

Donau-Institut Working Papers

Petra Lea Láncoš

Das Problem der Durchsetzung und Bestimmung Die Werte der Europäischen Union

Donau-Institut Working Paper No. 40

2014

ISSN 2063-8191

Petra Lea Láncos

*Das Problem der Durchsetzung und Bestimmung –
Die Werte der Europäischen Union*

Donau-Institut Working Paper No. 40

2014

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:

Petra Lea Láncos

Assistant professor / Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law and Political Sciences

E-Mail: lancos.petra.lea@jak.ppke.hu

© by the author

Inhalt

1. Einführung	1
2. Die historische Entwicklung der Prinzipien und Werte der Union.....	2
3. Werte und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union.....	3
3.1 Die Rolle von Werten und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union.....	5
3.2 Normativität von Werten und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union	7
4. Der Charakter, die Durchsetzung und die Bestimmung der Unionswerte	9
4.1. Artikel 2 EUV als ein Minimum der öffentlichen Ordnung	9
4.2 Der gemischte Charakter des Artikels 2 EUV.....	10
4.3 Die Möglichkeiten der Durchsetzung von Artikel 2 EUV	11
4.3.1 Möglichkeiten der richterlichen Sanktion der Verstöße gegen Artikel 2 EUV	12
4.3.2 Die politischen Sanktionsmöglichkeiten der Verstöße gegen Artikel 2 EUV: das Verfahren nach Artikel 7 EUV	14
4.4 Probleme der Bestimmung des Minimums der öffentlichen Ordnung	16
5. Zusammenfassung	18

1. Einführung*

Das ungarische Parlament hat das Gesetz Nr. CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenkommunikation vor zwei Jahren verabschiedet. Einige Beamten der Europäischen Union reagierten darauf mit der Besorgnis, dass das ungarische Medienrecht den in der Union geltenden demokratischen Erfordernissen und grundrechtlichen Standards sowie der Verhältnismäßigkeit, dem Pluralismus und der Redefreiheit entgegensteht.¹ Weitere Bedenken hinsichtlich der Medienfreiheit, der Unabhängigkeit der Medien sowie der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verantwortlichkeit der kompetenten nationalen Regelungsbehörde wurden seitens der Experten des Europarats erläutert.² Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bestimmten Werten in der Ausübung ihrer Medienkompetenzen gerecht werden müssen.

Aus diesen Werten und Prinzipien ergeben sich praktische Erfordernisse gegenüber den Mitgliedstaaten, wie diese ihre Medienlandschaft, Regelungsbehörde und einschlägige Gesetzgebung und Anwendung zu gestalten haben, wobei sie auch die Schranken der mitgliedstaatlichen Regelungsfreiheit vorgeben. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu beantworten, auf welche Weise der Inhalt dieser grundlegenden Werte und Prinzipien festgestellt werden kann, die die einzelnen Mitgliedstaaten der Union in ihren medienrechtlichen Kompetenzen binden.

Nach einer Einleitung behandelt das erste Kapitel die historische Entwicklung der primärrechtlichen Grundlagen der Unionswerte, ferner wird die Frage der inhaltlichen Entfaltung und Ausweitung der Unionsprinzipien und -Werte unter die Lupe genommen. Ziel des zweiten Kapitels ist es, zuerst allgemein und dann spezifisch auf die Unionsrechtsordnung konzentriert, die Funktionen und Normativität von Prinzipien zu beleuchten. Im dritten Kapitel wird Artikel 2 EUV als Kern der Minimerwartungen gegenüber den Mitgliedstaaten analysiert, weiter werden die potenziellen Mechanismen der Durchsetzung dieser Werte gegenüber den Mitgliedstaaten untersucht sowie die Chancen der tatsächlichen Einsetzung solcher Mechanismen. Zum Abschluss wird die Problematik der Definierbarkeit des Inhalts des Artikels 2 EUV und die Greifbarkeit der gegenüber den Mitgliedstaaten formulierten Erwartungen angesprochen.

* Die Autorin wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

* Für die redaktionelle Unterstützung bin ich Klára Peer und Dóra Görög sehr dankbar.

¹ 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. Brüssel, 15.10.2003. COM(2003) 606 final; 3.

² Siehe z.B. Kroes, Neelie (2011): Hungary's new media law: Speech 11/6 vom 11/01/2011, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-6_en.htm.

2. Die historische Entwicklung der Prinzipien und Werte der Union

Die Wurzeln der Regelung der Pressefreiheit liegen in den nationalen Rechtsordnungen: „[der Status der Mediendienstleister] und jede Erscheinung der Redefreiheit (...) wurde in den nationalen Verfassungen geregelt. Die europäische Rechtsordnung darf diese historischen und rechtlichen Schranken im Bereich der Medien nicht vollkommen außer Acht lassen, daher trägt das europäische Medienrecht notwendigerweise die einzelnen nationalen Besonderheiten in sich.“³ Diese nationalen Spezifitäten haben sich aber nicht isoliert ausgeformt; insbesondere von der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden auf dem Kontinent Kooperationsformen geschaffen (Europarat, OECD, Europäische Gemeinschaften), die zur Konvergenz der Rechtssysteme der teilnehmenden Staaten beigetragen haben. Parallel zu der schrittweise verwirklichten menschenrechtlichen Annäherung der in der europäischen Integration teilnehmenden Staaten, wurde in den 80er Jahren auch die gemeinschaftliche Regelung der grenzüberschreitenden Radio- und Fernsehdienstleistungen auf die Tagesordnung gesetzt.⁴ Da sich das Grundrechtsschutzsystem der Gemeinschaft erst in seiner richterlichen Ausformung befand und da es damals noch keinen gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtskatalog gab, hat der erste medienrechtliche Meilenstein der Gemeinschaft, die Richtlinie über das grenzüberschreitende Fernsehen,⁵ als grundrechtliche Schranke der Medieninhalte noch an die Europäische Menschenrechtskonvention verwiesen.⁶

Der Vertrag von Maastricht aus 1992 hat zunächst nur den Mitgliedstaaten gegenüber grundlegende Erwartungen festgelegt,⁷ wobei die tatsächliche Wende mit dem Vertrag von Amsterdam vervollständigt wurde. Denn die in Artikel 6 EUV festgelegten Prinzipien wurden nunmehr grundlegende Prinzipien der neuen Verfassungsordnung der Union: „Now not only a restrictive, but also a constitutive European constitutionalism has found its recognition in positive law.“⁸

³ Siehe: Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media, 11/05/2012, 5.

⁴ Dommering, Egbert (2012): European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, in: Castendyk, Oliver/ Dommering, Egbert/ Scheuer, Alexander (Hrsg.): European Media Law, Wolters Kluwer 12.

⁵ Ebenda.

⁶ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit.

⁷ Dommering, E. (Anm. 4) 12.

⁸ Bogdandy, A.v. (2007): A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle, in: Beate Kohler- Koch, Berthold Rittberger: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Rowman & Littlefield, 34.

⁹ Bogdandy, A.v. (2009): Founding Principles, in: Armin von Bogdandy, Jürgen Bast (Hrsg): Principles of European Constitutional Law, Hart 22.

Der Vertrag von Lissabon ist ein weiterer Wendepunkt der europäischen Integration, denn die mit dem Vertrag von Maastricht lancierte politische Union wurde nun mit der Aneignung der Rechtspersönlichkeit abgerundet. Nach fast zehn Jahren Wartezeit wurde mit der Vertragsänderung von Lissabon auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu einer verbindlichen Rechtsquelle. Die Charta kodifiziert die grundrechtsbezogene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, womit diejenigen Rechte und Prinzipien handfest geworden sind, die auch als die Ausführungen der Unionswerte angesehen werden können.⁹ Zum Abschluss werden die Grundprinzipien der Union mit der jüngsten Vertragsänderung zu Grundwerten umbenannt, wobei auch die Zahl derselben erheblich vermehrt wird. Laut Artikel 2 EUV nach dem Vertrag von Lissabon:

„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.“

3. Werte und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union¹⁰

Mit dem Beitritt Ungarns in die Europäische Union wurde unser Staat Teil eines Mehrebenensystems,¹¹ in dem die Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Rechtsprechungskompetenzen zwischen den nationalen und Unionsebenen verteilt sind. In diesem „europäischen Verfassungsraum“ bildet das Verfassungsrecht der Union eine „Teilverfassung“ neben den einzelnen mitgliedstaatlichen Verfassungen. Im Folgenden wird erforscht, worin die Rolle und die Auswirkung der in dieser „Teilverfassung“ enthaltenen Werte und Prinzipien im europäischen Verfassungsraum besteht.¹²

¹⁰ „[Diese Rechte haben] ihr früheres Schattendasein im Unionsrecht hinter sich gelassen“ Bogdandy, Armin von/ Kottmann, Matthias/ Antpöhler, Carlino/ Dickschen, Johanna/ Hentrei, Simon/ Smrkolj, Maja (2012): Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, ZaöRV, 72: 46.

¹¹ von Bogdandy –Bast (Anm. 9) Rn. 14-18.

¹² Marks, Gary/ Nielsen, François/ Ray, Leonard/ Salk, Jane (1996): Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: Marks, Gary/ Scharpf, Fritz W./ Schmitter, Phillipe C., Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Aufl. 41-42.

¹³ Bogdandy, A.v. (2009b): Grundprinzipien, in: Bogdandy, A.v./ Bast, J. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Heidelberg: Springer, 30.

Bei der Untersuchung der Rolle von Werten und Prinzipien müssen wir vorab noch beantworten, wie das Verhältnis zwischen Werten und Prinzipien in der Unionsrechtsordnung aussieht. In dieser Hinsicht bietet uns der Vertrag von Lissabon einen konzeptionellen Stützpunkt, denn mit der Vertragsänderung hat der „Unionsverfassungsgeber“¹³ die Prinzipien des ehemaligen Artikels 6 EUV im geltenden Artikel 2 EUV auf Werte umbenannt und zugleich ihren Kreis signifikant ausgedehnt, mit weiteren Werten, die die originalen Prinzipien weiter ausführen. Als Fazit können wir also feststellen, dass die Unionswerte nicht mehr als eine „Umbenennung“ der ursprünglichen Prinzipien der Union darstellen, daher hat sich der Charakter und die Rolle der neuen Werte im Vergleich zu den ehemaligen Prinzipien nicht verändert. Zugleich kann hinter dieser Umbenennung die Überlegung des Unionsverfassungsgebers stecken, diejenigen Werte, die in der Unionsrechtsordnung von herausragender Bedeutung sind, mit der abweichenden Bezeichnung auch terminologisch von den sonstigen Werten abzuheben.¹⁴

In Bezug auf die Abgrenzung von Werten und Prinzipien schreibt Armin von Bogdandy: „Der Vertrag von Lissabon erweist sich in dieser Hinsicht als problematisch. In ihm werden die Grundprinzipien der EU als Werte und damit als Ausdruck der ethischen Überzeugungen der Unionsbürger dargestellt (Artikel 2 EUV-Liss). (...) Wertediskurse haben oft eine paternalistische Dimension...“¹⁵ Obwohl der Autor die Wortwahl irreführend findet, da Werte der Ausdruck grundlegender ethischer Überzeugungen sind, müssen wir die von dem Vertrag von Lissabon eingeführten Werte in der Tat als Rechtsnormen betrachten, aufgrund ihrer Kodifikation als auch ihrer möglichen Rechtsfolgen.¹⁶

Der Vergleich des Ranges und der Durchsetzung von Werten und Prinzipien ist vielsagend. Werte sind grundlegende Prinzipien, die den kompletten Integrationsprozess durchdringen, die Union und ihre Mitgliedstaaten bei ihrer Gesetzgebung und Vollzug binden, darüber hinaus verpflichten sie sogar die Beitrittskandidaten (Artikel 49 EUV)¹⁷ und diejenigen Drittstaaten, die eine sonstige Beziehung zu der Union anstreben.¹⁸ Für die Durchsetzung derselben gegenüber den Mitgliedstaaten stehen zwei Instrumente zur Verfügung: Ein formalisiertes, politisches Instrument

¹⁴ Bogdandy, Armin von (2003): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer 413.

¹⁵ Vgl. von Bogdandy/ Bast (Anm. 9), 21.

¹⁶ Von Bogdandy (Anm. 13) 25, 58.

¹⁷ Von Bogdandy (Anm. 9), 22.

¹⁸ COM(2003) 606 final, 3.

¹⁹ Von Bogdandy et al Aufl. 2012 (Anm. 10) 67.: Konkrete Erwartungen in Zusammenhang mit der Medienfreiheit und dem Pluralismus werden in der folgenden Meldung erläutert: Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism: A free and pluralistic media to sustain European democracy (January 2013), 4.

aufgrund Artikel 7 EUV einerseits und ein Rechtsweg in Form eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH andererseits.¹⁹ Im Weiteren wird sogar ein Vorschlag vorgestellt, der die Möglichkeit der individuellen Geltendmachung von grundrechtlichen Rechtsansprüchen aufgrund des Artikels 2 EUV beschreibt. Im Vergleich hierzu sind diejenigen Prinzipien, die außerhalb der Werte von Artikel 2 EUV geregelt sind, wie z.B. dass die Union in Pflicht nehmende Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 Absatz 3 EUV) oder das die Mitgliedstaaten bindende Loyalitätsprinzip (Artikel 4 Absatz 3 EUV) können bloß im Rahmen einer Nichtigkeitsklage, bzw. eines Vertragsverletzungsverfahrens durchgesetzt werden.

Um die mögliche Auswirkung der Unionswerte und Prinzipien hinsichtlich der nationalen Gesetzgebung und Rechtspraxis festzustellen, ist die Untersuchung der Rolle (a) und Normativität (b) von Werten und Prinzipien unumgänglich.

3.1 Die Rolle von Werten und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union

In seinem neuesten Werk über die Unionsprinzipien unterscheidet von Bogdandy drei Funktionen der Prinzipien in einer Rechtsordnung: i) die Ordnungsfunktion, ii) die Funktion der Untermauerung rechtlicher Argumente, sowie iii.) die Korrektionsfunktion von Prinzipien.

i.) Ordnungsfunktion

In einer Verfassungsordnung – und die Unionsrechtsordnung ist als eine Verfassungsordnung anzusehen²⁰ – sind Prinzipien die Ecksteine, die die verfassungsrechtliche Grundlage der betreffenden Rechtsordnung ausmachen. Zugleich dienen sie als Auslegungsrahmen für sekundärrechtliche Normen, denn die Verfassung muss jede Rechtsbeziehung durchdringen, wobei die Prinzipien in der gesamten Rechtsordnung greifen. Von Bogdandy macht jedoch darauf aufmerksam, dass Prinzipien nicht dazu dienen dürfen, die Rechtsordnung zu erstarren, vielmehr haben sie einfache Ordnungs- und Fortentwicklungsfunktionen, wobei sie für die Anpassung an Veränderungen und für die Möglichkeit der Abwägung einzelner Prinzipien in konkreten Fällen angemessene konzeptionelle Offenheit beibehalten müssen.²¹

²⁰ Ladenburger, Clemens (2011): FIDE 2012 – Session on „Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions“ (Institutional Report, Brussels, 2011), in: http://www.fide2012.eu/index.php?doc_id=88,%20at%2048%20ff, 13.

²¹ Bogdandy, A.v. (Anm. 9), 27.

²² Ebenda.

ii.) Funktion der Untermauerung rechtlicher Argumente

Während die Ordnungsfunktion der Prinzipien eine Funktion ist, die die interne Dynamik der Unionsrechtsordnung bestimmt, kann vom Aspekt der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung und Rechtspraxis die zwangsläufige Begriffsoffenheit der Prinzipien ein guter Ausgangspunkt für die Beibehaltung der vielfältigen Umsetzungsformen sowie die Infragestellung der jeweiligen Auslegung der einzelnen Unionswerte sein.

Von Bogdandy schreibt: „By enlarging the argumentative budget of the legal profession, principles strengthen its autonomy vis-à-vis the legislative political institutions“,²² und zwar durch die prinzipienbedingte Auslegung der Rechtsnormen. Hiermit eröffnet sich die Möglichkeit, eine äußere Rechtsquelle in die Auslegung der von dem Gesetzgeber erlassenen Rechtstakte einzubeziehen – im Falle des europäischen Sekundärrechts bedeutet das eine Auslegung im Lichte der primärrechtlich vorgeschriebenen Prinzipien. Prinzipien dienen zuvorderst der generellen Untermauerung von rechtlichen Argumenten,²³ jedoch kommt es in der Rechtsprechung des EuGH vor, dass ein Prinzip an sich ein Rechtsargument darstellt und zum Maßstab der Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts wird.²⁴

iii.) Korrektionsfunktion

Der Text des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) listet die Werte (Prinzipien), auf die die Union gegründet ist, in zwei kurzen Sätzen und einem einzigen Artikel (Artikel 2 AEUV) auf. Die Prinzipien wurden lakonisch, *offen und allgemein* gestaltet, ohne eine nähere Begriffsbestimmung derselben anzubieten. Diese Unschärfe ist dadurch begründet, dass jegliche konkrete Auslegung derselben dazu führen könnte, dass Entscheidungen der Vergangenheit die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten beschränken könnten.²⁵ Prinzipien werden für die Dauer geschrieben: Es sind nicht die Prinzipien selbst, sondern ihre Auslegung, die den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen folgen.

Die zwangsläufig offene Formulierung der Prinzipien kann auf die Korrektionsfunktion der Prinzipien zurückgeführt werden. Von Bogdandy meint, dass Prinzipien eine Transitfunktion zwischen der Rechtsordnung und der allgemeinen Öffentlichkeit ausüben: Durch die ständige Neuauslegung der Prinzipien aufgrund der sozialen Wirklichkeit kann die Rechtsordnung durchgehend aktualisiert werden. Durch die Prinzipien können nämlich die sich ändernden

²³ Bogdandy, A.v. (Anm. 9) 17.

²⁴ Maduro, Miguel Poiares (2007): *Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism*, EJLS 2 1; 12.

²⁵ Bogdandy, A.v. (Anm. 9), 17.

²⁶ Bogdandy, A.v. (Anm. 9), 12.

gesellschaftlichen Überzeugungen und Interessen die Rechtsauslegung und Argumentation inspirieren,²⁶ mit der gesellschaftlichen Entwicklung schritthaltend.²⁷

Zugleich muss man feststellen, dass die allgemeine Formulierung der Werte auch ermöglicht, dass die Mitgliedstaaten mit den unterschiedlichsten verfassungsrechtlichen Traditionen sich mit Artikel 2 EUV identifizieren können. Mit Rücksicht auch auf Artikel 4 Absatz 2 EUV schafft also die Offenheit des Artikels 2 EUV eine Einheit zwischen den Mitgliedstaaten, ohne ihre „verfassungsrechtliche Vielfalt“, ihre nationale Identität zu gefährden.²⁸

3.2 Normativität von Werten und Prinzipien in der Rechtsordnung der Union²⁹

Sebastian Unger schreibt, dass Prinzipien nur eine „abgeschwächte Wirkungsintensität“ zukommt, so ist die öffentliche Verwaltung bloß dazu verpflichtet, dem Prinzip im Rahmen der rechtlichen und faktischen Möglichkeiten Geltung zu verschaffen.³⁰ Dazu dient laut Robert Alexy die Methode der Abwägung, allerdings mit dem Vorbehalt, dass das Prinzip soweit wie möglich zur Geltung gebracht werden muss (Optimalisierung).³¹ Im Gegensatz zu Rechtsakten, die an den Sachverhalt eine eindeutige Rechtsfolge knüpfen,³² meint Ronald Dworkin, dass ein Prinzip nur „ein Argument in eine Richtung“ anbietet, ohne eine gegebene Entscheidung vorzuschreiben.“³³

Im Gegensatz dazu lehnt András Jakab es ab, dass es zwischen Rechtsnormen und Prinzipien einen Unterschied gäbe: „wir müssen davon ausgehen, dass die sogenannten ‘Prinzipien’ die gleiche Normativität aufweisen wie Rechtsnormen (das heißt, entweder sind sie anzuwenden oder nicht; und wenn ja, dann ziehen sie konkrete Rechtsfolgen mit sich) – es ist bloß ihr Geltungsbereich, der schwer abzugrenzen ist, gerade wegen ihrer generellen und undeutlichen Formulierung.“³⁴ Laut

Bogdandy, A.v. (Anm. 9), 17-18.

²⁷ Voight, Christina (2008): *The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law*, RETFÆRD Jurist- og Økonomforbundets Forlag 31 2, Rn. 9-10 31 „Diese sichern einen rationalen und legitimen Rechtsgrund, die Rechtsstreite zu lösen, in den zunehmenden Fällen, wo die geltenden Rechtsvorschriften auf die politische, rechtliche und soziale Realität nicht mehr reagieren können.“ M. P. Maduro (Anm. 26), 11.

²⁸ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 53.

²⁹ Bogdandy, A.v. (Anm. 9), 22.

³⁰ Unger, Sebastian (2008): *Das Verfassungsprinzip der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck, 133.

³¹ Robert Alexy: *Constitutional Rights, Balancing, and Rationality*. Ratio Juris 16 (2003), 136.

³² Siehe: András Jakab (2001): *A norma szerkezetének vizsgálatá, Jogelméleti Szemle*, Aufl. 4, in: <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab8.html>.

³³ Dworkin, Ronald (1977): *Taking Rights Seriously*, zitiert von: Voight, C. (Anm. 30), 10.

³⁴ Jakab, András (2009): *Concept and Funktion of Principles A Critique of Robert Alexy* 28/08/2009, 5, in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1918421.

Jakab sind Prinzipien den Rechtsnormen auch darin ähnlich, dass es nur zwei Möglichkeiten gibt: sie werden entweder verletzt oder nicht, eine dritte Option gibt es nicht. Die Tatsache, dass die Verletzung der Prinzipien auf dem Wege der Abwägung festgestellt wird, ist bloß eine Frage der Methodologie, die an der Normativität der Prinzipien nichts ändert.³⁵ In diesem System werden Prinzipien nicht durch Optimalisierung durchgesetzt, vielmehr wird ihnen durch die Anwendung der Rechtsnormen und Prinzipien auf den konkreten Fall (richterliche Abwägung) Geltung verschafft.³⁶

Ob wir die Theorie von Alexy und Dworkin, oder die von Jakab uns eigen machen, kann man insgesamt sagen, dass Prinzipien Normativität besitzen und der umstrittene Charakter derselben nichts daran verändert, dass die Anwendung der Prinzipien in der Praxis durch Abwägung verläuft.³⁷

Welche Verpflichtungen tragen die nationalen Gesetzgeber aufgrund der Unionsprinzipien? Der Gesetzgeber kann die Geltung der einschlägigen Prinzipien nur im Interesse des Erreichens von angemessenen, „legitimen“ Zielen einschränken. Aus seiner Rechtsprechung geht es hervor, dass der EuGH unter anderem die Legitimität der von den Mitgliedstaaten verfolgten Zielsetzungen prüft, denn, ist die Zielsetzung unbegründet (z.B. rein wirtschaftliche Ziele oder Ziele, die auch ohne Einschränkung erreicht werden können), ist die nationale Maßnahme als rechtswidrig anzusehen. Zugleich ist es zu erwähnen, dass die Mitgliedstaaten für die Bestimmung ihrer politischen Ziele einen weiten Spielraum genießen³⁸ – insbesondere gilt das für die Regelung derjenigen Angelegenheiten, die weiterhin einen Teil der mitgliedstaatlichen Kompetenz bilden. Der Gesetzgeber reagiert auf ein Risiko oder gesellschaftliches Bedürfnis mit Regelung, wobei die Notwendigkeit und der Umfang der Einschränkung abgewogen und festgelegt werden. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die erlassenen Rechtsakte verhältnismäßig zu gestalten; nach Alexys Ansatz heißt das: die einschlägigen Prinzipien sollen soweit wie möglich im Rahmen der Einschränkungen durchgesetzt werden, oder laut Jakab: die Einschränkung soll rechtmäßig sein.

Während der Unionsgesetzgeber die europäischen Werte und Prinzipien beachten muss, wird der nationale Gesetzgeber zweifach in Pflicht genommen. Bei der Durchführung des Unionsrechts wird nämlich der nationale Gesetzgeber nicht nur durch die Unionswerte gebunden, sondern auch durch die in den nationalen Verfassungen festgelegten Prinzipien. Letzteres wurde auch im Urteil des

³⁵ Jakab, A. (Anm. 38), 6.

³⁶ Ebenda.

³⁷ Die oben erwähnte abstrakte Frage wurde im Rahmen der FIDE 2011 Konferenz im Zusammenhang mit der Grundrechtecharta analysiert. Ladenburger, C. (Anm. 19), 31-33.

³⁸ Schindler, RS (v.24.3.1994; RS 275/92), Rn. 61.

Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Haftbefehl deutlich.³⁹ In diesem Urteil erklärt das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber im Lichte der Verfassungsprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und des Vertrauensschutzes verpflichtet ist, den Rahmenbeschluss über den europäischen Haftbefehl „schonend“, das heißt verhältnismäßig umzusetzen. Demnach verpflichten die genannten Prinzipien des Grundgesetzes den Gesetzgeber dazu, den vom europäischen Recht gebotenen Handlungsspielraum maximal auszunutzen.⁴⁰

4. Der Charakter, die Durchsetzung und die Bestimmung der Unionswerte

4.1. Artikel 2 EUV als ein Minimum der öffentlichen Ordnung

Welche Rolle spielen die Werte der Union im Bereich des Medienrechts? Wie es bei den Funktionen der Werte bereits beschrieben worden ist, bilden die Unionswerte die Grundlage und Rahmen der Auslegung des europäischen Medienrechts. Diese Aussage ist jedoch nicht vollständig. Laut von Bogdandy et al beinhaltet der die Unionswerte auflistende Artikel 2 EUV „common standards inter alia on the respect for human rights and democracy for *all* public authority in the European legal area – for the Union as well as for the Member States. In this sense, Art 2 TEU contains an *ordre public* element for the Union and its Member States.“⁴¹ Nach INGOLF PERNICE wird die „minimale Verfassungshomogenität“ der Mitgliedstaaten hergestellt, wobei zugleich die europäischen Schranken der mitgliedstaatlichen Verfassungsautonomie vorgegeben werden.⁴²

Demzufolge sind die in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Werte auch bei der Ausübung der mitgliedstaatlichen, medienrechtlichen Kompetenzen maßgebend. Hiermit durchbrechen die Unionswerte den traditionellen Dualismus der Sachverhalte, wo das Unionsrecht vollzogen wird und derjenigen, wo rein mitgliedstaatliche Sachverhalte betroffen sind; zugleich sind die Autoren der Meinung, dass sich der vom Artikel 2 EUV garantierte Standard bezüglich der Ausübung von mitgliedstaatlichen Kompetenzen weniger streng erweist, als in den Fällen der Durchführung des Unionsrechts. Von Bogdandy et al zeigen darauf hin, dass obschon nach Artikel 51 Absatz 1 der Grundrechtecharta die Vorschriften der Charta nur bei der Vollziehung des Unionsrechts

³⁹ BVerfG, 2 BvR 2236/04.

⁴⁰ BVerfG, 2 BvR 2236/04. Rn. 80.

⁴¹ Bogdandy, Armin von/ Antpöhler, Carlino/ Dickschen, Johanna/ Hentrei, Simon/ Kottman, Matthias/ Smrkolj, Maja (2011): Opinion on the Compatibility of the Hungarian Media Acts with the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 19/04/2011.

⁴² Pernice, Ingolf (1999): Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, Common Market Law Review, 36, 726.

maßgebend sind, macht die Charta zugleich auch den Inhalt der Grundrechte nach Artikel 2 EUV sichtbar.⁴³ Dementsprechend sind zwei Fälle zu unterscheiden: Fälle des Vollzugs des Unionsrechts durch die Union oder die Mitgliedstaaten, wobei die Vorschriften der Grundrechtecharta völlig anzuwenden sind, sowie die Fälle der Ausübung der nationalen Kompetenzen (rein mitgliedstaatliche Sachverhalte miteinbegriffen⁴⁴), auf die die nationalen Verfassungsvorschriften, sowie die EMRK anzuwenden sind. Zugleich ist das in Artikel 2 EUV beinhaltete öffentlich-rechtliche Minimum auf beide Fallgruppen maßgebend, der Inhalt derselben wird wiederum von der Grundrechtecharta greifbar gemacht.

Demzufolge müssen wir aber feststellen, dass Artikel 2 EUV hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Kompetenzen praktisch den Maßstab der Grundrechtecharta „zurückschmuggelt“, wenn auch in einer weniger strengen Form.⁴⁵ Das Ergebnis: ein unklares öffentlich-rechtliches Minimum.

4.2 Der gemischte Charakter des Artikels 2 EUV

Problematisch ist auch der gemischte Charakter der Unionswerte. Einzelne Werte (Prinzipien) entsprechen nämlich bestimmten Garantien der Grundrechtecharta (z.B. die Achtung der menschlichen Würde), wobei andere Werte einen Querschnittscharakter aufweisen, und mit mehreren Grundrechten in Zusammenhang gebracht werden können (z.B. Freiheit), oder sogar darüber hinaus weisen (z.B. Demokratie). Die Verortung der Grundrechte im Bereich der Werte (frühere Prinzipien) spiegelt eine hochspannende Tendenz wider, die sich nicht auf das Unionsrecht beschränkt. In seiner Analyse des *Lüth* Urteils des Bundesverfassungsgerichts zeigt Alexy auf eine ähnliche Tendenz.⁴⁶ Dies wiederum bedeutet, dass „the values or principles found in the constitutional rights apply not only to the relation between the citizen and the state but, well beyond that, ‘to all areas of law’. Thanks to this, a ‘radiating’ effect of constitutional rights over the entire legal system is brought about. Constitutional rights become ubiquitous.“⁴⁷

Zur gleichen Zeit können wir aber nicht von einer „Vergrundrechtlichung“ der Verfassungsprinzipien sprechen: von der Verletzung dieser Prinzipien entspringen keine subjektiven Rechte der Betroffenen. „Subjektive Rechte etwa auf ‘Demokratie’ oder ‘Rechtsstaatlichkeit’ sind jedoch

⁴³ Bogdandy, A.v. (Anm. 45), 20.

⁴⁴ Bogdandy, A.v. (Anm.10), 48.

⁴⁵ Léteznek egyetemes emberi jogi standardok, amelyeket mindenképpen be kell tartani – Armin von Bogdandy német európa-jogász professzorral Halmai Gábor és Salát Orsolya beszélget. *Fundamentum* 2 (2011), 43.

⁴⁶ R. Alexy (Anm. 34), 133.

⁴⁷ Ebenda; Maduro, M. P. (Anm. 26), 11.

schwer zu begründen, wie die Kritik am Ansatz des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat. Auf europäischer Ebene scheint jedenfalls die Zeit noch nicht reif für einen solchen Schritt, bedenkt man, dass es keine entsprechende Rechtsprechung des EuGH gibt.⁴⁸ Diese Annäherungsweise entspricht auch der rechtswissenschaftlichen Grundeinstellung über das Abgrenzen von Rechten und Prinzipien: im Gegensatz zu den in der Charta enthaltenen subjektiven Rechten, haben Prinzipien keine unmittelbare Wirkung, allein auf diese Quellen kann man sich vor mitgliedstaatlichen Gerichten nicht berufen.⁴⁹

Der gemischte Charakter des Artikels 2 EUV und die Parallelität der Grundrechte und Verfassungsprinzipien hat zur Folge, dass die Durchsetzung derselben auf unterschiedliche Weise erfolgt. Als Instrument zur Durchsetzung von Artikel 2 EUV schlagen von Bogdandy et al das sogenannte „umgekehrte Solange“ Verfahren vor, wobei der Fokus auf einen engeren Bereich des öffentlich-rechtlichen Minimums gesetzt wird: die Geltendmachung des grundrechtlichen Minimums. Für die Durchsetzung der Verfassungsprinzipien gelten ausschließlich die in den Gründungsverträgen enthaltenen Verfahren. Damit spalten die Autoren Artikel 2 EUV in zwei: auf Grundrechte und „sonstige Verfassungsprinzipien“. Die Verletzung der Verfassungsprinzipien geht nicht mit einer Grundrechtsverletzung einher, vielmehr bedeutet es die Verletzung konkreter Unionswerte.

4.3 Die Möglichkeiten der Durchsetzung von Artikel 2 EUV

Aus den obigen Ausführungen zu Artikel 2 EUV ergibt sich, dass die Durchsetzung des grundrechtlichen Minimums im engeren Sinne und des – die Verfassungsprinzipien umfassenden – öffentlich-rechtlichen Minimums im weiteren Sinne unterschiedlich sanktioniert wird. Auch mit Blick auf das von Bogdandy et al. vorgeschlagene „umgekehrte Solange-Verfahren“ können wir Folgendes feststellen. Zur Durchsetzung des in Artikel 2 EUV enthaltenen grundrechtlichen Minimums sind die mitgliedstaatlichen Gerichte aufgrund privater Klagen, während der Europäische Gerichtshof im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (gerichtlicher Weg) befugt, ferner steht die Möglichkeit der politischen Sanktionierung nach Artikel 7 EUV offen (politischer Weg).⁵⁰ Im Vergleich dazu kann die Achtung der Unionswerte, d.h. des öffentlich-rechtlichen Minimums nicht im Rahmen der privaten Rechtsdurchsetzung gesichert werden, für diese Fälle wird der gerichtliche Weg vor dem EuGH und das politische Verfahren nach Artikel 7 EUV vorgesehen. Im

⁴⁸ Bogdandy, A.v. (Anm.10), 60.

⁴⁹ Ladenburger, C. (Anm.20), 33.

⁵⁰ COM(2003) 606 final, 6.

Folgendes wird ein Überblick über die Durchsetzung des Artikels 2 EUV gegenüber den Mitgliedstaaten gegeben.

4.3.1 Möglichkeiten der richterlichen Sanktion der Verstöße gegen Artikel 2 EUV

a) Die Durchsetzung des grundrechtlichen Minimums: Verfahren vor dem mitgliedstaatlichen Gericht

Was die Durchsetzung der in Artikel 2 EUV enthaltenen, grundrechtlichen Erwartungen gegenüber den Mitgliedstaaten angeht, kann laut von Bogdandy die Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Analogie dienen, diesmal jedoch in Form eines „umgekehrten Solange-Verfahrens“. Grundlage der Analogie ist, dass das öffentlich-rechtliche Minimum des Artikels 2 EUV in Verbindung mit Artikel 7 EUV *nur die schwerwiegende Verletzung der Unionswerte sanktioniert*. Laut den Autoren also, „Solange die Mitgliedstaaten den durch Art. 2 EUV geschützten Wesensgehalt der Grundrechte gewährleisten, bleiben sie außerhalb des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta autonom“. ⁵¹ Diese Selbständigkeit bedeutet, dass für die Fälle von diejenigen mitgliedstaatlichen Grundrechtsverletzungen, die als rein mitgliedstaatliche Sachverhalte eingestuft werden können, lediglich die nationale Verfassung, sowie die EMRK maßgeblich sind. ⁵²

Im Sinne der von von Bogdandy et al vorgeschlagenen, umgekehrten Solange-Doktrin, sind für die Fälle der schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte zuvörderst die nationalen Gerichte befugt, vorzugehen. ⁵³ Für die Anwendung der Doktrin müssen wir aber zuerst bestimmen, was wir genau unter der schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte verstehen, bzw. worauf sich bei rein mitgliedstaatlichen Sachverhalten die Klagebefugnis der Unionsbürger vor den nationalen Gerichten gründet. Im Rahmen der umgekehrten Solange-Doktrin besteht die Vermutung, dass die Mitgliedstaaten das unter Artikel 2 EUV vorgesehene Minimum des Grundrechtsschutzes garantieren. Um gegen mitgliedstaatliche Grundrechtsverletzungen in rein mitgliedstaatlichen Sachverhalten mit Berufung auf Unionsrecht vorgehen zu können, muss der Kläger im Sinne der umgekehrten Solange-Doktrin die bestehende Vermutung der mitgliedstaatlichen Garantie des Grundrechtsminimums widerlegen, sowie die *schwerwiegende Verletzung der Unionswerte (Grundrechte)* seitens des gegebenen Mitgliedstaats beweisen können. Worin liegt aber die schwerwiegende Verletzung der Unionswerte?

⁵¹ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 46.

⁵² Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 65.

⁵³ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 46.

Pernice schreibt, dass die gemeinsamen Werte „offer a reciprocal assurance to the European citizens for the respect of these basic values upon which they agree, at both European and national levels.“⁵⁴ Dies bildet die Grundlage für die Vermutung, dass die Mitgliedstaaten das Grundrechtsminimum des Artikels 2 EUV garantieren. Solange die Mitgliedstaaten also den *Wesensgehalt* der Rechte der Unionsbürger garantieren, meinen von Bogdandy et al, kann man nicht von der schwerwiegenden Verletzung der Unionsrechte sprechen. Kann jedoch ein Unionsbürger, der einen Grundrechtsverstoß erlitten hat, vor dem nationalen Gericht beweisen, dass der Mitgliedstaat den Wesensgehalt der Grundrechte nicht garantiert, z.B. ein rechtskräftiges Urteil des Europäischen Gerichtshofs der Menschenrechte nicht umsetzt,⁵⁵ oder ein nationales Gericht in einem solchen Fall einschüchtert oder umgeht,⁵⁶ öffnet sich der Weg für den Beschwerdeführer, das unter Artikel 2 EUV garantierte Grundrechtsminimum vor dem mitgliedstaatlichen Gericht geltend zu machen. Wird nämlich die Vermutung der Garantie des Grundrechtsminimums widerlegt, „können mitgliedstaatliche Gerichte die Wesensgehalte der unionsrechtlichen Grundrechte gegen jegliche mitgliedstaatliche Maßnahme durchsetzen, worauf der Einzelne aufgrund seines Unionsbürgerstatus ein einklagbares Recht hat.“⁵⁷

Worauf gründet sich die Klagebefugnis der Unionsbürger wenn sie sich auf Unionsrecht berufen? In der Rechtssache *Grzelczyk* hat der EuGH erklärt, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein.“⁵⁸

Die grundlegende Vorschrift über den Status der Unionsbürger befindet sich seit der Vertragsänderung von Lissabon in Artikel 20 AEUV. In Bezug auf den gemeinsamen Status der Unionsbürger hat der Europäische Gerichtshof im Ruiz Zambrano Urteil bekräftigt: es stehen „Artikel 20 AEUV nationale Maßnahmen entgegen, die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird.“⁵⁹ Die Missachtung des grundrechtlichen Minimums von Artikel 2 EUV, d.h. die Verletzung des Wesensgehalts der Grundrechte verwehrt Unionsbürgern den tatsächlichen Genuss des Kernbestands der Rechte, die den Unionsbürgern aufgrund ihres gemeinsamen Status zustehen,⁶⁰ daher kann sich der vom Grundrechtsverstoß betroffene Unionsbürger vor dem

⁵⁴ Pernice, I. (Anm. 46), 726; COM(2003) 606 final, 3.

⁵⁵ Vgl. COM(2003) 606 final, 8.

⁵⁶ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 72.

⁵⁷ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 49.

⁵⁸ *Grzelczyk*, RS (v.20.09.2001; RS 184/99), Rn. 31.

⁵⁹ *Zambrano*, RS Ruiz (v.08.03.2011; RS 34/09), Rn. 42. A.v. Bogdandy (Anm. 10) 65; Ladenburger (Anm. 20), 16.

⁶⁰ Vgl. COM(2003) 606 final, 5.

nationalen Gericht auf Artikel 20 AEUV, und in Verbindung damit, auf Artikel 2 EUV berufen, um seine Grundrechte gegenüber dem Mitgliedstaat geltend zu machen. Mitgliedstaatliche Gerichte können ihrerseits im Zuge des Gerichtsverfahrens im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens Fragen an den EuGH stellen, um die einheitliche Auslegung und Anwendung des grundrechtlichen Minimums von Artikel 2 EUV zu klären.⁶¹

b) Die Durchsetzung des öffentlich-rechtlichen Minimums: Verfahren vor dem EuGH

Für die Bestimmung des von den Mitgliedstaaten erwarteten öffentlich-rechtlichen Minimums könnte die einschlägige Rechtsprechung des EuGH orientierend sein – bislang gibt es aber keinen Urteil, der auf Artikel 2 EUV gegründet worden wäre. Es scheint, die Europäische Kommission verzichtet darauf, Mitgliedstaaten für ihre Grundrechtsverstöße vor dem Europäischen Gerichtshof zur Rechenschaft zu ziehen in Fällen, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Grundrechtecharta liegen,⁶² obwohl der Gründungsvertrag die Gerichtsbarkeit des EuGH über Artikel 2 EUV nirgends ausschließt. Artikel 2 EUV bildet genauso Teil der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs, wie die übrigen Vorschriften der Gründungsverträge.⁶³

4.3.2 Die politischen Sanktionsmöglichkeiten der Verstöße gegen Artikel 2 EUV: das Verfahren nach Artikel 7 EUV

Zwar wird das Verfahren nach Artikel 7 EUV im Gründungsvertrag im Detail geregelt, für die „Aktivierung“ desselben jedoch sieht er sehr unklare Bedingungen vor. Die Hauptfrage in der Durchsetzung des öffentlich-rechtlichen Minimums im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 EUV ist die Bestimmung der „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Unionswerte“. Laut Mitteilung der Europäischen Kommission bezüglich der Anwendung von Artikel 7 EUV können für die Bestimmung solch eines Verstoßes der Artikel 6 der Charta der Vereinten Nationen sowie Artikel 8 der Satzung des Europarats von Hilfe sein.⁶⁴ Zugleich schweigt die Kommission darüber, wie die zitierten Artikel und ihre ähnlich offenen Formulierungen bei der Bestimmung der konkreten Bedeutung der „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ von Hilfe sein können. Die Kommission erklärt, dass Einzelfälle der Grundrechtsverstöße das Verfahren nach Artikel 7 EUV

⁶¹ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 73.

⁶² Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 47; 54.

⁶³ Außer Artikel 24 EUV Absatz 1; Artikel 276 AEUV.

⁶⁴ COM(2003) 606 final, 6.

nicht begründen, vielmehr muss „die Dimension eines systematischen Problems“ vorliegen.⁶⁵ Was die Schwelle des Präventionsmechanismus nach Artikel 7 EUV angeht, betont die Kommission, dass hierfür die materielle Konkretisierung⁶⁶ der Gefahr der schwerwiegenden Verletzung Voraussetzung ist, z.B. in der Form einer nationalen Gesetzgebung, die die Geltung eines gemeinsamen Wertes in Frage stellt. Im Zuge der Bestimmung der schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte müssen auch Gegenstand und Folge dieser Verletzung in Betracht gezogen werden.⁶⁷ Während die schwerwiegende Verletzung eines einzigen Wertes Grund für die Auslösung des einschlägigen Verfahrens sein kann, kann die Verletzung mehrerer Werte als angemessener Beweis für die Schwere des Verstoßes dienen.⁶⁸

Für die Bestimmung des anhaltenden Charakters, d.h. des Fortbestehens der Verletzung macht die Kommission darauf aufmerksam, dass dies sich sowohl in der Dauer, als auch durch die Regelmäßigkeit oder Wiederholung der Verletzung äußern kann. Ähnlich zu der Widerlegung der umgekehrten Solange-Vermutung meint die Kommission, dass das Fortbestehen der Verletzung begründet werden kann, wenn der Mitgliedstaat von anderen völkerrechtlichen Foren (EGMR, Parlamentarische Versammlung des Europarates oder die UN-Menschenrechtskommission) für einen Verstoß schon kondemniert wurde und der Mitgliedstaat es versäumt hatte, die notwendigen Schritte für die Behebung des Verstoßes zu unternehmen.⁶⁹

Zwar ist die erwähnte Mitteilung der Kommission kein verbindliches Dokument, doch birgt es wichtige Aspekte für die eventuelle Anwendung des Artikels 7 EUV. Nichtsdestotrotz ist es unwahrscheinlich, dass das Verfahren nach Artikel 7 EUV in der nahen Zukunft eingeleitet wird – in der Tat wurde der berüchtigte Artikel noch nie angewendet. Laut von Bogdandy et al liegt das Problem aber nicht daran, dass dieses Verfahren „noch nie in der Praxis angewendet wurde. (...) Seine Ausgestaltung weckt aber bei den Mitgliedstaaten Erwartungen, dass er niemals angewendet werden wird. [Dies] birgt in der Praxis die substantielle Gefahr, zur mitgliedstaatlichen Gewohnheit gegenseitigen „Wegschauens“ zu führen.“⁷⁰

⁶⁵ COM(2003) 606 final, 8.

⁶⁶ Ebenda.

⁶⁷ COM(2003) 606 final, 9.

⁶⁸ Ebenda.

⁶⁹ Ebenda.

⁷⁰ Bogdandy, A.v. (Anm. 10), 54.

4.4 Probleme der Bestimmung des Minimums der öffentlichen Ordnung

Zweifelloos enthält Artikel 2 EUV ein öffentlich-rechtliches Minimum, das bei der Ausübung ihrer Kompetenzen sowohl die Union, als auch die Mitgliedstaaten bindet, jedoch stellen die inhaltlichen Unklarheiten und die Möglichkeit der politischen Sanktion bei der Durchsetzung des Artikels 2 EUV große Herausforderungen dar.⁷¹ Da die Vorschriften der Grundrechtecharta in rein mitgliedstaatlichen Sachverhalten unmittelbar nicht greifen, ist es schwer festzustellen, was die konkrete Verpflichtung der Mitgliedstaaten hinsichtlich des grundrechtlichen Minimums eigentlich ausmacht. Was das öffentlich-rechtliche Minimum im weiteren Sinne angeht, kann laut von Bogdandy der Vertrag über die Europäische Union orientierend sein: die Werte des Artikels 2 EUV werden durch die Vorschriften des EUV konkretisiert, wobei die abweichenden Vorschriften der AEUV eher als Ausnahmen anzusehen sind.⁷² Zugleich bietet die Durchsetzung der Charta in einer weniger strengen Form, sowie die generelle Verweisung auf die Gründungsverträge, keine handfeste Wegweisung für die Mitgliedstaaten, um die effiziente Durchsetzung des europäischen öffentlich-rechtlichen Minimums sicherzustellen.

Ein politisches Verfahren nach Artikel 7 EUV würde das Problem der Bestimmbarkeit des öffentlich-rechtlichen Minimums des Artikels 2 EUV nicht lösen. Denn gerade der politische Charakter des Verfahrens, sowie die Tatsache, dass es zu der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten gebunden ist, macht es fraglich, ob das sich im Verfahren eventuell herauskristallisierende öffentlich-rechtliche Minimum für mitgliedstaatliche Verstöße allgemein maßgeblich sein kann. Ferner sieht Artikel 7 nur eine politische Revision für die Feststellung dessen vor, ob es "in der Lage, die zur Verhängung [der Artikel 7 EUV] Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind". Als solche, beruhen sowohl die Feststellung des mitgliedstaatlichen Verstoßes, als auch die Feststellung der Änderung der jeweiligen Lage auf unklaren politischen Kriterien. Schließlich ist es problematisch, dass das Verfahren nach Artikel 7 EUV das Verfahren des Europäischen Gerichtshofes nicht ausschließt, daher besteht theoretisch die Gefahr, dass sowohl eine politische als auch eine juristische Entscheidung darüber gefällt wird, ob ein Mitgliedstaat die Werte des Artikels 2 EUV verletzt hatte.

Ein Vertragsverletzungsverfahren aufgrund Artikel 2 EUV würde zur Bestimmbarkeit des in Artikel 2 EUV enthaltenen öffentlich-rechtlichen Minimums sicherlich beitragen, aber auch eine

⁷¹ Halmai/ Salát (Anm. 48), 41-42.

⁷² Bogdandy, A.v. (2012): Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*, 16, 110.

Vorabentscheidung im Kontext der individuellen Geltendmachung des unter Artikel 2 EUV garantierten Wesens der Grundrechte vor dem nationalen Gericht. Das würde die Frage beantworten, ob die Werte des Artikels 2 EUV auch unmittelbar und selbständig gegenüber den Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können, und wenn ja, mit welchem Inhalt. In Ermangelung dessen sind sowohl die Institutionen der Union als auch die Mitgliedstaaten in einer schwierigen Lage: die Institutionen können die Unionswerte lediglich dazu benutzen, die Mitgliedstaaten unter Druck zu setzen, während die Mitgliedstaaten nicht sicher sein können, ob ihre Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis gegen die Unionswerte verstößt. Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass der richterliche Weg eingeschlagen wird, gering.

Es gibt zu denken, dass die Europäische Kommission (und die Mitgliedstaaten) bis jetzt eine strenge Zurückhaltung hinsichtlich der Initiierung von Vertragsverletzungsverfahren aufgrund Artikel 2 EUV gezeigt haben. Es ist nämlich noch nicht klar, wie weit die Gerichtsbarkeit der Union in Rechtssachen reicht, die keine grenzüberschreitenden Elemente aufweisen.⁷³ Im Ergebnis ist es fraglich, wann - wenn überhaupt - ein Vertragsverletzungsverfahren aufgrund des Artikels 2 EUV gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet wird.

Zugleich ist auch die Wahrscheinlichkeit der Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Minimums als "Nebenprodukt" der individuellen Rechtsdurchsetzung gering: es ist fraglich, ob die nationalen Gerichte und dann der zum Vorabentscheidungsverfahren ersuchte Europäische Gerichtshof die vorgeschlagene Konstruktion der Solange-Doktrin akzeptieren. Problematisch ist die Widerlegung der Vermutung, dass der Mitgliedstaat das öffentlich-rechtliche Minimum einhält. Fraglich ist, welches Gericht dazu beauftragt ist, festzustellen, dass die Vermutung erfolgreich widerlegt worden ist. Denn auf das grundrechtliche Minimum des Artikels 2 EUV in Verbindung mit Artikel 20 AEUV kann man sich vor dem mitgliedstaatlichen Gericht nur nach der Widerlegung der Vermutung berufen – dazu muss aber das mitgliedstaatliche Gericht schon im Voraus die Konturen des grundrechtlichen Minimums bestimmen können. Sollte das Vorabentscheidungsverfahren bereits auf eine Auslegungsfrage bezüglich der Widerlegung der entsprechenden Vermutung zielen, ist es weiterhin fraglich, ob der Europäische Gerichtshof der Ansicht ist, dass die Solange-Doktrin greift und seine Gerichtsbarkeit sich auf die Beantwortung solcher Vorfragen erstreckt.

Schließlich können Vorabentscheidungsverfahren zum Artikel 2 EUV auch zu einem zwiespältigen Ergebnis führen. Denn die Solange-Doktrin bezieht sich ausschließlich auf die Durchsetzung des

⁷³ Ladenburger, C. (Anm. 20), 11-13.

grundrechtlichen Minimums, und als solche, trägt sie nicht zu der Bestimmbarkeit der Verfassungswerte, das heißt des öffentlich-rechtlichen Minimums des Artikels 2 EUV bei.

5. Zusammenfassung

Die Werte (Prinzipien) des Artikels 2 EUV sind ohne Zweifel normative Bestimmungen, die die Union und ihre Mitgliedstaaten binden. Die offene, generelle Formulierung dieser Vorschrift macht es möglich, das sich Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Verfassungstraditionen damit identifizieren können – jedoch können die Werte gerade dann schwer „eingesetzt“ werden, wenn ein Mitgliedstaat von dem gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Minimum abweicht. Denn für die Durchsetzung des öffentlich-rechtlichen Minimums stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung – aufgrund des Präventivmechanismus des Artikels 7 EUV, der Gerichtsbarkeit des EuGH oder der vorgeschlagenen, umgekehrten Solange-Doktrin -, allerdings ist es weiterhin fraglich, ob diese Instrumente gegen die Mitgliedstaaten tatsächlich eingesetzt werden. In Ermangelung dessen können wir nicht mit Sicherheit erfassen, worin das öffentlich-rechtliche Minimum des Artikels 2 EUV liegt und wo genau die Grenze der autonomen Ausübung der mitgliedstaatlichen Kompetenzen liegt.

Donau-Institut Working Papers
ISSN 2063-8191

Kopien können bestellt werden bei:

Universitätsbibliothek
Andrássy Universität Budapest
PF 1422
1464 Budapest
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.