

## Probleme der Europäischen Union als Wertegemeinschaft

### I. Zur Bedeutung gemeinsamer Grundwerte in der Europäischen Union

#### 1. Die Europäische Union als Supranationale Union<sup>2</sup>

- ein dynamischer, *nicht-staatlicher aber staatsähnlicher Integrationsverband*, der in großem Umfang Hoheitsgewalt ausübt und Einfluss auf das Leben seiner Bürger nimmt
- erstes Exemplar einer neuen Organisationsform geo-regionaler Integration, die in der globalisierten und geo-regionalisierten Welt des 21. Jhdts. mit ihrer permanenten Überforderung des klassischen Nationalstaates auch kleineren Staaten das Überleben und ihren Bürgern weiterhin ein Leben in einer Ordnung nach ihren politisch-philosophischen Grundwerten ermöglicht

#### 2. Die Notwendigkeit der Homogenität der Wertordnungen in einer Supranationalen Union

##### a) Idee und Begriff

- ein Begriff aus der Bundesstaatslehre, der sich auf die Supranationale Union übertragen lässt
- in jeder allgemeinen politischen Gemeinschaft müssen die *politisch-philosophischen Grundwerte und Leitideen*, die die Gemeinschaft und ihre Mitglieder prägen, grundsätzlich übereinstimmen
- Homogenität (*Wesensverwandtschaft*, Kompatibilität), nicht Uniformität (*Wesensgleichheit*)
  - in einer Supran. Union können die Verfassungsprinzipien in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Union unterschiedlich sein, doch müssen die ihnen zugrundeliegenden, abstrakteren staatstheoretischen Grundideen identisch oder ähnlich und in jedem Mitgliedstaat in vergleichbarem Umfang verwirklicht sein

##### b) Homogene Wertordnungen als Voraussetzung erfolgreicher Integration

- sonst werden gefährliche Konflikte den Integrationsprozess gefährden
- sonst werden die Bürger nicht bereit sein, erhebliche Belastungen auf sich zu nehmen, um Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten und deren Bürgern zu üben, wenn dies erforderlich ist (→ Art. 222 AEUV)
- sonst kann die Union nicht ihre wesentliche Funktion erfüllen, die Verwirklichung der Grundwerte auch in Zeiten der Globalisierung zu gewährleisten, wenn der überforderte Nationalstaat dazu nicht mehr in der Lage ist

### II. Die europäische Grundwerte-Klausel (Art. 2 EUV) - wichtigste Vorschrift im Unionsrecht

"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."

"L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes."

#### 1. Keine politische Proklamation sondern unmittelbar geltendes Recht

- unmittelbar verbindlich nicht nur für die Unionsorgane sondern auch für die Mitgliedstaaten
- Geltungsvorrang vor allem EU-Sekundärrecht und Anwendungsvorrang vor allem Recht - auch Verfassungsrecht - der Mitgliedstaaten

#### 2. Bindung an die politisch-philosophischen Konzepte, nicht an bestimmte Konkretisierungen

- die abstrakten Konzepte können auf verschiedene Weise verwirklicht und konkretisiert werden - solange die Kernideen beachtet werden
- für die Union selbst werden die Werte in den Gründungsverträgen und der Grundrechtecharta konkretisiert

#### 3. Ideengeschichtliche Hintergründe

- keine universalen oder universal-westliche Werte sondern *europäische Werte*
- nicht wirklich pan-europäische sondern eher west- und mitteleuropäische Werte
- keine christlichen Werte sondern Werte des *freiheitlich-demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsstaates*
  - wurzelnd in der Philosophie der Aufklärung und der Französischen Revolution
  - beeinflusst insbes. von der franz. u. dt. Verfassungstheorie, aber auch von modernen Entwicklungen in der Zivilgesellschaft

<sup>1</sup> DAAD-Langzeitdozent für Rechtswissenschaften an der Maqut-Narikbayev-Universität, Astana, Kasachstan (zuvor an der Universität Lettlands in Rīga, der Hanoi Law University und der Universitas Gadjah Mada in Yogyakarta, Indonesien); Apl. Prof. an der Georg-August-Universität Göttingen; [www.thomas-schmitz-yogyakarta.id](http://www.thomas-schmitz-yogyakarta.id), [www.jura.uni-goettingen.de/schmitz](http://www.jura.uni-goettingen.de/schmitz); E-Mail: [tschmit1@gwdg.de](mailto:tschmit1@gwdg.de).

<sup>2</sup> Unterstrichene Passagen enthalten Links zu weiterführenden Internetquellen. Bitte einfach auf den Link in der PDF-Datei klicken (download unter [www.jura.uni-goettingen.de/schmitz](http://www.jura.uni-goettingen.de/schmitz)).

### III. Tendenzen der Abwendung von den gemeinsamen Grundwerten in den Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der Europäischen Union

1. Allgemeiner Aufstieg rechtsextremer und populistisch-autoritärer Parteien in Europa
2. Umbau demokratischer in autoritäre Systeme ohne wirksame rechtsstaatliche Kontrolle
  - a) Die betroffenen Staaten
    - Ungarn, Polen, Rumänien (zeitweise), Slowenien (zeitweise), Türkei, Serbien...
    - demnächst auch Slowakei?
    - nach den Landtagswahlen 2024 Versuche auch in Deutschland?
  - b) Schrittweises, geplantes Vorgehen wie nach einer Anleitung für Diktatoren
    - siehe mein Vorlesungsmaterial "How to become a dictator - a practical instruction", Yogyakarta 2022
  - aa) Neutralisierung des Verfassungsgerichts
    - durch Kürzung der Kompetenzen oder Besetzung mit Gefolgsleuten der Regierung
  - bb) Umwandlung der öffentlichen Medien in Propagandainstrumente der Regierung
  - cc) Abschaffung/Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit
  - dd) Einschränkung der Freiheit der privaten Medien
    - auch von Internet-Plattformen
  - ee) Feindliche Übernahme regierungskritischer Medien durch regierungsnahen Geschäftsleute
  - ff) Einschränkung der Versammlungsfreiheit
  - gg) Behinderung der Tätigkeit von Organisationen der Zivilgesellschaft
  - hh) Abschaffung/Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit
    - auch Verbot ideologisch unliebsamer Studiengänge (z.B. Gender Studies)
    - auch gezielte Vertreibung unliebsamer privater Hochschulen
  - ii) Degenerierung der Wahlen
    - Aushöhlung der Chancengleichheit der Parteien und Kandidaten
    - Einschränkungen der Freiheit der Wahlen (bisher selten)
3. Propagierung einer Alternative: Viktor Orbans Konzept einer "illiberalen Demokratie"
  - keine konservative Variante sondern Gegenmodell zur freiheitlich-demokratisch-rechtsstaatl. Ordnung
4. Hintergrund: die westliche Demokratie in der Krise
  - insbes. Wegfall der Ausstrahlungswirkung der stark gefährdeten amerikanischen Demokratie
  - ausgelöst durch u.a. folgende Faktoren:
    - die Globalisierung, die nicht nur Gewinner sondern auch Verlierer hervorbringt
    - drei Jahrzehnte radikal-neoliberaler Politik mit ideologischer Überhöhung des Wettbewerbsgedankens, die tendenziell breite Bevölkerungskreise kontinuierlich benachteiligt
    - ein Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse und Weltanschauungen in Stadt und Land
    - die bis heute kaum eingedämmte polarisierende, diskursverzerrende und Desinformation fördernde Wirkung der sozialen Medien
    - erfolgreiche Desinformationskampagnen ausländischer autoritärer Regime (→ hybride Kriegführung)

### IV. Die rechtlichen Mittel zur Verteidigung der europäischen Grundwerte und ihre begrenzte Wirkung

- nur eine politische Vorfeldmaßnahme: der EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus (seit 2014) mit seinem strukturiertem Dialog und seinen jährlichen länderspezifischen Rule of Law Reports (seit 2020)
1. Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV)
    - notwendig zur autoritativen Feststellung der Verletzung der europäischen Grundwerte im Einzelfall, aber langwierig (mit Vorverfahren) und zu schwerfällig zur Abwehr einer Vielzahl koordinierter Maßnahmen
    - bereits zahlreiche Verfahren, insbes. wegen Verletzung rechtsstaatl. Grundsätze, gegen Polen und Ungarn
    - erlaubt auch einstweilige Anordnungen des EuGH (→ mehrfach erlassen gegen Polen)
  2. Zwangsgeld und Pauschalbetrag (Art. 260 II AEUV)
    - im Falle der Nichtumsetzung von EuGH-Urteilen im Vertragsverletzungsverfahren
    - auch bei Nichtbefolgung einstweiliger Anordnungen (→ z.B. gegen Polen, beantragt auch gegen Ungarn)
    - wegen der begrenzten Dimension eher politische als wirtschaftl. Zwangswirkung
  3. Artikel-7-Verfahren (Art. 7 EUV, 354 AEUV)
    - spezielles Verfahren zum Schutz der europäischen Grundwerte in drei Schritten:
      - Schritt 1: Rat stellt (mit 4/5-Mehrheit) eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Grundwerte-Verletzung fest
      - Schritt 2: Europäischer Rat stellt (einstimmig) bestehende schwerwiegende und anhaltende Grundwerte-Verletzung fest
      - Schritt 3: Rat beschließt (mit qualifizierter Mehrheit) Aussetzung bestimmter Rechte des Mitgliedstaates

- *potenziell scharfes Schwert, aber letztlich nur leere Symbolik*
    - erlaubt bei teleologischer, effet utile-orientierter Auslegung *auch Aussetzung der Rechte der Bürger* des Mitgliedstaates, inkl. ihrer wirtsch. Grundfreiheiten ("Rechte ..., die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betr. MS herleiten")
    - doch utopische Schwelle der Einstimmigkeit im Europäischen Rat macht Instrument inoperabel
    - 2017/18 gegen Polen und Ungarn eingeleitete Verfahren dementsprechend ergebnislos
4. **Konditionalitätsmechanismus (Konditionalitätsverordnung VO 2020/2092)**
    - Reaktion auf das Versagen der anderen Mittel, vom EuGH als rechtmäßig bestätigt (Rs. C-156/21)
    - allgemeine *Zurückhaltung finanzieller Mittel* bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit
    - auch im großen Rahmen, daher *erhebliche wirtschaftliche Zwangswirkung*
      - führte bei erster Anwendung gegen Ungarn 2022 bereits im Vorfeld zu einem gewissen, wenn auch unzureichenden Einlenken
    - aber *nur zum Schutz des Haushalts (der finanziellen Interessen) der Union*
      - nur bei "hinreichend unmittelbarer" Beeinträchtigung oder ernsthafter Bedrohung der Beeinträchtigung (Art. 4 I)
  5. **Ausschluss aus der Union**
    - nur subsidiär, nachdem Artikel-7-Verfahren durchgeführt aber erfolglos geblieben ist
      - a) Keine Ausschlusskompetenz der Union
      - b) Ausschluss durch die anderen Mitgliedstaaten nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK)
        - durch einseitige Beendigung des Vertragsverhältnisses aus den Gründungsverträgen/dem Beitrittsvertrag durch *alle* anderen Mitgliedstaaten
          - aa) Ausschluss unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* (Art. 62 WVRK)
            - Respekt der gemeinsamen Grundwerte "essential basis" der vertraglichen Bindung gegenüber dem Mitgliedstaat
          - bb) Ausschluss wegen erheblicher Vertragsverletzung [material breach] (Art. 60 II lit. a WVRK)
            - hier: von Art. 2 EUV
  6. **Aufhebung des Beitrittskandidatenstatus**
    - im Falle von Beitrittskandidaten, die sich ersichtlich von den europäischen Grundwerten abwenden
    - notwendiges Signal, um *Glaubwürdigkeit der Union als Wertegemeinschaft* zu wahren und Erosion der europäischen Grundwerte im gesamteuropäischen Raum entgegenzuwirken
    - die *versäumte Beendigung der Beitrittsprozesse der Türkei und Serbiens*
      - Zweckentfremdung der Erweiterungspolitik für geopolitische Zwecke
      - Türkei bleibt Kandidat trotz zunehmend totalitärer Herrschaft Erdogans (seit 2013) und militärischer Drohungen gegen den Mitgliedstaat Griechenland (2022)
      - Serbien bleibt Kandidat trotz Unterstützung von Terroristen und militärischer Bedrohung des Kosovo (2023)
      - ist das Bekenntnis der Union zu den Grundwerten angesichts solcher Beitrittskandidaten noch glaubwürdig?
  7. **Wirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen über den Ausschluss hinaus (Art. 215 AEUV)**

## V. Was nun? Gedanken über mögliche und unmögliche Schritte

1. **Wünschenswert aber unrealistisch: Verankerung wirksamerer Mittel zur Verteidigung der europäischen Grundwerte in den Gründungsverträgen**
  - z.B. ein *reformiertes, praktikables Artikel-7-Verfahren* oder ein Arsenal abgestufter Sanktionsbefugnisse der Kommission
  - z.B. eine Regelungs- und Überwachungskompetenz der Union für *Mindeststandards zur Sicherung der Freiheit und des Pluralismus der Medien* und der freien Betätigung der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten
  - wegen des Einstimmigkeitserfordernisses für Vertragsänderungen (Art. 48 IV EUV) nicht mehr zu erreichen
2. **Wichtig: Öffentliche Bewusstseinsbildung**
  - darüber, dass Union und Mitgliedstaaten bisher bei der Verteidigung der europ. Grundwerte weitgehend versagt haben
  - darüber, dass die freiheitlich-demokratisch-rechtsstaatl. Ordnung in Europa bereits allgemein gefährdet ist, leicht in weiteren Mitgliedstaaten kippen kann und dann kaum noch effektiv zu verteidigen sein wird
  - darüber, dass politische Kräfte, welche den Umbau demokratischer in autoritäre Systeme aggressiv-kämpferisch vorantreiben, *nicht der politische Gegner sondern der Feind* sind
  - auch gezielte Ansprache der Bürger der bereits gefährdeten Mitgliedstaaten, auch transnational durch die Regierungen und Organisationen der anderen Mitgliedstaaten
3. **Wiederbelebung des Konzepts der wehrhaften Demokratie**
  - auf allen Ebenen
  - unter besonderer Berücksichtigung der neuen Gefahren für die Demokratie in der Ära der Digitalisierung
4. **Einseitige Aussetzung der Verträge durch eigenen Staat im Verhältnis zu autoritären Mitgliedstaaten**
  - auch gezielte Beschränkung der Grundfreiheiten ihrer Bürger, um politischen Druck auszuüben
  - wohl nicht mit Unionsrecht und WVRK vereinbar; Vertragsverletzungsverfahren würde aber EuGH die Möglichkeit eröffnen, sich umfassend mit der Problematik zu befassen und mögliche rechtliche Lösungen aufzuzeigen
  - kann für Deutschland *als letztes Mittel vor dem eigenen Austritt* in Betracht kommen, weil eine Union, die autoritäre Mitgliedstaaten duldet, nicht mehr den Anforderungen des Art. 23 I S. 1 GG für eine Beteiligung Deutschlands entspricht

5. Letzter Ausweg: Austritt der verbliebenen freiheitlich-demokratisch-rechtsstaatlichen Mitgliedstaaten und Gründung einer neuen, besser abgesicherten Union
  - kann im Falle des "Umkippens" weiterer Mitgliedstaaten ernsthaft in Betracht kommen
  - schon die Drohung damit könnte in den nicht beteiligten Mitgliedstaaten einiges bewirken...

## VI. Schlussbetrachtung

- ein ernsthafter Grundwerte-Konflikt, bei dem die Union zerbrechen oder Mitgliedstaaten verlieren kann, ist angesichts der auch globalen Krise der westlichen Demokratie auf Dauer kaum vermeidbar
- erst wenn die Union einen solchen Konflikt überstanden und einen Angriff auf die Grundwerte in Art. 2 EUV unter Opfern energisch und erfolgreich abgewehrt hat, lässt sich sicher feststellen, ob die Union und ihre Mitgliedstaaten tatsächlich diesen Werten verpflichtet sind

## Vertiefungshinweis

*Baade, Björnstjern*: Die Rechtsunion und der Konditionalitätsmechanismus, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 143, 2022, [www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner\\_online\\_beitraege/Paper143-Baade/BOB143.pdf](http://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper143-Baade/BOB143.pdf)

*Blanke, Hermann-Josef*: Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher - Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, *Europarecht* 2023, S. 54 ff.

*Bos, Ellen*: Europäische Werteordnung und die Krise der Rechtsstaatlichkeit in der EU: Herausforderungen und Perspektiven, in: Philipp Gieg; Timo Lowinger; Manuel Pietzko u.a. (Hrsg.), *Jenseits der Krisen: Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, 2023, S. 285 ff.

*Bugarič, Bojan*: Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism, *I\*CON* 17 (2019) Nr. 2, S. 597 ff., <https://doi.org/10.1093/icon/moz032>

*Castillo-Ortiz, Pablo*: The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe, *European Constitutional Law Review* 15 (2019), S. 48 ff., <https://doi.org/10.1017/S1574019619000026>

*Franzius, Claudius*: Der Kampf um die Demokratie in Polen und Ungarn, *Die öffentliche Verwaltung* 2018, S. 381 ff.

*Hofmann, Rainer; Heger, Alexander*: Instrumente zum Schutz der Werteunion, *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2021, S. 340 ff.

*Nettesheim, Martin*: Die "Werte der Union": Legitimitätsstiftung, Einheitsbildung, Föderalisierung, *Europarecht* 2022, S. 525 ff.

*Neisser, Heinrich*: Der Kampf um den europäischen Rechtsstaat - Die Rechtsstaatlichkeit als europäisches Konfliktthema, in: Florian Heindler; Katharina Huber; Judith Schacherreiter (Hrsg.), *Liber Amicorum Bea Verschraegen*, 2023, S. 185 ff.

*Priebus, Sonja; Anders, Lisa H.*: Rechtliche Lösungen für politische Konflikte? Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, *Integration* 2/2020, S. 122 ff.

*Schmitz, Thomas*: Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatstheoretischen Implikationen, 2001, insbes. S. 274 ff., 301 ff.

*Schroeder, Werner*: Die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit durch die Europäische Union, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2023, S. 55 ff.

*Sedmak, Clemens (Hrsg.)*: Grundwerte Europas: Bd. 1: Solidarität. Vom Wert der Gemeinschaft, 2010; Bd. 2: Freiheit. Vom Werte der Autonomie, 2012; Bd. 3: Gleichheit. Vom Wert der Nichtdiskriminierung, 2013; Bd. 4: Toleranz. Vom Wert der Vielfalt, 2015; Bd. 5: Frieden. Vom Wert der Koexistenz, 2016; Bd. 6: Menschenwürde. Vom Selbstwert des Menschen, 2017