

Ziele und Werte der Europäischen Union

sowie Fragen zum Verfahren nach Art. 7 EUV

1. Was sind die Ziele der Europäischen Union?

Gemäß **Art. 1 EUV** bilden die geltenden Verträge eine Entwicklungsstufe „bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“. Nach **Art. 3 Abs. 1 EUV** soll dies den Frieden, die Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker fördern.

Zur Erreichung dieses Primärziels bezeichnet **Art. 3 Abs. 2 – 5 EUV** spezifische Ziele:

- Die Schaffung und Weiterentwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- Die Errichtung eines Binnenmarktes mit sozialer Marktwirtschaft
- Die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten
- Die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion
- Einen Beitrag zur Förderung des Friedens, der Sicherheit und einer globalen und nachhaltigen Entwicklung.

2. Bedeutung der Ziele der EU

Die Ziele der EU sind Aufträge an die Organe zum Handeln und dienen als **Orientierung und Grenze** des hierfür eingeräumten Ermessens. Alleinstehend bilden die Zielbestimmungen **keine Handlungsermächtigung**. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfordert stets die Festlegung des genauen Umfangs der Ermächtigung. Die Verfahren zu ihrer Ausfüllung sollen durch weitere Normen konkretisiert werden.

Auch gegenüber den Mitgliedstaaten entfalten die Zielbestimmungen Bindungswirkungen, so beispielsweise bei der Auslegung der allgemeinen **Kooperations- und Loyalitätspflichten nach Art. 4 EUV**.

3. Welchen Werten ist die EU verpflichtet?

Nach **Art. 2 EUV** beruht die Union auf der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Minderheiten.

Dieses **System der Werte** verpflichtet sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten bei ihrem Handeln im Rahmen der Verträge. Wirkung entfaltet dieses System auch als Kriterium zur Beurteilung von Anträgen auf Mitgliedschaft gemäß **Art. 49 EUV**.

Beachtung sollen diese Werte ebenfalls beim Handeln in der **gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik** finden, vgl. Art. 21 und 23 EUV, Art. 205 und 208 AEUV. Die allgemeinen Ziele finden sich für diesen Bereich in Art. 21 Abs. 2 EUV. Weitere qualitative Vorgaben für das außenpolitische Handeln der EU enthalten die Art. 198 AEUV (Assoziierung

überseeischer Staaten), Art. 206 AEUV (Handelspolitik), Art. 208 AEUV (Entwicklungszusammenarbeit) und Art. 214 AEUV (Humanitäre Hilfe).

4. Pflichten der EU und der Mitgliedstaaten aus dem Loyalitätsprinzip

In Art. 4 Abs. 3 EUV wird in allgemeiner Weise ein **Prinzip der wechselseitigen Loyalität** von Union und Mitgliedstaaten formuliert. Demnach sind die EU und die Mitgliedstaaten verpflichtet sich wechselseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aktiv zu unterstützen und sich jeglicher Handlung zu enthalten, die eine Erfüllung dieser Aufgaben behindert. Die Union hat hiernach bei der Rechtsetzung die wesentlichen Interessen der Mitgliedstaaten zu beachten. Eigenständige Zuständigkeiten der EU werden durch die Loyalitätspflicht nicht begründet. Vielmehr ist die Art und Weise der Wahrnehmung der vertraglichen Aufgaben angesprochen. Die aus föderalen Systemen bekannte „Bundestreue“ hat eine ähnliche Funktion.

So bestätigte der EuGH in der Sache „Zwartveld“¹ die Pflicht zur Herausgabe von Informationen durch die Kommission an ein staatliches Gericht, das diese Informationen im Rahmen eines Strafverfahrens für wesentlich hält. In einer solchen Situation dürfe sich die Kommission nicht auf die durch das „Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen“ konstruierten Privilegien berufen.

Die Mitgliedstaaten sind auf der anderen Seite verpflichtet, sich so zu verhalten, dass die Ziele der Union tatsächlich erreicht werden können.

5. Kann die EU Sanktionen gegen einen Staat aufgrund dessen innerer Verhältnisse erlassen?

Dies ist gemäß Art. 7 Abs. 2 – 4 EUV möglich, wenn in dem betreffenden Staat eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ der in Art. 2 EUV genannten Werte vorliegt (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie etc.). Nach Art. 7 Abs. 2 EUV setzt die Feststellung voraus, dass ein entsprechender Vorschlag entweder von einem Drittel der Mitgliedstaaten oder der Kommission eingebracht wurde, das Europäische Parlament seine Zustimmung erteilt hat, die Regierung des betroffenen Staates vom Rat zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert wurde und der Europäische Rat einstimmig eine solche Verletzung festgestellt hat.² Wurde die Feststellung positiv getroffen, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Rechte dieses Staates in der EU, u.a. Stimmrechte im Rat, aussetzen. Die Suspendierung der mitgliedstaatlichen Rechte ändert nichts daran, dass der betreffende Staat **weiterhin seinen vertraglichen Verpflichtungen nachzukommen hat**. Ein vollständiger Ausschluss aus der Union ist bewusst nicht vorgesehen worden. Ein Teilausschluss, etwa aus der Währungsunion, dürfte ebenfalls nicht möglich sein. Entsprechend des Verfahrens nach Art. 7 II EUV kann der EuGH insoweit nur von dem betreffenden Mitgliedstaat befasst werden und ist auf die Prüfung der **Einhaltung der in Art. 7 EUV genannten Verfahrensbestimmungen beschränkt**, vgl. Art. 269 AEUV.

Von der Ultima Ratio der Suspendierung mitgliedschaftlicher Rechte wurde bislang noch kein Gebrauch gemacht. Bei drohenden Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips durch einen Mitgliedstaat, ist dem Verfahren nach Art. 7 EUV der konsultative Rechtsstaatsmechanismus mit dem Ziel konsensualer Einigung vorgeschaltet.

Als **Vorstufe** sieht Art. 7 Abs. 1 EUV vor, dass der Rat das Vorliegen der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Art. 2 EUV genannten Werte feststellen und dem betreffenden Staat **Empfehlungen** übermitteln kann. Gemäß dem Verfahren nach Art 7 Abs. 1 EUV können

¹ EuGH ECLI:EU:C:1990:315, Rs. C-2/88 – Zwartveld.

² Näher zur Stimmrechtsaussetzung, vgl. Art. 354 AEUV.

Fragen der Rechtsstaatlichkeit auch in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 267 AEUV zum Gegenstand gemacht werden.

Am 11. März 2014 hat die EU-Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ vorgelegt (COM (2014) 158). Danach beabsichtigt die EU-Kommission, mit einem Mitgliedstaat in einen „strukturierten Dialog“ zu treten, soweit ihr „klare Hinweise auf eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Staat vorliegen. Dieser sogenannte EU-Rechtsstaatsmechanismus wurde eingeführt, um die bisher als unzureichend empfundenen Instrumente der EU zum Schutz der gemeinsamen Werte zu ergänzen.³

Die Kommission hat 2017 eine Justizreform in Polen, bei welcher mehrere oberste Richter durch Zwangspensionierung ausgetauscht wurden, zum Anlass genommen, ein Verfahren nach Art. 7 I EUV einzuleiten.⁴ In April 2019 wurde gegen Polen ein weiteres Verfahren eingeleitet, das die Besorgnis um die Unabhängigkeit der errichteten Disziplinarkammer für Richter und damit die Unabhängigkeit der Richter selbst anbetrifft.⁵

Wie kann einem kollusivem Zusammenwirken zweier begegnet werden?⁶

Zunächst einmal ist festzustellen, dass bereits der Nachweis eines kollusiven Zusammenwirkens schwierig ist, wenn die Staaten vom ihrem, ihnen zustehenden, Veto-Recht Gebrauch machen.

Ist dies jedoch nachgewiesen, kommt ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 und 259 AEUV in Betracht. Wobei die Intensität und Erfolgswirksamkeit dieses Instruments unter solchen Bedingungen zweifelhaft wäre. Eine andere Möglichkeit unwilligen Staaten zu begegnen wäre die Nutzung eines anderen völkerrechtlichen Instruments, was jedoch nicht unproblematisch ist. Umstritten ist die Geltung des allgemeinen Völkerrechts als Bestandteil der Unionsrechtsordnung, d.h. für die innerhalb der Union bestehenden Beziehungen. Jedenfalls dort, wo primärrechtliche Vorschriften bestehen, ist die Anwendung des allgemeinen Völkerrechts zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

6. Verhältnis zu anderen Reaktionsmöglichkeiten⁷

Zwischen den Verfahren nach Art. 7 EUV und den Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258, 259 AEUV besteht eine gewisse Überschneidung. In diesen Verfahren können ebenfalls mitgliedstaatliche Verstöße gegen das Unionsrecht überprüft und festgestellt werden. Art. 7 EUV etabliert aber keine Abhängigkeit von diesen Verfahren. Umgekehrt schließt auch Art. 7 EUV unter dem Gesichtspunkt der Spezialität die Anwendung der Art. 258, 259 AEUV nicht aus. Die Sanktionen nach Art. 7 EUV sind auch wesentlich stärker als politische Reaktion auf das systematische Abrutschen eines Mitgliedstaates in rechtsstaatswidrige und undemokratische Zustände konzipiert als die Vertragsverletzungsverfahren, mit denen auf der Ebene des Rechts einzelne Verstöße gegen das Unionsrecht korrigiert werden sollen. Beide Verfahren bestehen mithin nebeneinander.

³ https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepAdhoc_EU-Rechtsstaatsmechanismus/cepAdhoc_EU-Rechtsstaatsmechanismus.pdf

⁴ Franzius, Der Kampf um die Demokratie in Polen und Ungarn; Grundsätzlich zur richterlichen Unabhängigkeit auch EuGH verb. Rs. C-585/18, C-624/18 und C-625/18, ECLI:EU:C:2019:98 Rn. 120 ff. – A. K. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), betreffend die Einrichtung einer Disziplinarkammer am Obersten Gericht Polens.

⁵ <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eu-kommission-polen-setzt-eugh-anordnung-zur-disziplinarkammer-nicht-voll-um>

⁶ Vgl. hierzu: <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>

⁷ Siehe hierzu: Pechstein, in: Streinz EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 7 EUV, Rn. 22 f.

Die Diskussion, ob im Rahmen der Union der Rückgriff auf die Regeln des allgemeinen Völkerrechts über die Suspendierung und Beendigung multilateraler Verträge (Art. 60 Abs. 2 iVm Abs. 3 lit. b) WVK) möglich ist, bleibt kontrovers. Seit der Aufnahme des Art. 7 EUV in den Unionsvertrag wird der Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht verstärkt abgelehnt, da nunmehr eine vorrangige Spezialregelung bestünde.

Diese Betrachtung greift jedoch im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Art. 7 EUV zu kurz. Einerseits werden damit nur schwerwiegende und anhaltende Verstöße gegen die Werte des Art. 2 EUV ahndbar. Dies bedeutet, dass alle sonstigen schwerwiegenden und anhaltenden Verstöße gegen das Unionsrecht hiermit nicht sanktioniert werden können. Ein entsprechendes Verhalten eines Unionsstaats kann gleichwohl für die anderen Staaten den Verbleib des betreffenden Staates in der Union dauerhaft unerträglich machen. Versagt in einem solchen Fall das einschlägige Vertragsverletzungsverfahren, so muss den anderen Mitgliedstaaten der Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht, bis hin zum Ausschluss des betreffenden Staates, letztlich offenstehen.

Andererseits umfasst Art. 7 EUV selbst bei Vorliegen seiner Tatbestandsvoraussetzungen lediglich die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte. Wendet sich ein Staat jedoch trotz ergriffener Sanktionen dauerhaft von diesen Grundsätzen ab, um ein diktatorisches Regime zu errichten, wird auch der Rückgriff auf eine Beendigung der Mitgliedschaft dieses Staates in der Union auf der Grundlage des allgemeinen Völkerrechts unumgänglich werden, da andernfalls die Identität der Union nicht zu wahren ist.