

Andre Hau

Sanktionen und Vorfeldmaßnahmen
zur Absicherung
der europäischen Grundwerte

Rechtsfragen zu Art. 7 EU

n Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

(Angaben beziehen sich, soweit nicht anders gekennzeichnet, auf die Absatzziffern)

Vorwort Seite 5

Abkürzungsverzeichnis Seite 15

§ 1 - Einleitung

Teil 1. Problemstellung 1

Teil 2. Gang der Untersuchung 14

§ 2 - Sanktionen bei tatsächlicher Verletzung der Grundwerte

Teil 1. Der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EU 15

Teil 2. Die Zulässigkeit einer Suspension der Mitgliedschaft oder eines Ausschlusses: Die Meinungen im Schrifttum

A. Einführung 22

B. Überblick über die vertretenen Argumentationslinien 26

I. Lückenfüllung als legitimes Mittel 27

II. Vorrang des Integrationsbestands vor dem Mitgliederbestand -
Gemeinschaft als Entwicklungsgemeinschaft

III. Wahrung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft -
Existenzbedingte Befugnis zur Störungsabwehr (Notstandsrecht) 29

IV. Verhinderung des Leerlaufs der Homogenität 30

V. Synallagmatik der Vertragspflichten / Keine Hinnehmbarkeit
beharrlicher Vertragsverletzungen 31

VI. Rechtfertigung mangels Qualität eines Bundesstaats 32

VII. Auflöslichkeit der Union 33

C. Würdigung der verschiedenen Lösungsansätze 34

I. Völkerrechtliche Lösungsansätze

1. Allgemeine Rechtsgrundsätze: Recht auf Notwehrhandlung
(„emergency action“, „legitimate defense“, „Interventionsrecht“) 36
(a) Argumentation

(b) Kritische Stellungnahme 37
(aa) Unbestimmtheit allgemeiner Grundsätze

(bb) Nichtergänzbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung? - Wesen
der Gemeinschaft als „self-contained regime“ 38

(cc) Art. 7 EU als grundsätzlich abschließende Rechtsgrundlage 41

(dd) Missbrauchsgefahr 50

(ee) „Nulla sanctio sine lege“? 51

2. Rechtsgrundlagen aus der WVK 54

(a) Art. 60 Abs. 2 a) WVK

(b) Art. 62 WVK (Clausula rebus sic stantibus) 57

(c) Kritische Stellungnahme	61
(aa) Zu Art. 60 Abs. 2 a) WVK	62
(bb) Zu Art. 62 WVK	63
3. Ergebnis	67
II. Gemeinschaftsrechtliche Lösungsansätze	68
1. Sanktionen nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen	
(a) Grundsatz der Demokratie	69
(b) Notstandsmaßnahmen („emergency action“) - Intervention	70
(c) Rolle als Gründer und Träger der Gemeinschaft	72
(d) Stellungnahme	73
2. Sanktionen nach den Artt. 224, 225 a.F. EGV (jetzt Artt. 297, 298 EG)	
(a) Argumentation	77
(b) Stellungnahme	79
3. Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 a.F. EGV (jetzt Art. 226 EG)	83
(a) Argumentation	84
(b) Stellungnahme	86
(aa) Die Bedeutung des Art. 7 EU	
(bb) Unterschiede zwischen Art. 226 Ua. 1 EG und Art. 7 EU in qualitativer Hinsicht	87
(cc) Unterschiede in der Rechtsfolge	93
(dd) Unterschiede in der Sanktionskompetenz	94
(ee) Ergebnis	95
4. Sonstige Möglichkeiten	
(a) „Umgekehrte“ Anwendung des Art. 49 EU ?	96
(b) Vertragsänderung gemäß Art. 48 EU ?	99
(aa) Materieller Bestandteil der Verträge ?	101
(bb) Auswirkungen auf den formellen Geltungsbereich der Verträge ?	102
(cc) Weitere Argumente gegen Art. 48 EU	105
(dd) Ergebnis	
5. Zusammenfassende Übersicht zu den gemeinschaftsrechtlichen Lösungsansätzen	107
III. Gesamtwürdigung und Ausblick	108
Teil 3. Die Zulässigkeit einer Suspension der Mitgliedschaft oder eines Ausschlusses: Eigener Lösungsansatz	
A. Die Ausgangslage	110
I. Der Ermessensspielraum des Rates nach Art. 7 Abs. 2 EU	111
II. Die Abänderungskompetenz nach Art. 7 Abs. 3 EU	114
B. Der Regelungsgehalt des Art. 7 Abs. 3 EU	
I. Wortlautauslegung	120
II. Systematische Auslegung	
1. Die Präambel des EU-Vertrags	121
2. Zusammenhang mit Art. 6 EU	124
3. Systematik innerhalb des Art. 7 Abs. 3 EU	125
4. Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 EU	127

(a) Absatz 2 Ua. 2 als Grenze möglicher Maßnahmen	128
(aa) Suspensionsbegriffe	129
(bb) Stellungnahme	132
(cc) Übertragbarkeit der Grenze auf Absatz 3 ?	137
(dd) Ergebnis	139
(b) Absatz 2 Ua. 1 als qualitative Grenze möglicher Maßnahmen	141
(aa) Reversibilität als Grundcharakteristikum der Sanktionen	142
(bb) Ergebnis	145
5. Vergleich mit den Regeln über die verstärkte Zusammenarbeit (Art. 43 ff. EU, Art. 11 EG)	146
(a) Einführung	147
(b) Vergleich	148
(aa) Ziele	149
(bb) Beschlussfassung und Organbeteiligung	155
(cc) Ermessen	158
(dd) „Schranken“	159
(ee) Charakter, Praktikabilität und Wirkungen	160
(c) Ergebnis	161
6. Zusammenhang mit Art. 49 EU	162
7. Vergleich mit Artt. 226 ff. EG	163
8. Ergebnis der systematischen Auslegung	166
III. Historische Auslegung	
1. Einführung	167
2. Das Fehlen vertraglicher Vorläufer	169
3. Die Arbeit der Reflexionsgruppe	
(a) Einsetzung und Mandat	170
(b) Grundhaltungen und Selbstverständnis	173
(c) Berichte der Reflexionsgruppe	174
4. Zwischenergebnis	178
5. Regierungskonferenz 1996/97 - Entwürfe zu Art. 7 Abs. 3 EU	179
(a) Entwürfe CONFER 2500/96 und CONFER 3827/97	180
(b) Entwürfe CONFER 4000/97 und folgende	184
(c) Vergleichende Betrachtung der Entwürfe	
(aa) Änderung zwecks sprachlicher Vereinfachung	186
(bb) Veränderte Konzeption über das Beschlussverfahren	187
(cc) Ergebnis	197
6. Bedeutung des Art. 8 der Satzung des Europarats (EuRat)	199
7. Ergebnis der historischen Auslegung	201
IV. Teleologische Auslegung	203
1. Zielrichtungen des Sanktionsmechanismus	204
2. Art. 7 Abs. 3 als Konkretisierung verschiedener Grundsätze	209
(a) Verhältnismäßigkeitsprinzip	210
(b) Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit	211
(c) Integrationsauftrag	214
3. Ergebnis der teleologischen Auslegung	217
Teil 4. Ergebnis und Schlussfolgerungen	218

§ 3 - Vorfeldmaßnahmen bei Gefährdung der Grundwerte - Betrachtung auf der Grundlage des Vertrags von Amsterdam

Teil 1. Einführung und Gang der Darstellung	221
Teil 2. Die Causa Österreich - Die historische Entwicklung der Maßnahmen von XIV Mitgliedstaaten	
A. Die Koalitionsbildung in Österreich und ihre Folgen	225
B. Der Österreich-Bericht der „drei Weisen“	
I. Das Mandat - Hintergründe und Vorgehensweise	230
II. Der Bericht- Schlussfolgerungen und Empfehlungen der „Weisen“	232
III. Die Folgen - Kommuniqué zur Aufhebung der Maßnahmen gegen Österreich	234
Teil 3. Der Umfang zulässiger Vorfeldmaßnahmen	
A. Einführung - Die Initiativbefugnis aus Art. 7 Abs. 1 EU	235
B. Kompetenzträger für Vorfeldmaßnahmen	
I. Stellung der Kommission	237
II. Stellung des Europäischen Parlaments	238
1. Aufsichtskompetenz des Parlaments	239
2. Kompetenz kraft Beratungsbefugnis?	242
3. Gleichstellung mit dem Rat ?	243
4. Die Funktion des Parlaments in Art. 7 EU	247
III. Stellung der Mitgliedstaaten	248
IV. Stellung des Rates der Europäischen Union	252
C. Allgemeine Anforderungen an Vorfeldmaßnahmen	
I. Zum Begriff der Vorfeldmaßnahme	256
II. Materielle Anforderungen	
1. Die Wirkung von Vorfeldmaßnahmen	258
2. Materielle Grenzen	260
III. Formelle Anforderungen	263
IV. Verfahrensrechtliche Anforderungen	
1. Anhörungs- und Auskunftsrechte	267
2. Kehrseite des Auskunftsrechts ?	270
3. Ergebnis	271
D. Einzelne Erscheinungsformen zulässiger Vorfeldmaßnahmen	272
I. Mitteilung der Besorgnis	
1. Einführung	273
2. Verfahrensgarantien	
(a) Auskunftsrecht	274
(b) Anhörungsrecht ?	276
3. Grenzen der Besorgnismitteilung	279
II. Monitoring	
1. Einführung - Möglicher Ablauf	280
2. Verfahrensgarantien	282

III. Einleitung öffentlicher Debatten	284
IV. Geeignete Empfehlungen und Aufforderungen	
1. Konstruktive Kontrolle und nichtkonfrontativer Dialog	285
2. Institutioneller Rahmen - Gefahr sich widersprechender Maßnahmen?	287
3. Verfahrensgarantien	
(a) Anhörungsrecht	289
(b) Auskunftsrecht	290
V. Präventivmaßnahmen zur Abschreckung	
1. Einleitung - Kompetenzverteilung	291
2. Einzelne Anwendungsfälle	
(a) Warnungen	293
(b) Feststellungsbeschluss als Präventivmaßnahme ?	297
(c) Gezielte Unterstützung privater Aktivitäten	301
Teil 4. Bewertung der Maßnahmen im Falle Österreich	303
A. Mitteilung der Kommission / Entschließung des Parlaments	304
B. Sonstige Maßnahmen	
I. Einführung	307
II. Zurechnungsfragen	
1. Im Hinblick auf die Androhung von Maßnahmen	310
2. Im Hinblick auf die Durchführung der angedrohten Sanktionen	315
(a) Aussetzung bilateraler offizieller Kontakte auf politischer Ebene	316
(b) Die NichtUnterstützung österreichischer Bewerber für internationale Organisationen	318
(c) Die Einschränkung diplomatischer Beziehungen	319
III. Weitere Verstöße	320
 § 4 - Vorfeldmaßnahmen nach dem Frühwarnmechanismus des Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)	
Teil 1. Das Zustandekommen des Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)	321
A. Novellierungsvorschläge in der Vorbereitungsphase der Regierungskonferenz	
I. Vorschlag der belgischen Delegation	322
II. Vorschlag der österreichischen Delegation	323
1. Warnmechanismus	325
2. Sanktionsmechanismus	328
3. Weitere Einzelheiten	329
4. Ergänzung des Art. 46 EU	332
III. Vorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft	333
IV. Vorschlag der Kommission	337
V. Synthesedokument der französischen Ratspräsidentschaft	339
B. Die Regierungskonferenz von Nizza	
I. Allgemeine Zielsetzungen und Probleme	341

II.	Ergänzung des Art. 7 EU um einen neuen Absatz 1	342
Teil 2. Änderungen der formellen Rechtslage durch Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)		
A.	Einführung	345
B.	Kompetenzfragen	
I.	Einheitlicher institutioneller Rahmen	349
II.	Ausschluss politischer Absichtserklärungen ?	352
C.	Der Warnmechanismus des Art. 7 Abs. 1 Ua. 1 EU (Nizza)	
I.	Fragestellungen	
1.	Im Hinblick auf die zeitliche Abfolge der Maßnahmen	357
2.	Im Hinblick auf das Verfahren	358
3.	Im Hinblick auf das Beschlussquorum	359
II.	Auslegung des Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)	
1.	Wortlautauslegung	
(a)	Im Hinblick auf die zeitliche Abfolge der Maßnahmen	360
(aa)	Feststellungsbeschluss - Empfehlungen	361
(bb)	Feststellungsbeschluss - Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	362
(cc)	Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten - Empfehlungen	364
(b)	Im Hinblick auf das Verfahren	
(aa)	Feststellungsbeschluss	365
(bb)	Empfehlungen	366
(cc)	Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	367
(c)	Ergebnis der Wortlautauslegung	372
2.	Systematische Auslegung	
(a)	Im Hinblick auf die zeitliche Abfolge der Maßnahmen	374
(aa)	Feststellungsbeschluss - Empfehlungen	375
(bb)	Feststellungsbeschluss - Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	384
(b)	Im Hinblick auf das Verfahren	
(aa)	Feststellungsbeschluss und Empfehlungen	387
(bb)	Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	394
(c)	Im Hinblick auf das Beschlussquorum	402
(d)	Ergebnis der systematischen Auslegung	403
3.	Historische Auslegung	
(a)	Einführung - Die Causa Österreich als Hintergrund	406
(b)	Im Hinblick auf die zeitliche Abfolge der Maßnahmen	
(aa)	Feststellungsbeschluss - Empfehlungen	409
(bb)	Feststellungsbeschluss - Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	413
(c)	Im Hinblick auf das Verfahren	
(aa)	Feststellungsbeschluss und Empfehlungen	416
(bb)	Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	420
(d)	Im Hinblick auf das Beschlussquorum	423
(e)	Ergebnis der historischen Auslegung	425

4.	Teleologische Auslegung	
	(a) Vertragspolitische Ziele des Warnmechanismus	428
	(b) Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza) als Konkretisierung verschiedener Grundsätze	429
	(c) Einschlägige Dokumente	430
	(aa) Begründung des österreichischen Vorschlags zu Art. 7 Abs. 1 (CONFER 4748/00 vom 07.06.00)	431
	(bb) CONFER 4750/00 vom 14.06.2000 / CONFER 4755/00 vom 05.07.00	433
	(cc) Empfehlungen und allgemeine Schlussfolgerungen aus dem Bericht der „Weisen“ (angenommen am 08.09.00)	434
	(dd) Themenbezogene Arbeitsunterlage „Demokratische Werte“ der Europäischen Kommission	437
	(ee) Erklärung von Michel Barnier (IP 00/1116 vom 04.10.2000)	439
	(d) Bedeutung für die zeitliche Abfolge der Maßnahmen	
	(aa) Feststellungsbeschluss - Empfehlungen	441
	(bb) Feststellungsbeschluss - Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	442
	(e) Bedeutung für das Verfahren	
	(aa) Feststellungsbeschluss	444
	(bb) Empfehlungen	445
	(cc) Ersuchen unabhängiger Persönlichkeiten	447
	(f) Bedeutung für das Beschlussquorum	453
	5. Ergebnis der Auslegung	456
D.	Die Überprüfungspflicht aus Art. 7 Absatz 1 Ua. 2 EU (Nizza)	
	I. Die Konsequenz aus der Überprüfungspflicht	457
	II. Anforderungen an Aufhebungs- und Abmilderungsmaßnahmen	
	1. Beschlussquorum	459
	2. Mitwirkung des Europäischen Parlaments	463
	3. Anhörungserfordernis?	464
E.	Einzelprobleme	
	I. Die Zusammensetzung des Rates in Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)	465
	II. Angabe der Rechtsgrundlage als foraielle Voraussetzung für eine rechtmäßige Vorfeldmaßnahme?	468
	III. Inhalt des Zustimmungserfordernisses des Parlaments	472
	IV. Auskunftsrecht	474
Teil 3. Änderungen der materiellen Rechtslage durch Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)		
A.	Die Zulässigkeit nicht kodifizierter Vorfeldmaßnahmen	475
	I. Erwägungen für eine abschließende Regelung	477
	II. Argumente gegen eine abschließende Regelung	478
	III. Rechtsgrundlage - Analogie zu Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza)	483
	IV. Folgeproblem: Verfahren	484
B.	Bilaterale Maßnahmen außerhalb des Art. 7 Abs. 1 EU (Nizza) ?	485

**§ 5 - Art. 46 lit. e) EU (Nizza) -
Justitiabilität der Maßnahmen nach Art. 7 EU**

Teil 1. Justitiabilität nach dem Vertrag von Amsterdam	490
Teil 2. Justitiabilität nach dem Vertrag von Nizza	
A. Materielles Prüfungsrecht ?	493
B. Der Begriff der „reinen Verfahrensbestimmungen“ - Die Durchsetzung von Verfahrensrechten	495
§ 6 - Zusammenfassung	Seite 191
§ 7 - Anhang	Seite 196
<i>Literaturverzeichnis</i>	Seite 206