

Festvortrag

**Prof. Dr. Thomas von Danwitz**

Vizepräsident des Gerichtshofs der Europäischen Union

zum Thema

**Die Werte der Europäischen Union und die Rolle der  
Dritten Gewalt**

Europarechtliches Symposium 2026  
Bundesarbeitsgericht, 11. bis 12. Juni 2026

# Die Werte der Europäischen Union und die Rolle der Dritten Gewalt

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris)  
Vizepräsident des Gerichtshofs der Europäischen Union

Sehr geehrte Frau Präsidentin, liebe Inken,  
sehr geehrte Herren Richter des Bundesverfassungsgerichts,  
lieber Herr Eifert, lieber Herr Spinner,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,  
sehr geehrte Damen und Herren,

es ist mir eine große Ehre und zugleich eine besondere Freude, den Festvortrag des europarechtlichen Symposions in diesem Jahr halten und mit Ihnen über die rechtliche Bedeutung der Werte der Europäischen Union diskutieren zu dürfen, die in Artikel 2 des Unionsvertrags (EUV) niedergelegt sind. Im Kern geht es um die Rechtsentwicklung, die zuletzt im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache *Kommission/Ungarn (Werte de Union)*<sup>1</sup> Ausdruck gefunden hat. Besonderes Augenmerk soll dabei der rechtspraktischen Bedeutung dieser Entwicklung für die Mitgliedstaaten der Union und ihre Bürger gelten.

## I.

Am 21. April 2026 hat der Gerichtshof in einem seiner seltenen Plenumsurteile<sup>2</sup> einer Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission) gegen Ungarn stattgegeben, die Rechtsvorschriften zum Gegenstand hatte, die den Zugang zu Inhalten beschränken, die Homosexualität oder Geschlechtsumwandlungen sowie Abweichungen von der dem

Geburtsgeschlecht entsprechenden persönlichen Identität darstellen oder vermitteln.

In ihrer Klageschrift beantragte die Kommission, die von 16 Mitgliedstaaten – u.a. von der Bundesrepublik Deutschland – als Streithelfer unterstützt wurde, die Feststellung der Verletzung des Primär- und Sekundärrechts der Union über Dienstleistungen im Binnenmarkt<sup>3</sup> und der Datenschutz-Grundverordnung<sup>4</sup>, vor allem aber mehrerer von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: „Charta“) garantierter Grundrechte, sowie einen Verstoß gegen Artikel 2 EUV über die Werte der Union. Der Gerichtshof hat dieser Klage vollumfänglich stattgegeben. In grundrechtlicher Hinsicht hat er einen Verstoß gegen den Wesensgehalt des Verbots der Diskriminierung wegen des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung nach Artikel 21 der Charta,<sup>5</sup> der Grundrechte auf Schutz des Privatlebens und der Freiheit der Meinungsäußerung nach Artikel 7 und 11<sup>6</sup> sowie gegen die in Artikel 1 geschützte Menschenwürde<sup>7</sup> festgestellt. Antragsgemäß hat der sodann entschieden, dass die festgestellten Verstöße insgesamt<sup>8</sup> auch zu einer eigenständigen Verletzung der von Artikel 2 EUV gewährleisteten Werte der Union geführt haben.

Dieser Verstoß liegt darin begründet, dass die streitigen Vorschriften ein koordiniertes Bündel diskriminierender Maßnahmen darstellen, die in offenkundiger und besonders schwerwiegender Weise gegen die Rechte nicht-cisgeschlechtlicher und nicht-heterosexueller Personen verstoßen und damit die Werte der Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und der Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, verletzen.<sup>9</sup> Sie stehen im Widerspruch zur Identität der Union als gemeinsamer Rechtsordnung einer Gesellschaft, die sich durch Pluralismus und Toleranz auszeichnet. Diese Vorschriften können insbesondere nicht durch die von Artikel 4 Abs. 2 EUV geschützte nationale Identität gerechtfertigt werden, da die Verpflichtung der Union auf die Achtung der jeweiligen nationalen Identität

nur ein Verständnis dieser Identität schützt, das mit den in Artikel 2 EUV verankerten Werten im Einklang steht.<sup>10</sup>

## II.

Während das Urteil des Gerichtshofes *tel quel* auf breite Zustimmung gestoßen ist, wurde die Feststellung eines eigenständigen Verstoßes gegen Artikel 2 EUV im deutschsprachigen Rechtsraum auch mit grundsätzlicher, teils scharfer Kritik bedacht. Die Bedeutung der aufgeworfenen institutionellen Fragen erfordert eine ausführliche Erläuterung der Zusammenhänge, die sich aus Wortlaut, Struktur, Entstehungsgeschichte sowie aus Sinn und Zweck von Artikel 2 EUV ergeben.

### 1.

Gemäß Artikel 2, Satz 1 EUV sind „[d]ie Werte, auf die sich die Union gründet, [...] die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Satz 2 präzisiert, dass „[d]iese Werte [...] allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam [sind], die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

#### a.

Eine erste Betrachtung von Artikel 2 EUV mag den Eindruck nahelegen, dass die Gründungswerte der Union ausschließlich im ersten Satz aufgelistet werden, während der zweite Satz keine Werte, sondern Merkmale einer Gesellschaft enthalten würde.<sup>11</sup> Eine genaue Analyse offenbart jedoch, dass die in beiden Sätzen genannten Elemente eng miteinander verflochten sind. So wird der Wert der „Gleichheit“ durch den Verweis auf „Nichtdiskriminierung“ und auf die „Gleichstellung von Frauen und Männern“ konkretisiert, ebenso wie der „Respekt für die Demokratie“ durch „Pluralismus“, „Toleranz“ und „Solidarität“.<sup>12</sup> Ähnlich

bezieht sich der Wert „Solidarität“ auf unterschiedliche Vertragsbestimmungen, die dem Prinzip der gegenseitigen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten Ausdruck verleihen.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund erscheinen die im zweiten Satz von Artikel 2 EUV genannten Elemente als Ableitungen der im ersten Satz aufgeführten Gründungswerte, die deren Wesen teilen.

Damit benennt Artikel 2 EUV also insgesamt zwölf Gründungswerte der Union. Die Zahl Zwölf spiegelt das Symbol der zwölf goldenen Sterne in der Europaflagge wider, die für die Union der Völker Europas in ihrer Vielfalt und – allgemeiner – für Vollkommenheit und Einheit stehen.<sup>14</sup>

## **b.**

Entstehungsgeschichtlich bedeutsam ist die Erkenntnis, dass der Kern der heute in Artikel 2 EUV verankerten Werte – juristischer als Grundsätze bezeichnet – schon in Artikel 6 Abs. 1 des Amsterdamer EU-Vertrags anerkannt worden war.<sup>15</sup> Ist der heutige Artikel 2 EUV eindeutig von dieser Bestimmung inspiriert, wurde er doch entscheidend durch die Vorarbeiten des Konvents über die Zukunft Europas geformt, der eine „kurze Aufstellung grundlegender europäischer Werte“ vorschlug. Es handele sich dabei um einen „harten Kern von Werten, [...] die das Wesen einer friedlichen Gesellschaft ausmachen [und] einen eindeutigen und unstrittigen grundlegenden rechtlichen Gehalt haben [...].<sup>16</sup> Sie entstammen den verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten, die das geistige und moralische Erbe der Europäischen Union aus der Antike und insbesondere die Ideen der Aufklärung widerspiegeln.

## **2.**

Artikel 2 EUV ähnelt in seiner Stellung und Funktion den in den Verfassungen mehrerer Mitgliedstaaten enthaltenen Staatsstrukturprinzipien, also Grundsätzen, die die Verfassungsordnung charakterisieren, im Grundgesetz beispielsweise die

Vorgaben in Artikel 20 und 28 GG.<sup>17</sup> Wie diese Staatsstrukturprinzipien bildet auch Artikel 2 EUV einen verfassungsrechtlichen „*Chapeau*“, der die Kernwerte der Union umschreibt „die der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge geben“<sup>18</sup>. Dementsprechend heißt es im Urteil *Kommission/Ungarn (Werte der Union)*, dass die in Artikel 2 EUV genannten Werte die Identität der Union als gemeinsame Rechtsordnung definieren.<sup>19</sup> Artikel 2 EUV kann somit als Homogenitätsgebot der Europäischen Union angesehen werden, dessen Funktion konkret darin besteht, die Homogenität der nationalen Verfassungsordnungen in dem Maße zu gewährleisten, das für den Zusammenhalt, die Einheit und das ordnungsgemäße Funktionieren der Union unabdingbar ist, aber auch nur in diesem Maße.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die rechtliche Verbindlichkeit und Justiziabilität der in Artikel 2 EUV genannten Werte von zentraler Bedeutung für die Rechtsordnung der Union ist.

### **3.**

In seinem Urteil *Kommission/Ungarn (Werte de Union)* hat der Gerichtshof zunächst drei systematische Argumente für die Rechtsverbindlichkeit der in Artikel 2 EUV verankerten Werte angeführt.

#### **a.**

Diese Verbindlichkeit ergibt sich erstens aus einem Vergleich mit der Präambel des EU-Vertrags, die sich bereits allgemein auf die „unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“ bezieht, sich also teilweise mit Artikel 2 EUV überschneidet. Während die Präambel nicht rechtsverbindlich ist, spricht die – gleichsam zusätzliche - Einfügung von Artikel 2 EUV in den

Hauptteil des EU-Vertrags unter Titel I „Gemeinsame Bestimmungen“ für die Feststellung, dass diese Bestimmung verbindlich ist.<sup>20</sup>

Zweitens spricht der systematische Zusammenhang mit Art. 49 EUV maßgeblich für die Rechtsverbindlichkeit von Artikel 2 EUV. Denn Artikel 49 Satz 1 macht die Achtung der in Art. 2 EUV verankerten Werte zur Vorbedingung für den Beitritt zur Union, der europäischen Staaten offensteht, die die in Artikel 2 EUV genannten Werten achten und sich kontinuierlich für ihre Förderung einsetzen.<sup>21</sup> Dass diese Verpflichtung für die Mitgliedstaaten in gleicher Weise gilt wie für die Kandidatenländer, hat der Gerichtshof erstmalig in der Rechtssache *Repubblica* entschieden.<sup>22</sup> Das Homogenitätsgebot von Artikel 2 EUV beruht also auf der Grundannahme, dass jeder Mitgliedstaat diese Werte mit allen anderen Mitgliedstaaten teilt<sup>23</sup> und dass die Achtung der in Artikel 2 EUV verankerten Werte Voraussetzung für den Genuss aller Rechte ist, die sich aus der Anwendung der Verträge auf einen Mitgliedstaat ergeben.<sup>24</sup>

Drittens spricht der Umstand, dass sich neun<sup>25</sup> Bestimmungen des EU-Vertrags ausdrücklich auf die Werte der Union beziehen, für die Rechtsverbindlichkeit von Art. 2 EUV.<sup>26</sup>

Schließlich ist an den entstehungsgeschichtlichen Befund zu erinnern, wonach die grundlegenden Werte von Artikel 2 EUV „einen eindeutigen und unstrittigen grundlegenden rechtlichen Gehalt haben [müssen], damit die Mitgliedstaaten erkennen können, welche sanktionsbewehrten Verpflichtungen ihnen aus diesen Werten erwachsen“<sup>27</sup>.

## **b.**

In ihrer Gesamtschau bestätigen diese Auslegungsgesichtspunkte den Befund, dass die in Artikel 2 EUV niedergelegten Werte für Mitgliedstaaten und Unionsbürger rechtsverbindlich gewährleistet sind. Zudem lässt sich anhand der

Vertragsentwicklung erkennen, dass die in Artikel 2 EUV gewährleisteten Werte im Rahmen des Vertrages von Lissabon als justiziable Vorgaben des Unionsrechts anzusehen sind. Denn während Artikel 46 des Unionsvertrags von Nizza die im damaligen Artikel 6, Abs. 1, EUV genannten „gemeinsamen Grundsätze“ noch von der Rechtsprechungshoheit des Gerichtshofs ausgenommen hatte, wurde diese Einschränkung seiner Zuständigkeit mit dem Vertrag von Lissabon aufgehoben. In Ermangelung einer Ausnahme von der Regel der allgemeinen Zuständigkeit, die Artikel 19 Abs. 1 EUV dem Gerichtshof zur Sicherung der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge verleiht, ist dieser also dafür zuständig, insbesondere im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258, 259 und 260 AEUV zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die aus Artikel 2 EUV erwachsenen Verpflichtungen eingehalten haben.<sup>28</sup>

Wie der Gerichtshof in seinem Urteil *Kommission/Ungarn (Werte de Union)* ausdrücklich betont, wird seine sich aus den allgemeinen Regeln ergebende Zuständigkeit insbesondere nicht dadurch ausgeschlossen, dass Artikel 7 EUV für die Feststellung und Sanktionierung der Nichteinhaltung der in Artikel 2 EUV verankerten Werte ein Verfahren vorsieht, in dem der Rat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des europäischen Parlaments feststellen kann, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. In Rahmen dieses Verfahrens ist der Gerichtshof nach Artikel 269 AEUV<sup>29</sup> zwar nur für die Einhaltung der in Artikel 7 EUV genannten Verfahrensbestimmungen zuständig.<sup>30</sup> Diese Beschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofes gilt jedoch ausweislich des klaren Wortlauts von Artikel 269 AEUV nur für das Verfahren nach Artikel 7 EUV. Zudem enthält der Vertrag weder in Artikel 2 noch in Artikel 7 EUV und auch nicht in einer anderen Bestimmung einen Hinweis darauf, dass die Einhaltung der von Artikel 2 EUV gewährleisteten Werte ausschließlich im

Verfahren nach Artikel 7 EUV überprüft werden könnte. Beide Zuständigkeiten sind nämlich ganz unterschiedlicher Natur und bestehen unabhängig voneinander.

Dieser Befund erfährt eine weitere Bestätigung dadurch, dass die der Kompetenz des Gerichtshofes vorgelagerte Zuständigkeit der Kommission als *gardienne des traités* zur Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Verträgen gemäß Artikel 258 und 260 AEUV allgemein und ohne jede sektorale Ausnahme besteht und der Kommission einen dementsprechend umfassenden Zugang zum Gerichtshof gewährt. Die allgemeine, im Hinblick auf Artikel 2 EUV unbeschränkte Zuständigkeit des Gerichtshofs kann also durch die für den Sonderfall des Verfahrens nach Artikel 7 EUV nur beschränkt gewährte Kontrollbefugnis des Gerichtshofes nicht verdrängt werden.

#### 4.

Die ungeachtet dieser nüchternen Auslegung der Unionsverträge erhobene Kritik an der Rechtsprechung zu Artikel 2 EUV erklärt sich – wenn ich es richtig sehe – namentlich durch zwei Umstände, die fraglos zu bedenken sind und der näheren Erläuterung bedürfen. Einerseits geht es um den Anwendungsbereich von Artikel 2 EUV und andererseits um die relative Unbestimmtheit der von Artikel 2 EUV gewährleisteten Werte.

Den Anwendungsbereich von Artikel 2 EUV betreffend, ist gleichsam gesondert zu betonen, dass dieser Gesichtspunkt im Rahmen des Verfahrens *Kommission/Ungarn (Werte de Union)* ohne jede Relevanz war, denn die streitigen Rechtsvorschriften Ungarns sind ohne Zweifel in Durchführung des Rechts der Union ergangen. Dementsprechend hat der Gerichtshof keine Ausführungen zur Frage des Anwendungsbereichs gemacht. Einstweilen handelt es sich also um eine rein akademische Fragestellung.

**a.**

Angesichts der munteren Diskussion des Schrifttums zum Anwendungsbereich von Artikel 2 EUV sei auf folgende Aspekte hingewiesen. Eine unbefangene Betrachtung des Vertragstextes und namentlich ein Vergleich mit dem der Charta der Grundrechte zeigt, dass die Anwendbarkeit dieser Bestimmung nicht, wie es für die Charta der Fall ist, für die Mitgliedstaaten „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt, aber nicht darüber hinaus. Mit dieser Formel wird die Anwendbarkeit der Charta auf nationale Maßnahmen eng an den Anwendungsbereich des materiellen Unionsrechts geknüpft. Im Unterschied zu der in Artikel 51, Absatz 1, der Charta verwandten Formel ist die in Artikel 19 Abs. 1, Unterabsatz 2, EUV enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes zwar weitergehend gewährleistet, aber dennoch auf die „vom Unionsrecht erfassten Bereiche“ beschränkt. Artikel 2 EUV enthält gegenüber beiden Bestimmungen indes weder einen Verweis auf die Durchführung des Unionsrechts noch auf die von ihm erfassten Bereiche. Vielmehr bestätigt die Entstehungsgeschichte von Artikel 2 EUV, dass die Grundwerte der Union „auch ...im Bereich des autonomen Handelns der Mitgliedstaaten (das nicht vom Unionsrecht berührt wird)“ gewährleistet werden<sup>31</sup>. Diese Feststellung scheint angesichts des Umstandes nur konsequent, dass die in Artikel 49 EUV den Kandidatenstaaten abverlangte Verpflichtung zur Achtung und Förderung der Grundwerte der Sache nach natürlich nicht auf eine spezifische Situation der Umsetzung des Unionsrechts oder auf bestimmte, vom Unionsrecht erfasste Bereiche beschränkt werden kann. Dementsprechend erscheint es nur folgerichtig, dass die Pflicht zur Achtung der von Artikel 2 EUV gewährleisteten Grundwerte im Anwendungsbereich der Verträge umfassend gilt.

**b.**

Mit Blick auf die relative Unbestimmtheit der Grundwerte ist es fraglos zutreffend, dass die von Artikel 2 EUV geschützten Werte dem Unionsrichter eine beachtliche Konkretisierungsleistung im Rahmen der Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung abverlangen. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Werte in nicht unerheblichem Maße Übereinstimmungen mit den von der Charta geschützten Grundrechten und Vertragsbestimmungen aufweisen. Diese Beobachtung gilt für die im ersten Artikel der Charta garantierte Menschenwürde ebenso wie für die in Artikel 21 Abs. 1 der Charta genannten Merkmale der Nichtdiskriminierung. Die Tragweite der in Artikel 2 EUV genannten Werte der „Freiheit“, „Gleichheit“ und „Solidarität“, die zugleich die Titelüberschriften der Titel II, III und IV der Charta bilden, erfahren auf diese Weise eine normativ angeleitete Konkretisierung, die ihre Vorhersehbarkeit gewährleistet. Bedeutsam ist dabei insbesondere, dass die in Artikel 2 EUV genannte Achtung der „Menschenwürde“ und der „Wahrung der Menschenrechte“ im Wesentlichen alle in der Charta verankerten Grundrechte umfassen. Laut den Erklärungen zur Charta ist „[d]ie Würde des Menschen [...] nicht nur ein Grundrecht an sich, sondern bildet das eigentliche Fundament der Grundrechte.“<sup>32</sup> Das Urteil *Kommission/Ungarn (Werte der Union)* zieht daraus die Schlussfolgerung, dass „die Würde des Menschen zum Wesensgehalt der in der Charta festgelegten Rechte gehört. Sie darf daher auch bei Einschränkungen eines Rechts nicht angetastet werden.“<sup>33</sup>

**c.**

Ungeachtet dessen liegt es jedoch in der Natur der Sache, dass den von Artikel 2 EUV gewährleisteten Grundwerten keine präzisen Vorgaben für die richterliche Rechtserkenntnis zu entnehmen sind. Der umfassende Anwendungsbereich der Grundwertebestimmung sowie ihre Konkretisierungsbedürftigkeit bildet die

Grundlage für Befürchtungen, wonach dem Gerichtshof mit Artikel 2 EUV ein Instrument zur Verfügung stehe, mit dem er „in die nationalen Rechtsordnungen hineinregieren [könne], wie er wolle“.<sup>34</sup> Die ‚Judizierung‘ der Unionswerte verschiebe die Statik des europäischen Verfassungsverbunds zulasten der Mitgliedstaaten.<sup>35</sup> Eine supranationale Institution beanspruche für sich, Wertedifferenzen zu entscheiden, die in den Gesellschaften hart umkämpft sind.<sup>36</sup> Zudem wird geäußert, die Entscheidung des Gerichtshofs sei „ein besonderer Akt von *judicial activism*, der tief in das politische Leben Europas hineinwirkt“.<sup>37</sup> Ob es in der aktuell geführten Diskussion zentral um die Erhaltung politischer Handlungsspielräume auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder primär um die Verteidigung von Entscheidungsprärogativen der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeiten geht, ist aus Sicht des Unionsrechts einerlei. Denn beiderlei Befürchtungen sind zwar sehr ernst zu nehmen, in der Sache aber unbegründet.

### III.

Die nachfolgenden Betrachtungen sollen daher erläutern, wie der Gerichtshof die Schwierigkeiten der Konkretisierung der von Artikel 2 EUV geschützten Grundwerte angeht und welche Vorsicht er in seiner Rechtsprechung obwalten lässt, wenn und soweit es um die inhaltliche Entscheidung wertebbezogener Rechtsfragen geht, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat mit guten Gründen unterschiedlich beantwortet werden können. Doch zunächst sind die prozess- und materiellrechtlichen Gegebenheiten näher zu erläutern, aus denen sich ergibt, dass der Gerichtshof keineswegs „einen Hund viermal erschlagen“ hat oder gar aktivistisch zu Felde gezogen sei, da er ohne Notwendigkeit „den Artikel 2 [habe] scharf stellen [wollen]“.<sup>38</sup>

## 1.

Insoweit ist daran zu erinnern, dass im Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 und 259 AEUV allein die klägerische Partei, also die Kommission oder ein Mitgliedstaat, über die gestellten Feststellungsanträge zu disponieren vermag; der Gerichtshof ist an diese gebunden und darauf beschränkt, über die Zulässigkeit und Begründetheit der gestellten Feststellungsanträge zu entscheiden.<sup>39</sup> Zu einer Entscheidung *ultra petita* oder einer Nichtbescheidung von Rügen ist er nicht befugt.<sup>40</sup> Wenn die Kommission also, wie im Verfahren *Kommission/Ungarn (Werte der Union)*, beantragt, dass ein Bündel verschiedener Einzelmaßnahmen eines Mitgliedstaates unterschiedliche Verletzungen des Unionsrechts bewirkt und in gesonderten Rügen beantragt, jede dieser Verletzungen – es handelte sich um insgesamt sechs Rügen - festzustellen, hat der Gerichtshof über sämtliche Rügen auch antragsgemäß zu entscheiden. Das Vertragsverletzungsverfahren darf in dieser Hinsicht vor allem nicht mit der Nichtigkeitsklage verwechselt werden, in deren Rahmen über einen weiteren Klagegrund nicht mehr zu entscheiden ist, wenn die Prüfung einer ersten Rüge bereits zur Feststellung der Nichtigkeit des Rechtsaktes geführt hat.<sup>41</sup>

Zudem – und das ist der ungleich wichtigere Gesichtspunkt – hat die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren ein rechtliches Interesse, die Verletzung des Rechts der Union umfassend feststellen zu lassen. Denn die Feststellung einer Vertragsverletzung hat nach Artikel 260 AEUV zur Folge, dass der verurteilte Mitgliedstaat die Maßnahmen zu ergreifen hat, die sich aus dem Urteil ergeben, um die Vertragsverletzung abzustellen. Sollte der betreffende Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nach Ansicht der Kommission nicht nachkommen, so kann diese – nach Anhörung des Mitgliedstaates – den Gerichtshof erneut anrufen, um die Verhängung eines Zwangsgeldes oder die Zahlung eines Pauschalbetrages zu beantragen. Für die Bemessung der Höhe dieser finanziellen Sanktionen kommt

es indes maßgeblich auf Art und Umfang der im Vertragsverletzungsverfahren festgestellten Verstöße gegen das Unionsrecht an.<sup>42</sup> Vor diesem Hintergrund und angesichts der Umstände des Falles wird deutlich, dass die Kommission ein konkretes rechtliches Interesse daran hatte, die Feststellung der Vertragsverletzungen *in casu* „vollumfänglich“ zu beantragen. Zudem lässt sich angesichts der in der Gerichtspraxis durchaus unüblichen Unterstützung der Anträge der Kommission durch nicht weniger als sechzehn Mitgliedstaaten schwerlich leugnen, dass ein öffentliches Interesse an der Frage bestand, ob die Ungarn vorgeworfenen Maßnahmen so schwerwiegend sind, dass sie eine Verletzung der Grundwerte der Union darstellen. Und natürlich steht es der Kommission als *gardienne des traités* frei, ihre Klageanträge auch auf Grund solcher Erwägungen zu formulieren.

Seinerseits hat sich der Gerichtshof in Bezug auf Artikel 2 EUV auch insofern strikt an den Klageantrag gehalten, als er die Verletzung der Unionswerte ausdrücklich aus den zuvor festgestellten Verstößen gegen Sekundär- und Primärrecht sowie gegen Grundrechte abgeleitet hat. In dieser Herangehensweise darf jenseits der methodischen Stringenz auch eine gewisse Zurückhaltung gesehen werden, hatte doch die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen die gerügten primär- und sekundärrechtlichen Verstöße erst nach den Grundrechts-<sup>43</sup> und Werteverstößen<sup>44</sup> geprüft.

Bei allem Verständnis für das Bemühen um eindrucksvolle Schlagzeilen ist daher festzuhalten, dass angesichts dieser Sachlage vom Vorwurf des *judicial activism* nichts übrigbleibt. Der Gerichtshof hat einfach nur seine Arbeit gemacht.

## 2.

Ungeachtet dessen bleibt es jedoch dabei, dass die Aufgabe der Konkretisierung der Grundwertebestimmung in Artikel 2 EUV eine besondere Herausforderung

ist, wenn es darum geht, das rechte Maß und den Gleichgewichtspunkt bei der Suche zu finden, wieviel an schützenswerter Diversität in Europa notwendig und geboten ist und wieviel Homogenität für die Union und ihre Funktionsfähigkeit unverzichtbar ist.

Diese Grundsatzfrage hat im Verfahren *Kommission/Ungarn (Werte der Union)* ersichtlich nur eine erste Antwort erfahren. Seiner fallangeleiteten, induktiv vorgehenden Rechtsprechungstradition entsprechend hat sich der Gerichtshof in diesem ersten Verfahren darauf beschränkt festzustellen, dass aus der Rechtsverbindlichkeit von Artikel 2 EUV nicht folgt, dass jeder Verstoß gegen eine Bestimmung des Unionsrechts, die diese Werte unmittelbar oder mittelbar konkretisiert, zwangsläufig einen Verstoß gegen Artikel 2 EUV impliziert.<sup>45</sup> Eine solche Auslegung könne den Grenzen, die dem Anwendungsbereich der anderen Bestimmungen des Unionsrechts und insbesondere der Bestimmungen der Charta nach Artikel 51 Abs. 1 gesetzt sind, jede Wirksamkeit nehmen.<sup>46</sup> Somit können nur offenkundige und besonders schwerwiegende Verletzungen eines oder mehrerer der den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte zu der Feststellung führen, dass ein Mitgliedstaat die rechtsverbindlichen Verpflichtungen aus Artikel 2 EUV missachtet hat, da solche Verletzungen mit der Identität der Union als gemeinsame Rechtsordnung einer durch Pluralismus gekennzeichneten Gesellschaft unvereinbar sind.<sup>47</sup> Die marginalisierenden und stigmatisierenden Rechtsvorschriften Ungarns bewirken eine solche Verletzung.

Im Hinblick auf den Wert der Nichtdiskriminierung lässt sich die besondere Höhe der Schwelle, die in der Beschränkung auf eine „offenkundige und besonders schwerwiegenden Verletzung“ liegt, dadurch verdeutlichen, dass vorliegend eine Verletzung des Wesensgehalts des Diskriminierungsverbots aus Artikel 21 Abs. 1 der Charta festzustellen war, die also durch keinerlei Erwägung des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann. Eine solche Verletzung hat der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht festgestellt. Zum

Vergleich sei daran erinnert, dass er eine solche Feststellung insbesondere nicht für den in Frankreich geltenden Ausschluss homosexueller Männer von der Blutspende getroffen hatte – trotz der damit verbundenen Stigmatisierung der Betroffenen.<sup>48</sup> Diesbezüglich befand der Gerichtshof im Jahre 2015, dass die streitige französische Regelung aufgrund ihres spezifischen Gegenstands und des – zum damaligen Kenntnisstand nicht widerlegbaren – Vorliegens eines sachlichen Grundes als solches das Verbot der Diskriminierungsverbot nicht in Frage stellte.

Aufgrund der in *Kommission/Ungarn (Werte der Union)* gesetzten hohen Schwelle für einen Verstoß gegen Artikel 2 EUV ist zudem Vorsicht bei dem Versuch geboten, aus diesem Urteil weitreichende Schlussfolgerungen zu ziehen und eilfertig Unvereinbarkeiten nationaler Regelungen mit dem Unionsrecht zu postulieren. Diese Vorsicht sei namentlich gegenüber der Vorstellung geboten, die im Urteil *Kommission/Malta (Staatsbürgerschaft für Investoren)*<sup>49</sup> enthaltene Bezugnahme auf den Wert der Solidarität impliziere, dass Statusregelungen des nationalen Rechts, die vom Familien- oder Staatsbürgerschaftsrecht anderer Mitgliedstaaten abweichen, unabhängig von der Feststellung einer Beschränkung der Freizügigkeit mit dem Unionsrecht unvereinbar sein könnten.<sup>50</sup>

### 3.

Die in diesem Zusammenhang geäußerte Befürchtung, dass der Gerichtshof eine Wertejudikatur entwickeln werde, die den Raum für politische Diskussionen und demokratische Auseinandersetzung beschneiden werde, ist nicht neu<sup>51</sup> und erinnert in Art und Inhalt an frühere Kritik an der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Grundfreiheiten und Grundrechten.<sup>52</sup> Gleichzeitig variiert sie *mutatis mutandis* einen Einwand, der traditionell gegenüber der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Wertordnung des Grundgesetzes erhoben wurde. Nach dieser Vorstellung beschneide eine an der objektiven

Wertordnung der Verfassung orientierte Rechtskontrolle die gesetzgeberischen Kompetenzen zugunsten der Richter.<sup>53</sup>

**a.**

Ungeachtet der Präferenz, die man zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit hegen mag, erscheint eine Übertragung dieser Diskussion um die Judizierung von „Wertedifferenzen“ auf die vom Gerichtshof am Maßstab von Artikel 2 EUV ausgeübte Kontrolle indes bereits im Ansatz verfehlt, geht es im vorliegenden Zusammenhang doch nicht darum, aus den Unionswerten eine mehr oder weniger umfassend zu verstehende Wertordnung abzuleiten oder unmittelbar aus Artikel 2 EUV weitreichende Verpflichtungen abzuleiten, bezüglich derer unter den Mitgliedstaaten und auch innerhalb derselben kein Konsens bestünde. Vielmehr entfalten die in Artikel 2 EUV gewährleisteten Grundrechte ihre Wirksamkeit nur dann, wenn und soweit es um die Negation der gemeinsamen und konsensual niedergelegten Werte durch eine ostentative Verletzung von Seiten eines Mitgliedstaates geht, insbesondere des Wesensgehalts des grundrechtlich geschützten Diskriminierungsverbots<sup>54</sup> und der Menschenwürde als Kern der in der Charta festgelegten Rechte.<sup>55</sup>

**b.**

Lassen Sie mich näher darlegen, warum sich eine solche Feststellung kategorial von dem unterscheidet, was Gegenstand der zweifelsohne legitimen Diskussion um die Judizierung von Wertedifferenzen ist. Denn in inhaltlicher Hinsicht reflektieren die von Artikel 2 EUV genannten Werte der Union keine subjektiven, vom Gerichtshof abzuwägenden Wertvorstellungen, sondern beschränken sich auf die von den Herren der Verträge niedergelegte Identitätsmerkmale der Europäischen Union, die zugleich als Funktionsbedingungen ihrer Rechtsordnung anzusehen sind.

In Bezug auf die in Artikel 2 EUV verankerten Werte geht es also nicht darum, richterliche Wertauffassungen durchzusetzen, sondern das unverzichtbare Maß dessen zu bestimmen, was geboten ist um die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der durch die Zugehörigkeit zur Union konsentierten Werte zusammenzuhalten und die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union zu sichern.<sup>56</sup> Diese Aufgabe ist aber gerade nicht auf die Verabsolutierung bestimmter Wertüberzeugungen - so legitim sie auch sein mögen – gerichtet. Sie zielt vielmehr darauf, das friedliche und gleichberechtigte Nebeneinander aller Mitgliedstaaten zu ermöglichen und das Erreichen der gemeinsamen Ziele zu gewährleisten.<sup>57</sup> Artikel 2 EUV schützt also nur vor äußersten Verletzungen unabdingbarer Homogenitätsbedürfnisse der Union und ihrer Rechtsordnung, die den Mitgliedstaaten gemeinsam ist.

Die Missachtung der gemeinsamen Werte unterscheidet sich somit grundlegend von zulässigen und von der Union naturgemäß zu respektierenden Unterschieden gesellschaftlicher Wertüberzeugungen zwischen den Mitgliedstaaten oder innerhalb derselben.

#### 4.

Angesichts dieser Zusammenhänge erscheint es angezeigt, besonders auf die Zurückhaltung hinzuweisen, mit welcher der Gerichtshof verfährt, wenn es um die Anwendung der Grundprinzipien mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen geht, die zugleich zu den Grundwerten gehören, die in Artikel 2 EUV Ausdruck gefunden haben. In Ermangelung spezifischer Rechtsprechung, die zur Auslegung dieser Bestimmung ergangen ist, nehme ich auf diejenige zum Rechtsstaatsprinzip Bezug, die zusätzlich zu seiner Nennung in Artikel 2 EUV auch in Artikel 19 Abs. 1, Unterabsatz 2 EUV eine konkrete Ausgestaltung erfahren hat.

**a.**

Die Rechtsstaatlichkeit war bekanntlich von Anfang an ein grundlegendes Element der europäischen Integration. Ihr prägender Einfluss lässt sich in dem Begriff der „Rechtsgemeinschaft“ wiederfinden, den der erste Präsident der Europäischen Kommission, Walter Hallstein, bereits 1962 prägte und den der Gerichtshof 24 Jahre später in seinem wegweisenden Urteil *Les Verts / Parlament* aufgriff. Als Leitmotiv der europäischen Integration stellt die Rechtsstaatlichkeit, bildhaft gesprochen, den „Klebstoff“ dar, der die Union zusammenhält.

In diesem Zusammenhang ist die Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes, den der Gerichtshof in Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten gewährleistet, von größter Bedeutung. Ohne die Beachtung des einheitlich geltenden Rechts der Union durch die zuständigen Behörden und Gerichte könnte der europäische Binnenmarkt nicht funktionieren und der Wettbewerb im Binnenmarkt nicht vor Verzerrungen geschützt werden. Systemische Funktionsstörungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit würden vor allem das gegenseitige Vertrauen untergraben, das ein unverzichtbares Fundament für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet. Kurz gesagt ist die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit nicht lediglich ein „*nice to have*“, sondern lebenswichtig für das Gelingen der europäischen Integration insgesamt.

**b.**

Allerdings liegt die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zuvörderst in der Verantwortung der Mitgliedstaaten sowie ihrer Höchst- und Verfassungsgerichte. Ganz in diesem Sinne hebt der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung hervor, dass die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten in deren alleinige Zuständigkeit fällt. Zudem unterstreicht er, dass weder Artikel 2 noch Artikel 19 Abs. 1 Unterabsatz 2 EUV noch irgendeine andere Bestimmung des Unionsrechts den Mitgliedstaaten ein konkretes verfassungsrechtliches

Modell vorgibt, das die Beziehungen und das Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Staatsgewalten, namentlich in Bezug auf die Festlegung und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten, regeln würde.<sup>58</sup> In gleichem Sinne betont er stets, dass die Union, wie es in Artikel 4 Abs. 2 Satz 1 EUV heißt, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt.<sup>59</sup> Artikel 2 EUV und das Urteil *Kommission/Ungarn (Werte der Union)* relativiert den fraglos gebotenen Schutz der nationalen Identität keineswegs. Ausgeschlossen ist lediglich, dass ein Mitgliedstaat unter Berufung auf seine Identität eine ostentative Missachtung der von ihm ausdrücklich als allen Mitgliedstaaten gemeinsam anerkannten identitätsstiftenden Werte rechtfertigen kann.<sup>60</sup>

Zugleich erinnert der Gerichtshof beständig daran, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit zur Organisation der Justiz die Verpflichtungen einzuhalten haben, die sich für sie aus dem Unionsrecht und insbesondere aus der in Artikel 19 Abs. 1, Unterabsatz 2, EUV verankerten Verpflichtung zur Schaffung der erforderlichen Rechtsbehelfe ergeben, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.<sup>61</sup>

In diesem Zusammenhang ist besonders zu betonen, dass die unionsrechtliche Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes nur systemische Mängel erfasst und ganz offensichtlich nicht den Schutz ersetzen soll, der zuvörderst von den Verfassungen der Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Vielmehr kommt die Garantie aus Artikel 19 Abs. 1 EUV nur dann zum Tragen, wenn die nationalen Mechanismen zum Schutz rechtsstaatlicher Grundsätze aus dem ein oder anderen Grund nicht ordnungsgemäß funktionieren.

**c.**

Obwohl die Mitgliedstaaten bei der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit also über einen weitgefassten Handlungsfreiraum verfügen, den sie im Rahmen ihrer

politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen und Traditionen wahrnehmen, bekennen sie sich doch zu einem Konzept der „Rechtsstaatlichkeit“ als gemeinem Wert, den sie jederzeit zu respektieren versprechen.<sup>62</sup> In diesem Zusammenhang entschied der Gerichtshof in *Repubblica*, dass „[...] ein Mitgliedstaat seine Rechtsvorschriften nicht dergestalt ändern [darf], dass der Schutz des Wertes der Rechtsstaatlichkeit vermindert wird [...]. Die Mitgliedstaaten müssen somit dafür Sorge tragen, dass sie jeden nach Maßgabe dieses Wertes eintretenden Rückschritt in ihren Rechtsvorschriften über die Organisation der Justiz vermeiden, indem sie davon absehen, Regeln zu erlassen, die die richterliche Unabhängigkeit untergraben würden.“<sup>63</sup>

Gleichsinnig betonte der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu den Grenzen gegenseitigen Vertrauens beim Europäischen Haftbefehl, dass das Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit zum Wesensgehalt des Grundrechts auf ein faires Verfahren gehört, dem grundlegende Bedeutung für den Schutz sämtlicher dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsender Rechte und für die Wahrung der in Artikel 2 EUV genannten Werte, zukommt.<sup>64</sup>

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die Grundwerte, die dem Schutz der Grundrechte zugrunde liegen, festhalten, dass Artikel 2 EUV außerhalb des Anwendungsbereichs der Charta von den Mitgliedstaaten nicht verlangt, dass diese das von der Charta garantierte Schutzniveau einhalten. Außerhalb des Anwendungsbereichs der Charta tritt insbesondere die Beachtung der EMRK in den Vordergrund. Artikel 2 EUV hindert die Mitgliedstaaten allerdings daran, ihren nationalen Schutzstandard in einer Weise abzusenken, die den Wesensgehalt der in der Charta niedergelegten Grundrechte verletzt.

## 5.

Dieser Überblick über die einschlägige Rechtsprechung wäre indes ohne einen abschließenden Hinweis auf die zum Schutz der Grundrechte nach der Charta

ergangene Rechtsprechung unvollständig. Denn für den Schutz der Grundrechte ist seit den Urteilen in *Åkerberg Fransson* und *Melloni* anerkannt,<sup>65</sup> dass es den Mitgliedstaaten freisteht, nationale Standards für den Schutz der Grundrechte anzuwenden, sofern durch deren Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden.

Diese Rechtsprechungslinie hat sich seither weiterentwickelt. In seinem Urteil zur flämischen Regelung über das rituelle Schlachten ohne Betäubung<sup>66</sup> stellte der Gerichtshof fest, dass die einschlägige Verordnung der Union – wie sich aus ihrem Text ergab – selbst kein erforderliches Gleichgewicht zwischen dem Belang des Tierschutzes, der in Artikel 13 AEUV verankert ist, und der Religionsfreiheit herstellt, die von Artikel 10 Abs. 1 der Charta geschützt wird. In der Auslegung des Gerichtshofes beschränkt sich diese Verordnung darauf, den Rahmen für den Ausgleich vorzugeben, den die Mitgliedstaaten zwischen diesen beiden Rechts- und Schutzgütern einzuhalten haben.<sup>67</sup> Damit wollte der Unionsgesetzgeber die jeweils unterschiedlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen achten, die die Mitgliedstaaten prägen, und jedem Mitgliedstaat zugleich für den notwendigen Ausgleich von Artikel 13 AEUV und Artikel 10 der Charta einen weiten Wertungsspielraum einräumen, um so ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz des Tierwohls bei der Tötung der Tiere auf der einen und der Wahrung der Freiheit, seine Religion zu bekennen, auf der anderen Seite herzustellen.<sup>68</sup>

Diese Überlegungen verwandte der Gerichtshof sinngemäß in seinen in diesem Hause bestens bekannten Urteilen zu Verboten, sichtbare politische, philosophische oder religiöse Zeichen am Arbeitsplatz zu tragen. Im Unterschied zur Tierschutzverordnung verweist die Richtlinie 2000/78 zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zwar nicht ausdrücklich auf „Flexibilität“ bzw.

„Subsidiarität“. Der Gerichtshof unterstrich jedoch, dass die Richtlinie als „Rahmenrichtlinie“ lediglich ein allgemeines Gerüst schaffe, das den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum belasse, um die Vielfalt ihrer jeweiligen Rechtsordnungen und Traditionen im Hinblick auf die Stellung von Religion und Glauben zu berücksichtigen.<sup>69</sup>

Auch diese Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz zeigt also deutlich, dass sich der Gerichtshof sehr wohl als Wahrer der Diversität der Rechtsvorstellungen in Europa versteht und diese sehr wohl zu schützen weiß.

#### IV.

Die jüngere Rechtsprechung des Gerichtshofes erscheint, bei Lichte besehen, also keineswegs als bahnbrechende Neuerung. Sie ist vielmehr ein Spiegelbild veränderter Realitäten, in denen die rechtsstaatlichen Werte, die seit der Aufklärung zu dem für unverzichtbar geglaubten Kern des Gesellschaftsvertrages einer jeden Demokratie gehörten, nun offen in Zweifel gezogen werden. Die davon ausgehende Herausforderung beschränkt sich indes nicht lediglich auf Fragen der Verfasstheit mitgliedstaatlicher Demokratien, sondern trifft zugleich die Werte- und Friedensordnung der Union ins Mark.

In diesen herausfordernden Zeiten, in denen Richter nicht nur als „enemies of the people“ diffamiert werden, sondern für die Ausübung ihres richterlichen Amtes staatlicherseits sanktioniert oder gar an Leib und Leben bedroht werden, müssen die Richter in den Mitgliedstaaten und die Richter der Europäischen Union mehr denn je zusammenstehen. Es ist unsere gemeinsame Aufgabe als Richter, die für die Gesellschaft in unseren Mitgliedstaaten und für das Funktionieren der Union so fundamentalen Prinzipien des Rechtsstaates jeden Tag aufs Neue mit Leben zu erfüllen. Bedurfte es für dieses Unterfangen lange Zeit kaum mehr als Weisheit, Objektivität und Unabhängigkeit, so erfordert das Amt des Richters heutzutage

auch eine ordentliche Prise Mut, um für die Werte einzustehen, die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten und im Unionsvertrag gleichsinnig Ausdruck gefunden haben: „The times, they are a changing“.

Ich danke herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

---

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326

<sup>2</sup> In nach der EU-Erweiterung 2004 anhängig gemachten Verfahren hat der Gerichtshof im Plenum nur *achtmal geurteilt* (davon zweimal aufgrund einer entsprechenden Verpflichtung in den Verträgen und sechsmal in Anbetracht der Bedeutung der Verfahren) und sich *viermal gutachtlich* zu geplanten internationalen Übereinkünften *geäußert*. Dabei haben sich bislang mit Ausnahme der Gutachtenverfahren noch nie annähernd so viele Mitgliedstaaten am Verfahren beteiligt oder sind ihm als Streithelfer beigetreten wie in *Kommission/Ungarn* (zahlreichste Beteiligungen waren 12 in der Rs. [Pringle](#), C-370/12, Urteil vom 27. November 2012, EU:C:2012:756 und 11 in der Rs. [La Quadrature du Net u. a. \(Personenbezogene Daten und Bekämpfung der Nachahmung\)](#), Urteil vom 30. April 2024 (C-470/21, EU:C:2024:370).

<sup>3</sup> Nämlich Art. 56 AEUV und die folgenden Rechtsakte des abgeleiteten Unionsrechts: Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), in Verbindung mit dem Grundrecht auf Datenschutz, soweit die ungarischen Vorschriften das Strafregistergesetz ändern, um den Zugang zu den im Strafregister gespeicherten Informationen über Personen, die eine Kinder verletzende Straftat gegen die sexuelle Freiheit oder die Sexualmoral begangen haben, zu erweitern.

<sup>5</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 141, 162, 203, 233, 414 und 422.

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 448, 471 und 473.

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 492.

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 545, 565 und Tenor Nr. 6.

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 553 - 556.

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 557 - 563.

<sup>11</sup> In diesem Sinne *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EU-Vertrag (Lissabon), 6. Auflage 2022, Art. 2, Abs. 30.

<sup>12</sup> Im Kontext der Auslegung von Artikel 11 der Charta betont der EuGH stets, dass die darin niedergelegten Grundrechte „einen der wesentlichen Grundpfeiler einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft, die von Rechtsstaatlichkeit geprägt ist, darstellen“. Siehe EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2024, [Real Madrid Club de Fútbol](#), C-633/22, EU:C:2024:843, Rn. 49 sowie die dort zitierte Rechtsprechung.

<sup>13</sup> Siehe z. B. die Bestimmungen im Bereich der Außenpolitik der Union [Art. 21 (1), 24 (2) und (3), 31 (1) und 32 AEUV] sowie im Bereich der gemeinsamen Asyl-, Migrations- und Außengrenzkontrollpolitik [Art. 67 (1) und 80 AEUV]. Im Urteil vom 29. April 2025, [Kommission/Malta \(Staatsbürgerschaft für Investoren\)](#), C-181/23, EU:C:2025:283, Rn. 93, hat der EuGH überdies unterstrichen, dass die Unionsbürgerschaft zu den wichtigsten Konkretisierungen der Solidarität zählt, die dem Integrationsprozess zugrunde liegt und daher zur Identität der Union als eigene Rechtsordnung gehört, die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommen wurde.

---

<sup>14</sup> Siehe die Erklärungen zur symbolischen Bedeutung der Europäischen Flagge in den *Interinstitutionellen Regeln für Veröffentlichungen*, [Anhang A1 – Grafik-Handbuch des Europa-Emblems - Interinstitutionellen Regeln für Veröffentlichungen - Publications Office of the EU](#).

<sup>15</sup> „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Die Vorgängervorschrift, Artikel F Abs. 1 des Maastrichter Unionsvertrags bestimmte lediglich „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“

<sup>16</sup> Siehe „Sekretariat des Europäischen Konvents, Entwurf des Präsidiums für die Artikel 1 bis 16 (Titel I, II und III)“, CONV 528/03, S. 11.

<sup>17</sup> Gemäß Art. 1 (1) und (2) der spanischen Verfassung: „... Spanien ist als sozialer und demokratischer Staat, der dem Rechtsstaat unterliegt, gegründet, der die höchsten Werte seiner Rechtsordnung – Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und politischen Pluralismus – fördert... Die Souveränität liegt beim spanischen Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht.“ Im deutschen Grundgesetz ist, nachdem der erste Abschnitt (Art. 1-19) bekanntlich ausschließlich dem Grundrechtsschutz gewidmet ist, die weitere strukturelle Grundlegung in Art. 20 zu finden – dem allerersten Artikel des zweiten Abschnitts – bzw. in Art. 28. Siehe ebenfalls Art. 1 und 2 der tschechischen Verfassung, Art. 1 der französischen Verfassung, Art. 1 und 2 der italienischen Verfassung, Art. 1 der Verfassung Griechenlands, Art. 1-3 der portugiesischen Verfassung und Art. 1-3 der slowakischen Verfassung.

<sup>18</sup> EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen (Unabhängigkeit und Privatleben der Richter), C-204/21, EU:C:2023:442, Rn. 67 sowie die dort zitierte Rechtsprechung.

<sup>19</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 546.

<sup>20</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 532.

<sup>21</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 533.

<sup>22</sup> EuGH, Urteil vom 20. April 2021, [Repubblica](#), C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 63 und 64.

<sup>23</sup> Siehe EuGH, Urteile vom 16. Februar 2022, Ungarn / Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 124 und 125, sowie vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen (Unabhängigkeit und Privatleben der Richter), C-204/21, EU:C:2023:442, Rn. 64 - 67.

<sup>24</sup> EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen (Unabhängigkeit und Privatleben der Richter), C-204/21, EU:C:2023:442, Rn. 68 sowie die dort zitierte Rechtsprechung.

<sup>25</sup> Nämlich Art. 3 Abs. 1 und 5, Art. 7 Abs. 1 und 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 21 Abs. 2 Buchst. a, Art. 32 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 5 EUV.

<sup>26</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 534.

<sup>27</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 535; siehe „Sekretariat des Europäischen Konvents, Entwurf des Präsidiums für die Artikel 1 bis 16 (Titel I, II und III)“, CONV 528/03, S. 11.

<sup>28</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 540.

<sup>29</sup> „Der Gerichtshof ist für Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit eines nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union erlassenen Rechtsakts des Europäischen Rates oder des Rates nur auf Antrag des von einer Feststellung des Europäischen Rates oder des Rates betroffenen Mitgliedstaats und lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der in dem genannten Artikel vorgesehenen Verfahrensbestimmungen zuständig.“

<sup>30</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 541 - 543.

<sup>31</sup> Siehe „Sekretariat des Europäischen Konvents, Entwurf des Präsidiums für die Artikel 1 bis 16 (Titel I, II und III)“, CONV 528/03, S. 11.

<sup>32</sup> Siehe die Erklärungen zur Charta, wonach „[...] die Würde des Menschen nicht nur ein Grundrecht an sich ist, sondern die eigentliche Basis der Grundrechte bildet“ und insbesondere „Teil des Inhalts der in dieser Charta niedergelegten Rechte ist“.

<sup>33</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 486.

<sup>34</sup> Heinrich Wefing, Revoluzzer in roten Roben, Die Zeit Nr. 20 vom 7.5.2026, S. 6.

<sup>35</sup> Riedl, Benedikt: *Verordnete Werte: Art. 2 EUV nach dem Ungarn-Urteil*, *VerfBlog*, 2026/4/21, <https://verfassungsblog.de/verordnete-werte/>, DOI: [10.59704/bbfd8e21017a1bac](https://doi.org/10.59704/bbfd8e21017a1bac),

<sup>36</sup> Frank Schorkopf, *Wird Europa von oben gestaltet oder von unten?*, Interview, Die Zeit Nr. 18 vom 22. April 2026.

<sup>37</sup> Zitat des Präsidenten des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, Christoph Grabenwarter, bei Heinrich Wefing, Revoluzzer in roten Roben, Die Zeit Nr. 20 vom 7.5.2026, S. 6.

<sup>38</sup> Heinrich Wefing, Revoluzzer in roten Roben, Die Zeit Nr. 20 vom 7.5.2026, S. 6.

<sup>39</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, *Das Recht der Europäischen Union*, 87. EL Januar 2026, AEUV Art. 258 Rn. 78-79.

<sup>40</sup> Siehe EuGH, Urteil vom 19. November 2024, Kommission/Polen [Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei], C-814/21, EU:C:2024:963, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung.

- 
- <sup>41</sup> Ständige Praxis, siehe zuletzt EuGH, Urteil vom 13. Februar 2025, [Swissgrid/Kommission](#), C-121/23 P, EU:C:2025:83, Rn. 55.
- <sup>42</sup> Siehe insbesondere EuGH, Urteil vom 13. Juni 2024, [Kommission/Ungarn \(Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen II\)](#), C-123/22, EU:C:2024:493, Rn. 102, 104, 112, 115 – 117.
- <sup>43</sup> Siehe Nrn. 45 – 133 der Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Čapeta vom 5. Juni 2025, EU:C:2025:408.
- <sup>44</sup> Siehe Nrn. 265 – 275 der Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Čapeta vom 5. Juni 2025, EU:C:2025:408.
- <sup>45</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 547.
- <sup>46</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 550.
- <sup>47</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 551.
- <sup>48</sup> EuGH, Urteil vom 29. April 2015, [Léger](#), C-528/13, EU:C:2015:288, Rn. 54. Übertragen auf die Altersgrenze von 65 Jahren für Berufspiloten im gewerblichen Luftverkehr in EuGH, Urteil vom 5. Juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, Rn. 38.
- <sup>49</sup> EuGH, Urteil vom 29. April 2025, [Kommission/Malta \(Staatsbürgerschaft für Investoren\)](#), C-181/23, EU:C:2025:283.
- <sup>50</sup> Dies wird erwogen von Ruairi O’Neill, [Op-Ed: “Citizenship, Values and Equal Treatment: The Union of Malta, Cupriak-Trojan and Hungary” - EU Law Live](#) (7. Mai 2026)
- <sup>51</sup> Siehe Martin Nettesheim, Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV, *Europarecht* 2024, 269 -300 in Bezug auf die Urteile vom 16. Februar 2022, Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 232, und Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 264, wonach Artikel 2 EUV keine bloße Aufzählung politischer Leitlinien oder Absichten darstellt, sondern Werte enthält, die sich in Grundsätzen und Vorschriften niederschlagen, die präzisere rechtsverbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beinhalten.
- <sup>52</sup> Siehe etwa Roman Herzog und Lüder Gerken, *Stoppt den Europäischen Gerichtshof*, FAZ vom 8. September 2008.
- <sup>53</sup> So Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik*, Der Staat 1990, S. 1, 25.
- <sup>54</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 422 – In Rn. 473 sinngemäß auch auf die Grundrechte auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 Charta) und Meinungs- und Informationsfreiheit (Artikel 11) übertragen.
- <sup>55</sup> EuGH, Urteil vom 21. April 2026, [Kommission/Ungarn \(Werte der Union\)](#), C-769/22, EU:C:2026:326, Rn. 486
- <sup>56</sup> Shu-Peng Hwang, *Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Eine verfassungsvergleichende Perspektive*, *Europarecht* 2024, 240 (259).
- <sup>57</sup> Shu-Peng Hwang, *Judikativer Werteschutz in der Europäischen Union: Eine verfassungsvergleichende Perspektive*, *Europarecht* 2024, 240 (264).
- <sup>58</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2021, [Euro Box Promotion u. a.](#), C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 229 m.w.N.
- <sup>59</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, [Kommission/Polen \(Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern\)](#), C-204/21, EU:C:2023:442, Rn. 229 m.w.N.
- <sup>60</sup> In diesem Sinne schon Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache [Stolichna obshtina. rayon "Pancharevo"](#) (C-490/20, EU:C:2021:296), Nr. 73 und Marek Safjan, [Op-Ed: “Unity, diversity and the language of EU law” by Marek Safjan - EU Law Live](#) (9. Mai 2023).
- <sup>61</sup> Siehe EuGH, Urteil vom 11. Juli 2024, [Hann-Invest u. a.](#), C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 44 m.w.N.
- <sup>62</sup> EuGH, Urteile vom 16. Februar 2022, [Ungarn/Parlament und Rat](#), C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 233 und 234, und [Polen/Parlament und Rat](#), C-157/21, EU:C:2022:98, Rn. 265 und 266. Siehe auch EuGH, Urteil vom 5. Juni 2023, [Kommission/Polen \(Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern\)](#), C-204/21, EU:C:2023:442, Rn.73.
- <sup>63</sup> EuGH, Urteil vom 20. April 2021, [Repubblica](#), C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 63 und 64.
- <sup>64</sup> EuGH, Urteil vom 25. Juli 2018, [Minister for Justice and Equality \(Mängel des Justizsystems\)](#), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 48.
- <sup>65</sup> Rn. 29 des Urteils *Åkerberg Fransson* (vom 26. Februar 2013, C-617/10, EU:C:2013:105) sowie Rn. 60 des Urteils *Melloni* (vom 26. Februar 2013, C-399/11, EU:C:2013:107).
- <sup>66</sup> EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rechtssache C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, EU:C:2020:1031.
- <sup>67</sup> Ebenda, Rn. 47.
- <sup>68</sup> Ebenda, Rn. 71.
- <sup>69</sup> EuGH, Urteil vom 15. Juli 2021, *WABE und MH Müller Handel*, C-804/18 und C-341/19, EU:C:2021:594, Rn. 86.