

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIX
§ 1 Rechtsstaatskrise und Krisenresilienz	1
<i>A. Der europäische Rechtsstaat in der Krise</i>	2
<i>B. Die Krisenresilienz der EU als Chance</i>	3
§ 2 Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit finanziellen Sanktionen	5
<i>A. Die grundlegende Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit</i>	5
<i>B. Diskutierte Reformen bestehender Sanktionsmechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit</i>	44
<i>C. Die ESIF als Teil eines Sanktionsmechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit</i>	61
<i>D. Maßstäbe für den neuen ESIF-Sanktionsmechanismus</i>	89
§ 3 Der ESIF-Sanktionsmechanismus im Kompetenz- und Sanktionssystem der EU	93
<i>A. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Primärrecht</i> ...	93
<i>B. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht</i>	97
<i>C. Vereinbarkeit des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus mit bestehenden Sanktionsmechanismen</i>	126
<i>D. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht: Zwischenfazit</i>	132

§ 4 Die Ausgestaltung des ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht	135
A. <i>Definition der sanktionsbewehrten Mindeststandards und Anforderungen an ihre Verletzung</i>	135
B. <i>Die Überwachung der rechtsstaatlichen Mindeststandards</i>	175
C. <i>Die Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens und beteiligte EU-Organen</i>	191
D. <i>Rechtsfolgen des Sanktionsbeschlusses</i>	217
E. <i>Spiegelbildlichkeit des Aufhebungsbeschlusses</i>	236
F. <i>Rechtsschutz der Mitgliedstaaten durch Nichtigkeitsklage</i>	238
G. <i>Konsequenzen der Kompetenzgrundlage und politischer Erwägungen: Zwischenfazit</i>	240
§ 5 Der Beitrag der ESIF zur Lösung der Rechtsstaatskrise: Thesen	243
§ 6 English summary	247
Literaturverzeichnis	251
Sachregister	279

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
§ 1 Rechtsstaatskrise und Krisenresilienz	1
<i>A. Der europäische Rechtsstaat in der Krise</i>	2
<i>B. Die Krisenresilienz der EU als Chance</i>	3
§ 2 Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit mit finanziellen Sanktionen	5
<i>A. Die grundlegende Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit</i>	5
I. Die Organisation der Judikative: Kernelement der Staatlichkeit	6
II. Die Ausgestaltung der Rechtsstaatlichkeit als unionaler Grundwert	7
1. Rechtsstaatlichkeit von Verfahren	9
a) Gewaltenteilung, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz ..	9
b) Legalitätsprinzip, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	10
c) Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Rückwirkungsverbot	11
d) Gewährung elementarer Justizgrundrechte	11
e) Grundsatz der Gleichbehandlung und Willkürverbot	12
2. Weitere materielle Aspekte der Rechtsstaatlichkeit	12
III. Die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Rechtsstaatlichkeit für die gesamte EU	13
1. Rechtsstaatlichkeit der EU	14
2. Dezentraler Vollzug unionaler Politiken	15
3. Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	16
a) Justizielle Zusammenarbeit	16
b) Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Verwaltungen	19
c) Gefahr einer Aussetzung der Zusammenarbeit wegen der Solange-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts?	20
4. Selbstverständnis und Integrationskraft der EU	22

5. Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung	23
IV. Bedeutende Konflikte der Rechtsstaatlichkeit und des Vorrangs des Unionsrechts	24
1. Ungarn: Verstöße und Verfahren	25
a) Rechtsstaatlich problematische Gesetzesänderungen in Ungarn	25
b) Art. 7-Verfahren gegen Ungarn	29
c) Vertragsverletzungsverfahren wegen Rechtsstaatsdefiziten gegen Ungarn	30
2. Polen: Verstöße und Verfahren	31
a) Rechtsstaatlich problematische Gesetzesänderungen in Polen	31
b) Art. 7-Verfahren gegen Polen	35
c) Vertragsverletzungsverfahren wegen Rechtsstaatsdefiziten gegen Polen	36
3. Weitere Mitgliedstaaten	38
V. Bedürfnis für neue Sanktionsmöglichkeiten	42
<i>B. Diskutierte Reformen bestehender Sanktionsmechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit</i>	<i>44</i>
I. Effektivere Anwendung und Reform des Art. 7-Verfahrens	45
1. Art. 7-Verfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig?	45
2. Schwere der Sanktion und smart sanctions	48
II. Vertragsverletzungsverfahren im Falle von Rechtsstaatsverstößen	50
1. Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsgebot (Art. 2 S. 1 EUV)	50
2. Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV)	53
3. Zusammenfassung verschiedener Verstöße in einem systemischen Vertragsverletzungsverfahren	54
III. Weitere diskutierte Lösungsansätze	57
<i>C. Die ESIF als Teil eines Sanktionsmechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit</i>	<i>61</i>
I. Die derzeitige Ausgestaltung der ESIF	61
1. Grundlagen der ESIF in EUV und AEUV	61
2. ESIF-Dachverordnung und Verordnungen der jeweiligen ESIF	62
a) Schutzziele der ESIF-Dachverordnung und der einzelnen ESIF-Verordnungen	62
aa) Einhaltung Unionsrecht nach ESIF-Dachverordnung	63
bb) Ex-ante-Konditionalitäten bzw. grundlegende Voraussetzungen	64
cc) Maßnahmen zur wirtschaftspolitischen Steuerung	65
b) Derzeitige Ausgestaltung der finanziellen Sanktionen	66
3. Partnerschaftvereinbarungen	68

4. Europäische Haushaltsordnung (EHO)	69
II. Die einzelnen ESIF und ihre wirtschaftliche Bedeutung	71
III. Perspektiven der ESIF als Sanktionsmechanismus	74
1. Das Schutzziel des neuen Sanktionsmechanismus	75
a) Schutz rechtsstaatlicher Verfahren als Ziel	75
b) Weitere diskutierte Schutzziele	76
aa) Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Koordinierung	76
bb) Solidarisches Verhalten im weiteren Sinne	78
2. Stärkung der supranationalen Ebene unter Wahrung des unionalen Gleichgewichts	79
3. Die angestrebte Bedeutung der finanziellen Sanktionen als Mittel	81
a) Der ESIF-Sanktionsmechanismus als Ausfluss bedingter Solidarität	82
b) Beeinflussung der politischen Opportunitätskosten	83
c) Stärkung der präventiven Komponente durch größeren Abschreckungseffekt	84
4. Mögliche Nachteile des ESIF-Sanktionsmechanismus	86
a) Eingeschränkte Wirksamkeit finanzieller Sanktionen	86
b) Auswirkungen auf Wirtschaftslage und Akzeptanz der EU	87
c) Diskriminierung bestimmter Mitgliedstaaten und Bevölkerungsgruppen	88
<i>D. Maßstäbe für den neuen ESIF-Sanktionsmechanismus</i>	<i>89</i>
§ 3 Der ESIF-Sanktionsmechanismus im Kompetenz- und Sanktionssystem der EU	93
<i>A. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Primärrecht</i>	<i>93</i>
I. Einschlägiges Vertragsänderungsverfahren	94
II. Inhaltliche Ausgestaltung	96
III. Politische Realität und Umsetzbarkeit	97
<i>B. Umsetzung des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht</i>	<i>97</i>
I. Kompetenzgrundlagen für den ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht	98
1. Bedeutung des Schutzziels Rechtsstaatlichkeit für die Auslegung unionaler Kompetenzen	98
2. Sanktionsmechanismus auf der Grundlage des Rechtsstaatsgebots	100
3. Sanktionsmechanismus auf der Grundlage der Bestimmungen zu den ESIF in EUV und AEUV	102
a) Sanktionsmechanismus auf der Grundlage von EFRE, Kohäsionsfonds, ESF, EMFF und ELER	102
aa) Schutzziel (umfassende) Rechtsstaatlichkeit	102

bb) Umsetzung der ESIF als Schutzziel	104
b) Sanktionsmechanismus als Ausfluss der Loyalitätspflicht	104
4. Das Haushaltsrecht als Kompetenzgrundlage	105
a) Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR)	106
b) Jährlicher Haushaltsplan	107
c) Haushaltsvorschriften	109
aa) Systematik der Haushaltsvorschriften	109
bb) Keine Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts	111
cc) Bedeutung der mitgliedstaatlichen Rechtsstaatlichkeit für den EU-Haushalt	112
dd) Sanktion bei Gefährdung des EU-Haushalts	116
d) Schutz der finanziellen Interessen der EU gemäß Art. 325 AEUV	117
5. Kompetenzergänzungsklausel und weitere Kompetenzgrundlagen	119
6. Maßstäbe für die Kompetenzgrundlage	121
II. Der Vorschlag von Kommission und Parlament	122
1. Haushaltsvorschriften als Kompetenzgrundlage	123
2. Harmonisierung der Steuerpolitik und weitere Ziele	124
III. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament	125
<i>C. Vereinbarkeit des neuen ESIF-Sanktionsmechanismus mit bestehenden Sanktionsmechanismen</i>	<i>126</i>
I. Numerus clausus der primärrechtlichen Sanktionsmechanismen	126
II. Vereinbarkeit mit Art. 7-Verfahren	127
III. Vereinbarkeit mit Vertragsverletzungsverfahren	130
IV. Vereinbarkeit mit Wirtschaftspolitik- und Defizitverfahren	131
V. Vereinbarkeit mit Kooperations- und Kontrollverfahren	131
<i>D. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht: Zwischenfazit</i>	<i>132</i>
§ 4 Die Ausgestaltung des ESIF-Sanktionsmechanismus im Sekundärrecht	135
<i>A. Definition der sanktionsbewehrten Mindeststandards und Anforderungen an ihre Verletzung</i>	<i>135</i>
I. Primärrechtliche Grenzen und Lehren aus Sanktionsmechanismen	136
1. Primärrechtliche Grenzen aus Art. 4 und 5 EUV	136
a) Die Anforderungen der gewählten Kompetenzgrundlage	136
aa) Schutz der finanziellen Interessen der EU als Ziel	136
bb) Definition in Verordnung	139
b) Das Spannungsverhältnis von nationaler Identität und loyaler Zusammenarbeit	139
aa) Die nationale Identität als Kompetenzgrenze	139

bb)	Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als Grenze der mitgliedstaatlichen Entscheidungsfreiheit	142
cc)	Die deutsche Perspektive	143
c)	Rechtsstaatliche Mindeststandards im Lichte von Verhältnismäßigkeit und praktischer Konkordanz	145
aa)	Wahrung der Verhältnismäßigkeit auch gegenüber Mitgliedstaaten	145
bb)	Verhältnismäßigkeit der Einführung des Sanktionsmechanismus	147
cc)	Praktische Konkordanz bei der Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Mindeststandards	152
2.	Lehren aus Art. 7- und Vertragsverletzungsverfahren	154
3.	Lehren aus weiterer EuGH-Rechtsprechung	156
4.	Maßstäbe für die Definition der rechtsstaatlichen Mindeststandards	157
II.	Definition der rechtsstaatlichen Mindeststandards im Vorschlag von Kommission und Parlament	158
1.	Die Definition des Rechtsstaatsprinzips in Art. 2 lit. a) des Vorschlags	159
2.	Genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip	160
a)	Beeinträchtigende Handlungsformen oder systemische Bedrohung	160
b)	Die Regelbeispiele aus Art. 2a des Vorschlags	161
3.	Daraus folgende Risiken für die finanziellen Interessen der EU	162
III.	Eigener Reformvorschlag: Begrenzung auf Schutz des EU-Haushalts	163
1.	Engere Fassung der sanktionsbewehrten Mindeststandards	164
a)	Schutz des EU-Haushalts als Ziel	164
b)	Betroffene Organe der mitgliedstaatlichen Exekutive und Judikative	167
2.	Objektiv feststellbare qualifizierte Verletzung der Mindeststandards und Beweislastverteilung	168
a)	Qualifizierte Verletzung der Mindeststandards	168
b)	Mögliche Objektivierung der Einordnung als qualifizierte Verletzung	170
c)	Bedeutung der Beweislastverteilung	172
3.	Konkrete Gefährdungen oder Beeinträchtigungen des EU-Haushalts als Folge	173
4.	Reform von Art. 63 EHO	174
5.	Bedeutung für aktuelle Situation	175
B.	<i>Die Überwachung der rechtsstaatlichen Mindeststandards</i>	175
I.	Optionen zur Überwachung rechtsstaatlicher Mindeststandards	176
1.	Kommission	176
2.	Grundrechteagentur	179
3.	Europäischer Rechnungshof (EuRH)	180
4.	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	181
5.	Neue Kopenhagen-Kommission	181
6.	Europäische Gerichte	183

7. Institutionen außerhalb der EU	184
8. Maßstäbe für die Überwachung der sanktionsbewehrten Mindeststandards	184
II. Vorschlag von Kommission und Parlament: Gremium unabhängiger Sachverständiger	186
1. Zusammensetzung des Gremiums	186
2. Beratende Funktion des Gremiums	187
III. Eigener Reformvorschlag: Kommission unterstützt durch reformierte EAER (ehemals OLAF)	187
1. Zur EAER reformierte OLAF als beratendes Expertengremium	188
2. Die Rolle der Kommission	190
<i>C. Die Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens und beteiligte EU-Organe</i>	191
I. Das Vorverfahren: Sachverhaltsaufklärung und politischer Dialog	192
1. Vorverfahren in bestehenden Sanktionsmechanismen	192
a) Unterschiedliche Vorverfahren im Art. 7-Verfahren	192
aa) Kommission: EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips	192
bb) Rat: Strukturierter Dialog	194
cc) Problematische Verfahrensverzögerungen durch Vorverfahren ..	195
b) Defizit-, Wirtschaftspolitik- und Vertragsverletzungsverfahren	196
c) Finanzielle Sanktionen gemäß EHO	198
d) Maßstäbe für das Vorverfahren	198
2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Dialog mit Mitgliedstaat ..	199
3. Eigener Reformvorschlag: Zeitlich begrenztes Vorverfahren	200
II. Das Hauptsacheverfahren	201
1. Maßstabsbildung anhand bestehender Sanktionsmechanismen und Anforderungen des Haushaltsrechts	202
a) Verfahrenshürden im Verfahren nach Art. 7 EUV	202
b) Stark gerichtlich geprägtes Vertragsverletzungsverfahren	203
c) Entscheidungshoheit des Rates im Defizitverfahren und Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik	204
d) Kommissionsbeschlüsse über finanzielle Sanktionen nach EHO	207
e) Anforderungen des Haushaltsrechts	207
f) Maßstäbe für das Hauptsacheverfahren	208
2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Kommissionsbeschluss und umgekehrte (qualifizierte) Mehrheit in Rat und Parlament	211
a) Durchführungsbeschluss der Kommission	211
b) Mittelübertragung: Umgekehrte (qualifizierte) Mehrheit in Rat und Parlament	212
3. Eigener Reformvorschlag: Beschluss von Kommission mit Zustimmung von Parlament und Rat	213
a) Beschluss der Kommission	213

b) Zustimmung von Parlament und Rat gemäß reformiertem Art. 31 EHO	214
III. Beschleunigtes Verfahren oder einstweilige Maßnahmen	215
1. Beschleunigte Verfahren in bestehenden Sanktionsmechanismen	216
2. Der Vorschlag von Kommission und Parlament	216
3. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament ...	217
<i>D. Rechtsfolgen des Sanktionsbeschlusses</i>	217
I. Feststellende Wirkung des Sanktionsbeschlusses bzgl. mitgliedstaatlichem Recht	218
II. Finanzielle Sanktion zur Erzwingung von Rechtsänderungen	219
1. Finanzielle Sanktionen und ihre Durchsetzbarkeit gegen Mitgliedstaaten	219
a) Strafe und Beugung als Ziel bestehender Sanktionsmechanismen ...	219
b) Zwangsvollstreckung gegen Mitgliedstaaten?	222
c) Maßstäbe für die finanzielle Sanktion	224
2. Vorschlag von Kommission und Parlament: Große Spielräume für Kommission und Rat	225
3. Eigener Reformvorschlag: Berechnung der Sanktionshöhe und Eignung der einzelnen ESIF	228
a) Parameter für die Sanktionshöhe	229
b) Eignung der einzelnen ESIF	230
III. Fortlaufende Verpflichtung der Mitgliedstaaten	231
1. Rechtliche Maßstäbe für die fortlaufende Verpflichtung der Mitgliedstaaten	231
2. Eigene Bewertung des Vorschlags von Kommission und Parlament ...	233
IV. Parallele Anwendung mit anderen Sanktionsmechanismen	234
<i>E. Spiegelbildlichkeit des Aufhebungsbeschlusses</i>	236
<i>F. Rechtsschutz der Mitgliedstaaten durch Nichtigkeitsklage</i>	238
<i>G. Konsequenzen der Kompetenzgrundlage und politischer Erwägungen: Zwischenfazit</i>	240
 § 5 Der Beitrag der ESIF zur Lösung der Rechtsstaatskrise: Thesen	243
 § 6 English summary	247
 Literaturverzeichnis	251
Sachregister	279