

Freymann

**Demokratie in Europa – Die Sicherung von Demokratie in den
Mitgliedstaaten nach dem Vertrag von Lissabon unter besonderer
Berücksichtigung der gerichtlichen Durchsetzung**

Saarbrücker Schriften zum Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Gröpl

Prof. Dr. Annette Guckelberger

Prof. Dr. Jan Klement

Prof. Dr. Nikolaus Marsch D.I.A.P. (ENA)

Prof. Dr. Rudolf Wendt

Band 27

Marie-Sophie Freymann

**Demokratie in Europa –
Die Sicherung von Demokratie in
den Mitgliedstaaten nach dem
Vertrag von Lissabon unter
besonderer Berücksichtigung der
gerichtlichen Durchsetzung**

Verlag Alma Mater, Saarbrücken

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

ISBN 978-3-946851-89-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig.

Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Produktsicherheit gemäß GPSR (General Product Safety Regulation):

Dieses Produkt entspricht den Anforderungen der Verordnung (EU) 2023/988 über die allgemeine Produktsicherheit. Bei Fragen oder Hinweisen zu Produktsicherheitsaspekten kontaktieren Sie uns bitte über die angegebenen Kontaktdaten.

Verlag Alma Mater GbR 2025

Diedenhofer Straße 32, 66117 Saarbrücken

www.verlag-alma-mater.de

Kontakt GPSR:

Simone Tomasetti-Freymann,

E-Mail: frpp@verlag-alma-mater.de

Druck und Bindung: Conte, St. Ingbert

MEINEN ELTERN

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität des Saarlandes als Dissertationsschrift angenommen. Sie entstand während meiner Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Herrn Prof. Dr. Thomas Giegerich an der Universität des Saarlandes und am Europainstitut Saarbrücken. Die Arbeit befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand von November 2024, vereinzelt konnte noch Rechtsprechung bis September 2025 berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Thomas Giegerich, der die Idee zu dem Promotionsvorhaben hatte und mich während der gesamten Zeit mit hilfreichen Anregungen unterstützt hat. Ebenso möchte ich Herrn Prof. Dr. Rudolf Wendt für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anmerkungen danken.

Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl und am Europainstitut sehr für die herzliche Aufnahme im Team. Ich blicke auf drei schöne gemeinsame Arbeitsjahre zurück. Es war ein großes Privileg, während meines Promotionsvorhabens gemeinsam mit dem Team verschiedenste Fachkonferenzen in ganz Europa besuchen zu können.

Einen ganz besonderen Dank möchte ich meinen Kollegen Vinzenz Boddenberg, Dennis Traudt und Michael Rauber aussprechen, die in der gemeinsamen Zeit des Dissertierens vor allem meine Freunde geworden sind. Sie haben mich in den Höhen und Tiefen des Schreibens begleitet und mir nicht nur fachlichen, sondern auch seelischen Beistand geleistet. Dadurch haben sie maßgeblich zum Gelingen des Promotionsvorhabens beigetragen.

Zuletzt möchte ich meinen größten Dank meinen Eltern, meinen Geschwistern und meiner Cousine aussprechen, die auch in den Höhen und Tiefen des rechtswissenschaftlichen Studiums immer an mich geglaubt und mich unentwegt unterstützt haben. Für ihre bedingungslose Geduld, ihre stets offenen Ohren, ihren Rückhalt und ihre energetische Unterstützung bin ich ihnen zutiefst dankbar. Ohne sie wäre ich nicht da, wo ich jetzt bin.

Saarbrücken, im Oktober 2025

Marie-Sophie Freymann

Inhaltsübersicht

Einleitung.....	1
Kapitel 1. Grundlagen.....	5
Kapitel 2. Grundsätzlich: Die Einhaltung der Werte bzw. der Demokratie als unionsrechtliche Pflicht.....	40
Kapitel 3. Art. 2 EUV als Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Union.....	48
Kapitel 4. Gerichtliche Durchsetzung und anwendbare konkrete Maßstabsnormen.....	76
Kapitel 5. Ausgewählte weitere Maßnahmen	166
Kapitel 6. Demokratisierung durch konkrete Sekundärrechtsakte	177
Kapitel 7. Ergebnis und Ausblick für das Projekt der Europäischen Union	192
Kapitel 8. Thesenartige Zusammenfassung.....	194
Literaturverzeichnis.....	199

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Einleitung	1
A. Hinführung zum Forschungsthema	1
B. Ziel der Arbeit	2
C. Gang der Untersuchung.....	3
Kapitel 1. Grundlagen	5
A. Demokratiebegriff	5
I. Der Kern des Begriffs: Mindestanforderungen	6
II. Anwendbarkeit im Unionsrecht	9
1. Auf die Union anzuwendender Demokratiebegriff.....	9
2. Auf die Mitgliedstaaten anzuwendender Demokratiebegriff.....	11
III. Ermittlung der Anforderungen, die an einen demokratischen Staat anzulegen sind	12
1. Inhaltsermittlung.....	14
a) Rechtsvergleichung der mitgliedstaatlichen Verfassungen	15
b) Gemeinsame Dokumente.....	16
(1) Globale Ebene	16
(2) Europäische Ebene	18
(a) Europarat und EMRK	18
(b) OSZE.....	20
(3) Beitrittsdokumente (EU)	20
c) Grenzen von Demokratie	21
2. Zwischenergebnis	22
B. Aktueller Kontext: Demokratie in Gefahr	23
I. Beispiel Ungarn.....	24
II. Beispiel Polen	27
III. Maßnahmen der EU	29
IV. Expertokratie als weiteres Problem	30

C.	Historische Einordnung von Demokratiedurchsetzung durch internationale Organisationen in Einzelstaaten	31
I.	National geprägtes Prinzip	31
II.	Besondere Prinzipien im Völkerrecht: Staatengleichheit und Interventionsverbot.....	32
1.	Beispiel: Gründung Vereinte Nationen	33
2.	Verwendung des Begriffs innerhalb der internationalen Gemeinschaft	33
III.	Historie der Europäischen Union	35
D.	Zwischenergebnis.....	36
E.	Systematik potentieller mitgliedstaatlicher Maßnahmen.....	36
I.	Einteilung nach Wahlebene.....	37
II.	Einteilung nach Intensität des Eingriffs.....	37
1.	Demokratieabschaffende Maßnahmen.....	37
2.	Demokratiegefährdende Maßnahmen	37
3.	Unproblematisch demokratiekonforme Maßnahmen.....	38
4.	„Schleichende Maßnahmen“.....	38
 Kapitel 2. Grundsätzlich: Die Einhaltung der Werte bzw. der Demokratie als unionsrechtliche Pflicht.....		40
A.	Demokratie als unionsrechtlicher „Wert“.....	40
I.	„Werte“ statt „Grundsätze“	41
II.	Vom Mitgliedstaat zur Gemeinschaft.....	42
III.	Art. 2 EUV als Zentralnorm	43
B.	Werteentscheid der Gemeinschaft	43
C.	Funktionen des Art. 2 EUV.....	44
D.	Kopenhagener Kriterien: Vorbedingung zum Beitritt.....	45
E.	Die Verzahnung des unionalen und des mitgliedstaatlichen Systems..	46

F.	Bestätigung der Argumentation durch die Urteile des EuGH zur Konditionalitätsverordnung	46
----	---	----

G.	Zwischenergebnis: Die Mitgliedstaaten haben eine unionsrechtliche Pflicht zur Einhaltung der Werte bzw. der Demokratie	47
----	--	----

Kapitel 3. Art. 2 EUV als Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Union	48
--	-----------

A.	Homogenitätsgebot	48
----	-------------------------	----

B.	Vergleich mit deutscher Homogenitätsklausel	49
----	---	----

I.	Art. 28 Abs. 1 GG	49
----	-------------------------	----

1.	Satz 1	49
----	--------------	----

2.	„Definitionsgeber“ im Unionsrecht	51
----	---	----

3.	Satz 2	52
----	--------------	----

II.	Verhältnis Bund-Länder im Vergleich zum Verhältnis EU-Mitgliedstaaten	54
-----	---	----

III.	Art. 28 Abs. 3 GG	55
------	-------------------------	----

IV.	Zwischenergebnis.....	56
-----	-----------------------	----

C.	Umfang der Homogenitätsanforderungen	57
----	--	----

I.	Erste Ebene: Begriff, der auf die Union anzuwenden ist	58
----	--	----

II.	Zweite Ebene: Prinzip der strukturellen Kompatibilität	58
-----	--	----

III.	Zwischenergebnis.....	59
------	-----------------------	----

D.	Wann erlaubt Art. 2 EUV folglich Einwirkungen auf Mitgliedstaaten?	60
----	--	----

I.	Beurteilungsspielraum abhängig von der Art der Durchsetzung.....	60
----	--	----

1.	Politische Durchsetzung	60
----	-------------------------------	----

a)	Art. 7 EUV-Verfahren	60
----	----------------------------	----

(1)	Frühwarnmechanismus	60
-----	---------------------------	----

(a)	Voraussetzungen	61
-----	-----------------------	----

(b)	Verfahren	62
-----	-----------------	----

(c)	Rechtsfolge.....	62
-----	------------------	----

(2)	Sanktionsmechanismus	62
-----	----------------------------	----

(a) Feststellungsbeschluss nach Abs. 2	63
(aa) Voraussetzungen.....	63
(bb) Verfahren.....	63
(cc) Rechtsfolge	64
(b) Sanktionsbeschluss nach Abs. 3	64
(aa) Verfahren.....	64
(bb) Rechtsfolge	65
(cc) Abänderung oder Aufhebung der Sanktionen.....	65
(3) Rechtsschutz.....	66
b) Bisherige Anwendung des Verfahrens.....	66
(1) Verfahren gegen Polen	67
(2) Verfahren gegen Ungarn	67
c) Probleme des Verfahrens	67
(1) Frühwarnmechanismus Abs. 1	68
(2) Sanktionsmechanismus Abs. 2 und 3	68
d) Anwendung auf den Wert der Demokratie	70
2. Gerichtliche Durchsetzung.....	70
3. Zwischenergebnis	73
II. Folgerungen nach der vorgenommenen Systematisierung	73
1. Uneingeschränkter Anwendungsbereich.....	73
2. Auch auf nationale Parlamentswahlen anwendbar.....	74
3. Jede Art von Eingriff umfasst	74
4. Schutz vor Missbrauch durch hohe prozessuale Anforderungen	74
5. Zwischenergebnis	75
Kapitel 4. Gerichtliche Durchsetzung und anwendbare konkrete Maßstabsnormen	76
A. Geeignete Verfahren.....	76
I. Vertragsverletzungsverfahren.....	76
1. Gegenstand und Prüfungsmaßstab	77
2. Verfahren	78
a) Vorverfahren nach Art. 258, 259 AEUV	78
b) Feststellungsurteil iSd. Art. 260 Abs. 1 AEUV	78
c) Leistungsurteil iSd. Art. 260 Abs. 2 AEUV	79
II. Vorabentscheidungsverfahren	80
1. Gegenstand und Prüfungsmaßstab	80

2. Verfahren.....	81
III. Anwendung neben dem Art. 7 EUV Verfahren und Eignung der Verfahren	82
IV. Eignung der Verfahren.....	84
1. Eignung des Vertragsverletzungsverfahrens.....	84
a) Unionsrechtsbezug	85
b) Konkreter Verstoß	86
c) Systemische Verletzungen.....	86
2. Eignung des Vorabentscheidungsverfahrens	87
a) Institutionsschutz	87
b) Individualrechtsschutz.....	88
V. Zwischenergebnis.....	89
1. Anforderungen an die Maßstabnorm im Allgemeinen	89
2. Kein unmittelbar auf Grundrechtsschutz angelegtes Verfahren	89
B. Anforderungen an die Maßstabnorm aus den Rechtsstaatlichkeitsverfahren	90
I. Erstes Grundsatzurteil im Vorabentscheidungsverfahren <i>ASJP</i> (Rs. C-64/16).....	90
1. Sachverhalt	90
2. Rechtliche Würdigung durch den EuGH	91
3. Kernaussagen.....	92
II. Erstes Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich eines Verstoßes gegen die Unabhängigkeit der Justiz im Verfahren <i>Kommission/Polen</i> (Rs. C-619/18).....	94
1. Sachverhalt	94
2. Ausgewählte Aspekte der rechtlichen Würdigung durch den EuGH....	94
3. An das Urteil ASJP anknüpfendes Verständnis.....	96
III. Weitere Verfahren und Rückschrittsverbot	96
IV. Kerninhalte der Rechtsprechung und Anforderungen an die Maßstabnorm	97
C. Konkrete Maßstabsnormen	98
I. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV auch für die Demokratie?	98
1. Abgrenzung zum Rechtsstaatsbegriff	99

2. Anwendbarkeit der Norm für die Demokratie?.....	101
II. Titel II und insbesondere Art. 10 EUV als Maßstabsnorm.....	101
1. Inhalt.....	102
a) Art. 9 EUV.....	102
b) Art. 10 EUV.....	103
(1) Absatz 1.....	103
(2) Absatz 2.....	103
(3) Absatz 3 Satz 1.....	104
(4) Absatz 3 Satz 2.....	106
(5) Absatz 4.....	106
c) Art. 11 EUV.....	106
d) Art. 12 EUV und Protokolle 1 und 2.....	107
2. Anwendung der aus den Rechtsstaatlichkeitsverfahren erlangten Kernaussagen.....	107
a) Konkretisierende Norm.....	108
b) Doppelfunktion ähnlich der potential jurisdiction.....	109
c) Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV als geeignete konkrete Maßstabsnorm.....	111
3. Welche Anforderungen folgen daraus?.....	111
a) Verzahnung der mitgliedstaatlichen Demokratie mit der Demokratie der EU.....	111
(1) Vertikale Verantwortung.....	112
(a) Art. 2 EUV und Grundsatz zur loyalen Zusammenarbeit.....	112
(b) Duale Legitimationsstruktur nach Art. 10 Abs. 2 EUV.....	112
(c) Einbeziehung nationaler Parlamente nach Art. 12 EUV.....	114
(d) Zwischenergebnis.....	115
(2) Horizontale Verantwortung.....	115
(a) Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens.....	115
(b) Struktursicherungsklauseln der Mitgliedstaaten.....	116
(3) Verzahnung eigener Art.....	117
b) Praktische Auswirkungen?.....	118
c) Prüfungsmaßstab.....	119
d) Art. 10 EUV als subjektives Recht?.....	122
4. Zu prüfende Regelungen nach der erfolgten Einordnung.....	124
5. Zwischenergebnis.....	125
III. Europawahlrecht und Recht auf Inländergleichbehandlung als Maßstabsnormen.....	126
1. Europawahl.....	126

a) Unionsrecht: Struktur und Inhalt	127
(1) Art. 14 EUV Abs. 2 und 3	127
(2) Die Wahlrechtsgrundsätze im Unionsrecht	127
(a) Allgemein	128
(b) Unmittelbar	129
(c) Frei	129
(d) Geheim	130
(e) Gleich	130
(aa) Geltung des Grundsatzes	131
(bb) Gewährleistung der einzelnen Elemente	132
(cc) Der Erfolgswert und die Besonderheit der degressiven Proportionalität	133
(dd) Zwischenergebnis	135
(3) Art. 223 AEUV und der Direktwahlakt	135
(a) Direktwahlakt: Inhalt	137
(b) Direktwahlakt: Reform I	138
(c) Direktwahlakt: Reform II	139
(d) Zwischenergebnis	142
b) Nationale Regelungen	142
(1) Anwendbarkeit der nationalen Wahlrechtsgrundsätze	143
(2) Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention	144
(3) Anwendbarkeit des Unionsrechts, insbesondere GRC	145
(a) Bindungswirkung EUV	145
(b) Anwendbarkeit der GRC	145
(c) Besonderheit für den Gleichheitsgrundsatz	148
(4) Zwischenergebnis	149
c) Systematische Einordnung	149
d) Zwischenergebnis	150
2. Recht auf Inländergleichbehandlung	150
IV. GRC als Maßstabsnorm	153
1. Individuelle Rechte	153
2. Anwendungsbereich Art. 51 Abs. 1 GRC	154
V. Zwischenergebnis	156
D. Grenzen einer gerichtlichen Beurteilung	156
I. Nationaler Gestaltungsspielraum	156
II. Kontext des eigenen Systems	157
III. Nationale Identität	158

IV. Abgrenzung Wertesicherung und Grundrechtesschutz	160
1. Aufgabe der nationalen Verfassungsgerichte und des EGMR	160
2. Art. 51 Abs. 1 GRC als Grenze	161
3. Keine Unterwerfung des EuGH unter den EGMR	162
V. Missbrauchsgrenze	162
E. Ergebnis	164
Kapitel 5. Ausgewählte weitere Maßnahmen	166
A. Horizontale Kontrolle	166
I. Gegenseitige Kontrolle iRd. Europäischen Haftbefehls	166
1. Urteil vom 5. April 2016: Einführung des Aranyosi/Căldăraru- Tests (Rs. C-404/15 u. C-659/15 PPU)	166
2. Urteil vom 25. Juli 2018 (C-216/18 PPU)	168
3. Bewertung	168
II. Übertragung auf die Demokratie	169
III. Sonstige Horizontale Kontrolle	170
B. Konsequenzen auf EU-Ebene	171
I. Ausschluss aus europäischen Organen nach Art. 10 EUV	171
II. Verweigerung des Ratsvorsitzes	172
III. Keine geeignete Maßnahme	174
C. Ausschlussmöglichkeiten	174
I. Ausschluss nach Primärrecht	174
II. Ausschluss nach allgemeinem Völkerrecht	175
Kapitel 6. Demokratiesicherung durch konkrete Sekundärrechtsakte	177
A. Konditionalitätsmechanismen	177
I. Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nach Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092	178

1. Voraussetzungen.....	178
2. Rechtsfolgen	179
3. Anwendbarkeit für den Wert der Demokratie.....	179
II. Charta-Konditionalität.....	180
1. Voraussetzungen und Rechtsfolge.....	181
2. Anwendbarkeit für den Wert der Demokratie.....	181
a) Europawahl.....	182
b) Kommunalwahlen	183
c) Nationale Parlamentswahlen	183
d) Kommunikationsgrundrechte	183
III. Wirksamkeit des Instruments und Zwischenergebnis	184
B. Beispielhafte Anführung weiterer Sekundärrechtsakte	184
I. Sekundärrechtsakte mit Potential zur Demokratisierung	185
1. <i>Verordnung</i> über Parteien und Stiftungen	185
2. European Media Freedom Act.....	187
3. Defence of Democracy Package	188
II. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	189
C. Zwischenergebnis.....	191
Kapitel 7. Ergebnis und Ausblick für das Projekt der Europäischen Union	192
Kapitel 8. Thesenartige Zusammenfassung	194
Literaturverzeichnis.....	199

Einleitung

A. Hinführung zum Forschungsthema

Die Europäische Union versteht sich mittlerweile nicht nur als ein Zusammenschluss von Staaten zum Zwecke der Wirtschaftsförderung, sondern auch als *Wertegemeinschaft*.¹ Es handelt sich dabei um einen Zusammenschluss von Ländern, die sich zu bestimmten Werten bekennen und diese gemeinsam achten und fördern wollen.² Werte im Sinne des Art. 2 EUV sind zum Beispiel die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie.

Alle Werte sind u.a. Teil der politischen Beitrittskriterien nach Art. 49 EUV, die auch unter dem Namen „Kopenhagener Kriterien“ bekannt sind.³ Das heißt, zum Zeitpunkt des Beitritts stellt die Union sicher, dass in ihre Gemeinschaft nur Staaten eintreten, die ein gewisses Werteverständnis aufzeigen und sich insofern verpflichten, diese einzuhalten.

Seit geraumer Zeit sind diese gemeinsamen Werte jedoch in Gefahr geraten.⁴ Beobachtet werden kann, dass seit 2010 in Ungarn⁵ und seit 2015 in Polen⁶ immer mehr Gesetze erlassen werden, die die Wertegemeinschaft der Union gefährden.⁷ Insbesondere in Polen wurde die Abkehr vom Wert der Rechtsstaatlichkeit offensichtlich, da dort durch mehrere Justizreformen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter gefährdet ist.⁸

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, musste die Union „kreativ“ werden und ihren gesamten Werkzeugkasten⁹ nutzen und ausbauen, um ihren

¹ Calliess, JZ 2004, 1033f.; Kritisch hierzu: *Nettesheim*, in: Franzius/Meyer/Neyer (Hrsg.), S. 91 ff., insb. 96f.; *Spaemann*, Die Welt, 25. August 2001.

² EuGH, Urteil vom 27. Februar 2018, C-64/16, *ASJP*, Rn. 30f; EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, C-217/18 PPU, *LM*, Rn. 35, 49; EuGH, EuGH, Urteil vom 24. Juni 2019, C-619/18, *Kommission/Polen*, Rn. 42 ff., 46; Europäische Kommission, Mitteilung vom 3. April 2019, COM(2019) 163 endg., S. 2.

³ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen Kopenhagen 1993, SN 180/1/93, S. 13; *Bergmann*, in: ders. (Hrsg.), Kopenhagener Beitrittskriterien; *Mader*, EuZW 2021, 974 975; *Ohler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 49 EUV, Rn. 17; *Yamato/Stephan*, DÖV 2014, S. 58.

⁴ *Amnesty International*, 11. September 2018; *Kogel*, Die Welt, 18. September 2022; *Szymanski*, DLF Kultur, 15. November 2021.

⁵ *Lengyel*, mdr, 12. April 2017.

⁶ *Schaks*, Demokratische Dekonsolidierung, S. 17.

⁷ *Möllers/Schneider*, Demokratisierung, S. 1f.

⁸ EuGH, Urteil vom 24. Juni 2019, C-619/18, *Kommission/Polen*; EuGH, Urteil vom 5. November 2019, C-192/18, *Kommission/Polen*; EuGH, Urteil vom 2. März 2021, C-824/18, *Ernenennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf*.

⁹ Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 2 EUV, Rn. 34.

Wertekern schützen zu können. Für den Wert der Rechtsstaatlichkeit können wir bereits auf eine ganze Reihe von Instrumenten zurückblicken, die ausführlich diskutiert¹⁰ und zum Teil auch zur Anwendung gekommen sind.¹¹ Insbesondere die gerichtlichen Verfahren haben sich dabei als nützlich herausgestellt.¹²

Neuere Entwicklungen, wie ein polnisches Gesetz, welches von der EU als „Lex Tusk“ bezeichnet wurde,¹³ zeigen, dass auch der Wert der Demokratie immer mehr in Bedrängnis gerät. Es stellt sich nun also die Frage, inwiefern auch dieser Wert durch die Instrumente der Union geschützt werden kann. Um dies zu beurteilen, müssen jedoch einige Fragen geklärt werden: Was umfasst ein europäisches Demokratieprinzip überhaupt, und wie kann die Union dieses gegenüber ihren Mitgliedstaaten durchsetzen? Wo sind die Grenzen dieser Durchsetzung?

All diese Fragen sollen im Rahmen der vorliegenden Arbeit rechtlich untersucht werden.

B. Ziel der Arbeit

Ziel der Untersuchung ist es, die Möglichkeiten der Union zu beleuchten, Demokratie in den Mitgliedstaaten durchzusetzen und zu sichern. Anlässlich der in den Mitgliedstaaten zu beobachtenden Entwicklungen sollen hier mögliche Rechtsgrundlagen und die daraus resultierenden Einwirkungsmöglichkeiten zum Zwecke der Demokratiesicherung aufgezeigt werden. Besonders berücksichtigt wird die gerichtliche Durchsetzung, da diese im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitsverfahren an Bedeutung gewonnen hat. Am Ende der Arbeit soll

¹⁰ Zuletzt: *Bauerschmidt*, EuR 2024, 300ff; *Blanke/Sander*, EuR 2023, 54, insb. 75ff; *Diel-Gli-gor*, ZRP 2021, 63ff; *Mader*, EuZW 2021, 133ff; *Mayer*, EuR 2024, 219 ff.

¹¹ Europäisches Parlament, Artikel 20180222STO98434, 26. Januar 2024; *Hainthaler*, Die Sicherung der Werteunion; *Hofmann/Heger*, KritV 2021, 340 ff.

¹² So blicken wir bereits auf eine Reihe von Entscheidungen zurück: EuGH, Urteil vom 27. Februar 2018, C-64/16, *ASJP*; EuGH, Urteil vom 24. Juni 2019, C-619/18, *Kommission/Polen*; EuGH, Urteil vom 5. November 2019, C-192/18, *Kommission/Polen*; EuGH, Urteil vom 2. März 2021, C-824/18, *Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf*; EuGH, Urteil vom 2. März 2021, C-824/18, *Nomination des juges à la Cour suprême – Recours*; EuGH, Urteil vom 20. April 2021, C-896/19, *Repubblica/Il-Prim Ministru*;

¹³ Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 11. Juli 2023, 20230707IPR02416. Dabei handelt es sich dem Grunde nach um einen Versuch, das passive Wahlrecht des Oppositionsführers kurz vor der Wahl einzuschränken: Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 11. Juli 2023, 20230707IPR02416; *Flückiger*, NZZ, 29. Mai 2023; *Kaiser*, JuWissBlog, Nr. 71/2023, 16. Dezember 2023.

deutlich werden, welche Maßnahmen die Union ergreifen kann und darf, um die Demokratie in ihren Mitgliedstaaten zu sichern.

C. Gang der Untersuchung

Um dieses Ziel zu erreichen und um einen thematischen Überblick zu erhalten, unterteilt sich die Arbeit in 8 Kapitel. Kapitel 1 umfasst die Grundlagen, deren die Untersuchung bedarf. Es werden ein Demokratieverständnis ermittelt und die aktuellen Gefahren für die Demokratie dargestellt. Darüber hinaus erfolgt ein kurzer Überblick zur historischen Einordnung der Durchsetzung sowie die Einordnung von staatlichen Maßnahmen nach der jeweiligen Wahlebene und der Intensität des Eingriffs, die am Ende des ersten Kapitels dargestellt und erläutert wird.

Kapitel 2 macht deutlich, warum die Einhaltung der Werte, ausdrücklich auch des Wertes der Demokratie, als unionsrechtliche Pflicht einzuordnen ist. Im anschließenden Kapitel wird Art. 2 EUV auf seinen Inhalt hin beleuchtet. Insbesondere wird ein Vergleich mit der deutschen Homogenitätsklausel des Art. 28 GG angestrebt. Darüber hinaus werden die prozessualen Möglichkeiten dargestellt, den Art. 2 EUV auf Mitgliedstaatsebene durchzusetzen.

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf Kapitel 4. Dieses widmet sich der judikativen Durchsetzung der Demokratie. Hierfür werden zunächst geeignete Verfahren ermittelt. Daran anknüpfend wird ermittelt, welche Anforderungen für eine geeignete konkrete Maßstabsnorm nach den Erfahrungen mit den Rechtsstaatlichkeitsverfahren zu stellen sind. Nachfolgend werden unterschiedliche Normen des Unionsrechts dahingehend untersucht, ob sie sich als Maßstabsnormen für die Demokratiesicherung in den Mitgliedstaaten eignen. Ein besonderer Fokus liegt hier beim Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV, allerdings wird auch das Europawahlrecht und das Recht auf Inländergleichbehandlung herangezogen. Geschlossen wird das Kapitel mit dem Aufzeigen der unionsrechtlichen Grenzen, die bei der Beurteilung durch den EuGH in Betracht gezogen werden müssen.

In Kapitel 5 werden weitere Maßnahmen hinsichtlich ihres Demokratiesicherungspotentials beleuchtet. Hierfür werden die horizontale Kontrolle, Maßnahmen auf Unionsebene und Ausschlussmöglichkeiten aufgezeigt. Im sechsten Kapitel wird die Demokratiesicherung durch konkrete Sekundärrechtsakte betrachtet; insbesondere die Konditionalitätsmechanismen sind hier interessant.

Abgerundet wird die Arbeit mit einem Fazit und einem Ausblick für die Europäische Union gefolgt von einer thesenartigen Zusammenfassung der Ergebnisse. Nicht berücksichtigt werden in dieser Arbeit die Dialogverfahren, die im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitskrise eingerichtet und mit geringer Erfolgsaussicht angewendet wurden.¹⁴

¹⁴ Eingehend hierzu für die Wertesicherung im Allgemeinen: *Hainthaler*, Die Sicherung der Werteunion, S. 156 ff.; *Bauerschmidt*, EuR 2024, 300, 315 ff.