich geschaffenen subjektiven Rechte sind weitgehend Sache der Mitgliedstaaten, deren Behörden und Gerichte ebenso rechtsstaatlicher Kontrolle unterliegen müssen wie deren Regierungen.

C. Die Rechtsgemeinschaft als Grundlage der Europäischen Union

Wie man den Gründungsverträgen entnehmen kann, konnte bis vor wenigen Jahren vorausgesetzt werden, dass hierüber unter den Mitgliedstaaten Konsens besteht. Die Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte, die in Art. 2 EUV als „Werte, auf die sich die Union gründet“, bezeichnet werden, sind im Vertrag über die Europäische Union auf dreifache Weise mit dem primären Unionsrecht, d.h. der Unionsebene des europäischen Verfassungsverbundes, verbunden: Sie müssen von jedem Staat geachtet werden, der Mitglied der EU werden will (Art. 49 EUV), ihre Verletzung kann Sanktionen nach sich ziehen (Art. 7 EUV), und sie sollen Leitlinien der Außenpolitik der Union sein (Art. 21 Abs. 1 und 2 lit a und b EUV). Soweit sie Pflichten der Mitgliedstaaten begründen, sind diese Prinzipien mit den Grundsätzen des Europarates verknüpft. Deshalb wird von jedem Beitrittskandidaten verlangt, dass er dem Europarat und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einschließlich ihres vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) judiziell verwalteten Schutzsystems beitrifft.¹⁶

15 Vgl. *Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2000), 148 (172 ff.).

16 Zu den sog. Kopenhagener Kriterien insoweit *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 49 EUV, Stand 62. Lfg. 2017, Rn. 18.

In der Auseinandersetzung mit Ungarn und Polen geht es zunächst um die Unabhängigkeit der Gerichte, also um die Rechtsstaatlichkeit, und die Grund- und Menschenrechte, deren Schutz gleichfalls eine Funktion des Rechtsstaates ist. In ihrer Mitteilung an das Parlament zum sog. Rechtsstaatsverfahren führt die Kommission als Elemente des Rechtsstaates die Gesetzmäßigkeit der Staatsgewalt, Rechtssicherheit, Willkürverbot und Vertrauensschutz, die Unabhängigkeit der Gerichte, Zugang zu Rechtsschutz, Achtung der Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz auf.¹⁷

Diese Elemente der Rechtsstaatlichkeit haben in einem sehr praktischen Sinne Relevanz für die EU und ihr Recht.¹⁸ Innerhalb der Union muss man sich auf die Umsetzung des Unionsrechts verlassen können; Zweifel an der Rechtmäßigkeit der europäischen Gesetzgebung sind vor den vereinbarten Streitschlichtungsinstanzen der europäischen Gerichtsbarkeit auszutragen, deren Entscheidungen bindend sind.¹⁹ Die unionsrechtlich gewährleisteten subjektiven Rechte müssen vor Gericht geltend gemacht werden können. Dies sind nicht allein die Grundfreiheiten des Binnenmarktes, sondern auch sekundärrechtlich garantierte Rechte des Arbeits- und Sozialrechts, des Antidiskriminierungsrechts, des Wettbewerbsrechts, des Vergaberechts, des Umweltrechts, des Asylrechts u.v.m. Die Verwendung der aus Mitteln der EU geleisteten Subventionen muss von unabhängigen Gerichten überprüft werden können, was auch den Interessen der Staaten dient, aus deren Mitteln der EU-Haushalt per Saldo bestritten wird. Dass für den Rechtsverkehr insbesondere bei der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen der Justizbehörden in Zivil- und Strafsachen, darunter der sog. Europäische Haftbefehl, aber auch im Aufenthalts- und Asylrecht das wechselseitige Vertrauen in die Gerichtsbarkeiten der Mitgliedstaaten essentiell ist, haben der EuGH und Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten mehrfach hervorgehoben.²⁰

17 Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – Ein neuer Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final v. 11. 3. 2014, Anhang.

18 Vgl. *Waelbroeck/Oliver* (Fn. 6), S. 311 f.

19 Auch dies wird nicht mehr als selbstverständlich akzeptiert, vgl. das Urteil des EuGH auf die Klagen der Slowakischen Republik und Ungarns, C-643/15 und 647/15, EU:C:2017:631, gegen die gem. Art. 78 Abs. 3 AEUV getroffene Entscheidung über eine Verteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedstaaten der EU, dem die klagenden Staaten nicht Folge leisten wollen.

20 EuGH, *N.S./Secretary of State* Rs. C-411/10 und 493/10, Slg. 2011, I-13905; *Aranyosi*, C-404/15, EU:C:2016:198; *CK et al.*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127; aus der staatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit s. nur BVerfG, 2 BvR 2735/14 v. 15. 12. 2015, NJW 2016 1149 Rn. 68.

Wenn ein Mitgliedstaat den Boden der Rechtsstaatlichkeit verlässt, so rührt dies aber nicht nur in diesem rechtspraktischen Sinne, sondern prinzipiell an die Grundlagen der Integration. Nach der inzwischen Gemeingut gewordenen Charakterisierung *Walter Hallsteins* war die Europäische Gemeinschaft aus drei Gründen eine Rechtsgemeinschaft: Weil sie durch Recht, d.h. durch Verträge, gegründet wurde, weil sie mit den Mitteln des Rechts handelt und weil sie auf der Autorität des Rechts (und nicht der Macht) beruht.²¹ Für die Union gilt nichts anderes.²² Staaten, die nicht mehr bereit sind, sich an die vereinbarten Verfahren zu halten und deren Ergebnisse zu akzeptieren, steht der Austritt aus der EU offen. Es ist eine Folge der Verfasstheit der Union als Rechtsgemeinschaft, dass die Mitgliedschaft in der EU freiwillig ist. Solange dagegen ein Staat Mitglied in der EU ist, bleibt er ihr und den anderen Mitgliedstaaten gegenüber für den Fortbestand seiner Verfassungsstaatlichkeit verantwortlich.

D. Verfahren und ihre Wirkungen

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten ist also nicht nur eine legitime, sondern eine genuine Aufgabe der Union. Für sie steht eine Reihe von Verfahren bereit, die in ihrer Summe jedoch zeigen, dass die Union auf systemische Verfassungskrisen ihrer Mitgliedstaaten nicht recht eingerichtet ist.

I. Beitritt und Austritt

Den Ausschluss eines Mitgliedstaates sieht das Unionsrecht, im Unterschied zur Satzung des Europarates,²³ nicht vor. Es ist auf eine binäre Logik angelegt, die auf der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft beruht: Ein Staat, der die Werte des Art. 2 EUV achten will, kann sich um die Mitgliedschaft bewerben (Art. 49 EUV), ein Mitgliedstaat, der sich anders orientiert, kann aus ihr wieder austreten (Art. 50 EUV).

21 *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33.

22 *Mayer*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, NJW 2017, 3631 (3633 ff.).

23 Gem. Art. 8 der Satzung des Europarates v. 5. Mai 1949 (BGBl. 1950, 263) kann ein Mitgliedstaat, der sich einer schweren Verletzung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit der Achtung vor den Menschenrechten schuldig macht, u.a. vom Ministerkomitee aufgefordert werden, seinen Austritt zu erklären.

Art. 49 EUV erweist sich als dabei unüberwindbare Hürde für einen Staat, der den Beitritt anstrebt, ohne bereit zu sein, seine Verfassung und damit seine politische Kultur auf die Verfassungsprinzipien des Art. 2 EUV einzustellen. Zugleich können diese Maßstäbe den politischen Diskurs um eine Mitgliedschaft in rechtliche, d.h. rationale Bahnen lenken und damit entlasten, wie sich am Beispiel der Türkei zeigt.²⁴

Am anderen zeitlichen Ende der Mitgliedschaft ist die Austrittsoption natürlich nicht auf Staaten beschränkt, die die Werte des Art. 2 EUV nicht mehr teilen; dass der Austritt gleichwohl Fragen nach der Verfassungsidentität aufwirft, erweist sich in Großbritannien: Das Mutterland der parlamentarischen Demokratie hat in dieser Schicksalsfrage zum Mittel des Referendums gegriffen, dessen Umsetzung seine Regierung und sein Parlament vor völlig neue Aufgaben stellt, mit schwer abschätzbaren Folgen für den Charakter der britischen Demokratie.²⁵

II. Das Verfahren nach Art. 7 EUV

Für den Fall, dass ein Staat Mitglied bleiben will, ohne die verfassungsstaatlichen Voraussetzungen der Mitgliedschaft zu erfüllen, ist das Arsenal des Art. 7 EUV jedoch nur schwach ausgerüstet.

Art. 7 EUV sieht ein dreistufiges Verfahren vor. Im ersten Schritt kann der Rat mit einer Mehrheit auf Vorschlag eines Drittels seiner Mitglieder, des Europäischen Parlaments oder der Kommission das Bestehen einer „eindeutige[n] Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat feststellen (Art. 7 Abs. 1 EUV). Hierzu bedarf es einer Mehrheit von vier Fünfteln der Mitglieder des Rates und der Zustimmung des Parlaments. Der betroffene Mitgliedstaat ist nicht stimmberechtigt (Art. 354 UAbs. 1 AEUV). Den Vorschlag, der nötig ist, um dieses Verfahren gegen Polen einzuleiten, hat die Kommission am 20. Dezember 2017 den Mitgliedern des Rates übermittelt.²⁶

Auf der zweiten Stufe kann der Rat feststellen, dass eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ des Art. 2 EUV vorliegt. Diese Feststellung setzt Einstimmigkeit voraus, wobei auch hier der betroffene Staat nicht mit abstimmt.

24 Dazu der Beitrag von *Hüseyin Çelik* in diesem Band.

25 Dazu der Beitrag von *Tobias Lock* in diesem Band.

26 Siehe Kommission, Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland, COM(2017) 835 final v. 20. 12. 2017.

Drittens schließlich kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, „bestimmte Rechte“ des betreffenden Mitgliedstaates auszusetzen (Art. 7 Abs. 3 EUV). Beispielhaft genannt werden die Stimmrechte im Rat, doch sind auch andere Rechte umfasst, die mit der Teilnahme und Mitwirkung an Entscheidungen der Union zusammenhängen. Dagegen ist umstritten, ob die suspendierbaren Rechte auch finanzielle Zusagen einschließen.²⁷

Das Nadelöhr des Art. 7 EUV ist das Erfordernis der Einstimmigkeit für den Feststellungsbeschluss auf zweiter Stufe, ohne den ein Sanktionsbeschluss nicht gefasst werden kann. Die Gegenstimme Ungarns gilt für den Fall als sicher, dass ein solcher Beschluss gegen Polen zur Abstimmung gestellt wird, für den umgekehrten Fall dürfte das Gleiche zu erwarten sein. Daher wird erörtert, ob ein Verfahren nach Art. 7 EUV gegen zwei Staaten gleichzeitig geführt werden kann, so dass beide gem. Art. 354 UAbs. 1 AEUV von der Abstimmung ausgeschlossen wären.²⁸ Hiergegen werden der Wortlaut (Art. 7 EUV: „Verletzung ... durch *einen* Mitgliedstaat“) und die Gefahr ins Feld geführt, dass dann gegen viele Staaten gleichzeitig vorgegangen werden und sogar eine Minderheit ein solches Verfahren starten könnte.²⁹ Das muss man nicht so sehen; das Wortlautargument allein ist nicht zwingend, und gegen das Minderheitsargument spricht das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit im Parlament, die Art. 354 UAbs. 4 AEUV vorschreibt.³⁰

Gleichwohl haben die Hürden und politischen Unwägbarkeiten des Verfahrens nach Art. 7 EUV die Kommission dazu veranlasst, nach alternativen Wegen zu suchen. Diese bestehen zum einen in der Prüfung, welche anderen primär- und sekundärrechtlichen Mittel bestehen, um auf rechtsstaatliche Defizite einzelner Mitgliedsländer zu reagieren (nachfolgend 2.). Zum anderen hat sie mit dem so genannten Rechtsstaatmechanismus einen neuen Ansatz entwickelt, der im Vorfeld des Art. 7 EUV wirksam werden soll (u. 3.)

27 Dafür *Ruffert*, in *Calliess/ Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Aufl. 2016, Art. 7 EUV Rn. 25; dagegen *Schorkopf*, in: *Grabitz u.a.* (Fn. 16), Art. 7 EUV, Stand 61. Lfg. 2017, Rn. 43.

28 *Kochenov/Magen/Pech*, Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU, *JCMSt* 54 (2016), 1045 ff.

29 *Schorkopf* (Fn. 27), Rn. 21, auch mit Verweis auf Art. 354 AEUV („Wortlaut ... eindeutig“).

30 Siehe *Waelbroeck/Oliver* (Fn. 6), S. 318.