



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Plenum)

16. Februar 2022*

Inhaltsverzeichnis

I.	Rechtlicher Rahmen	5
A.	Verordnung (EG) Nr. 1049/2001.....	5
B.	Geschäftsordnung des Rates	6
C.	Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten.....	6
D.	Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013.....	7
E.	Haushaltsordnung.....	7
II.	Angefochtene Verordnung	10
III.	Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof	20
IV.	Zum Antrag auf Nichtberücksichtigung bestimmter Passagen der Klageschrift der Republik Polen	22
A.	Vorbringen der Parteien	22
B.	Würdigung durch den Gerichtshof.....	23
V.	Zur Klage	26
A.	Zu den Klagegründen 1, 2, 5, 6 und 11: Unzuständigkeit der Union für den Erlass der angefochtenen Verordnung	27
1.	Vorbringen der Parteien	27
2.	Würdigung durch den Gerichtshof.....	34
a)	Zur Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung	35
b)	Zur Umgehung von Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV	49

* Verfahrenssprache: Polnisch.

B.	Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Protokoll Nr. 2	56
1.	Vorbringen der Parteien	56
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	57
C.	Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV	58
1.	Vorbringen der Parteien	58
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	58
D.	Zum siebten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 Satz 2 und Art. 5 Abs. 2 EUV	59
1.	Vorbringen der Parteien	59
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	60
E.	Zum achten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und Missachtung ihrer jeweiligen nationalen Identität, wie in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV vorgesehen	62
1.	Vorbringen der Parteien	62
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	63
F.	Zum neunten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit	68
1.	Vorbringen der Parteien	68
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	70
G.	Zum zehnten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	74
1.	Vorbringen der Parteien	74
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	75
VI.	Kosten	78

„Nichtigkeitsklage – Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 –
Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Europäischen Union –
Schutz des Haushalts der Union im Fall von Verstößen gegen die Grundsätze der
Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten – Rechtsgrundlage – Art. 322 Abs. 1
Buchst. a AEUV – Art. 311 AEUV – Art. 312 AEUV – Behauptete Umgehung von Art. 7 EUV
und Art. 269 AEUV – Geltend gemachte Verstöße gegen Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 und Art. 13
Abs. 2 EUV, gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV, gegen das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der
Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie gegen die Grundsätze der
begrenzten Einzelermächtigung, der Rechtssicherheit, der Verhältnismäßigkeit und der
Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen – Geltendmachung
eines Befugnismissbrauchs“

In der Rechtssache C-157/21

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 11. März 2021,

Republik Polen, vertreten durch B. Majczyna und S. Żyrek als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch:

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

Europäisches Parlament, vertreten durch R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi und A. Pospíšilová Padowska als Bevollmächtigte,

Rat der Europäischen Union, vertreten durch A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás und A. Sikora-Kaléda als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch:

Königreich Belgien, vertreten durch M. Jacobs, C. Pochet und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte,

Königreich Dänemark, zunächst vertreten durch M. Søndahl Wolff und J. Nymann-Lindegren, dann durch M. Søndahl Wolff und V. Pasternak Jørgensen als Bevollmächtigte,

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller und R. Kanitz als Bevollmächtigte,

Irland, vertreten durch M. Browne, J. Quaney und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von D. Fennelly, BL,

Königreich Spanien, zunächst vertreten durch J. Rodríguez de la Rúa Puig und S. Centeno Huerta, dann durch J. Rodríguez de la Rúa Puig und A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten durch A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant und E. Leclerc als Bevollmächtigte,

Großherzogtum Luxemburg, zunächst vertreten durch A. Germeaux und T. Uri als Bevollmächtigte, dann durch A. Germeaux als Bevollmächtigten,

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,

Republik Finnland, vertreten durch H. Leppo und S. Hartikainen als Bevollmächtigte,

Königreich Schweden, vertreten durch O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder und R. Shabsavan Eriksson als Bevollmächtigte,

Europäische Kommission, vertreten durch D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz und K. Herrmann als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Plenum)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter), der Kammerpräsidentinnen A. Prechal und K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis und N. Jääskinen, der Kammerpräsidentin I. Ziemele, des Kammerpräsidenten J. Passer, der Richter M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb und N. Piçarra, der Richterin L. S. Rossi, der Richter A. Kumin, N. Wahl und D. Gratsias, der Richterin M. L. Arastey Sahún sowie der Richter M. Gavalec und Z. Csehi,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: M. Aleksejev, Referatsleiter, und I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. und 12. Oktober 2021,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. Dezember 2021

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage begehrt die Republik Polen die Nichtigerklärung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. 2020, L 433 I, S. 1, berichtigt in ABl. 2021, L 373, S. 94, im Folgenden: angefochtene Verordnung).

I. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

- 2 Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) sieht vor:

„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.“

- 3 In Art. 4 dieser Verordnung heißt es:

„...“

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

– der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

...

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

(5) Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. ...“

4 Art. 5 der Verordnung bestimmt:

„Geht einem Mitgliedstaat ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zu, das von einem Organ stammt, so konsultiert der Mitgliedstaat – es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf – das betreffende Organ, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt.

Der Mitgliedstaat kann den Antrag stattdessen an das Organ weiterleiten.“

B. Geschäftsordnung des Rates

5 Am 1. Dezember 2009 erließ der Rat der Europäischen Union den Beschluss 2009/937/EU zur Annahme seiner Geschäftsordnung (ABl. 2009, L 325, S. 35, berichtigt in ABl. 2010, L 55, S. 83). Art. 6 („Geheimhaltungspflicht und Vorlage von Dokumenten vor Gericht“) dieser Geschäftsordnung (im Folgenden: Geschäftsordnung des Rates) sieht in Abs. 2 vor:

„Der Rat oder der [Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (AStV)] kann die Vorlage einer Kopie oder eines Auszugs der Ratsdokumente vor Gericht genehmigen, wenn diese nicht gemäß den Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden.“

6 Art. 10 („Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Rates“) der Geschäftsordnung des Rates lautet:

„Die besonderen Bestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Rates sind in Anhang II festgelegt.“

7 Anhang II („Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates“) der Geschäftsordnung des Rates enthält einen Art. 5 („Weiterleitung von Anträgen durch Mitgliedstaaten“), in dem es heißt:

„Leitet ein Mitgliedstaat einen Antrag an den Rat weiter, so wird dieser Antrag gemäß den Artikeln 7 und 8 der [Verordnung Nr. 1049/2001] und den einschlägigen Bestimmungen dieses Anhangs bearbeitet. Wird der Zugang ganz oder teilweise verweigert, so wird dem Antragsteller mitgeteilt, dass ein etwaiger Zweitantrag unmittelbar an den Rat zu richten ist.“

C. Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten

8 Mit der Mitteilung 7695/18 vom 10. April 2018 nahm der Rat Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten an. Die Nrn. 1, 2, 20 und 21 dieser Leitlinien lauten:

„1. Dieses Dokument enthält Leitlinien für die Behandlung von nicht als Verschlussache eingestuften Ratsdokumenten, die nur innerhalb des Rates, an seine Mitglieder, die Kommission, den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und – je nach Themenbereich – bestimmte andere EU-Organen (z. B. Europäisches Parlament, Gerichtshof, Europäische Zentralbank) und EU-Einrichtungen (z. B. Ausschuss der Regionen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) verteilt werden. Eine zum falschen Zeitpunkt erfolgende Offenlegung dieser Dokumente könnte sich nachteilig auf die Entscheidungsprozesse des Rates auswirken.

2. Diese Leitlinien haben direkte Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Rates und sind infolgedessen von den Mitgliedstaaten als Mitgliedern des Rates gemäß dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit, das für die Beziehungen zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten gilt, zu beachten.

...

20. ‚LIMITE‘-Dokumente dürfen erst dann veröffentlicht werden, wenn ein entsprechender Beschluss von gehörig befugten Ratsbeamten, von der nationalen Verwaltung eines Mitgliedstaats (siehe Nummer 21) oder gegebenenfalls vom Rat gemäß der [Verordnung Nr. 1049/2001] und der Geschäftsordnung des Rates gefasst wurde.

21. Bedienstete eines Organs oder einer Einrichtung der EU, die keine Bediensteten des Rates sind, dürfen nicht selbst beschließen, ‚LIMITE‘-Dokumente zu veröffentlichen, ohne zuvor das Generalsekretariat des Rates zu konsultieren. Bedienstete der nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten konsultieren gemäß Artikel 5 der [Verordnung Nr. 1049/2001] das Generalsekretariat des Rates, bevor sie einen derartigen Beschluss fassen, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument veröffentlicht werden kann.“

D. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013

9 Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates (ABl. 2013, L 248, S. 1) definiert für die Zwecke dieser Verordnung den Begriff „finanzielle Interessen der Union“ als „Einnahmen, Ausgaben und Vermögensgegenstände, die im Haushaltsplan der Europäischen Union oder in den Haushaltsplänen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen und den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst sind“.

E. Haushaltsordnung

10 In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung) heißt es:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

...

7. ‚Haushaltsvollzug‘ die Durchführung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verwaltung, Überwachung, Kontrolle und Prüfung von Haushaltsmitteln nach den in Artikel 62 vorgesehenen Methoden;

...

19. ‚Kontrolle‘ jede Maßnahme, die ergriffen wird, um eine hinreichende Gewähr für die Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Vorgängen, die Verlässlichkeit der Berichterstattung, den Schutz von Vermögenswerten und Informationen, die Prävention, Aufdeckung und Korrektur betrügerischer Handlungen und Unregelmäßigkeiten und deren Weiterverfolgung sowie die angemessene Behandlung der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge unter Berücksichtigung des Mehrjahrescharakters von Programmen und der Art der betreffenden Zahlungen zu geben. Kontrollen können verschiedene Überprüfungen beinhalten sowie auch die Umsetzung von politischen Maßnahmen und Verfahren zur Erreichung der in Satz 1 genannten Ziele;

...

42. ‚mitgliedstaatliche Organisation‘ eine Stelle mit Sitz in einem Mitgliedstaat, bei der es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft handelt oder um eine Körperschaft des privaten Rechts, die mit einem öffentlichen Auftrag betraut ist und der von dem Mitgliedstaat angemessene finanzielle Garantien bereitgestellt werden;

...

59. ‚Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung‘ den Vollzug des Haushaltsplans im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit;

...“

11 Art. 56 („Haushaltsvollzug nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“) der Haushaltsordnung sieht vor:

„(1) Die Kommission führt den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe dieser Verordnung eigenverantwortlich und im Rahmen der bewilligten Mittel aus.

(2) Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, damit die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.“

12 Art. 62 („Arten des Haushaltsvollzugs“) der Haushaltsordnung bestimmt in Abs. 1 Unterabs. 1:

„Die Kommission führt den Haushalt nach einer der folgenden Methoden aus:

a) direkt („direkte Mittelverwaltung“) gemäß den Artikeln 125 bis 153 über ihre Dienststellen, einschließlich ihrer Bediensteten in den Delegationen der Union unter Aufsicht des jeweiligen Delegationsleiters nach Artikel 60 Absatz 2, oder über Exekutivagenturen nach Artikel 69;

b) in geteilter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten („geteilte Mittelverwaltung“) gemäß den Artikeln 63 und 125 bis 129 oder

c) indirekt („indirekte Mittelverwaltung“) gemäß den Artikeln 125 bis 149 und 154 bis 159, wenn dies im Basisrechtsakt vorgesehen ist oder in den in Artikel 58 Absatz 2 Buchstaben a bis d genannten Fällen, im Wege der Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben auf

...“

- 13 Art. 63 („Geteilte Mittelverwaltung mit Mitgliedstaaten“) der Haushaltsordnung bestimmt in Abs. 2:

„Wenn die Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben wahrnehmen, ergreifen sie sämtliche zum Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Maßnahmen, einschließlich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um insbesondere

- a) sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam gemäß den geltenden sektorspezifischen Vorschriften umgesetzt werden;
- b) Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind, in Einklang mit Absatz 3 zu benennen und diese Einrichtungen zu überwachen;
- c) Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen;
- d) nach Maßgabe dieser Verordnung und sektorspezifischer Vorschriften mit der Kommission, dem [Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)], dem [Europäischen] Rechnungshof und – im Fall der Mitgliedstaaten, die an der verstärkten Zusammenarbeit gemäß der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates [vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) (ABl. 2017, L 283, S. 1)] teilnehmen – auch mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) zusammenzuarbeiten.

Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union führen die Mitgliedstaaten unter Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und im Einklang mit diesem Artikel und den einschlägigen sektorspezifischen Vorschriften Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen durch, gegebenenfalls auch Vor-Ort-Kontrollen anhand repräsentativer und/oder risikogestützter Stichproben von Transaktionen. Außerdem ziehen sie rechtsgrundlos gezahlte Beträge ein und leiten, sofern in dieser Hinsicht erforderlich, rechtliche Schritte ein.

Die Mitgliedstaaten verhängen gegenüber den Empfängern wirksame, abschreckende und verhältnismäßige Strafen, soweit dies in den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften oder in spezifischen Bestimmungen des nationalen Rechts vorgesehen ist.

Als Teil ihrer Risikobewertung und im Einklang mit den sektorspezifischen Vorschriften überwacht die Kommission die in den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Bei ihrer Prüfungstätigkeit achtet die Kommission den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und berücksichtigt das Ausmaß des bewerteten Risikos im Einklang mit den sektorspezifischen Vorschriften.“

- 14 Art. 135 („Schutz der finanziellen Interessen der Union durch Erkennung von Risiken, Ausschluss und Verhängung von finanziellen Sanktionen“) der Haushaltsordnung bestimmt:

„(1) Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union errichtet die Kommission ein Früherkennungs- und Ausschlusssystem und unterhält es.

Dieses System soll Folgendes erleichtern:

- a) die frühzeitige Erkennung von in Absatz 2 aufgeführten Personen oder Stellen, die ein Risiko für die finanziellen Interessen der Union darstellen;

...

(3) Die Entscheidung über die Aufnahme von Informationen über eine Früherkennung von Risiken gemäß Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe a dieses Artikels, den Ausschluss von in Absatz 2 aufgeführten Personen oder Stellen und/oder die Verhängung einer finanziellen Sanktion gegen einen Empfänger wird vom zuständigen Anweisungsbefugten getroffen. Informationen im Zusammenhang mit solchen Entscheidungen werden in der in Artikel 142 Absatz 1 genannten Datenbank gespeichert. Werden solche Entscheidungen auf der Grundlage von Artikel 136 Absatz 4 getroffen, so müssen die in der Datenbank gespeicherten Angaben die Informationen über die in jenem Absatz genannten Personen enthalten.

(4) Der Entscheidung über den Ausschluss von in Absatz 2 dieses Artikels aufgeführten Personen oder Stellen oder über die Verhängung finanzieller Sanktionen gegen einen Empfänger wird in den Ausschlussituationen nach Artikel 136 Absatz 1 eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung oder in den Fällen nach Artikel 136 Absatz 2 eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung oder eine vorläufige rechtliche Bewertung durch das in Artikel 143 genannte Gremium zugrunde gelegt, damit eine zentrale Bewertung solcher Situationen gewährleistet ist. Liegt einer der in Artikel 141 Absatz 1 genannten Fälle vor, so lehnt der zuständige Anweisungsbefugte einen Teilnehmer in einem konkreten Gewährungsverfahren ab.

Unbeschadet des Artikels 136 Absatz 5 kann der zuständige Anweisungsbefugte eine Entscheidung über den Ausschluss eines Teilnehmers oder Empfängers und/oder über die Verhängung einer finanziellen Sanktion gegen einen Empfänger und eine Entscheidung über die Veröffentlichung der diesbezüglichen Informationen auf der Grundlage einer vorläufigen rechtlichen Bewertung gemäß Artikel 136 Absatz 2 nur dann treffen, wenn er zuvor eine Empfehlung des in Artikel 143 genannten Gremiums eingeholt hat.“

II. Angefochtene Verordnung

- 15 Aus den Bezugsvermerken der angefochtenen Verordnung geht hervor, dass deren Erlass auf den „[AEU-]Vertrag ..., insbesondere auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a“, sowie auf den „[EAG-]Vertrag ..., insbesondere auf Artikel 106a“, gestützt wurde.
- 16 In den Erwägungsgründen 2, 3, 5 bis 10, 12 bis 19 und 26 der angefochtenen Verordnung heißt es:
- „(2) Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 21. Juli 2020 erklärt, dass die finanziellen Interessen der Union im Einklang mit den in den Verträgen verankerten allgemeinen Grundsätzen, und insbesondere im Einklang mit den Werten gemäß Artikel 2 EUV, zu schützen sind. Er hat ferner die Bedeutung unterstrichen, die dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zukommt, und die Bedeutung, die der Achtung der Rechtsstaatlichkeit zukommt.
- (3) Die Rechtsstaatlichkeit setzt voraus, dass jedwede öffentliche Gewalt innerhalb des geltenden Rechts im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Achtung der Grundrechte, wie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [(im Folgenden: Charta)] und in anderen anwendbaren Rechtsinstrumenten niedergelegt, unter der

Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird. Sie setzt insbesondere voraus, dass die Grundsätze der Rechtmäßigkeit [(Urteil vom 29. April 2004, Kommission/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, Rn. 63)], die einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen [Gesetzgebungsprozess] voraussetzt, der Rechtssicherheit [(Urteil vom 12. November 1981, Meridionale Industria Salumi u. a., 212/80 bis 217/80, EU:C:1981:270, Rn. 10)], des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt [(Urteil vom 21. September 1989, Hoechst/Kommission, 46/87 und 227/88, EU:C:1989:337, Rn. 19)], des wirksamen Rechtsschutzes einschließlich des Zugangs zur Justiz durch unabhängige und unparteiische Gerichte [(Urteile vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 31, 40 und 41, sowie vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 63 bis 67)] sowie der Gewaltenteilung [(Urteile vom 22. Dezember 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 58, vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, Rn. 35, und vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 36)] eingehalten werden [(Mitteilung der Kommission mit dem Titel ‚Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips‘, COM(2014) 158 final, Anhang I)].

...

- (5) Sobald ein Kandidatenland ein Mitgliedstaat wird, tritt es einer rechtlichen Konstruktion bei, die auf der grundlegenden Prämisse beruht, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt – und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen –, auf die sich, wie es in Artikel 2 EUV heißt, die Union gründet. Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden [(Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 168)]. Die Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten sollten weiterhin im Einklang mit den gemeinsamen Werten stehen, auf die sich die Union gründet.
- (6) Zwar gibt es keine Hierarchie zwischen den Werten der Union, doch ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit wesentlich für den Schutz der übrigen Grundwerte, auf die sich die Union gründet, wie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Wahrung der Menschenrechte. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist untrennbar mit der Achtung der Demokratie und der Grundrechte verbunden. Demokratie und Achtung der Grundrechte sind ohne Achtung der Rechtsstaatlichkeit nicht möglich, was umgekehrt genauso gilt.
- (7) Bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union durch die Mitgliedstaaten, einschließlich der Mittel, die über das Aufbauinstrument der Europäischen Union gemäß der Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates [vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (ABl. 2020, L 433 I, S. 23)] und über Darlehen und andere Instrumente, die aus dem Haushalt der Union garantiert werden, bereitgestellt werden, ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit – ungeachtet der von den Mitgliedstaaten angewendeten Arten des Haushaltsvollzugs – eine Grundvoraussetzung für die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, der in Artikel 317 [AEUV] verankert ist.

- (8) Eine wirtschaftliche Haushaltsführung kann von den Mitgliedstaaten nur gewährleistet werden, wenn die Behörden im Einklang mit dem Gesetz handeln, wenn Betrugsfälle, einschließlich Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Korruption, Interessenkonflikte und andere Gesetzesverstöße, wirksam von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen verfolgt werden und wenn willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden, einschließlich Strafverfolgungsbehörden, einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle durch unabhängige Gerichte und durch den Gerichtshof der Europäischen Union unterworfen werden können.
- (9) Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Justiz sollten jederzeit garantiert sein, und die Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sollten in der Lage sein, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Die Justiz sowie die Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sollten mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sein und über angemessene Verfahren verfügen, um wirksam und unter uneingeschränkter Wahrung des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, einschließlich der Wahrung der Verteidigungsrechte, handeln zu können. Rechtskräftige Urteile sollten wirksam umgesetzt werden. Diese Voraussetzungen stellen eine unabdingbare Mindestgarantie gegen unrechtmäßige und willkürliche Entscheidungen von Behörden dar, die den finanziellen Interessen der Union schaden könnten.
- (10) Die Unabhängigkeit der Justiz setzt insbesondere voraus, dass das betreffende Justizorgan sowohl nach den einschlägigen Vorschriften als auch in der Praxis seine richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausüben kann, ohne hierarchischen Zwängen ausgesetzt zu sein oder irgendeiner Stelle untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, und dass es auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils seiner Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten. Die Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung des Justizorgans und die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Ablehnung und Abberufung seiner Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit dieses Organs für äußere Faktoren und an seiner Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen.
- ...
- (12) Gemäß Artikel 19 EUV, mit dem der in Artikel 2 EUV verankerte Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen, darunter auch die Ausführung des Haushaltsplans der Union, zu gewährleisten. Schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle ist dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent und setzt unabhängige Gerichte voraus [(Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32 bis 36)]. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist von grundlegender Bedeutung, wie Artikel 47 Unterabsatz 2 der Charta [(Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 40 und 41)] bestätigt. Das gilt insbesondere für die gerichtliche Kontrolle der Gültigkeit der Maßnahmen, Verträge oder anderen Instrumente, die zu öffentlichen

Ausgaben oder Verbindlichkeiten führen, unter anderem im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die ebenfalls Gegenstand von Gerichtsverfahren sein können.

- (13) Es besteht daher ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der effizienten Ausführung des Haushaltsplans der Union im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.
- (14) Die Union hat eine Vielzahl von Instrumenten und Verfahren entwickelt, die der Förderung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Anwendung dienen, darunter die finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, der europäische Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und das EU-Justizbarometer, und die durch Vertragsverletzungsverfahren und das Verfahren nach Artikel 7 EUV eine wirksame Reaktion der Unionsorgane auf Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit ermöglichen. Der in dieser Verordnung vorgesehene Mechanismus ergänzt dieses Instrumentarium, indem er den Haushalt der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schützt, die die wirtschaftliche Haushaltsführung der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigen.
- (15) Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere jene, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden und die wirksame gerichtliche Kontrolle beeinträchtigen, können den finanziellen Interessen der Union schweren Schaden zufügen. Dies gilt für einzelne Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und noch viel mehr für Verstöße, die weit verbreitet sind oder auf wiederholte Handlungen oder Unterlassungen von Behörden oder auf allgemeine Maßnahmen, die diese Behörden ergriffen haben, zurückzuführen sind.
- (16) Die Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bedarf einer gründlichen qualitativen Bewertung seitens der Kommission. Diese Bewertung sollte objektiv, unparteiisch und fair sein und sachdienliche Informationen aus verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen berücksichtigen, darunter Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union, Berichte des Rechnungshofs, der Jahresbericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit und das jährliche EU-Justizbarometer der Kommission, Berichte des [OLAF] und gegebenenfalls Informationen der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA), sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen und Netze, einschließlich der Einrichtungen des Europarats wie der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und der [Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)], insbesondere deren Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law Checklist“)[,] und der Europäischen Netze der obersten Gerichtshöfe und der Räte für das Justizwesen. Die Kommission könnte die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die Venedig-Kommission konsultieren, falls dies für eine gründliche qualitative Bewertung erforderlich ist.
- (17) Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung sind insbesondere dann erforderlich, wenn andere in der Unionsgesetzgebung festgelegte Verfahren keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden. Die Finanzgesetzgebung der Union und die anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften sehen verschiedene Möglichkeiten zum Schutz des Haushalts der Union vor, darunter Unterbrechungen, Aussetzungen oder Finanzkorrekturen im Fall von Unregelmäßigkeiten

oder schwerwiegenden Mängeln in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen. Es sollten die im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit anzunehmenden Maßnahmen und die anzuwendenden Verfahren zur Annahme dieser Maßnahmen festgelegt werden. Diese Maßnahmen sollten die Aussetzung von Zahlungen und von Mittelbindungen, die Aussetzung der Auszahlung von Tranchen oder die vorzeitige Rückzahlung von Darlehen, eine Reduzierung der Mittel aus bestehenden Mittelbindungen sowie das Verbot neuer Mittelbindungen gegenüber Empfängern oder des Eingehens neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente, die aus dem Haushalt der Union garantiert werden, umfassen.

- (18) Bei der Festsetzung der anzunehmenden Maßnahmen [sollte] der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt werden und dabei sollte insbesondere die Schwere der Umstände, der Zeitraum seit Beginn des einschlägigen Verhaltens, die Dauer und Häufigkeit des Verhaltens, die zugrunde liegende Absicht und das Ausmaß der Mitarbeit des betreffenden Mitgliedstaats bei der Abstellung der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sowie die Auswirkungen dieser Verstöße auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union berücksichtigt werden.
- (19) Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die berechtigten Interessen von Endempfängern und Begünstigten angemessen geschützt werden, wenn Maßnahmen im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit angenommen werden. Zieht die Kommission die Annahme von Maßnahmen in Betracht, so sollte sie dabei deren potenzielle Auswirkungen auf Endempfänger und Begünstigte berücksichtigen. In Anbetracht dessen, dass im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung Zahlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten rechtlich unabhängig von Zahlungen nationaler Behörden an die Begünstigten sind, sollte gelten, dass geeignete Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung die Verfügbarkeit von Mitteln für Zahlungen an Begünstigte entsprechend den in den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften vorgesehenen Zahlungsfristen nicht berühren. Die im Rahmen dieser Verordnung angenommenen Beschlüsse und die in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten sind Teil des in Bezug auf die Durchführung von Finanzierungen unter geteilter Mittelverwaltung anwendbaren Unionsrechts. Die von den Maßnahmen betroffenen Mitgliedstaaten sollten der Kommission regelmäßig über die Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten Bericht erstatten. Die Berichterstattung über die Einhaltung der in den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften festgelegten Zahlungsverpflichtungen gegenüber Begünstigten sollte es der Kommission ermöglichen, zu überprüfen, ob die im Rahmen dieser Verordnung angenommenen Beschlüsse in irgendeiner Weise mittelbare oder unmittelbare Auswirkungen auf Zahlungen haben, die nach den geltenden sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften zu leisten sind.

Um den Schutz für Endempfänger oder Begünstigte zu verbessern, sollte die Kommission über eine Website oder ein Internetportal Informationen und Leitlinien zur Verfügung stellen, und zwar zusammen mit geeigneten Instrumenten, mit deren Hilfe die Kommission informiert werden kann, falls staatliche Einrichtungen und Mitgliedstaaten gegen ihre rechtmäßige Verpflichtung verstoßen, auch nach der Annahme von Maßnahmen gemäß dieser Verordnung weiterhin Zahlungen zu leisten. Die Kommission sollte diesen Informationen nachgehen und überprüfen, ob die anwendbaren Vorschriften, insbesondere Artikel 69, Artikel 74 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 104 der Verordnung

(EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (ABl. 2021, L 231, S. 159)] eingehalten wurden. Um sicherzustellen, dass alle von staatlichen Einrichtungen oder Mitgliedstaaten geschuldeten Beträge auch tatsächlich an die Endempfänger oder Begünstigten ausgezahlt werden, sollte die Kommission – falls erforderlich – [die] ausgezahlten Beträge wieder einziehen oder gegebenenfalls eine Finanzkorrektur vornehmen, indem sie die Unterstützung der Union für ein Programm im Einklang mit den anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften und Haushaltsvorschriften verringert.

...

- (26) Das Verfahren zur Annahme und zur Aufhebung der Maßnahmen sollte die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten achten und auf der Grundlage eines unparteilichen und evidenzbasierten Ansatzes durchgeführt werden. Sollte der betreffende Mitgliedstaat in Ausnahmefällen der Auffassung sein, dass schwere Verstöße gegen diese Grundsätze vorliegen, kann er den Präsidenten des Europäischen Rates ersuchen, den Europäischen Rat auf dessen nächster Tagung mit der Angelegenheit zu befassen. In diesen Ausnahmefällen sollte keine Entscheidung über die Maßnahmen getroffen werden, bis der Europäische Rat die Angelegenheit erörtert hat. Dieses Verfahren wird in der Regel innerhalb von drei Monaten, nachdem die Kommission dem Rat ihren Vorschlag übermittelt hat, abgeschlossen.“

- 17 Art. 1 der angefochtenen Verordnung bestimmt:

„In dieser Verordnung sind die Regeln festgelegt, die zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich sind.“

- 18 Art. 2 dieser Verordnung lautet:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

- a) ‚Rechtsstaatlichkeit‘ bezeichnet den in Artikel 2 EUV verankerten Wert der Union. Dieser umfasst die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes – einschließlich des Zugangs zur Justiz – durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz. Die Rechtsstaatlichkeit ist so zu verstehen, dass auch die anderen in Artikel 2 EUV verankerten Werte und Grundsätze der Union berücksichtigt werden;
- b) ‚staatliche Einrichtung‘ ist jede Behörde auf allen Regierungsebenen, einschließlich nationaler, regionaler und kommunaler Behörden, sowie mitgliedstaatliche Organisationen im Sinne des Artikels 2 Nummer 42 der [Haushaltsordnung].“

19 Art. 3 („Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“) der angefochtenen Verordnung sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Verordnung kann Folgendes ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein:

- a) die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz;
- b) das Versäumnis, willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen von Behörden[,] einschließlich Strafverfolgungsbehörden, zu verhüten, zu korrigieren oder zu ahnden, die ihre ordnungsgemäße Arbeit beeinträchtigende Einbehaltung finanzieller und personeller Ressourcen oder das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen;
- c) die Einschränkung der Zugänglichkeit und Wirksamkeit von Rechtsbehelfen, auch mittels restriktiver Verfahrensvorschriften und der Nichtumsetzung von Gerichtsentscheidungen oder der Einschränkung der wirksamen Untersuchung, Verfolgung oder Ahndung von Rechtsverstößen.“

20 Art. 4 („Voraussetzungen für die Annahme von Maßnahmen“) dieser Verordnung lautet:

„(1) Geeignete Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn gemäß Artikel 6 festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

(2) Für die Zwecke dieser Verordnung betreffen Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einen oder mehrere der folgenden Punkte:

- a) das ordnungsgemäße Arbeiten der Behörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen, einschließlich Darlehen und anderer aus dem Haushalt der Union garantierter Instrumente, insbesondere im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder mit Finanzhilfeverfahren;
- b) das ordnungsgemäße Arbeiten der Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen, sowie das ordnungsgemäße Funktionieren wirksamer und transparenter Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme;
- c) das ordnungsgemäße Arbeiten von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen bei der Untersuchung und Verfolgung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderen Verstößen gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen;
- d) die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen oder Unterlassungen im Sinne der Buchstaben a, b und c durch unabhängige Gerichte;
- e) die Verhütung und Ahndung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderer Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen sowie die Verhängung wirksamer und abschreckender Sanktionen gegen Empfänger durch nationale Gerichte oder Verwaltungsbehörden;

- f) die Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge;
- g) die wirksame und rechtzeitige Zusammenarbeit mit [dem] OLAF und, vorbehaltlich der Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats, mit der EUSa bei ihren Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten gemäß den anwendbaren Unionsrechtsakten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit;
- h) andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind.“

21 Art. 5 („Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union“) der angefochtenen Verordnung sieht in den Abs. 1 bis 4 vor:

„(1) Vorbehaltlich der Erfüllung der Voraussetzungen gemäß Artikel 4 dieser Verordnung können eine oder mehrere der folgenden geeigneten Maßnahmen gemäß dem in Artikel 6 dieser Verordnung festgelegten Verfahren angenommen werden:

- a) wenn die Kommission den Haushaltsplan der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstaben a und c der Haushaltsordnung ausführt und es sich bei dem Empfänger um eine staatliche Einrichtung handelt:
 - i) eine Aussetzung von Zahlungen oder der Umsetzung der rechtlichen Verpflichtung oder die Kündigung der rechtlichen Verpflichtung gemäß Artikel 131 Absatz 3 der Haushaltsordnung;
 - ii) das Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen;
 - iii) eine vollständige oder teilweise Aussetzung der Auszahlung von Tranchen oder eine vorzeitige Rückzahlung von aus dem Haushalt der Union garantierten Darlehen;
 - iv) eine Aussetzung oder Verringerung des wirtschaftlichen Vorteils im Rahmen eines aus dem Haushalt der Union garantierten Instruments;
 - v) das Verbot des Abschlusses neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente, die aus dem Haushalt der Union garantiert werden;
- b) wenn die Kommission den Haushalt der Union in geteilter Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe b der Haushaltsordnung ausführt:
 - i) eine Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme oder die Änderung der Aussetzung;
 - ii) eine Aussetzung von Mittelbindungen;
 - iii) eine Reduzierung von Mittelbindungen, einschließlich durch Finanzkorrekturen oder Mittelübertragungen auf andere Ausgabenprogramme;
 - iv) eine Reduzierung der Vorfinanzierung;
 - v) eine Unterbrechung von Zahlungsfristen;
 - vi) eine Aussetzung von Zahlungen.

(2) Sofern in dem Beschluss zur Annahme der Maßnahmen nichts Anderweitiges bestimmt wird, berührt die Verhängung geeigneter Maßnahmen nicht die Verpflichtungen der staatlichen Einrichtungen gemäß Absatz 1 Buchstabe a oder der Mitgliedstaaten gemäß Absatz 1 Buchstabe b, das von der Maßnahme betroffene Programm oder den von der Maßnahme betroffenen Fonds auszuführen, und insbesondere nicht ihre Verpflichtungen gegenüber Endempfängern oder Begünstigten, einschließlich der Verpflichtung zur Leistung von Zahlungen im Rahmen dieser Verordnung und der anwendbaren sektorspezifischen Vorschriften oder Haushaltsvorschriften. Bei der Ausführung von Unionsmitteln in geteilter Mittelverwaltung

erstatten die Mitgliedstaaten, die von gemäß dieser Verordnung angenommenen Maßnahmen betroffen sind, der Kommission alle drei Monate nach Annahme der genannten Maßnahmen darüber Bericht, wie sie diesen Verpflichtungen nachkommen.

Die Kommission überprüft, ob das anwendbare Recht eingehalten wurde, und ergreift erforderlichenfalls alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union im Einklang mit den sektorspezifischen Vorschriften und den Haushaltsvorschriften.

(3) Die getroffenen Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Sie werden unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union festgelegt. Der Art, der Dauer, der Schwere und dem Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wird gebührend Rechnung getragen. Die Maßnahmen sind – soweit möglich – auf die durch die Verstöße beeinträchtigten Handlungen der Union ausgerichtet.

(4) Die Kommission stellt den Endempfängern oder Begünstigten über eine Website oder ein Internetportal Informationen und Leitlinien zu den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß Absatz 2 zur Verfügung. Ferner stellt die Kommission den Endempfängern oder Begünstigten über dieselbe Website bzw. dasselbe Internetportal geeignete Instrumente zur Verfügung, mit denen sie die Kommission über jegliche Verstöße gegen diese Verpflichtungen, von denen diese Endempfänger oder Begünstigten ihrer Ansicht nach unmittelbar betroffen sind, informieren können. Bei der Anwendung dieses Absatzes wird sichergestellt, dass Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, im Einklang mit den in der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S. 17)] niedergelegten Grundsätzen geschützt werden. Den Informationen, die von Endempfängern oder Begünstigten gemäß diesem Absatz bereitgestellt werden, wird der Nachweis darüber beigefügt, dass der betreffende Endempfänger oder Begünstigte eine offizielle Beschwerde bei der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats eingereicht hat.“

22 Art. 6 („Verfahren“) der angefochtenen Verordnung lautet:

„(1) Liegen nach Auffassung der Kommission hinreichende Gründe für die Feststellung vor, dass die in Artikel 4 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, übermittelt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung und legt darin die Tatsachen und die spezifischen Gründe dar, auf denen ihre Feststellungen beruhen, es sei denn, sie ist der Auffassung, dass andere in der Gesetzgebung der Union festgelegte Verfahren es ihr ermöglichen würden, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über diese Mitteilung und deren Inhalt.

(2) Das Europäische Parlament kann die Kommission auf der Grundlage der gemäß Absatz 1 erhaltenen Informationen zu einem strukturierten Dialog über ihre Feststellungen auffordern.

(3) Bei der Prüfung, ob die in Artikel 4 festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, berücksichtigt die Kommission sachdienliche Informationen aus verfügbaren Quellen, einschließlich Beschlüssen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Organen der Union sowie von anderen einschlägigen internationalen Organisationen und anderen anerkannten Einrichtungen.

(4) Die Kommission kann sowohl vor als auch nach der Übermittlung der schriftlichen Mitteilung gemäß Absatz 1 zusätzliche Informationen anfordern, die sie für die Bewertung gemäß Absatz 3 benötigt.

(5) Der betreffende Mitgliedstaat legt sämtliche erforderlichen Informationen zu den in der Mitteilung gemäß Absatz 1 dargelegten Feststellungen innerhalb einer von der Kommission anzugebenden Frist, die mindestens einen Monat und nicht mehr als drei Monate ab dem Tag der Mitteilung dieser Feststellungen betragen darf, vor und kann zugleich Stellung dazu nehmen. In seiner Stellungnahme kann der Mitgliedstaat die Annahme von Abhilfemaßnahmen vorschlagen, um auf die Feststellungen in der Mitteilung der Kommission zu reagieren.

(6) Bei der Entscheidung darüber, ob sie einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss über geeignete Maßnahmen vorlegt, berücksichtigt die Kommission die von dem betreffenden Mitgliedstaat erhaltenen Informationen und etwaigen Stellungnahmen sowie die Angemessenheit der vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen. Die Kommission nimmt ihre Bewertung binnen einer Regelfrist von einem Monat ab dem Eingang der Informationen vonseiten des betreffenden Mitgliedstaats oder ab dem Eingang seiner Stellungnahmen oder, sofern keine Informationen oder Stellungnahmen eingehen, ab dem Ablauf der gemäß Absatz 5 gesetzten Frist und in jedem Fall binnen einer angemessenen Frist vor.

(7) Beabsichtigt die Kommission, einen Vorschlag gemäß Absatz 9 zu unterbreiten, so gibt sie dem Mitgliedstaat vor Unterbreitung des Vorschlags die Möglichkeit, innerhalb eines Monats zu den Feststellungen und insbesondere zur Verhältnismäßigkeit der in Aussicht genommenen Maßnahmen Stellung zu nehmen.

(8) Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der zu verhängenden Maßnahmen trägt die Kommission den Informationen und Vorgaben gemäß Absatz 3 Rechnung.

(9) Gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass die Voraussetzungen des Artikels 4 erfüllt sind und die gegebenenfalls vom Mitgliedstaat gemäß Absatz 5 vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen der in der Mitteilung der Kommission dargelegten Feststellung nicht in angemessener Weise gerecht werden, legt sie dem Rat einen Entwurf für einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen vor, und zwar binnen eines Monats nach Eingang der Stellungnahme des Mitgliedstaats oder, sofern keine Stellungnahme abgegeben wird, unverzüglich und in jedem Fall binnen eines Monats nach Ablauf der gemäß Absatz 7 festgelegten Frist. Die Kommission legt in ihrem Vorschlag die spezifischen Gründe und Beweismittel dar, auf denen ihre Feststellung beruht.

(10) Der Rat nimmt den in Absatz 9 des vorliegenden Artikels genannten Durchführungsbeschluss binnen eines Monats nach Eingang des Kommissionsvorschlags an. Sollten außergewöhnliche Umstände auftreten, kann der Zeitraum für die Annahme dieses Durchführungsbeschlusses um höchstens zwei Monate verlängert werden. Zur Gewährleistung eines rechtzeitigen Beschlusses macht die Kommission von ihren Rechten nach Artikel 237 AEUV Gebrauch, wenn sie dies für angemessen hält.

(11) Der Rat kann den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ändern und den geänderten Text durch einen Durchführungsbeschluss erlassen.“

23 Art. 7 („Aufhebung von Maßnahmen“) der angefochtenen Verordnung sieht in den Abs. 1 und 2 vor:

„(1) Der betreffende Mitgliedstaat kann jederzeit neue Abhilfemaßnahmen annehmen und der Kommission eine schriftliche Mitteilung einschließlich Beweismittel vorlegen, um darzulegen, dass die Voraussetzungen gemäß Artikel 4 nicht länger erfüllt sind.

(2) Die Kommission führt auf Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaats oder auf eigene Initiative und spätestens ein Jahr nach der Annahme der Maßnahmen durch den Rat eine Neubewertung der Umstände in dem betreffenden Mitgliedstaat durch, wobei sie alle von dem betreffenden Mitgliedstaat eingereichten Beweismittel sowie die Angemessenheit neuer von dem betreffenden Mitgliedstaat angenommenen Abhilfemaßnahmen berücksichtigt.

Gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass die Voraussetzungen gemäß Artikel 4 nicht mehr erfüllt sind, so legt sie dem Rat einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zur Aufhebung der angenommenen Maßnahmen vor.

Gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass die Umstände, die zur Annahme der Maßnahmen geführt haben, teilweise behoben wurden, legt sie dem Rat einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss zur Anpassung der angenommenen Maßnahmen vor.

Gelangt die Kommission zu der Feststellung, dass die Umstände, die zur Annahme der Maßnahmen geführt haben, nicht behoben wurden, richtet sie einen begründeten Beschluss an den betreffenden Mitgliedstaat und unterrichtet den Rat hiervon.

Übermittelt der betreffende Mitgliedstaat eine schriftliche Mitteilung gemäß Absatz 1, so legt die Kommission innerhalb eines Monats nach Eingang dieser Mitteilung ihren Vorschlag vor oder nimmt ihren Beschluss an. Diese Frist kann in hinreichend begründeten Fällen verlängert werden; in diesem Fall unterrichtet die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat unverzüglich über die Gründe für die Verlängerung.

Es gilt gegebenenfalls das Verfahren gemäß Artikel 6 Absätze 3, 4, 5, 6, 9, 10 und 11 entsprechend.“

III. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

24 Die Republik Polen beantragt, die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären sowie dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

25 Das Parlament und der Rat beantragen, die Klage abzuweisen und der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

26 Mit Antragschrift vom 12. Mai 2021 hat das Parlament beantragt, die vorliegende Rechtssache dem beschleunigten Verfahren gemäß Art. 133 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen. Zur Stützung dieses Antrags hat das Parlament geltend gemacht, dass der Erlass der angefochtenen Verordnung eine für seine Zustimmung zur Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. 2020, L 433 I, S. 11, im Folgenden: mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027) wesentliche politische Voraussetzung sei und dass die im Rahmen des

Covid-19-Aufbauplans mit dem Titel „*Next Generation EU*“ verfügbaren Mittel angesichts der wirtschaftlichen Dringlichkeit den Mitgliedstaaten innerhalb kürzester Zeit zur Verfügung gestellt werden müssten. Insoweit sei insbesondere darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 3 Abs. 4 der Verordnung 2020/2094 mindestens 60 % der rechtlichen Verpflichtungen spätestens am 31. Dezember 2022 und die gesamten rechtlichen Verpflichtungen spätestens am 31. Dezember 2023 eingegangen werden müssten. Außerdem sei hervorzuheben, dass die Kommission nach dem Inkrafttreten des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABl. 2020, L 424, S. 1) im Sommer 2022 mit der Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten beginnen werde, um den vorgenannten Aufbauplan zu finanzieren. Die Aufnahme und die Bereitstellung äußerst umfangreicher Mittel innerhalb kürzester Zeit brächten unweigerlich Risiken für den Unionshaushalt mit sich, der mit der angefochtenen Verordnung geschützt werden solle. Ein solcher Schutz sei wichtig, da die Unfähigkeit, den Haushalt wirksam zu schützen, verhängnisvolle Auswirkungen insbesondere auf die langfristige Solidarität innerhalb der Union haben könnte.

- 27 Nach Art. 133 Abs. 1 der Verfahrensordnung kann der Präsident des Gerichtshofs auf Antrag des Klägers oder des Beklagten und nach Anhörung der Gegenpartei, des Berichterstatters und des Generalanwalts entscheiden, eine Rechtssache einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen, wenn die Art der Rechtssache ihre rasche Erledigung erfordert.
- 28 Im vorliegenden Fall hat der Präsident des Gerichtshofs am 9. Juni 2021 nach Anhörung der Gegenparteien, des Berichterstatters und des Generalanwalts entschieden, dem Antrag stattzugeben. Diese Entscheidung ist damit begründet worden, dass die vorliegende Rechtssache für die Unionsrechtsordnung grundlegende Bedeutung hat, insbesondere, soweit sie die Befugnisse der Union betrifft, ihren Haushalt und ihre finanziellen Interessen gegen Beeinträchtigungen zu verteidigen, die sich aus Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte ergeben könnten.
- 29 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 25. Juni 2021 sind das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments und des Rates zugelassen worden.
- 30 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom selben Tag ist Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Republik Polen zugelassen worden.
- 31 Mit Antragsschrift vom 11. Mai 2021 hat der Rat beantragt, diejenigen Passagen der Klageschrift der Republik Polen und ihrer Anlagen, die auf das Gutachten Nr. 13593/18 seines Juristischen Dienstes vom 25. Oktober 2018 betreffend den der angefochtenen Verordnung zugrunde liegenden Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (COM[2018] 324 final) (im Folgenden: Rechtsgutachten Nr. 13593/18) Bezug nehmen oder den Inhalt dieses Gutachtens oder die darin angestellten Erwägungen wiedergeben, nicht zu berücksichtigen. Am 29. Juni 2021 hat der Gerichtshof beschlossen, die Entscheidung über diesen Antrag dem Endurteil vorzubehalten.

- 32 Am 7. September 2021 hat der Gerichtshof in der Erwägung, dass die vorliegende Rechtssache von außergewöhnlicher Bedeutung ist, nach Anhörung des Generalanwalts entschieden, die Rechtssache gemäß Art. 16 letzter Absatz der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union an das Plenum zu verweisen.

IV. Zum Antrag auf Nichtberücksichtigung bestimmter Passagen der Klageschrift der Republik Polen

A. Vorbringen der Parteien

- 33 Zur Stützung seines Antrags, die Rn. 53, 75, 126, 133 und 139 der Klageschrift der Republik Polen nicht zu berücksichtigen, soweit sie auf das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 Bezug nehmen, dessen Inhalt wiedergeben oder die darin vorgenommene Analyse widerspiegeln, macht der Rat geltend, dass es sich bei diesem Gutachten um ein internes, nicht als Verschlussache eingestuftes Dokument mit der Kennzeichnung „LIMITE“ handle. Daher unterliege es der Geheimhaltungspflicht, und seine Vorlage vor Gericht sei nur unter den Voraussetzungen zulässig, die namentlich in Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates sowie in den Nrn. 20 und 21 der Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten vorgesehen seien.
- 34 Nach Art. 6 Abs. 2 dieser Geschäftsordnung könnten nur der Rat oder der AStV die Vorlage einer Kopie oder eines Auszugs der Ratsdokumente vor Gericht genehmigen, sofern diese nicht bereits gemäß den unionsrechtlichen Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden seien. Außerdem dürfe nach den Nrn. 20 und 21 der genannten Leitlinien ein „LIMITE“-Dokument erst dann veröffentlicht werden, wenn ein entsprechender Beschluss von einem gehörig befugten Ratsbeamten, von der nationalen Verwaltung eines Mitgliedstaats nach Konsultation des Generalsekretariats des Rates oder gegebenenfalls vom Rat gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Geschäftsordnung des Rates gefasst worden sei.
- 35 Im vorliegenden Fall habe der Rat jedoch bislang nur die ersten acht Randnummern des Rechtsgutachtens Nr. 13593/18 gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 veröffentlicht und der Republik Polen keine Genehmigung erteilt, das Gutachten im Rahmen des vorliegenden Gerichtsverfahrens vorzulegen.
- 36 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs und des Gerichts liefe es dem öffentlichen Interesse daran, dass die Organe die in völliger Unabhängigkeit abgegebenen Stellungnahmen ihrer Juristischen Dienste nutzen könnten, zuwider, wenn zugelassen würde, dass solche internen Dokumente in einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof vorgelegt würden, ohne dass ihre Vorlage von dem betreffenden Organ genehmigt oder vom Gerichtshof angeordnet worden wäre.
- 37 Soweit der Rat auf gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 gestellte Anträge hin nur teilweise Zugang zum Rechtsgutachten Nr. 13593/18 gewährt habe, liege dies insbesondere an der Gefahr, dass ein Kläger ihn im Rahmen eines Rechtsstreits über die Gültigkeit der angefochtenen Verordnung mit den Argumenten konfrontieren könnte, die sein eigener Juristischer Dienst in diesem Gutachten dargelegt habe, was den Erfordernissen eines fairen Verfahrens und der Waffengleichheit zwischen den Parteien eines Gerichtsverfahrens zuwiderliefe. Diese Gefahr habe sich im Übrigen mit der Erhebung der vorliegenden Klage verwirklicht.

- 38 Überdies habe die Republik Polen auf der Grundlage dieser Argumente stets dafürgestimmt, den Zugang der Öffentlichkeit zum Rechtsgutachten Nr. 13593/18 zu verweigern. Hätte dieser Mitgliedstaat gewünscht, dass das Gutachten veröffentlicht werde, hätte er einen entsprechenden Antrag gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 stellen oder eine Genehmigung gemäß der Geschäftsordnung des Rates und den Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten beantragen müssen.
- 39 Würde der Republik Polen gestattet, das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 in der vorliegenden Rechtssache zu verwenden, obwohl sie das hierfür vorgesehene Verfahren nicht eingehalten habe und die Frage keiner wirksamen gerichtlichen Kontrolle unterzogen worden sei, so würden damit die in der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Geschäftsordnung des Rates vorgesehenen Verfahren umgangen. Insoweit sei auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, in der den Anträgen der Organe auf Entfernung ihrer internen Dokumente aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten stattgegeben werde, wenn die Organe die Vorlage vor Gericht nicht genehmigt hätten. Daraus folge, dass das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 in der vorliegenden Rechtssache nicht verwendet werden dürfe.
- 40 Würde die Vorlage des Rechtsgutachtens Nr. 13593/18 im vorliegenden Verfahren zugelassen, wäre der Rat gezwungen, sich vor dem Unionsgericht zu einem Gutachten zu äußern, das für den internen Gebrauch bestimmt und von seinem eigenen Juristischen Dienst bei der Ausarbeitung der angefochtenen Verordnung erstellt worden sei, was den Erfordernissen eines fairen Verfahrens zuwiderliefe und den Rat in seiner Möglichkeit einschränken würde, freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten.
- 41 Der Umstand, dass das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 ohne Genehmigung des Rates auf der Website eines Presseorgans verbreitet und damit der Öffentlichkeit bekannt gegeben worden sei, habe nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs keinen Einfluss auf diese Erwägungen. Zudem gehe der Schaden, der dem Rat und den Unionsorganen durch die unbefugte Verwendung dieses Rechtsgutachtens im Rahmen des vorliegenden Verfahrens entstehe, weit über den Schaden hinaus, der durch die Veröffentlichung des Gutachtens in der Presse verursacht worden sei. Würde der Republik Polen gestattet, sich auf das Gutachten zu stützen, so würde dies nämlich das öffentliche Interesse daran gefährden, dass die Organe die Stellungnahmen ihrer Juristischen Dienste in völliger Unabhängigkeit nutzen könnten, und würde den auf den Schutz dieses Interesses abzielenden Verfahren jede Wirksamkeit nehmen.
- 42 Die Republik Polen tritt dem Vorbringen des Rates entgegen.

B. Würdigung durch den Gerichtshof

- 43 Mit seinem Vorbringen macht der Rat im Wesentlichen geltend, die Republik Polen habe dadurch, dass sie in den Rn. 53, 126, 133 und 139 der Klageschrift Passagen des Rechtsgutachtens Nr. 13593/18 wiedergegeben und in Rn. 75 der Klageschrift den Inhalt dieses Gutachtens umformuliert habe, erstens gegen Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates verstoßen, zweitens das öffentliche Interesse daran verkannt, dass der Rat die in völliger Unabhängigkeit abgegebenen Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes nutzen könne, drittens den Rat in eine Lage versetzt, die ihn möglicherweise dazu zwingt, sich im Hauptverfahren zu den Analysen seines eigenen Juristischen Dienstes zu äußern, was dem Grundsatz der Waffengleichheit zuwiderlaufe, viertens sich über die Nrn. 20 und 21 der Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten hinweggesetzt und fünftens die Verordnung Nr. 1049/2001 missachtet.

- 44 Zum Vorwurf eines Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates ist darauf hinzuweisen, dass nach dieser Vorschrift „[d]er Rat oder der AStV ... die Vorlage einer Kopie oder eines Auszugs der Ratsdokumente vor Gericht genehmigen [kann], wenn diese nicht ... der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden“.
- 45 Insoweit ist erstens festzustellen, dass die Klageschrift auf andere Randnummern des Rechtsgutachtens Nr. 13593/18 als die acht vom Rat gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 veröffentlichten Randnummern Bezug nimmt. Zweitens hat die Republik Polen beim Rat keine Genehmigung dafür beantragt, eine Kopie dieses Gutachtens oder Auszüge daraus vor Gericht vorzulegen. Drittens hat dieser Mitgliedstaat seiner Klageschrift keine Kopie dieses Gutachtens beigelegt.
- 46 Folglich ist zu prüfen, ob angesichts dessen, dass die Republik Polen in ihrer Klageschrift Passagen des Rechtsgutachtens Nr. 13593/18 im Rahmen von Zitaten wiedergegeben oder umformuliert hat, davon auszugehen ist, dass sie im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates Auszüge aus diesem Gutachten vor Gericht vorgelegt hat.
- 47 Insoweit ist festzustellen, dass die Rn. 53, 126 und 133 der Klageschrift Zitate aus diesem Gutachten enthalten, während die Rn. 75 und 139 der Klageschrift, aber auch deren Rn. 126, eine eigene Argumentation der Republik Polen enthalten, die diesem Mitgliedstaat zufolge die in diesem Gutachten vorgenommene Analyse widerspiegelt. Solche eigenen Argumentationen, die mit der bloßen Geltendmachung von Übereinstimmungen mit dem Rechtsgutachten Nr. 13593/18 verknüpft sind, deren Richtigkeit der Rat übrigens in Abrede stellt, können nicht als Auszüge aus dem Gutachten angesehen werden.
- 48 Unter diesen Umständen kann nur hinsichtlich der Rn. 53, 126 und 133 der Klageschrift angenommen werden, dass sie „Auszüge“ aus dem Rechtsgutachten Nr. 13593/18 im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates enthalten. Außerdem stellt die Einreichung solcher Auszüge in einem Verfahrensschriftstück eine „Vorlage vor Gericht“ im Sinne dieser Bestimmung dar.
- 49 Folglich war die Republik Polen nach Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates grundsätzlich verpflichtet, die Genehmigung des Rates einzuholen, um dem Gerichtshof die in den Rn. 53, 126 und 133 der Klageschrift enthaltenen Auszüge aus dem Rechtsgutachten Nr. 13593/18 vorlegen zu dürfen.
- 50 Insoweit ergibt sich zwar, wie der Rat ausführt, aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass es dem öffentlichen Interesse daran, dass die Organe die in völliger Unabhängigkeit abgegebenen Stellungnahmen ihrer Juristischen Dienste nutzen können, zuwiderliefe, wenn zugelassen würde, dass solche internen Dokumente in einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof vorgelegt werden, ohne dass ihre Vorlage von dem betreffenden Organ genehmigt oder vom Gerichtshof angeordnet worden wäre (Beschluss vom 14. Mai 2019, Ungarn/Parlament, C-650/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:438, Rn. 8 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteil vom 31. Januar 2020, Slowenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, Rn. 66).
- 51 Durch die ungenehmigte Vorlage eines solchen Rechtsgutachtens konfrontiert der Kläger nämlich das betreffende Organ in dem Verfahren über die Gültigkeit eines angefochtenen Rechtsakts mit einer Stellungnahme, die sein eigener Juristischer Dienst bei der Ausarbeitung dieses Rechtsakts abgegeben hat. Ließe man zu, dass der Kläger ein von einem Organ erstelltes Rechtsgutachten,

dessen Verbreitung von diesem Organ nicht genehmigt wurde, zu den Akten reicht, so stünde dies grundsätzlich im Widerspruch zu den Erfordernissen eines fairen Verfahrens und liefe auf eine Umgehung des mit der Verordnung Nr. 1049/2001 eingeführten Verfahrens hinaus, wonach der Zugang zu einem solchen Dokument beantragt werden muss (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 14. Mai 2019, Ungarn/Parlament, C-650/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:438, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteil vom 31. Januar 2020, Slowenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, Rn. 68).

- 52 Allerdings ist der Grundsatz der Transparenz zu berücksichtigen, der in Art. 1 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 3 EUV sowie in Art. 15 Abs. 1 und Art. 298 Abs. 1 AEUV verankert ist und es u. a. ermöglicht, eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 14. Mai 2019, Ungarn/Parlament, C-650/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:438, Rn. 13 und die dort angeführte Rechtsprechung). Transparenz trägt außerdem dazu bei, das Vertrauen der Bürger zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern (Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission, C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Indessen kann es der Grundsatz der Transparenz nur ausnahmsweise rechtfertigen, ein von einem Organ erstelltes Dokument, das der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurde und ein Rechtsgutachten enthält, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens zu verbreiten. Deshalb hat der Gerichtshof entschieden, dass die Belassung eines Dokuments, das ein Rechtsgutachten eines Organs enthält, in den Akten einer Rechtssache durch kein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist, wenn dieses Gutachten zum einen kein Gesetzgebungsverfahren betrifft, in dem besondere Transparenz geboten ist, und zum anderen das Interesse an dieser Belassung in den Akten für den betroffenen Mitgliedstaat nur darin besteht, sich im Rahmen eines Rechtsstreits auf das Gutachten berufen zu können. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, zeigt sich dann nämlich, dass die Vorlage des Gutachtens durch die eigenen Interessen des Klägers an der Untermauerung seiner Argumentation geleitet wird und nicht durch ein wie auch immer geartetes überwiegendes öffentliches Interesse, wie etwa das Interesse, die Öffentlichkeit über das Verfahren zu informieren, das zu dem angefochtenen Rechtsakt geführt hat (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 14. Mai 2019, Ungarn/Parlament, C-650/18, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:438, Rn. 18, und Urteil vom 31. Januar 2020, Slowenien/Kroatien, C-457/18, EU:C:2020:65, Rn. 71).
- 54 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 im Unterschied zu den Rechtssachen, in denen die in der vorstehenden Randnummer angeführte Rechtsprechung ergangen ist, auf ein Gesetzgebungsverfahren bezieht.
- 55 In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Verbreitung von Dokumenten, die eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes eines Organs zu Rechtsfragen enthalten, die bei der Diskussion über Gesetzesvorschläge aufgeworfen werden, geeignet ist, die Transparenz und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen und das Recht der europäischen Bürger, die Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Gesetzgebungsakt ergangen ist, zu stärken. Daraus hat der Gerichtshof geschlossen, dass in Bezug auf die Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Gesetzgebungsverfahren kein generelles Bedürfnis der vertraulichen Behandlung besteht und dass die Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich eine Verpflichtung zur Verbreitung dieser Stellungnahmen aufstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 67 und 68).

- 56 Gerade Transparenz in dieser Hinsicht trägt nämlich dadurch, dass sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern, dazu bei, die Zweifel der Bürger nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Gesetzgebungsakts, sondern auch an der Legitimität des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt zu verringern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 59). Auch trägt sie, wie es im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt, zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Art. 6 EUV und in der Charta verankert sind.
- 57 Diese Transparenz schließt jedoch nicht aus, dass die Verbreitung eines spezifischen Rechtsgutachtens, das im Zusammenhang mit einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren erstellt wurde, aber besonders sensibel oder von besonders großer Tragweite ist, die über den Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht, zum Schutz der Rechtsberatung verweigert werden kann; in einem solchen Fall muss das betreffende Organ die Verweigerung substantiiert begründen (Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat, C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 69).
- 58 Im vorliegenden Fall hat der Rat indessen, wie Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in den Nrn. 70 bis 72 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Ungarn/Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2021:974) ausgeführt hat, nicht dargetan, dass das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 besonders sensibel oder von besonders großer Tragweite wäre, die über den Rahmen des damit zusammenhängenden Gesetzgebungsverfahrens hinausginge.
- 59 Folglich war die Republik Polen weder durch Art. 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates noch durch die in Rn. 50 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung gehindert, dieses Rechtsgutachten in ihrer Klageschrift ganz oder teilweise offenzulegen.
- 60 Diese Feststellung wird nicht dadurch entkräftet, dass die Republik Polen ein eigenes Interesse daran hat, dass die streitigen Passagen ihrer Klageschrift vom Gerichtshof berücksichtigt werden. Da die Berücksichtigung dieser Passagen nämlich auch dazu beitragen kann, die Zweifel der Bürger nicht nur an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung, sondern auch an der Legitimität des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt zu verringern, dient sie jedenfalls dem in den Rn. 55 und 56 des vorliegenden Urteils genannten überwiegenden öffentlichen Interesse.
- 61 Folglich ist der Antrag des Rates, die Passagen der Klageschrift der Republik Polen nicht zu berücksichtigen, soweit darin auf das Rechtsgutachten Nr. 13593/18 Bezug genommen, dessen Inhalt wiedergegeben oder die darin vorgenommene Analyse widerspiegelt wird, als unbegründet zurückzuweisen, ohne dass über die Rügen, dass gegen die Nrn. 20 und 21 der Leitlinien für die Behandlung von ratsinternen Dokumenten, gegen die Verordnung Nr. 1049/2001 und gegen den Grundsatz der Waffengleichheit verstoßen worden sei, separat entschieden werden müsste. Diese Rügen können nämlich in Anbetracht der in den Rn. 52 bis 60 des vorliegenden Urteils vorgenommenen Würdigungen keinesfalls durchgreifen.

V. Zur Klage

- 62 Zur Stützung ihrer Klage macht die Republik Polen elf Klagegründe geltend. Als Erstes sind die Klagegründe 1, 2, 5, 6 und 11 gemeinsam zu prüfen, mit denen im Wesentlichen gerügt wird, die Union sei für den Erlass der angefochtenen Verordnung nicht zuständig.

A. Zu den Klagegründen 1, 2, 5, 6 und 11: Unzuständigkeit der Union für den Erlass der angefochtenen Verordnung

1. Vorbringen der Parteien

- 63 Mit dem ersten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, dass Art und Umfang der der Union durch die Verträge verliehenen Befugnisse es dem Rat nicht erlaubten, einen Mechanismus wie den in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen einzuführen, der den Unionsorganen die Möglichkeit gebe, zu kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhielten, und der die Auszahlung von Mitteln aus dem Unionshaushalt von der Einhaltung dieser Grundsätze abhängig mache.
- 64 Der Unionsgesetzgeber könne auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV zwar rechtmäßig einen Mechanismus einführen, der Zahlungen aus dem Unionshaushalt davon abhängig mache, dass die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beachteten. Aus der Definition dieses Grundsatzes in Art. 2 Nr. 59 der Haushaltsordnung und den Klarstellungen in Art. 56 Abs. 2 der Haushaltsordnung folge jedoch, dass die den Mitgliedstaaten nach diesem Grundsatz obliegenden Verpflichtungen konkret sein und sich aus spezifischen Rechtsvorschriften ergeben müssten, die den unmittelbaren Zusammenhang zwischen den aufgestellten Anforderungen und dem Grundsatz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts und des Schutzes der finanziellen Interessen der Union belegten.
- 65 Mit der angefochtenen Verordnung habe der Unionsgesetzgeber indessen, wie sich aus ihrem Art. 1 ergebe, einen Mechanismus geschaffen, der Zahlungen aus dem Unionshaushalt nicht etwa davon abhängig mache, dass die Mitgliedstaaten konkrete unionsrechtliche Verpflichtungen einhielten, die mit der Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zusammenhingen, sondern davon, dass die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachtet würden.
- 66 Die Einführung eines solchen Mechanismus falle nicht unter die dem Unionsgesetzgeber durch Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV verliehenen Befugnisse, auch wenn Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung vorsehe, dass der festgestellte Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen müsse.
- 67 Erstens dürfe der Unionsgesetzgeber in einer nach Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV erlassenen Verordnung weder den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ definieren noch die Gesichtspunkte bestimmen, anhand deren ein Verstoß gegen die Grundsätze festgestellt werden könne, die diesen Begriff prägten.
- 68 Die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergäben sich aus den Verfassungsüberlieferungen und den politischen Traditionen der Mitgliedstaaten, und ihr Inhalt werde in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte präzisiert. Zwar hätten internationale Organisationen, insbesondere der Europarat, bestimmte Kriterien entwickelt, anhand deren die Einhaltung dieser Grundsätze geprüft werden könne, doch habe sich die Konkretisierung dieser Grundsätze im Unionsrecht auf die Erwähnung der mit ihnen verfolgten Ziele beschränkt. Angesichts der Unterschiede, die zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer nationalen Identitäten, ihrer Verfassungs- und Rechtssysteme sowie ihrer Rechtstraditionen bestünden, könne der Unionsgesetzgeber nicht für sämtliche Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bestimmen, mit welchen Mitteln die mit ihnen

verfolgten Ziele erreicht werden könnten. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diese Grundsätze zu beachten, beschränke sich daher auf das Erfordernis, ihren Wesensgehalt zu wahren.

- 69 Die Union gründe sich zwar auf die in Art. 2 EUV genannten Werte, doch bestimmten die Verträge deren Inhalt nicht näher und übertrügen dem Unionsgesetzgeber auch keine Zuständigkeit dafür, ihre Tragweite in Sekundärrechtsakten zu definieren. Dies geschehe auch nicht in Art. 19 EUV, denn diese Vorschrift statuiere keine konkrete Verpflichtung in Bezug auf die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten, sondern diese falle in deren ausschließliche Zuständigkeit.
- 70 Der Unionsgesetzgeber habe in Überschreitung der ihm durch Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV übertragenen Zuständigkeiten in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ definiert und dessen Anwendungsbereich auf andere, ebenfalls in Art. 2 EUV enthaltene Werte ausgedehnt. Desgleichen würden in Art. 3 dieser Verordnung Kriterien genannt, die „ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“ sein könnten, und Art. 4 Abs. 2 der Verordnung enthalte eine Liste der Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden, auf die sich ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Sinne der Verordnung beziehen müsse, ohne dass der Unionsgesetzgeber jedoch das Verhältnis zwischen diesen Bestimmungen geklärt habe und ohne dass diese Liste abschließend sei, wie sich aus ihrem Buchst. h ergebe.
- 71 Damit habe der Unionsgesetzgeber der Kommission und dem Rat die Befugnis übertragen, bei der Anwendung der angefochtenen Verordnung die Anforderungen im Zusammenhang mit der Achtung der Rechtsstaatlichkeit näher zu bestimmen. Diese Befugnis werde *ex post* durch Bewertung einer in einem Mitgliedstaat bestehenden Situation ausgeübt, was der Kommission und dem Rat die Möglichkeit gebe, diese Anforderungen an den dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeworfenen Verstoß anzupassen und sie rückwirkend auf die untersuchte Situation anzuwenden.
- 72 Zweitens ist die Republik Polen der Ansicht, dass der Unionsgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV kein Verfahren habe schaffen dürfen, das alternativ zu den in Art. 7 EUV und Art. 258 AEUV vorgesehenen Verfahren bestehe, indem er der Kommission und dem Rat die Befugnis übertragen habe, Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit festzustellen.
- 73 Ein solcher Verstoß könne nämlich nur vom Europäischen Rat gemäß Art. 7 EUV festgestellt werden. Von dieser ausschließlichen Befugnis des Europäischen Rates könne nur nach Art. 19 Abs. 1 EUV und der darin vorgesehenen Verpflichtung, in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen einen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten, abgewichen werden, und der Gerichtshof könne dann in einem nach Art. 258 AEUV eingeleiteten Verfahren einen Verstoß gegen diese Verpflichtung feststellen.
- 74 Die ausschließliche Befugnis des Europäischen Rates, gemäß Art. 7 EUV Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit festzustellen, sei dadurch gerechtfertigt, dass die Kontrolle der Achtung dieses Wertes Ermessenscharakter habe und von politischen Erwägungen abhängen könne. Nach den Verträgen sei es daher Sache der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, solche Feststellungen zu treffen, und diese seien jeder gerichtlichen Kontrolle in der Sache entzogen. In Ermangelung klarer Anforderungen könne der Gerichtshof nämlich nicht beurteilen, ob die Feststellungen des Europäischen Rates mit den sich aus diesem Wert

ergebenden Anforderungen vereinbar seien. Aus diesem Grund beschränke Art. 269 AEUV die vom Gerichtshof vorgenommene gerichtliche Kontrolle auf die Einhaltung der in Art. 7 EUV festgelegten „Verfahrensbestimmungen“, und diese Kontrolle könne sich nicht auf die Feststellung des Europäischen Rates beziehen, dass eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ des fraglichen Wertes durch einen Mitgliedstaat vorliege.

- 75 Somit stelle sich die Frage, ob ein Durchführungsbeschluss des Rates, mit dem gemäß der angefochtenen Verordnung festgestellt werde, dass ein Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen habe, in der Sache gerichtlich überprüft werden könne, ohne dass die sich aus Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV ergebende ausschließliche Zuständigkeit des Europäischen Rates für die Prüfung, ob die Mitgliedstaaten die in Art. 2 EUV genannten Werte achteten, verletzt werde.
- 76 Drittens vertritt die Republik Polen die Auffassung, der Unionsgesetzgeber habe durch die Einführung eines Mechanismus, der es erlaube, den Mitgliedstaaten finanzielle Sanktionen aufzuerlegen, seine Befugnisse aus Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV überschritten.
- 77 Insoweit weist die Republik Polen, unterstützt durch Ungarn, darauf hin, dass im Rechtssystem der Union ein horizontaler und sektorbezogener Konditionalitätsmechanismus, der die Auszahlung von Mitteln aus dem Unionshaushalt betreffe, drei Anforderungen erfüllen müsse. Zunächst müssten die Bedingungen für den Erhalt der Unionsmittel und die für die Prüfung der Erfüllung dieser Bedingungen maßgeblichen Gesichtspunkte genau festgelegt sein. Sodann müssten die im Rahmen des Mechanismus festgelegten Bedingungen für den Erhalt der Zahlungen einen „hinreichend unmittelbaren Zusammenhang“ mit dem Ziel des Mechanismus aufweisen, so dass die Nichteinhaltung der Bedingung unmittelbar das Ziel der Finanzierung, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder die finanziellen Interessen der Union gefährde. Schließlich müsse insbesondere bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zum Schutz des Unionshaushalts nachgewiesen werden, dass zwischen der Nichteinhaltung der Bedingung und dem Verlust der Finanzierung ein tatsächlicher Zusammenhang bestehe.
- 78 Aus diesen Anforderungen ergebe sich, dass ein Konditionalitätsmechanismus nicht dazu dienen könne, Verstöße gegen das Unionsrecht zu ahnden, die sich nicht unmittelbar auf die Erreichung des Finanzierungsziels oder die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder auswirkten.
- 79 Die erste Anforderung sei jedoch im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit könnten nämlich nicht Teil eines solchen Konditionalitätsmechanismus sein, da weder die Verträge noch das abgeleitete Recht diese Grundsätze oder die konkreten Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten insoweit zu beachten hätten, näher bestimmten.
- 80 Die Union verfüge im Übrigen in Bezug auf zahlreiche Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, wie sie in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung definiert sei, darunter das Erfordernis eines transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsverfahrens, über keinerlei Zuständigkeit. Da zudem Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung sehr allgemein formuliert seien, erfordere die Feststellung, dass ein Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen habe, nicht den Nachweis einer Verletzung konkreter Pflichten, sondern beruhe auf einer Ermessensentscheidung. Daher könne nicht ausgeschlossen werden, dass diese Entscheidung von politischen Erwägungen abhängen, willkürlich sei oder unter Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen getroffen werde.

- 81 Auch die zweite Anforderung sei nicht erfüllt. Die in Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung genannten Fälle, in denen ein Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoße, seien nämlich nur allgemein umschrieben, würden in einer nicht abschließenden Liste aufgeführt und begründeten keine präzise gefasste Rechtspflicht. Diese Merkmale führten dazu, dass die Pflicht, „das Bestehen eines hinreichend unmittelbaren Zusammenhangs“ zwischen dem festgestellten Verstoß und der Gefahr für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts nachzuweisen, gegenstandslos sei. Dieses Erfordernis – das, je nachdem, welcher Auffassung man folge, entweder automatisch erfüllt oder unmöglich nachzuweisen sei – werde daher zwangsläufig Gegenstand einer politischen Beurteilung sein und der Kommission und dem Rat freie Hand geben, um den Zugang der Mitgliedstaaten zu den von der Union gewährten Finanzierungen zu beschränken.
- 82 Die dritte Anforderung an einen Konditionalitätsmechanismus sei ebenso wenig erfüllt, da es unmöglich sei, im Rahmen einer ausschließlich politischen Beurteilung das Vorliegen eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen der Nichterfüllung der Voraussetzung für den Erhalt der Finanzierung, d. h. dem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, und dem Verlust der Finanzierung aus dem Unionshaushalt nachzuweisen. Da sich die Beschränkung der Finanzierung und der Umfang dieser Beschränkung nur aus einer politischen Beurteilung ergeben könnten, könne der Beschluss des Rates nicht verhältnismäßig sein und verstoße gegen die Erfordernisse, die sich aus Art. 5 Abs. 3 und dem 18. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ergäben.
- 83 Hilfsweise macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns für den Fall, dass der Gerichtshof den Gesetzgeber als für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig erachten sollte, mit dem zweiten Klagegrund geltend, dass diese Verordnung auf Art. 311 Abs. 3 AEUV, der das System der Eigenmittel der Union betreffe, oder auf Art. 312 Abs. 2 AEUV, der den mehrjährigen Finanzrahmen betreffe, hätte gestützt werden müssen.
- 84 Die angefochtene Verordnung gelte, wie sich insbesondere aus ihrem siebten Erwägungsgrund ergebe, nicht nur für sämtliche Mittelbindungen, die mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 eingegangen worden seien, sondern auch für die durch die Verordnung 2020/2094 gewährten Mittel sowie für Darlehen und andere durch den Unionshaushalt garantierte Instrumente. Folglich stehe diese Verordnung in engem Zusammenhang mit dem Beschluss 2020/2053 und dem mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027, nicht aber mit den verschiedenen Jahreshaushaltsplänen der Union.
- 85 Da die angefochtene Verordnung auf künftige Jahreshaushaltspläne der Union Anwendung finden solle, könnten nur Art. 311 Abs. 3 AEUV oder Art. 312 Abs. 2 AEUV, der die Rechtsgrundlage der mehrjährigen Finanzrahmen sei, eine geeignete Rechtsgrundlage für diese Verordnung darstellen.
- 86 Dadurch, dass die angefochtene Verordnung auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen worden sei, seien die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Art. 311 und 312 AEUV umgangen worden; diese Bestimmungen sähen nämlich besondere Gesetzgebungsverfahren vor.
- 87 Mit dem fünften Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, die angefochtene Verordnung schaffe zur Kontrolle der Frage, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhielten, einen neuen Mechanismus, der in den Verträgen nicht vorgesehen sei und das Verfahren nach Art. 7 EUV umgehe.

- 88 Dieser Mechanismus, bei dem es sich nicht um einen Konditionalitätsmechanismus handle, habe nämlich einen ähnlichen Zweck wie das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren, das gleichermaßen wie das in der angefochtenen Verordnung vorgesehene Verfahren darauf gerichtet sei, die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren und für den Fall der Nichtbeachtung dieser Grundsätze Sanktionen zu verhängen. Diese beiden Verfahren seien auch voneinander unabhängig, da der mit dieser Verordnung eingeführte Mechanismus nicht von der Eröffnung eines Verfahrens nach Art. 7 EUV abhängt.
- 89 So sei nach Art. 7 Abs. 2 EUV der Europäische Rat dafür zuständig, einstimmig das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit festzustellen, wohingegen die angefochtene Verordnung vorsehe, dass es zunächst Sache der Kommission sei, das Vorliegen eines solchen Verstoßes festzustellen, und der Beschluss des Rates, mit dem die Maßnahmen verhängt würden, mit qualifizierter Mehrheit angenommen werde und die Beurteilung der Kommission widerspiegele.
- 90 Ferner verlange Art. 7 EUV die Feststellung einer „schwerwiegenden und anhaltenden“ Verletzung der Rechtsstaatlichkeit, während im Rahmen der angefochtenen Verordnung das Vorliegen eines einfachen, isolierten Verstoßes genüge, wie sich aus ihrem Art. 4 Abs. 1 im Licht ihres 15. Erwägungsgrundes ergebe.
- 91 Schließlich umfasse das Verfahren nach Art. 7 EUV zwei Beschlüsse, deren erster vom Europäischen Rat gefasst werde und die Feststellung einer Verletzung betreffe, während der zweite Beschluss vom Rat gefasst werde und die Verhängung von Sanktionen betreffe, so dass die Feststellung einer Verletzung nicht zwangsläufig zur Verhängung einer Sanktion führe. Im Gegensatz dazu sehe die angefochtene Verordnung den Erlass eines einzigen Beschlusses des Rates vor, der sich sowohl auf das Vorliegen eines Verstoßes als auch auf die zu erlassenden Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts beziehe.
- 92 Indem die angefochtene Verordnung weniger strenge Verfahrensanforderungen festlege als die in Art. 7 EUV vorgesehenen, ermögliche sie es zwar, dasselbe Ziel zu erreichen wie das mit Art. 7 EUV verfolgte, nehme dieser Bestimmung aber jede praktische Wirksamkeit.
- 93 Die Republik Polen weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Europäische Rat in dem gegenwärtig nach Art. 7 EUV gegen sie geführten Verfahren noch nicht gemäß Abs. 2 dieses Artikels eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 [EUV] genannten Werte“ festgestellt habe, so dass der Rat nach derzeitigem Stand keine Sanktion nach Abs. 3 dieses Artikels verhängen könne. Die Einführung des in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Mechanismus bezwecke somit, das Verfahren nach Art. 7 EUV zu umgehen.
- 94 Solange die Verträge nicht gemäß Art. 48 EUV geändert worden seien, stelle die Einführung eines Mechanismus zur Kontrolle der Einhaltung internationaler Verpflichtungen, der in den Verträgen keine Grundlage habe, einen offensichtlichen Rechtsmissbrauch und einen Verstoß gegen die Grundprinzipien des Völkerrechts dar, insbesondere gegen die Grundsätze der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten, die in der Charta der Vereinten Nationen und der Resolution 2625 (XXV) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970 mit dem Titel „Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen“ kodifiziert worden seien. Nach

diesen Grundsätzen könnten sich Verfahren, in denen Staaten für Verletzungen ihrer internationalen Verpflichtungen haftbar gemacht werden könnten, nur aus völkerrechtlichen Normen ergeben, die von den betreffenden Staaten freiwillig anerkannt worden seien.

- 95 Mit dem sechsten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, dass der Gerichtshof unter Verstoß gegen Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV gehalten sein könnte, die von der Kommission behaupteten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen einer gerichtlichen Kontrolle der nach der angefochtenen Verordnung erlassenen Beschlüsse des Rates in der Sache zu prüfen. Um eine solche Kontrolle vornehmen zu können, müsste der Gerichtshof Kriterien in Bezug auf den Wert der Rechtsstaatlichkeit entwickeln, und zwar auf der Grundlage einer Definition dieses Wertes, die sich aus einem Sekundärrechtsakt ergebe. Diese Kriterien wären sodann auch im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 7 EUV anzuwenden, obwohl der Gerichtshof für die inhaltliche Würdigung der gegen einen Mitgliedstaat im Rahmen dieses Verfahrens erhobenen Rügen nicht zuständig sei.
- 96 Art. 7 EUV spiele aber im Rechtsbehelfssystem der Verträge eine sehr spezielle Rolle, da er den Unionsorganen ausnahmsweise erlaube, die Einhaltung der Grundwerte der Union durch die Mitgliedstaaten in Bereichen zu kontrollieren, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen.
- 97 Mit dem elften Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, dass die angefochtene Verordnung mit einem Befugnismissbrauch behaftet sei. Nach der Rechtsprechung sei eine Unionshandlung mit einem Befugnis- oder Verfahrensmissbrauch behaftet, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen sei, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den in ihr genannten Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden sei, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsehe.
- 98 Im vorliegenden Fall sei das erklärte Ziel der angefochtenen Verordnung zwar, wie sich aus deren Titel ergebe, der Schutz des Unionshaushalts, und im siebten Erwägungsgrund der Verordnung werde ausgeführt, dass zur Erreichung dieses Ziels der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eingehalten werden müsse, was die Achtung der Werte der Rechtsstaatlichkeit voraussetze. Desgleichen lege die Verordnung gemäß ihrem Art. 1 die Regeln fest, die zum Schutz des Haushalts der Union im Fall von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich seien.
- 99 Dieses erklärte Ziel entspreche jedoch nicht dem tatsächlichen Ziel der angefochtenen Verordnung. In dieser Hinsicht sei darauf hinzuweisen, dass in dem Vorschlag, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, hervorgehoben worden sei, dass „[e]inige Ereignisse ... unlängst generelle Mängel in der innerstaatlichen Gewaltenteilung aufgedeckt“ hätten, dass diese Ereignisse „gezeigt [hätten], dass die mangelnde Achtung der Rechtsstaatlichkeit Anlass zu ernster Sorge geben und die gesamte Europäische Union berühren“ könne, und dass aufgrund dieser Ereignisse „Organe wie das Europäische Parlament, aber auch die Öffentlichkeit die [Europäische Union] unmissverständlich aufgefordert [hätten], Maßnahmen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit zu ergreifen“.
- 100 Zudem handle es sich bei dem mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Mechanismus, wie bereits im Rahmen des ersten Klagegrundes geltend gemacht worden sei, nicht etwa um einen Konditionalitätsmechanismus zum Schutz des Unionshaushalts, sondern um einen Strafmeechanismus zur Ahndung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

Diese Feststellung werde sowohl durch den Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Dienststelle für parlamentarische Analysen der Kanzlei der Ersten Kammer des Parlaments der Republik Polen) als auch durch die Jahresberichte des Rechnungshofs bestätigt, denen zufolge beim Vollzug des Unionshaushalts und bei der Verwaltung der Unionsfinanzen ein Trend der Verbesserung zu verzeichnen sei. Die Fehlerquote, die sich im Jahr 2014 auf 4,4 % belaufen habe, sei nämlich in den Jahren 2015 und 2016 auf 3,8 % und dann auf 3,1 % gesunken. Somit sei der Erlass der angefochtenen Verordnung nicht durch die Notwendigkeit gerechtfertigt gewesen, den Unionshaushalt zu schützen.

- 101 Folglich sei der vom Juristischen Dienst des Rates in seinem Rechtsgutachten Nr. 13593/18 vertretenen Auffassung zuzustimmen, dass der in dem Vorschlag, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, vorgesehene Mechanismus „nicht [zeige], wie die Achtung des Rechtsstaatsprinzips ... mit der wirtschaftlichen Ausführung des EU-Haushaltsplans und dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zusammenhäng[e]“. Zwar sei in manchen Erwägungsgründen dieser Verordnung davon die Rede, dass ein solcher Zusammenhang bestehe, doch werde dieser Zusammenhang nicht näher dargelegt und erst recht nicht bewiesen.
- 102 Die Republik Polen folgert daraus, dass das eigentliche Ziel dieses Vorschlags weniger darin bestehe, den Unionshaushalt zu schützen, als vielmehr darin, die Rechtsstaatlichkeit durch Maßnahmen zu schützen, die sich auf den Unionshaushalt bezögen. Eine ähnliche Auffassung sei übrigens von den nationalen Parlamenten und vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss geäußert worden. Letzterer habe erklärt, er sei der Ansicht, dass „der Vorschlag eher dazu dienen [könne], mit Hilfe des EU-Haushalts den Schutz aller in Artikel 2 [EUV] verankerten Werte zu gewährleisten“. Diese Auffassung werde überdies durch den 14. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung bestätigt, in dem der in dieser Verordnung vorgesehene Mechanismus als eines der Instrumente zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit genannt werde.
- 103 Das Ziel dieses Mechanismus sei daher als identisch mit dem des in Art. 7 EUV vorgesehenen „Verfahrens der politischen Kontrolle“ anzusehen. Insoweit enthalte weder Art. 7 Abs. 3 EUV noch irgendeine andere Bestimmung der Verträge materielle Beschränkungen hinsichtlich der Rechte eines Mitgliedstaats, die bei einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte ausgesetzt werden könnten, so dass die Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union, die einem Mitgliedstaat nach Art. 5 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung auferlegt werden könnten, auch denen entsprechen könnten, die der Rat nach Art. 7 Abs. 3 EUV ergreifen könne, wenn er beschließe, „bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge ... herleiten“.
- 104 Da Maßnahmen der in Art. 5 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Art schon vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung hätten erlassen werden können, nämlich in Anwendung des Verfahrens nach Art. 7 EUV, werde im 14. Erwägungsgrund dieser Verordnung zu Unrecht behauptet, dass der mit ihr eingeführte Mechanismus die bestehenden Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergänze.
- 105 Im Übrigen deuteten Art. 7 Abs. 4 EUV und Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 der angefochtenen Verordnung, die die Änderung und die Aufhebung der erlassenen Maßnahmen beträfen, darauf hin, dass das Ziel dieser Mechanismen darin bestehe, den betreffenden Mitgliedstaat zur Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit zu bewegen. Dadurch, dass die angefochtene

Verordnung keinen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates verlange, lege sie jedoch ein deutlich weniger strenges Verfahren zum Erlass von Sanktionen fest, als es in Art. 7 EUV vorgesehen sei, womit sie dem letztgenannten Verfahren seine praktische Wirksamkeit nehme.

- 106 In einem Gutachten vom 27. Mai 2014 habe der Juristische Dienst des Rates ausgeführt, dass in Art. 7 EUV bewusst ein klar umrissener Überwachungsrahmen geschaffen werde, der verschiedene Verfahrensstufen, eine hohe theoretische Schwelle für die Einleitung der Verfahren, verstärkte Mehrheiten im Rat und im Europäischen Rat sowie eine Reihe von Verfahrensgarantien für den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich der Möglichkeit einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof, vorsehe. Weiter heiße es in diesem Gutachten, dass Art. 7 EUV keine Rechtsgrundlage für eine Weiterentwicklung oder Änderung des Verfahrens enthalte. Dieser Standpunkt sei im Rechtsgutachten Nr. 13593/18 ausdrücklich wiederholt worden; dort werde überdies ausgeführt, dass Sekundärrechtsakte das fragliche Verfahren weder ändern noch ergänzen dürften und auch nicht zur Folge haben dürften, dass ihm die praktische Wirksamkeit genommen werde.
- 107 Da folglich das Ziel, die Grundsätze und die anwendbaren Maßnahmen identisch seien, stelle der mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Mechanismus eine offensichtliche und gewollte Umgehung des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens dar.
- 108 Die vorliegende Rechtssache weise gewisse Parallelen zu der Rechtssache auf, in der das Urteil vom 17. Dezember 2020, *Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde)* (C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, Rn. 57 bis 60), ergangen sei. In jenem Urteil habe der Gerichtshof – gestützt auf den zehnten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 190, S. 1) in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 (ABl. 2009, L 81, S. 24) geänderten Fassung – entschieden, dass systemische oder allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz des Mitgliedstaats, in dem ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt worden sei, selbst dann, wenn sie noch so gravierend seien, keine faktische Aussetzung der Anwendung des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls gegenüber diesem Mitgliedstaat rechtfertigten, solange der Europäische Rat und der Rat die in Art. 7 EUV vorgesehenen Beschlüsse nicht erlassen hätten.
- 109 Dieser zehnte Erwägungsgrund spiegle aber nur die Rechtsfolgen wider, die sich aus Art. 7 EUV ergäben. Aus dem in der vorstehenden Randnummer angeführten Urteil ergebe sich folglich, dass die aus den Verträgen hergeleiteten Rechte gegenüber einem Mitgliedstaat wegen der Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte nur vom Rat gemäß Art. 7 Abs. 3 EUV ausgesetzt werden könnten.
- 110 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, halten dieses Vorbringen für nicht stichhaltig.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 111 Mit ihren Klagegründen 1, 2, 5, 6 und 11 macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns im Wesentlichen zum einen geltend, dass weder Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV noch irgendeine andere Bestimmung des AEU-Vertrags eine geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der

angefochtenen Verordnung, insbesondere ihrer Art. 2 bis 4, darstellen könne. Für den Fall, dass der Gerichtshof den Unionsgesetzgeber als für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig erachten sollte, trägt die Republik Polen hilfsweise vor, dass diese Verordnung auf der Grundlage von Art. 311 Abs. 3 AEUV oder Art. 312 Abs. 2 AEUV hätte erlassen werden müssen. Zum anderen umgehe das mit dieser Verordnung eingeführte Verfahren das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren, obwohl dieses zum Schutz der in Art. 2 EUV genannten Werte ausschließlich anwendbar sei, und untergrabe die in Art. 269 AEUV geregelte Einschränkung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs.

a) Zur Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung

- 112 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV das Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofs „die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden“, erlassen.
- 113 Solche Haushaltsvorschriften sind dazu bestimmt, sämtliche von Titel II („Finanzvorschriften“) des Sechsten Teils („Institutionelle Bestimmungen und Finanzvorschriften“) des AEU-Vertrags erfassten Aspekte, die mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union zusammenhängen, und damit diese Ausführung im weiten Sinne zu regeln.
- 114 Abgesehen davon, dass Art. 322 AEUV zu Kapitel 5 („Gemeinsame Bestimmungen“) dieses Titels II gehört, ist nämlich auch festzustellen, dass Art. 310 Abs. 2 und 3 AEUV, der sich im einleitenden Teil des Titels II befindet, Art. 315 Abs. 1 und 2 und Art. 316 Abs. 1 und 2 AEUV, die zu Kapitel 3 („Der Jahreshaushaltsplan der Union“) dieses Titels gehören, sowie Art. 317 AEUV, der in Kapitel 4 („Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung“) dieses Titels steht, Verweise auf diese Bestimmung enthalten.
- 115 Die Art. 310 und 315 bis 317 AEUV weisen aber allesamt einen Bezug zur Ausführung des Haushaltsplans der Union auf.
- 116 So bestimmt Art. 310 AEUV in Abs. 1, dass alle Einnahmen und Ausgaben der Union für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt werden, und sieht in Abs. 3 vor, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraussetzt, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Art. 322 AEUV eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht. Außerdem verlangt Art. 310 Abs. 5 AEUV, dass der Haushaltsplan entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt wird und dass die Mitgliedstaaten mit der Union zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.
- 117 Art. 315 AEUV sieht in seinem Abs. 1 vor, dass, wenn zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen ist, nach der gemäß Art. 322 AEUV festgelegten Haushaltsordnung für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden können, die jedoch ein Zwölftel der Mittelsätze des gleichen

Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen. Art. 316 AEUV betrifft die Übertragung von Mitteln, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, auf das nächste Haushaltsjahr.

- 118 Art. 317 AEUV bestimmt namentlich, dass die Kommission den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Art. 322 AEUV festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausführt. Er verlangt außerdem, dass die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden, und stellt klar, dass eine gemäß Art. 322 AEUV festgelegte Haushaltsordnung die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten regelt.
- 119 Daraus folgt, dass die in Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV – betrachtet im Licht der in Rn. 115 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen – vorgesehenen Haushaltsvorschriften, in denen „insbesondere“ die Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung „im Einzelnen“ geregelt werden, nicht nur Vorschriften umfassen, die die Art und Weise regeln, wie die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben als solche getätigt werden, sondern insbesondere auch Vorschriften zur Festlegung sowohl der Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten, die den Mitgliedstaaten obliegen, wenn die Kommission den Haushaltsplan zusammen mit ihnen ausführt, als auch der damit verbundenen Verantwortlichkeiten. Insbesondere ist klar ersichtlich, dass mit diesen Haushaltsvorschriften nicht zuletzt sichergestellt werden soll, dass bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung beachtet wird, und zwar auch von den Mitgliedstaaten.
- 120 Im Licht dieser Erwägungen ist im vorliegenden Fall zu prüfen, ob Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlass der angefochtenen Verordnung darstellen konnte.
- 121 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage eines Unionsrechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören (Urteile vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 31, vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 38, sowie vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat, C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 43).
- 122 Auch kann zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage der rechtliche Zusammenhang, in den sich eine neue Regelung einfügt, berücksichtigt werden, insbesondere soweit dieser Zusammenhang Aufschluss über das Ziel dieser Regelung zu geben vermag (Urteile vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 32, vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 39, sowie vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat, C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 44).
- 123 Im vorliegenden Fall macht die Republik Polen hinsichtlich der als Erstes zu prüfenden Frage, ob die angefochtene Verordnung in Anbetracht ihrer Zielsetzung auf Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage beruhen kann, mit Unterstützung Ungarns geltend, diese Verordnung ziele in Wirklichkeit darauf ab, für den Fall der Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die Anwendung von Sanktionen mittels des Unionshaushalts zu erlauben. Dieses Ziel ergebe sich insbesondere aus Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 und dem 14. Erwägungsgrund

der Verordnung, aber auch aus dem Fehlen eines Nachweises für einen Zusammenhang zwischen der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts, aus der Begründung des Vorschlags, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, sowie aus Statistiken, aus denen folge, dass beim Erlass dieser Verordnung keinerlei Notwendigkeit bestanden habe, den Unionshaushalt zu schützen.

- 124 Insoweit ist erstens festzustellen, dass in der angefochtenen Verordnung gemäß ihrem Art. 1 „die Regeln festgelegt [sind], die zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erforderlich sind“. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich somit, dass die angefochtene Verordnung darauf abzielt, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich daraus ergeben können, dass in einem Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird.
- 125 Zweitens ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung, dass das Verfahren, das für die Annahme „geeigneter Maßnahmen“ zum Schutz des Unionshaushalts vorgesehen ist, von der Kommission nur dann eingeleitet werden kann, wenn ihrer Auffassung nach hinreichende Gründe nicht nur für die Feststellung vorliegen, dass in einem Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird, sondern vor allem auch für die Feststellung, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.
- 126 Ferner geht aus Art. 5 Abs. 1 und 3 dieser Verordnung hervor, dass diese geeigneten Maßnahmen im Wesentlichen darin bestehen, dass Zahlungen, die Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen, die Auszahlung von Tranchen, ein wirtschaftlicher Vorteil im Rahmen eines garantierten Instruments oder die Genehmigung von Programmen oder Verpflichtungen ausgesetzt werden, dass rechtliche Verpflichtungen gekündigt werden, dass das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen oder der Abschluss neuer Vereinbarungen verboten werden, dass garantierte Darlehen vorzeitig zurückgezahlt werden müssen, dass ein wirtschaftlicher Vorteil im Rahmen eines garantierten Instruments verringert wird, dass Mittelbindungen oder Vorfinanzierungen reduziert werden oder dass Zahlungsfristen unterbrochen werden. Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein, d. h. sich auf das beschränken, was unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die Führung des Unionshaushalts oder auf die finanziellen Interessen der Union unbedingt erforderlich ist.
- 127 Nach Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 der angefochtenen Verordnung schlägt die Kommission dem Rat die Aufhebung der angenommenen Maßnahmen vor, wenn die Voraussetzungen gemäß Art. 4 dieser Verordnung nicht mehr erfüllt sind, also insbesondere dann, wenn eine Beeinträchtigung oder ernsthafte drohende Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts oder des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nicht mehr besteht. Wie Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in Nr. 185 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Ungarn/Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2021:974) ausgeführt hat, müssen die Maßnahmen demnach aufgehoben werden, sobald keine Auswirkung auf den Haushaltsvollzug mehr besteht, selbst wenn die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit möglicherweise fort dauern.
- 128 Die Tatsache, dass sich die Arten der in Betracht kommenden Maßnahmen, die Kriterien für deren Auswahl und Umfang sowie die Voraussetzungen für die Annahme und die Aufhebung der Maßnahmen allesamt danach richten, ob eine Beeinträchtigung oder ernsthaft drohende

Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts oder des Schutzes der finanziellen Interessen der Union vorliegt, stützt die Feststellung, dass die angefochtene Verordnung den Zweck verfolgt, den Unionshaushalt in seinem Vollzug zu schützen.

- 129 Im Übrigen ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung bei einer Betrachtung im Licht von Abs. 4 dieses Artikels sowie des 19. Erwägungsgrundes dieser Verordnung, dass diese Bestimmung nicht etwa, wie die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, darauf abzielt, einen Mitgliedstaat wegen Verstoßes gegen einen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit mit einer Sanktion zu belegen, sondern darauf, die berechtigten Interessen von Endempfängern und Begünstigten zu wahren, wenn nach dieser Verordnung geeignete Maßnahmen gegenüber einem Mitgliedstaat getroffen werden. Diese Bestimmung regelt somit die Folgen solcher Maßnahmen gegenüber Dritten. Mithin vermag sie nicht die Behauptung zu stützen, dass die angefochtene Verordnung nicht darauf abziele, den Unionshaushalt zu schützen, sondern darauf, in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit als solche zu ahnden.
- 130 Drittens bestätigen, wie Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in Nr. 130 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Ungarn/Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2021:974) ausgeführt hat, die Erwägungsgründe der angefochtenen Verordnung den mit dieser Verordnung verfolgten Zweck, wie er sich aus ihrem Art. 1 ergibt, nämlich den Schutz des Unionshaushalts. In den Erwägungsgründen 2 und 7 bis 9 der Verordnung wird nämlich insbesondere Folgendes ausgeführt: Der Europäische Rat habe erklärt, dass die finanziellen Interessen der Union im Einklang mit den in Art. 2 EUV genannten Werten zu schützen seien; bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union durch die Mitgliedstaaten sei die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung für die Einhaltung des in Art. 317 AEUV verankerten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung; eine wirtschaftliche Haushaltsführung könne von den Mitgliedstaaten nur gewährleistet werden, wenn die Behörden im Einklang mit dem Gesetz handelten, Gesetzesverstöße wirksam verfolgt würden und willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden könnten; die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Justiz sowie der Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen stellten eine unabdingbare Mindestgarantie gegen unrechtmäßige und willkürliche Entscheidungen von Behörden dar, die den finanziellen Interessen der Union schaden könnten. Dem 13. Erwägungsgrund zufolge besteht daher in diesem Kontext „ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der effizienten Ausführung des Haushaltsplans der Union im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“, und im 15. Erwägungsgrund wird ausgeführt, dass „Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere jene, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden und die wirksame gerichtliche Kontrolle beeinträchtigen, ... den finanziellen Interessen der Union schweren Schaden zufügen [können]“.
- 131 Im 14. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt es zwar, dass der in dieser Verordnung vorgesehene Mechanismus die Instrumente, die der Förderung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Anwendung dienen, „ergänzt“, doch wird klargestellt, dass dieser Mechanismus zu dieser Förderung beiträgt, „indem er den Haushalt der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schützt, die die wirtschaftliche Haushaltsführung der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigen“.
- 132 Viertens ist, soweit die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, dass sich die Erwägungsgründe 7 bis 9, 13 und 15 der angefochtenen Verordnung auf das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der wirtschaftlichen

Führung des Unionshaushalts bezögen, ohne diesen Zusammenhang jedoch zu belegen, darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber die in den genannten Erwägungsgründen getroffenen Feststellungen aus Expertisen ableiten konnte, über die er im Gesetzgebungsverfahren verfügte, darunter die Stellungnahme Nr. 1/2018 des Rechnungshofs zu dem der angefochtenen Verordnung zugrunde liegenden Vorschlag vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (ABl. 2018, C 291, S. 1). Aus den Rn. 10 und 11 dieser Stellungnahme geht nämlich hervor, dass der Rechnungshof „mit der Kommission darin überein[gestimmt hat], dass unrechtmäßige und willkürliche Beschlüsse von Behörden, die mit der Mittelverwaltung und der gerichtlichen Kontrolle betraut sind, den finanziellen Interessen der Union schaden können“, und dass er anerkannt hat, dass „die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz von wesentlicher Bedeutung sind, um die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den Schutz des [Unionshaushalts] zu gewährleisten, insbesondere mit Blick auf die gerichtliche Durchsetzung von Rechtsansprüchen, die Betrugsbekämpfung und sonstige legitime Interessen der [Union]“.

- 133 Desgleichen hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in den Nrn. 1.3 und 1.4 seiner Stellungnahme vom 18. Oktober 2018 zu diesem Verordnungsvorschlag (ABl. 2019, C 62, S. 173) ausgeführt, dass „die Öffentlichkeit nur dann darauf vertrauen kann, dass die ... Ausgaben [der Union] in den Mitgliedstaaten ausreichend geschützt sind, wenn das Rechtsstaatsprinzip gewahrt wird“, dass „der Vorschlag[, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt hat,] zur weiteren Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der [Union] beitragen wird“ und dass „eine schwerwiegende, anhaltende und systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit ... naturgemäß eine unmittelbare Gefahr für die finanziellen Interessen der [Union] darstellen [kann]“.
- 134 Fünftens hat die Kommission in der Begründung ihres Vorschlags, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt hat, zwar darauf hingewiesen, dass die Union aufgefordert worden sei, Maßnahmen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, d. h. Maßnahmen, die die Achtung des Rechtsstaatsprinzips gewährleisten, zu ergreifen. In derselben Begründung hat die Kommission ihren Vorschlag jedoch mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, „die finanziellen Interessen der Union vor einem finanziellen Schaden zu schützen, der in einem Mitgliedstaat durch generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip verursacht wird“.
- 135 Sechstens ist zu den Statistiken, die belegen sollen, dass beim Erlass der angefochtenen Verordnung kein objektives Bedürfnis bestanden habe, den Unionshaushalt zu schützen, festzustellen, dass sich diese Statistiken nach den eigenen Angaben der Republik Polen auf den Prozentsatz der in den Jahren 2014 bis 2016 festgestellten Fehler beziehen. Indessen zielt diese Verordnung nicht etwa darauf ab, die Fehler zu minimieren, die bei der Ausführung des Haushaltsplans der Union begangen werden können, sondern darauf, die Beeinträchtigungen und ernsthaft drohenden Beeinträchtigungen des Unionshaushalts oder des Schutzes der finanziellen Interessen der Union, die sich aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben können, abzumildern.
- 136 Jedenfalls kann das Vorbringen der Republik Polen, dass die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Verordnung fraglich sei, weil diese Verordnung keinem objektiven Bedürfnis entspreche, nicht ausreichen, um zu belegen, dass der Unionsgesetzgeber die Grenzen seiner Zuständigkeiten überschritten hat.

- 137 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass das Ziel der angefochtenen Verordnung entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, darin besteht, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich hinreichend unmittelbar aus in einem Mitgliedstaat begangenen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben, und nicht etwa darin, derartige Verstöße als solche zu ahnden.
- 138 Dieses Ziel steht im Einklang mit dem insbesondere in Art. 310 Abs. 5 AEUV statuierten Erfordernis, wonach der Haushaltsplan der Union entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auszuführen ist. Dieses Erfordernis gilt für sämtliche in Titel II des Sechsten Teils des AEU-Vertrags enthaltenen Bestimmungen, die die Ausführung des Haushaltsplans der Union betreffen, und somit auch für Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV.
- 139 Als Zweites macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns im Wesentlichen geltend, dass die angefochtene Verordnung ihrem Inhalt nach nicht rechtmäßig auf Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage gestützt werden könne; dies gelte insbesondere für ihre Art. 2 bis 4. Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV erlaube es nämlich nicht, die in Art. 2 EUV genannten Werte zu konkretisieren, und demzufolge auch nicht, den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ zu definieren, diesen Begriff auf andere in Art. 2 EUV genannte Werte auszuweiten oder Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit festzustellen, unabhängig von ihrem Zusammenhang mit dem Unionshaushalt. Auch sei der Union keinerlei Befugnis übertragen worden, bestimmte Aspekte des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ wie die Merkmale des Gesetzgebungsverfahrens zu regeln. Zu betonen sei, dass der mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Mechanismus die Zahlungen aus dem Unionshaushalt nicht davon abhängig mache, dass die Mitgliedstaaten konkrete Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einhielten, sondern davon, dass sie die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachteten. Ein Konditionalitätsmechanismus müsse aber die Bedingungen für den Erhalt der Mittel genau festlegen, und diese Bedingungen müssten einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang mit den Zielen der Finanzierung aufweisen. Der Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen eine dieser Bedingungen und dem Verlust der Finanzierung müsse nachgewiesen werden, und eine Sanktion könne nur verhängt werden, wenn erwiesen sei, dass sich der fragliche Verstoß auf die Erreichung der Ziele oder die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel auswirke. Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung seien jedoch sehr allgemein formuliert und enthielten keine konkreten Kriterien für die Beurteilung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit. Insbesondere gestatte Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung die Erfassung von Umständen und Verhaltensweisen, die bislang unbestimmt seien, was die Möglichkeit eröffne, nachträglich Kriterien zu entwickeln, die dazu dienten, Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu prüfen, und damit darauf abzielten, dem mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Mechanismus den Charakter eines Sanktionsmechanismus zu verleihen.
- 140 Hierzu ist erstens festzustellen, dass sich die Parteien des Verfahrens darüber einig sind, dass ein „Konditionalitätsmechanismus“, der den Erhalt von Mitteln aus dem Unionshaushalt von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig macht, unter den Begriff „Haushaltsvorschriften“ im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV fallen kann.
- 141 Während die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns die Auffassung vertritt, dass eine solche Voraussetzung in engem Zusammenhang entweder mit einem der Ziele eines bestimmten Programms oder einer bestimmten Maßnahme der Union oder mit der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts stehen müsse, sind das Parlament und der Rat – unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das

Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission – hingegen der Ansicht, dass ein solcher Mechanismus auch den Charakter einer „horizontalen Konditionalität“ haben könne, nämlich dahin gehend, dass die fragliche Voraussetzung mit dem in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen könne, der in allen Tätigkeitsbereichen der Union zu achten sei.

- 142 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die Union nach Art. 2 EUV auf Werte gründet, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, darunter die Rechtsstaatlichkeit, und dass gemäß Art. 49 EUV die Achtung dieser Werte für den Beitritt jedes europäischen Staates, der Mitglied der Union werden möchte, eine Vorbedingung darstellt (vgl. in diesem Sinne 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. 160 und 161 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 143 Wie nämlich im fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ausgeführt wird, tritt ein Kandidatenland, wenn es ein Mitgliedstaat wird, einer rechtlichen Konstruktion bei, die auf der grundlegenden Prämisse beruht, dass jeder Mitgliedstaat die in Art. 2 EUV genannten gemeinsamen Werte, auf die sich die Union gründet, mit allen anderen Mitgliedstaaten teilt und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen. Diese Prämisse gehört zu den besonderen und wesentlichen Merkmalen des Unionsrechts, die mit dessen Eigenart zusammenhängen und sich aus der Autonomie ergeben, die das Unionsrecht gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht genießt. Sie impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten in die Anerkennung dieser Werte und damit in die Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/13 [Beitritt der Union zur EMRK] vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 166 bis 168, sowie Urteile vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 30, und vom 20. April 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 62). Im genannten Erwägungsgrund heißt es außerdem, dass die Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten weiterhin im Einklang mit den gemeinsamen Werten stehen sollten, auf die sich die Union gründet.
- 144 Daraus folgt, dass die Achtung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat eine Voraussetzung für den Genuss aller Rechte ist, die sich aus der Anwendung der Verträge auf diesen Mitgliedstaat ergeben (Urteile vom 20. April 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 63, vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, EU:C:2021:393, Rn. 162, sowie 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. 162). Die Achtung dieser Werte kann nämlich nicht auf eine Verpflichtung reduziert werden, der ein Beitrittskandidat im Hinblick auf seinen Beitritt zur Union unterläge und der er danach wieder entsagen könnte.
- 145 Die in Art. 2 EUV genannten Werte wurden von den Mitgliedstaaten festgelegt und sind ihnen gemeinsam. Sie geben der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge. Somit muss die Union auch in der Lage sein, diese Werte im Rahmen der ihr durch die Verträge übertragenen Aufgaben zu verteidigen.
- 146 Daraus folgt, dass der Wert der Rechtsstaatlichkeit, der der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam ist und zu den elementaren Grundlagen der Union und ihrer Rechtsordnung gehört, im Einklang mit dem in Art. 5 Abs. 2 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten

Einzelermächtigung sowie dem in Art. 7 AEUV vorgesehenen Grundsatz der Kohärenz der Unionspolitik als Basis für einen Konditionalitätsmechanismus dienen kann, der vom Begriff „Haushaltvorschriften“ im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV gedeckt ist.

- 147 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Unionshaushalt eines der wichtigsten Instrumente ist, mit denen in den Politiken und Maßnahmen der Union der in Art. 2 EUV genannte Grundsatz der Solidarität konkretisiert werden kann, der seinerseits einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts ist (vgl. entsprechend Urteil vom 15. Juli 2021, Deutschland/Polen, C-848/19 P, EU:C:2021:598, Rn. 38). Soweit dieser Grundsatz mittels des Unionshaushalts umgesetzt wird, basiert dies auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel. Dieses gegenseitige Vertrauen beruht seinerseits, wie in Rn. 143 des vorliegenden Urteils ausgeführt, auf der Zusage jedes einzelnen Mitgliedstaats, seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen und – wie es im Übrigen der fünfte Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung besagt – die in Art. 2 EUV genannten Werte, zu denen der Wert der Rechtsstaatlichkeit zählt, dauerhaft zu achten.
- 148 Außerdem besteht, wie es im 13. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt, ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit einerseits und der effizienten, im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfolgenden Ausführung des Haushaltsplans der Union sowie dem Schutz der finanziellen Interessen der Union andererseits.
- 149 Die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die finanziellen Interessen der Union können nämlich durch in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schwer beeinträchtigt werden, da solche Verstöße u. a. zur Folge haben können, dass keine Gewähr dafür besteht, dass vom Unionshaushalt gedeckte Ausgaben allen unionsrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbedingungen genügen und damit den Zielen entsprechen, die die Union verfolgt, wenn sie solche Ausgaben finanziert.
- 150 Insbesondere kann die Einhaltung dieser Bedingungen und Ziele als Elemente des Unionsrechts nicht in vollem Umfang gewährleistet werden, wenn es an einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle fehlt, die darauf ausgerichtet ist, für die Einhaltung des Unionsrechts zu sorgen. Das Bestehen einer solchen Kontrolle durch unabhängige Gerichte, sowohl in den Mitgliedstaaten und als auch auf Unionsebene, ist ein wesentliches Merkmal von Rechtsstaatlichkeit (vgl. in diesem Sinne 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. 219 und 222).
- 151 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns vorträgt, ein Konditionalitätsmechanismus auch dann unter den Begriff „Haushaltvorschriften“ im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV fallen kann, wenn er für den Erhalt von Mitteln aus dem Unionshaushalt eine horizontale Konditionalität einführt, die darauf abstellt, dass ein Mitgliedstaat den in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit achtet, und die sich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union bezieht.
- 152 Ein ebensolcher Mechanismus der horizontalen Konditionalität wird durch Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung eingeführt, soweit darin vorgesehen ist, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der

Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

- 153 Aus Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung ergibt sich nämlich, dass in dieser Vorschrift die in Betracht kommenden „geeigneten Maßnahmen“ abschließend aufgezählt werden. Diese sind in Rn. 126 des vorliegenden Urteils zusammengefasst worden und beziehen sich tatsächlich allesamt auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union.
- 154 Was die in Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung genannte Voraussetzung anbelangt, dass „Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“ vorliegen, bestimmt Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung, dass der Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ im Sinne dieser Verordnung den „in Artikel 2 EUV verankerten Wert der Union“ bezeichnet. Weiter heißt es, dass dieser Begriff die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes, der Gewaltenteilung sowie der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz umfasst. In derselben Bestimmung wird aber auch hervorgehoben, dass der Begriff „Rechtsstaatlichkeit“, wie er für die Zwecke der Anwendung dieser Verordnung definiert ist, „so zu verstehen [ist], dass auch die anderen in Artikel 2 EUV verankerten Werte und Grundsätze der Union berücksichtigt werden“. Daraus folgt, dass die Achtung dieser Werte und Grundsätze insofern, als diese zur Definition des in Art. 2 EUV genannten Wertes der „Rechtsstaatlichkeit“ beitragen oder, wie sich aus Satz 2 dieses Artikels ergibt, eng mit einer Gesellschaft verbunden sind, die die Rechtsstaatlichkeit achtet, im Rahmen eines Mechanismus der horizontalen Konditionalität wie des mit der angefochtenen Verordnung eingeführten verlangt werden kann.
- 155 Was Art. 3 der angefochtenen Verordnung anbelangt, in dem Fälle angeführt werden, die ein Hinweis auf Verstöße gegen diese Grundsätze sein können, darunter das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen, so zielt diese Bestimmung, wie Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in den Nrn. 152 und 280 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Ungarn/Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2021:974) ausgeführt hat, darauf ab, die Anwendung dieser Verordnung zu erleichtern.
- 156 Aus Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung wiederum geht hervor, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur dann unter den in Abs. 1 dieses Artikels vorgesehenen Mechanismus der horizontalen Konditionalität fallen können, wenn sie die in den Buchst. a bis h dieses Abs. 2 aufgeführten Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betreffen, soweit sie für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind.
- 157 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Art. 2 Buchst. a, Art. 3, Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung grundlegende Bestandteile des in Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Mechanismus der horizontalen Konditionalität sind, da sie die zu seiner Durchführung erforderlichen Definitionen enthalten, seinen Anwendungsbereich präzisieren und die Maßnahmen vorsehen, zu denen er führen kann. Diese Bestimmungen sind somit fester Bestandteil dieses Mechanismus und fallen folglich unter den Begriff „Haushaltsvorschriften“ im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV.

- 158 Zweitens wird diese Feststellung nicht durch das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen entkräftet, dass der Union keine Befugnis zum Erlass einer Regelung übertragen worden sei, die spezifische Aspekte des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ betreffe, wie etwa ein rechenschaftspflichtiges, demokratisches und transparentes Gesetzgebungsverfahren.
- 159 Wie in Rn. 125 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ergibt sich nämlich aus einer Gesamtbetrachtung von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung, dass das Verfahren, das für die Annahme „geeigneter Maßnahmen“ zum Schutz des Unionshaushalts vorgesehen ist, von der Kommission nur dann eingeleitet werden kann, wenn ihrer Auffassung nach hinreichende Gründe nicht nur für die Feststellung vorliegen, dass in einem Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen worden ist, sondern vor allem auch für die Feststellung, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.
- 160 Außerdem geht, wie in Rn. 156 des vorliegenden Urteils festgestellt, aus Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung hervor, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur dann unter den in Abs. 1 dieses Artikels vorgesehenen Mechanismus der horizontalen Konditionalität fallen können, wenn sie die in den Buchst. a bis h dieses Abs. 2 aufgeführten Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betreffen, soweit sie für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind.
- 161 Diese Bedeutung kann indessen vermutet werden, wenn es um die Tätigkeit der von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a und b der angefochtenen Verordnung erfassten Behörden geht, die den Haushaltsplan der Union ausführen bzw. die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen. Was die Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen anbelangt, so wird ihr ordnungsgemäßes Arbeiten von Buchst. c dieses Absatzes nur insoweit erfasst, als es Verstöße gegen das Unionsrecht betrifft, die im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen stehen. Gleiches gilt für die Verhütung und Ahndung der in Buchst. e genannten Verstöße gegen das Unionsrecht durch nationale Gerichte oder Verwaltungsbehörden. Die gerichtliche Kontrolle im Sinne von Buchst. d ist nur insoweit erfasst, als sie das in den Buchst. a bis c genannte Verhalten der Behörden betrifft. Die in Buchst. f vorgesehene Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter Beträge bezieht sich nur auf Beträge, die aus dem Unionshaushalt stammen, was auch bei der in Buchst. g genannten Zusammenarbeit mit dem OLAF und der EUStA der Fall ist. Schließlich bezieht sich Buchst. h ausdrücklich auf andere Umstände und Verhaltensweisen von Behörden, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind.
- 162 Daraus folgt, dass entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, zum einen die angefochtene Verordnung den Unionsorganen eine Prüfung von Situationen in den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, als diese für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, und zum anderen geeignete Maßnahmen nach dieser Verordnung nur dann ergriffen werden können, wenn festgestellt wird, dass in solchen Situationen ein Verstoß gegen einen der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorliegt, der diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz dieser finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht.

- 163 Diese Situationen, die für die Ausführung des Haushaltsplans der Union von Bedeutung sind, fallen aber nicht nur in den Anwendungsbereich des Unionsrechts, sondern können, wie in Rn. 151 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, auch von Haushaltsvorschriften im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV erfasst sein, die einen Mechanismus der horizontalen Konditionalität bilden, wonach es darauf ankommt, dass ein Mitgliedstaat den Wert der Rechtsstaatlichkeit achtet.
- 164 Drittens wird entgegen dem von Ungarn unterstützten Vorbringen der Republik Polen dadurch, dass ein Mechanismus der horizontalen Konditionalität, der die in Rn. 151 des vorliegenden Urteils genannten Kriterien erfüllt – die dahin gehen, dass ein Mitgliedstaat den in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit achten muss, und sich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union beziehen –, unter den Begriff „Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die ... Ausführung des Haushaltsplans ... im Einzelnen geregelt [wird]“, im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV fallen kann, die Bedeutung dieses Begriffs nicht über das für die ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans der Union Erforderliche hinaus ausgedehnt.
- 165 Art. 4 der angefochtenen Verordnung beschränkt nämlich in Abs. 2 den Anwendungsbereich des mit dieser Verordnung eingeführten Konditionalitätsmechanismus auf Umstände und Verhaltensweisen von Behörden, die mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union zusammenhängen, und schreibt in Abs. 1 vor, dass geeignete Maßnahmen nur erlassen werden, wenn Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorliegen, die die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Nach der letztgenannten Voraussetzung muss also ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen diesen Verstößen und einer solchen Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung festgestellt werden.
- 166 Insoweit ist hervorzuheben, dass bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 1 und 2 der angefochtenen Verordnung die in Art. 6 Abs. 1 bis 9 dieser Verordnung festgelegten verfahrensrechtlichen Anforderungen zu erfüllen sind, die, wie im 26. Erwägungsgrund der Verordnung ausgeführt wird, die Kommission dazu verpflichten, bei der Prüfung, ob die Annahme geeigneter Maßnahmen gerechtfertigt ist, einen evidenzbasierten Ansatz zu verfolgen und die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen zu beachten.
- 167 Was speziell die Feststellung und die Bewertung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit anbelangt, heißt es im 16. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, dass diese Bewertung objektiv, unparteiisch und fair sein muss. Überdies unterliegt die Einhaltung all dieser Verpflichtungen einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof.
- 168 Was viertens die Einwände anbelangt, dass der mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Konditionalitätsmechanismus die Zahlungen aus dem Unionshaushalt nicht davon abhängig mache, dass die Mitgliedstaaten konkrete, klar definierte Verpflichtungen einhielten, dass Art. 3 und Abs. 4 Abs. 2 dieser Verordnung in allgemeinen Worten formuliert seien, die keine konkreten Kriterien für die Beurteilung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit festlegten, und dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung die Erfassung von Umständen und Verhaltensweisen gestatte, die bislang unbestimmt seien, so ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aus Art. 4 Abs. 1 der Verordnung hervorgeht, dass sich die die Rechtsstaatlichkeit betreffende Voraussetzung darauf bezieht, dass die in Art. 2 Buchst. a der Verordnung genannten Grundsätze eingehalten werden.

- 169 Die Beachtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit stellt aber für die Mitgliedstaaten eine Ergebnisspflicht dar, die sich, wie in den Rn. 142 bis 145 des vorliegenden Urteils ausgeführt, unmittelbar aus ihrer Zugehörigkeit zur Union ergibt. Im dritten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung wird hervorgehoben, dass diese Grundsätze Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind, während in den Erwägungsgründen 8 bis 10 und 12 dieser Verordnung die wichtigsten Anforderungen genannt werden, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben. Die Grundsätze werden sodann in Art. 3 der Verordnung veranschaulicht, indem dort Fälle dargelegt werden, die ein Hinweis auf Verstöße gegen sie sein können, sowie in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung präzisiert, indem Umstände und Verhaltensweisen von Behörden benannt werden, die zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen veranlassen können, wenn die in Art. 4 Abs. 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 170 Des Weiteren kann der Umstand, dass Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung in allgemeinen Worten formuliert sind, die Wahl von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage dieser Verordnung nicht in Frage stellen.
- 171 Was zum einen Art. 3 der angefochtenen Verordnung betrifft, so kann – unbeschadet der Frage, ob die in diesem Artikel angeführten Anhaltspunkte für die Prüfung, ob die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit eingehalten werden, den Anforderungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit genügen, was Gegenstand des neunten Klagegrundes ist – vom Unionsgesetzgeber nicht verlangt werden, dass er im Rahmen eines solchen Konditionalitätsmechanismus sämtliche Fälle eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit anführt, zumal ein solcher Verstoß durch die Missachtung von Erfordernissen gekennzeichnet ist, die den Mitgliedstaaten hinreichend konkret und genau bekannt sind. Da in Art. 3 der angefochtenen Verordnung, wie in Rn. 155 des vorliegenden Urteils festgestellt, lediglich Fälle angeführt werden, die ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein können, um die Anwendung dieses Mechanismus zu erleichtern, ist dieser Artikel, wie in Rn. 157 des vorliegenden Urteils festgestellt, untrennbar mit diesem Mechanismus verbunden und daher nicht geeignet, die Wahl von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung in Frage zu stellen.
- 172 Zum anderen bestimmt Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung, wie in Rn. 156 des vorliegenden Urteils in Erinnerung gerufen worden ist, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur dann unter den in Abs. 1 dieses Artikels vorgesehenen Mechanismus der horizontalen Konditionalität fallen können, wenn sie die in Abs. 2 aufgeführten Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betreffen, soweit sie für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind.
- 173 Entgegen dem von Ungarn unterstützten Vorbringen der Republik Polen kann diese Bestimmung, insbesondere ihr Buchst. h, nicht bedeuten, dass die Fallgestaltungen, die von dem mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Konditionalitätsmechanismus erfasst sind, nicht abschließend aufgezählt werden, und sie ist auch nicht zu ungenau, um Teil dieses Mechanismus zu sein.
- 174 Aus der Gesamtbetrachtung von Art. 4 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 Buchst. h der angefochtenen Verordnung ergibt sich nämlich, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn festgestellt wird, dass ein Verstoß gegen einen der in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung genannten Grundsätze begangen wurde, der eine Situation, die einer mitgliedstaatlichen Behörde zuzurechnen ist, oder ein Verhalten einer solchen Behörde betrifft, soweit diese Situation bzw. dieses Verhalten für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der

finanziellen Interessen der Union von Bedeutung ist und der fragliche Verstoß diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder diese finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht.

- 175 Des Weiteren enthält Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung, soweit er in seinen Buchst. a bis g auf bestimmte Behörden – etwa die „Behörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen“, die „Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen“, oder auch die „Verwaltungsbehörden“ – Bezug nimmt, Hinweise zu den Behörden, auf die sich Buchst. h bezieht.
- 176 Zudem kann aus der Definition des Begriffs „staatliche Einrichtung“ in Art. 2 Buchst. b der angefochtenen Verordnung abgeleitet werden, dass Behörden auf allen Regierungsebenen erfasst sind, einschließlich nationaler, regionaler und kommunaler Behörden, sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften oder sogar Körperschaften des privaten Rechts, die mit einem öffentlichen Auftrag betraut sind und denen von dem Mitgliedstaat angemessene finanzielle Garantien bereitgestellt werden. Dies wird durch die Erwägungsgründe 3, 8, 9, 15 und 19 dieser Verordnung sowie durch deren Art. 3 Buchst. b bestätigt, die sich ausschließlich auf „Behörden“, „Strafverfolgungsbehörden“ und „nationale Behörden“ beziehen.
- 177 Da sich also aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung eindeutig ergibt, dass ausschließlich Umstände oder Verhaltensweisen erfasst sind, die einer mitgliedstaatlichen Behörde zuzurechnen sind, sofern diese Umstände oder Verhaltensweisen für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, kann der Republik Polen nicht darin gefolgt werden, dass sie auf der Grundlage dieser Kriterien die maßgeblichen Umstände und Verhaltensweisen nicht hinreichend konkret und genau erkennen könne, so dass die fragliche Vorschrift kein grundlegender Bestandteil des Konditionalitätsmechanismus sein könne, der mit der angefochtenen Verordnung auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV eingeführt worden sei.
- 178 Fünftens ist hinsichtlich der Kritikpunkte, die sich dagegen richten, dass es nicht erforderlich sei, einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen einen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz des Haushalts oder der finanziellen Interessen der Union nachzuweisen, daran zu erinnern, dass nach Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung das Ergreifen geeigneter Maßnahmen im Sinne von Abs. 1 dieses Artikels voraussetzt, dass ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorliegt, der Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden betrifft, die für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind. Zudem können gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung nur Verstöße gegen diese Grundsätze, die diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder diese finanziellen Interessen „hinreichend unmittelbar“ beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, den Erlass von Maßnahmen nach dieser Verordnung rechtfertigen.
- 179 Folglich verlangt Art. 4 Abs. 1 und 2 der angefochtenen Verordnung, dass systematisch ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen einem solchen Verstoß und einer Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung dieser wirtschaftlichen Haushaltsführung oder dieser finanziellen Interessen nachgewiesen wird, wobei dieser Zusammenhang, wie in Rn. 165 des vorliegenden Urteils dargelegt, tatsächlich bestehen muss. Aus den Erwägungen in den Rn. 168 bis 170 des vorliegenden Urteils folgt außerdem, dass sich

dieser Zusammenhang darauf bezieht, dass ein Mitgliedstaat eine der Ergebnispflichten missachtet, die mit dem in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit verbunden sind und zu deren vollständiger Erfüllung er sich mit seinem Beitritt zur Union verpflichtet hat.

- 180 Daher, und auch in Anbetracht der Ausführungen in Rn. 166 des vorliegenden Urteils, macht die Republik Polen, unterstützt durch Ungarn, zu Unrecht geltend, dass ein solcher Zusammenhang automatisch festgestellt werden könnte.
- 181 Sechstens kann auch nicht dem Vorbringen gefolgt werden, dass das dem Rat und der Kommission durch die angefochtene Verordnung eingeräumte Ermessen diesen Organen die Möglichkeit gebe, den mit dieser Verordnung eingeführten Konditionalitätsmechanismus als Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu nutzen und sich dabei auf Erwägungen politischer Natur zu stützen.
- 182 In Anbetracht der in den Rn. 166 und 167 des vorliegenden Urteils genannten Anforderungen kann nämlich, anders als von der Republik Polen vorgebracht, nicht angenommen werden, dass das der Kommission und dem Rat eingeräumte Ermessen diesen Organen die Möglichkeit geben würde, den mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Konditionalitätsmechanismus als Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu nutzen.
- 183 Siebtens macht die Republik Polen, unterstützt durch Ungarn, zu Unrecht geltend, dass die angefochtene Verordnung auf Art. 311 Abs. 3 AEUV, der das System der Eigenmittel betrifft, oder auf Art. 312 Abs. 2 AEUV, der den mehrjährigen Finanzrahmen betrifft, hätte gestützt werden müssen.
- 184 Zum einen bestimmt nämlich Art. 311 Abs. 3 AEUV, dass der Rat „einen Beschluss [erlässt], mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden“, was dahin gehend präzisiert wird, dass „[d]arin ... neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden [können]“.
- 185 Wie der Rat zu Recht geltend gemacht hat, führt die angefochtene Verordnung aber keine neue Kategorie von Eigenmitteln der Union ein und schafft auch keine solche ab. Sie regelt auch nicht das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Arten von Eigenmitteln und legt keine Anwendungsmodalitäten für die Erhebung von Eigenmitteln fest.
- 186 Zwar kann diese Verordnung auch Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit betreffen, die sich auf die Erhebung der Eigenmittel der Union auswirken, doch bezweckt sie nicht etwa, die Erhebung der Eigenmittel nach den festgestellten Verstößen auszurichten oder sie daran anzupassen, sondern sie soll es ermöglichen, geeignete Maßnahmen in Bezug auf aus dem Unionshaushalt zu tätige Ausgaben zu treffen, wenn diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Daraus folgt, dass die Verordnung nicht die Erhebung der Eigenmittel der Union betrifft, sondern die Ausführung ihres Haushaltsplans.
- 187 Zum anderen bestimmt Art. 312 Abs. 2 AEUV, dass der Rat „eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens [erlässt]“.

- 188 Die angefochtene Verordnung hat jedoch, wie der Rat zutreffend ausführt, keineswegs zum Ziel, die Ausgaben der Union für einen bestimmten Zeitraum zu planen, indem die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen festgelegt werden. Zudem ist diese Verordnung als ein dauerhaft geltender Konditionalitätsmechanismus konzipiert, der über die Grenzen eines bestimmten mehrjährigen Finanzrahmens hinaus anwendbar ist.
- 189 Nach alledem ist das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen, dass es für die angefochtene Verordnung keine Rechtsgrundlage gebe, da sie keine Haushaltsvorschriften im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV enthalte, zurückzuweisen.
- 190 Indessen ist noch zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber, wie die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns im Wesentlichen geltend macht, Haushaltsvorschriften wie die in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen deshalb nicht erlassen darf, weil damit Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV umgangen werden.

b) Zur Umgehung von Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV

- 191 Als Erstes macht die Republik Polen, was den Ausschlusscharakter des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens zum Schutz der in Art. 2 EUV genannten Werte betrifft, mit Unterstützung Ungarns im Wesentlichen geltend, dass ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur vom Europäischen Rat gemäß Art. 7 Abs. 2 EUV festgestellt werden könne. Allein dieses Organ könne aufgrund seiner Zusammensetzung die Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit kontrollieren, da diese Kontrolle Ermessenscharakter habe und von politischen Erwägungen abhängen könne. Die einzige Ausnahme von dieser ausschließlichen Befugnis des Europäischen Rates ergebe sich aus der aus Art. 19 Abs. 1 EUV folgenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine wirksame gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten. Diese ausschließliche Befugnis werde durch das Urteil vom 17. Dezember 2020, Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde) (C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, Rn. 57 bis 60), bestätigt, in dem der Gerichtshof entschieden habe, dass in dem Fall, dass systemische Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz eines Mitgliedstaats festgestellt würden, der Mechanismus des Europäischen Haftbefehls nur vom Rat gemäß Art. 7 Abs. 3 EUV ausgesetzt werden könne.
- 192 Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass die in Art. 2 EUV genannten grundlegenden Werte der Union, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte umfassen, und zwar in einer Gesellschaft, die sich u. a. durch Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.
- 193 In der Präambel der Charta heißt es u. a., dass die Union auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruht und die in der Charta aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt. In den Art. 6, 10 bis 13, 15, 16, 20, 21 und 23 der Charta wird die Tragweite der in Art. 2 EUV genannten Werte der Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Wahrung der Menschenrechte, Nichtdiskriminierung und Gleichheit von Frauen und Männern präzisiert. Art. 47 der Charta und Art. 19 EUV gewährleisten in Bezug auf den Schutz der durch das Unionsrecht garantierten Rechte und Freiheiten insbesondere das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf Zugang zu einem zuvor durch Gesetz errichteten unabhängigen und unparteiischen Gericht.

- 194 Im Übrigen präzisieren die Art. 8 und 10 sowie Art. 19 Abs. 1, Art. 153 Abs. 1 Buchst. i und Art. 157 Abs. 1 AEUV die Tragweite der Werte der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit von Frauen und Männern und gestatten dem Unionsgesetzgeber, sekundärrechtliche Vorschriften zur Umsetzung dieser Werte zu erlassen.
- 195 Aus den beiden vorstehenden Randnummern ergibt sich, dass entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, über das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren hinaus zahlreiche weitere Bestimmungen der Verträge, die oftmals durch verschiedene Sekundärrechtsakte konkretisiert werden, den Unionsorganen die Befugnis verleihen, in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die in Art. 2 EUV genannten Werte zu prüfen, festzustellen und gegebenenfalls ahnden zu lassen.
- 196 Was speziell den Wert der Rechtsstaatlichkeit betrifft, so werden bestimmte Aspekte davon durch Art. 19 EUV geschützt, wie die Republik Polen im Übrigen einräumt. Gleiches gilt für die zu Titel VI („Justizielle Rechte“) gehörenden Art. 47 bis 50 der Charta, die das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, die Unschuldsvermutung und die Verteidigungsrechte, die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen sowie das Recht gewährleisten, wegen derselben Straftat nicht zweimal verfolgt oder bestraft zu werden.
- 197 Konkreter hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 19 EUV, mit dem der in Art. 2 EUV genannte Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, gemäß Abs. 1 Unterabs. 2 von den Mitgliedstaaten verlangt, dass sie ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, das den Einzelnen die Wahrung ihres Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. März 2021, A.B. u. a. [Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf], C-824/18, EU:C:2021:153, Rn. 108 und 109 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Die Einhaltung dieses Erfordernisses kann vom Gerichtshof kontrolliert werden, insbesondere im Rahmen einer von der Kommission nach Art. 258 AEUV erhobenen Vertragsverletzungsklage (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen [Unabhängigkeit des Obersten Gerichts], C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 58 und 59, sowie vom 5. November 2019, Kommission/Polen [Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte], C-192/18, EU:C:2019:924, Rn. 106 und 107).
- 198 Der Gerichtshof hat außerdem entschieden, dass Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV bei einer Auslegung im Licht von Art. 47 der Charta den Mitgliedstaaten eine klare und präzise Ergebnisspflicht auferlegt, die in Bezug auf die Unabhängigkeit, die die zur Auslegung und Anwendung des Unionsrechts berufenen Gerichte aufweisen müssen, unbedingt ist, so dass ein nationales Gericht verpflichtet ist, jede Bestimmung des nationalen Rechts, die gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV verstößt, unangewendet zu lassen, gegebenenfalls, nachdem im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens eine Auslegung dieser Bestimmung durch den Gerichtshof erwirkt wurde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. März 2021, A.B. u. a. [Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf], C-824/18, EU:C:2021:153, Rn. 142 bis 146).
- 199 Somit ergibt sich aus den Erwägungen in den Rn. 195 bis 198 des vorliegenden Urteils, dass das Vorbringen der Republik Polen, der Wert der Rechtsstaatlichkeit könne von der Union allein im Rahmen des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens geschützt werden, zurückzuweisen ist.
- 200 Zweitens würde selbst unter der Annahme, dass die von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat in einem Verfahren nach Art. 7 EUV vorgenommene Kontrolle der Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit auf politischen Erwägungen beruhen kann, daraus

jedenfalls nicht folgen, dass jegliche nach einer anderen Bestimmung des Unionsrechts erfolgende Prüfung der Achtung dieses Wertes zwangsläufig gleicher Art wäre, was die Republik Polen im Übrigen einräumt, soweit sie sich auf Art. 19 EUV bezieht.

- 201 Was die angefochtene Verordnung betrifft, stellt die Verpflichtung zur Beachtung der in ihrem Art. 2 Buchst. a genannten Grundsätze, wie in den Rn. 168, 169 und 179 des vorliegenden Urteils festgestellt, für die Mitgliedstaaten eine Ergebnispflicht dar, die sich, wie in den Rn. 142 bis 145 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, gemäß Art. 2 EUV unmittelbar aus ihrer Zugehörigkeit zur Union ergibt. Außerdem wird im dritten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung darauf hingewiesen, dass diese Grundsätze Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind, während in den Erwägungsgründen 8 bis 10 und 12 dieser Verordnung die wichtigsten Anforderungen genannt werden, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben. Die Grundsätze werden sodann in Art. 3 der Verordnung veranschaulicht, indem dort Fälle dargelegt werden, die ein Hinweis auf Verstöße gegen sie sein können, sowie in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung präzisiert, indem Umstände und Verhaltensweisen von Behörden benannt werden, die zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen veranlassen können, wenn die in Art. 4 Abs. 1 genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 202 Ferner ist in den Rn. 166 und 167 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass die Beurteilungen der Kommission und des Rates den Verfahrensanforderungen unterliegen, die in Art. 6 Abs. 1 bis 9 der angefochtenen Verordnung festgelegt sind.
- 203 Unter diesen Umständen kann der Republik Polen nicht darin gefolgt werden, dass die in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung genannten Grundsätze rein politischer Natur seien und die Kontrolle ihrer Einhaltung nicht Gegenstand einer rein rechtlichen Beurteilung sein könne.
- 204 Drittens ist im Urteil vom 17. Dezember 2020, *Openbaar Ministerie (Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde)* (C-354/20 PPU und C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), entgegen dem Vorbringen der Republik Polen keineswegs festgestellt worden, dass Art. 7 EUV Ausschlusscharakter habe, sondern es sind lediglich die Fälle bestimmt worden, in denen systemische und allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz in dem Mitgliedstaat, der einen Europäischen Haftbefehl ausgestellt hat, es rechtfertigen können, dass dieser Haftbefehl nicht vollstreckt wird.
- 205 Was das als Zweites zu prüfende Vorbringen anbelangt, mit der angefochtenen Verordnung würden sowohl das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren als auch die in Art. 269 AEUV geregelte Beschränkung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs umgangen, so macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns im Wesentlichen geltend, dass der mit dieser Verordnung eingeführte Konditionalitätsmechanismus und das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Grundsätze und der Maßnahmen, zu denen ihre Anwendung führen könne, übereinstimmen. Indessen lege die Verordnung Verfahrensregeln fest, die weniger streng seien als die in Art. 7 EUV vorgesehenen, und der Konditionalitätsmechanismus habe eine größere Reichweite und könne schneller angewandt werden als das Verfahren nach Art. 7 EUV, so dass er jenem Verfahren jegliche praktische Wirksamkeit nehme, was auf dessen offensichtliche Umgehung hinauslaufe. Allein Art. 7 EUV ermächtigt den Europäischen Rat und den Rat, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in Bereichen zu kontrollieren, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen. Folglich verfüge der Gerichtshof nicht über geeignete Kontrollmodelle, die es ihm erlaubten, bei der gerichtlichen Überprüfung eines nach der angefochtenen Verordnung erlassenen Beschlusses des Rates zu beurteilen, ob das Handeln eines Mitgliedstaats mit seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen in Einklang stehe.

Die Definition der Rechtsstaatlichkeit in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung werde auf diese Weise allgemeinverbindlich und gelte sowohl im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 7 EUV, das eine Verletzung oder die ernste Gefahr einer Verletzung dieses Wertes zum Gegenstand habe, als auch im Rahmen einer vom Gerichtshof vorgenommenen Kontrolle eines Beschlusses über die Annahme geeigneter Maßnahmen nach dieser Verordnung, was gegen Art. 269 AEUV verstoße.

- 206 Hierzu ist erstens festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber nicht, ohne gegen Art. 7 EUV zu verstoßen, ein Verfahren einführen kann, das parallel zu dem in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren besteht und im Wesentlichen denselben Gegenstand hat, dasselbe Ziel verfolgt und das Ergreifen identischer Maßnahmen ermöglicht, dabei aber das Tätigwerden anderer Organe oder andere materielle und verfahrensrechtliche Voraussetzungen als die in dieser Bestimmung genannten vorsieht.
- 207 Jedoch steht es dem Unionsgesetzgeber, wenn er über eine entsprechende Rechtsgrundlage verfügt, frei, in einem Sekundärrechtsakt andere Verfahren bezüglich der in Art. 2 EUV genannten Werte, darunter die Rechtsstaatlichkeit, einzuführen, sofern sich diese Verfahren sowohl nach ihrem Zweck als auch nach ihrem Gegenstand von dem in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahren unterscheiden (vgl. entsprechend Urteil vom 7. Februar 1979, Frankreich/Kommission, 15/76 und 16/76, EU:C:1979:29, Rn. 26, Beschluss vom 11. Juli 1996, An Taise und WWF UK/Kommission, C-325/94 P, EU:C:1996:293, Rn. 25, sowie Urteil vom 11. Januar 2001, Griechenland/Kommission, C-247/98, EU:C:2001:4, Rn. 13).
- 208 Im vorliegenden Fall ergibt sich, was die jeweiligen Ziele des Verfahrens nach Art. 7 EUV und des in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Verfahrens betrifft, aus Art. 7 Abs. 2 bis 4 EUV, dass das in diesem Artikel vorgesehene Verfahren dem Rat insbesondere gestattet, wenn der Europäische Rat schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat festgestellt hat, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf diesen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat, und dass der Rat zu einem späteren Zeitpunkt beschließen kann, die von ihm getroffenen Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.
- 209 Das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren soll es dem Rat somit ermöglichen, schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Werte zu ahnden, und zwar insbesondere mit dem Ziel, den betreffenden Mitgliedstaat dazu anzuhalten, diese Verletzungen abzustellen.
- 210 Demgegenüber ergibt sich, wie aus den Rn. 124 bis 137 des vorliegenden Urteils hervorgeht, aus der Art der Maßnahmen, die nach der angefochtenen Verordnung ergriffen werden können, sowie aus den Voraussetzungen für die Annahme und die Aufhebung dieser Maßnahmen, dass das mit dieser Verordnung eingeführte Verfahren darauf abzielt, im Einklang mit dem in Art. 310 Abs. 5 und Art. 317 Abs. 1 AEUV verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung den Unionshaushalt zu schützen, wenn in einem Mitgliedstaat gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird. Es ist hingegen nicht Sinn und Zweck dieses Verfahrens, mittels des Unionshaushalts Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu ahnden.

- 211 Daraus folgt, dass das in der angefochtenen Verordnung vorgesehene Verfahren ein anderes Ziel verfolgt als das Verfahren nach Art. 7 EUV.
- 212 Was den jeweiligen Gegenstand der beiden Verfahren anbelangt, ist festzustellen, dass der Anwendungsbereich des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens sämtliche in Art. 2 EUV genannten Werte umfasst, während der des mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Verfahrens nur einen dieser Werte umfasst, nämlich die Rechtsstaatlichkeit.
- 213 Zudem kann nach Art. 7 EUV jede schwerwiegende und anhaltende Verletzung eines in Art. 2 EUV genannten Wertes verfolgt werden, während die angefochtene Verordnung die Prüfung von Verstößen gegen die in ihrem Art. 2 Buchst. a genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nur insoweit erlaubt, als hinreichende Gründe für die Feststellung vorliegen, dass sie Auswirkungen auf den Haushalt haben.
- 214 Zu den Voraussetzungen für die Einleitung der beiden Verfahren ist festzustellen, dass das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren nach Abs. 1 dieser Vorschrift eingeleitet werden kann, wenn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Insoweit steht das Initiativrecht einem Drittel der Mitgliedstaaten, dem Parlament oder der Kommission zu. Die erforderliche Schwelle ist anfänglich die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der fraglichen Werte und sodann, wenn es darum geht, nach Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Werte durch diesen Mitgliedstaat. Dagegen kann das mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Verfahren allein von der Kommission eingeleitet werden, wenn hinreichende Gründe nicht nur für die Feststellung vorliegen, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat begangen worden sind, sondern auch und vor allem für die Feststellung, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.
- 215 Im Übrigen besteht die einzige materielle Voraussetzung für den Erlass von Maßnahmen nach Art. 7 EUV darin, dass der Europäische Rat feststellt, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Dagegen dürfen, wie in Rn. 165 des vorliegenden Urteils ausgeführt, gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 der angefochtenen Verordnung Maßnahmen nach dieser Verordnung nur getroffen werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen muss festgestellt werden, dass ein Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat zumindest einen der Umstände oder eine der Verhaltensweisen von Behörden betrifft, die von Abs. 2 erfasst werden, soweit sie für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind. Zum anderen muss auch nachgewiesen werden, dass die fraglichen Verstöße diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder diese finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Nach dieser Voraussetzung muss also ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen diesen Verstößen und einer solchen Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung festgestellt werden.
- 216 Was die Art der Maßnahmen angeht, die auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 3 EUV erlassen werden können, so bestehen diese in der Aussetzung „bestimmte[r] Rechte ..., die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat“. Die Maßnahmen können sich demnach auf jedes Recht beziehen, das sich aus der Anwendung der Verträge auf

den betroffenen Mitgliedstaat herleitet. Dagegen sind die Maßnahmen, die nach der angefochtenen Verordnung erlassen werden können, auf die in deren Art. 5 Abs. 1 aufgezählten und in Rn. 126 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Maßnahmen beschränkt, die allesamt haushaltsrechtlicher Natur sind.

- 217 Schließlich sieht Art. 7 EUV die Abänderung und die Aufhebung der getroffenen Maßnahmen nur vor, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind. Dagegen sind nach Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 und 3 der angefochtenen Verordnung die Aufhebung und die Abänderung der getroffenen Maßnahmen an die in Art. 4 dieser Verordnung genannten Voraussetzungen für die Annahme von Maßnahmen geknüpft. Folglich können die Maßnahmen nicht nur dann aufgehoben oder abgeändert werden, wenn die Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im betreffenden Mitgliedstaat zumindest teilweise abgestellt werden, sondern vor allem auch dann, wenn die Verstöße zwar fort dauern, sich aber nicht mehr auf den Unionshaushalt auswirken. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn sie nicht mehr zumindest einen der in Art. 4 Abs. 2 genannten Umstände oder eine der dort genannten Verhaltensweisen von Behörden betreffen, wenn diese Umstände oder Verhaltensweisen für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union nicht mehr von Bedeutung sind, wenn der Verstoß diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder diese finanziellen Interessen nicht mehr beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht oder wenn der Zusammenhang zwischen dem Verstoß gegen einen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und einer solchen Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung nicht mehr hinreichend unmittelbar besteht.
- 218 Nach alledem ist festzustellen, dass das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren und das mit der angefochtenen Verordnung eingeführte Verfahren unterschiedliche Ziele verfolgen und jeweils einen eigenen, klar abgegrenzten Gegenstand haben.
- 219 Folglich kann entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, nicht angenommen werden, dass mit der angefochtenen Verordnung ein Parallelverfahren eingeführt wird, mit dem Art. 7 EUV umgangen wird.
- 220 Was zweitens das Vorbringen betrifft, dass allein Art. 7 EUV die Unionsorgane ermächtige, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in Bereichen zu kontrollieren, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, so ist in den Rn. 162 und 163 des vorliegenden Urteils zum einen festgestellt worden, dass die angefochtene Verordnung den Unionsorganen eine Prüfung von Situationen in den Mitgliedstaaten nur insoweit erlaubt, als diese für die Ausführung des Haushaltsplans der Union im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder für den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, und zum anderen, dass geeignete Maßnahmen nach dieser Verordnung nur dann ergriffen werden können, wenn festgestellt wird, dass in solchen Situationen ein Verstoß gegen einen der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit vorliegt, der diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz dieser finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht.
- 221 Da sich solche Situationen aber auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union beziehen und damit in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, kann die Republik Polen, unterstützt durch Ungarn, nicht geltend machen, dass allein Art. 7 EUV ihre Prüfung durch die Unionsorgane gestatte.

- 222 Drittens ist das Vorbringen, es gebe keine geeigneten Kontrollmodelle, die es dem Gerichtshof erlaubten, bei der gerichtlichen Überprüfung eines Beschlusses des Rates zu beurteilen, ob das Handeln eines Mitgliedstaats mit seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen in Einklang stehe, aus den in den Rn. 201 und 203 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen zurückzuweisen.
- 223 Soweit die Republik Polen viertens mit Unterstützung Ungarns geltend macht, dass die in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung enthaltene Definition des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ allgemeinverbindlich werde und sowohl im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 7 EUV, das eine Verletzung oder die ernste Gefahr einer Verletzung dieses Wertes zum Gegenstand habe, als auch im Rahmen einer vom Gerichtshof vorgenommenen Kontrolle eines Beschlusses über die Annahme geeigneter Maßnahmen nach dieser Verordnung gelte, was gegen Art. 269 AEUV verstoße, so ergibt sich zunächst aus den Rn. 144 und 154 des vorliegenden Urteils, dass – unbeschadet der Frage, ob diese Definition den Anforderungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit genügt, was Gegenstand des neunten Klagegrundes ist – der Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ im Sinne dieses Art. 2 Buchst. a den in Art. 2 EUV verankerten Wert bezeichnet, dass die dort genannten Grundsätze zur Definition dieses Wertes beitragen oder eng mit einer Gesellschaft verbunden sind, die die Rechtsstaatlichkeit achtet, und dass sich die Mitgliedstaaten mit ihrem Beitritt zur Union verpflichtet haben, die in Art. 2 EUV genannten Werte zu achten und zu fördern, wobei die Achtung dieser Werte eine Voraussetzung für den Genuss aller Rechte ist, die sich aus der Anwendung der Verträge auf die Mitgliedstaaten ergeben.
- 224 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten ohnehin bereits verpflichtet sind, die in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einzuhalten, und zwar unabhängig von dieser Verordnung.
- 225 Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass Art. 269 AEUV gemäß seinem Wortlaut nur die Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines nach Art. 7 EUV erlassenen Rechtsakts des Europäischen Rates oder des Rates betrifft.
- 226 Unter diesen Umständen und in Anbetracht der Feststellungen in den Rn. 218 und 219 des vorliegenden Urteils fällt die Rechtmäßigkeitskontrolle, die dem Gerichtshof – insbesondere im Rahmen einer auf der Grundlage von Art. 263 AEUV erhobenen Nichtigkeitsklage – in Bezug auf nach Art. 6 Abs. 10 der angefochtenen Verordnung ergangene Beschlüsse des Rates obliegen kann, nicht in den Anwendungsbereich von Art. 269 AEUV und unterliegt daher nicht den dort vorgesehenen Sonderregeln.
- 227 Folglich verleiht die angefochtene Verordnung dem Gerichtshof keinerlei neue Zuständigkeit.
- 228 Im Übrigen können etwaige Urteile des Gerichtshofs, mit denen über Klagen gegen nach Art. 6 Abs. 10 dieser Verordnung ergangene Beschlüsse des Rates entschieden wird, im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 7 EUV berücksichtigt werden, ohne dass Art. 269 AEUV damit in irgendeiner Weise umgangen würde.
- 229 Nach alledem ist das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen, mit dem eine Umgehung von Art. 7 EUV und Art. 269 AEUV gerügt wird, als unbegründet zurückzuweisen, so dass die Klagegründe 1, 2, 5, 6 und 11 als unbegründet zurückzuweisen sind.

B. Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Protokoll Nr. 2

1. Vorbringen der Parteien

- 230 Die Republik Polen macht mit Unterstützung Ungarns – im Verhältnis zum ersten Klagegrund hilfsweise – geltend, die angefochtene Verordnung sei unter Verstoß gegen die Konsultationspflicht erlassen worden, die sich aus dem Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (im Folgenden: Protokoll Nr. 2) ergebe.
- 231 Nach dem Subsidiaritätsprinzip, das in den Bereichen gelte, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen, dürfe die Union nur tätig werden, sofern und soweit die verfolgten Ziele durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden könnten. Gemäß dem Protokoll Nr. 2 sorgten die nationalen Parlamente nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.
- 232 Der Schutz des Unionshaushalts falle jedoch nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, sondern in ihre mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten. Zum einen werde dieser Schutz in Art. 3 Abs. 1 AEUV nicht erwähnt, und zum anderen begründe Art. 325 Abs. 1 AEUV eine gemeinsame Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten, Betrügereien und rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zu bekämpfen.
- 233 Somit habe die Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt habe, zu Unrecht angenommen, dass der Schutz des Unionshaushalts zu den Bereichen gehöre, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen. Infolgedessen habe die Kommission die ihr nach dem Protokoll Nr. 2 obliegenden Pflichten nicht erfüllt. Insbesondere habe sie den fraglichen Vorschlag, anders als von Art. 6 Abs. 1 dieses Protokolls vorgeschrieben, nicht in allen Amtssprachen der Union den nationalen Parlamenten übermittelt. Damit habe die Kommission auch gegen Art. 7 Abs. 1 des Protokolls verstoßen, wonach sie die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente berücksichtigen müsse.
- 234 Solche Verstöße seien genauso zu behandeln wie Verletzungen der Rechte des Parlaments in Gesetzgebungsverfahren. Insoweit habe der Gerichtshof ausgeführt, dass die Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren Ausdruck des grundlegenden demokratischen Prinzips sei, dass die Völker durch eine repräsentative Versammlung an der Ausübung der Hoheitsgewalt beteiligt seien, so dass die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den im AEU-Vertrag vorgesehenen Fällen ein wesentliches Formerfordernis darstelle, dessen Nichtbeachtung die Nichtigkeit der betreffenden Handlung zur Folge habe. Da das Protokoll Nr. 2 gemäß seiner Präambel sicherstellen solle, dass die Entscheidungen so bürgernah wie möglich getroffen würden, müsse die Verletzung der darin vorgesehenen Pflicht zur Konsultation der nationalen Parlamente im vorliegenden Fall zur Nichtigklärung der angefochtenen Verordnung führen.
- 235 Diese Nichtigklärung sei auch dadurch gerechtfertigt, dass die Kommission ihrer Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2, wonach sie ihre Entwürfe für Gesetzgebungsakte und ihre geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zuleiten müsse, nicht vollständig nachgekommen sei. Zwar habe sie diesen Parlamenten ihren ursprünglichen Verordnungsvorschlag zugeleitet, doch sei dieser in den nachfolgenden Phasen des Gesetzgebungsverfahrens erheblich geändert worden, ohne dass die Parlamente in die Lage versetzt worden wären, eine erneute Prüfung vorzunehmen. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe sich aber, dass eine erneute Anhörung des Parlaments immer dann

erforderlich sei, wenn der letztlich verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweiche, zu dem das Parlament bereits angehört worden sei, wobei diese erneute Anhörung ein wesentliches Formerfordernis darstelle, dessen Verletzung zur Nichtigkeit führe.

236 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

237 Aus Art. 5 Abs. 3 EUV folgt, dass die Bestimmungen des Protokolls Nr. 2, die das Subsidiaritätsprinzip betreffen, nur in den „Bereichen, die nicht in [die] ausschließliche Zuständigkeit [der Union] fallen“, Anwendung finden.

238 Erstens ist aber Art. 325 Abs. 1 AEUV entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns vorträgt, für die Feststellung, ob die angefochtene Verordnung in einen solchen Bereich fällt, nicht relevant.

239 Aus den Rn. 112 bis 189 des vorliegenden Urteils ergibt sich nämlich, dass die angefochtene Verordnung zu Recht auf eine andere Rechtsgrundlage, nämlich auf Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV, gestützt ist, da diese Verordnung den Unionshaushalt vor Umständen oder Verhaltensweisen schützen soll, die mitgliedstaatlichen Behörden zuzurechnen sind, sich aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben und die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

240 Zweitens heißt es in dem Verordnungsvorschlag, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt hat, unter der Überschrift „Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)“ zu Recht, dass „Haushaltsvorschriften für den Unionshaushalt gemäß Artikel 322 [AEUV] nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten erlassen werden [können]“.

241 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 40 und 45 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, wird mit einer Verordnung wie der angefochtenen Verordnung, die Haushaltsvorschriften zur Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Union im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV enthält, eine Zuständigkeit der Union ausgeübt, die deren Arbeitsweise betrifft und ihrem Wesen nach nur von der Union selbst ausgeübt werden kann. Daher ist das Subsidiaritätsprinzip nicht anwendbar.

242 Folglich ist das Vorbringen der Republik Polen, die Kommission habe die ihr nach dem Protokoll Nr. 2 obliegenden Verfahrenspflichten verletzt, nicht stichhaltig, so dass der dritte Klagegrund zurückzuweisen ist.

C. Zum vierten Klagegrund: Verstöß gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV

1. Vorbringen der Parteien

- 243 Die Republik Polen trägt mit Unterstützung Ungarns vor, die Begründung der angefochtenen Verordnung, wie sie in dem dieser Verordnung zugrunde liegenden Vorschlag enthalten sei, genüge nicht den Anforderungen von Art. 296 Abs. 2 AEUV, wonach alle Rechtsakte der Union eine Darstellung der Gründe enthalten müssten, die zu ihrem Erlass geführt hätten.
- 244 Aus den in diesem Vorschlag angegebenen Gründen gehe nicht hervor, warum es notwendig gewesen sei, die angefochtene Verordnung zu erlassen.
- 245 Ferner sei in der Begründung dieses Vorschlags zwar Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung angegeben worden, doch sei für diese Wahl, anders als in Nr. 25 Abs. 1 der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung (ABl. 2016, L 123, S. 1) vorgeschrieben, weder eine „Erklärung“ noch eine „Rechtfertigung“ angeführt worden. Daher könne nicht überprüft werden, ob diese Verordnung gemäß einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union oder auf der Grundlage ihrer mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten erlassen worden sei, was eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften darstelle und die Nichtigkeitsklärung dieser Verordnung rechtfertige.
- 246 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 247 Die Republik Polen hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass der vierte Klagegrund die Begründung des Vorschlags betrifft, der zum Erlass der angefochtenen Verordnung geführt hat, und nicht die Begründung dieser Verordnung selbst, wie sie in ihren Erwägungsgründen zum Ausdruck kommt.
- 248 Da mit der vorliegenden Klage aber nicht die Nichtigkeitsklärung dieses Vorschlags begehrt wird, sondern die der angefochtenen Verordnung, geht das Vorbringen zur Stützung des vierten Klagegrundes ins Leere, wie das Parlament und der Rat zu Recht hervorgehoben haben und wie der Generalanwalt in Nr. 58 seiner Schlussanträge ausgeführt hat.
- 249 Die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, der zufolge die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung eines Rechtsakts der Union die Überlegungen des Urhebers dieses Rechtsakts so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann (Urteil vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a., C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 31 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), bezieht sich nämlich auf die Begründung des Rechtsakts, dessen Rechtmäßigkeit geprüft wird.

- 250 Zwar ist die Einhaltung der Begründungspflicht nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln (Urteil vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a., C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), doch kann dieser Kontext, zu dem u. a. der Vorschlag des betreffenden Rechtsakts gehört, für sich allein und ohne Berücksichtigung der in diesem Rechtsakt enthaltenen Begründung die Nichtigerklärung dieses Rechtsakts nicht rechtfertigen.
- 251 Jedenfalls wären die in den Rn. 244 und 245 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Rügen der Republik Polen, selbst wenn sie sich auf die Begründung der angefochtenen Verordnung bezögen, in Anbetracht der insbesondere in den Rn. 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 und 165 des vorliegenden Urteils dargelegten Erwägungen zurückzuweisen.
- 252 Folglich ist der vierte Klagegrund als ins Leere gehend zurückzuweisen.

D. Zum siebten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 Satz 2 und Art. 5 Abs. 2 EUV

1. Vorbringen der Parteien

- 253 Die Republik Polen vertritt mit Unterstützung Ungarns die Auffassung, dass der Unionsgesetzgeber nach keiner Bestimmung der Verträge für den Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig sei, so dass er mit deren Erlass gegen den in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen habe. Damit habe er auch gegen die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV verstoßen, die grundlegenden Funktionen der Mitgliedstaaten zu achten.
- 254 Die Gesichtspunkte, die für die Beurteilung maßgeblich seien, ob die Mitgliedstaaten gegen die von Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung erfassten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hätten, beträfen Bereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen und von essenzieller Bedeutung für die Wahrnehmung ihrer grundlegenden Funktionen seien, insbesondere für die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Es gehe nämlich nicht nur um die Arbeitsweise staatlicher Einrichtungen wie der nationalen Gerichte, der mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Finanzkontrolle betrauten Behörden sowie der Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen, sondern auch um ihre Organisation, darunter die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen, die für die ordnungsgemäße Arbeit dieser Behörden erforderlich seien, sowie um die Verfahrensvorschriften, die auf sie anwendbar seien.
- 255 Entgegen dem siebten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung lasse sich aus der Bedeutung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit für die Unionsrechtsordnung, insbesondere für den zu ihr gehörenden, in Art. 317 AEUV verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, keine auf diese Bereiche bezogene Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers herleiten.
- 256 Der Unionsgesetzgeber habe die angefochtene Verordnung nach der Logik eines Ausstrahlungseffekts („spillover effect“) erlassen, womit ein Geschehensablauf gemeint sei, bei dem eine Maßnahme, mit der ein bestimmtes Ziel verfolgt werde, zu einer Situation führe, in der

das ursprüngliche Ziel nur mittels weiterer Maßnahmen erreicht werden könne. Im vorliegenden Fall bedeute dieser Ausstrahlungseffekt, dass aus dem legitimen Ziel, den Unionshaushalt zu schützen, die Notwendigkeit abgeleitet werde, die Zuständigkeit der Union für die Beurteilung sowohl der Verfahren als auch des Finanz- und Personalbedarfs der Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen der Mitgliedstaaten anzuerkennen, obwohl eine solche Zuständigkeit in den Verträgen keine Grundlage habe.

- 257 Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Organisation ihrer Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sei aber untrennbar mit den grundlegenden Funktionen des Staates – wie etwa der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung –, die die Union zu achten habe, und mit der nationalen Sicherheit verbunden, die nach Art. 4 Abs. 2 EUV in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten falle.
- 258 Der Juristische Dienst des Rates habe im Übrigen einen ähnlichen Standpunkt eingenommen, indem er im Rechtsgutachten Nr. 13593/18 erstens ausgeführt habe, dass Art. 2 EUV der Union keine sachliche Zuständigkeit verleihe, sondern Werte aufzähle, die die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten zu achten hätten, wenn sie innerhalb der Grenzen der der Union durch die Verträge zugewiesenen Befugnisse handelten, zweitens, dass eine Verletzung der Werte der Union, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, einem Mitgliedstaat nur dann entgegengehalten werden könne, wenn dieser in einem Bereich handle, für den die Union zuständig sei, und drittens, dass die Frage, ob die Mitgliedstaaten die Rechtsstaatlichkeit achteten, nach den Verträgen nicht Gegenstand einer Maßnahme oder Kontrolle seitens der Unionsorgane sein könne – und zwar unabhängig davon, ob die betreffende Maßnahme im Rahmen einer spezifischen sachlichen Zuständigkeit ergehe –, außer in dem in Art. 7 EUV beschriebenen Verfahren, das die einzige Ausnahme darstelle.
- 259 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 260 Mit dem siebten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, der Unionsgesetzgeber habe durch den Erlass der angefochtenen Verordnung und dadurch, dass er auf der Grundlage des in Art. 317 AEUV aufgestellten Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung die Möglichkeit geschaffen habe, zu kontrollieren, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Bereichen ihres souveränen Handelns beachteten, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fielen und für die Wahrnehmung ihrer grundlegenden Funktionen von essenzieller Bedeutung seien, sowohl dem in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung als auch der in Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV statuierten Pflicht, die grundlegenden Funktionen der Mitgliedstaaten zu achten, die praktische Wirksamkeit genommen.
- 261 Insoweit ist erstens daran zu erinnern, dass der Unionsgesetzgeber, wie in den Rn. 112 bis 189 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, die angefochtene Verordnung berechtigterweise auf Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV stützen konnte. Das Vorbringen der Republik Polen, der Unionsgesetzgeber habe beim Erlass dieser Verordnung seine Zuständigkeit zu Unrecht aus dem in Art. 317 AEUV aufgestellten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung abgeleitet, kann daher nicht durchgreifen.

- 262 Zweitens ergibt sich, wie in den Rn. 124 bis 138, 152 bis 157 und 208 bis 219 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, aus der Zielsetzung und dem Inhalt der angefochtenen Verordnung, dass diese entgegen dem Vorbringen der Republik Polen den Rat nicht zur Verhängung von Sanktionen, sondern nur zur Annahme von Maßnahmen zum Schutz des Haushalts und der finanziellen Interessen der Union ermächtigt.
- 263 Drittens stellt die Pflicht zur Beachtung der in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung genannten Grundsätze, wie in den Rn. 142 bis 145, 168, 169 und 179 des vorliegenden Urteils dargelegt, für die Mitgliedstaaten eine Ergebnispflicht dar, die sich unmittelbar aus den von ihnen untereinander und gegenüber der Union eingegangenen Verpflichtungen ergibt und die durch diese Verordnung lediglich umgesetzt wird, was das Handeln der nationalen Behörden in Bezug auf vom Unionshaushalt gedeckte Ausgaben betrifft.
- 264 Insoweit ist daran zu erinnern, dass Art. 2 EUV keine bloße Aufzählung politischer Leitlinien oder Absichten darstellt, sondern Werte enthält, die, wie in Rn. 145 des vorliegenden Urteils ausgeführt, der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge geben, wobei sich diese Werte in Grundsätzen niederschlagen, die rechtlich verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beinhalten.
- 265 Auch wenn die Union, wie es in Art. 4 Abs. 2 EUV heißt, die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt, so dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit über einen gewissen Gestaltungsspielraum verfügen, folgt daraus keineswegs, dass die genannte Ergebnispflicht von einem Mitgliedstaat zum anderen variieren kann.
- 266 Wengleich die Mitgliedstaaten unterschiedliche nationale Identitäten haben, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommen und von der Union geachtet werden, schließen sie sich nämlich einem Verständnis von „Rechtsstaatlichkeit“ an, das sie im Sinne eines ihren eigenen Verfassungstraditionen gemeinsamen Wertes teilen und zu dessen dauerhafter Beachtung sie sich verpflichtet haben.
- 267 Viertens ist das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen, dass die Prüfung, ob Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstießen, Bereiche betreffe, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, bereits in den Rn. 162, 163, 220 und 221 des vorliegenden Urteils mit der Begründung zurückgewiesen worden, dass die angefochtene Verordnung nur die Beurteilung von Umständen und Verhaltensweisen von Behörden erlaubt, die mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zusammenhängen.
- 268 Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass solche Umstände oder Verhaltensweisen einer Behörde zuzurechnen sind, die nach Auffassung eines Mitgliedstaats an seinem souveränen Handeln beteiligt ist, und zwar in Bereichen, die für die Wahrnehmung seiner grundlegenden Funktionen essenziell sind. Gleichwohl kann in dem Fall, dass ein solcher Umstand oder ein solches Verhalten die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht, der Union nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass sie zur Verteidigung ihrer Identität, zu der die in Art. 2 EUV genannten Werte gehören, die zum Schutz dieser wirtschaftlichen Haushaltsführung oder dieser

finanziellen Interessen erforderlichen Mittel anwendet, indem sie geeignete Maßnahmen ergreift, die sich gemäß Art. 5 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung ausschließlich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union beziehen.

- 269 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung, auch wenn es ihnen freisteht, ihre Zuständigkeiten in allen ihnen vorbehaltenen Bereichen auszuüben, gleichwohl verpflichtet sind, hierbei das Unionsrecht einzuhalten, da sie sich über die Verpflichtungen, die ihnen aus diesem Recht erwachsen, nicht hinwegsetzen können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. November 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 19. September 2017, *Kommission/Irland [Zulassungssteuer]*, C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 71 und 86, vom 20. April 2021, *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 15. Juli 2021, *Kommission/Polen [Disziplinarordnung für Richter]*, C-791/19, EU:C:2021:596, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 270 Wenn die Union von den Mitgliedstaaten verlangt, dass sie dementsprechend die Verpflichtungen einhalten, die sich für sie aus dem Unionsrecht ergeben, will sie weder in irgendeiner Weise selbst die fraglichen Zuständigkeiten ausüben noch sich diese Zuständigkeiten anmaßen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2019, *Kommission/Polen [Unabhängigkeit des Obersten Gerichts]*, C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 52).
- 271 In Anbetracht dieser Erwägungen ist festzustellen, dass das Vorbringen der Republik Polen, mit dem sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und die Pflicht zur Achtung der grundlegenden Funktionen der Mitgliedstaaten geltend macht, jeder Grundlage entbehrt.
- 272 Der siebte Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.

E. Zum achten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und Missachtung ihrer jeweiligen nationalen Identität, wie in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV vorgesehen

1. Vorbringen der Parteien

- 273 Die Republik Polen vertritt mit Unterstützung Ungarns die Auffassung, dass die Anwendung der angefochtenen Verordnung zu Verstößen gegen Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV führen werde. Nach dieser Bestimmung achte die Union die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck komme.
- 274 Erstens heiße es im 16. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, dass die Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einer gründlichen qualitativen Bewertung seitens der Kommission bedürfe, die auf sachdienliche Informationen aus verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen gestützt sei, wozu die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Venedig-Kommission zählten. Die Venedig-Kommission habe jedoch in ihrem Bericht über Ernennungen im Justizwesen, den sie in ihrer 70. Plenarsitzung angenommen habe, ausgeführt, dass zwischen Staaten, die zu den „alten

Demokratien“ gehörten, und Staaten, die „neue Demokratien“ darstellten, zu unterscheiden sei. Aufgrund dieser Unterscheidung bestehe die ernste Gefahr, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der angefochtenen Verordnung ungleich behandle.

- 275 Ferner habe der Rechnungshof in seiner Stellungnahme Nr. 1/2018 zu dem Verordnungsvorschlag, der zur angefochtenen Verordnung geführt habe, beanstandet, dass in diesem Vorschlag keine genauen Kriterien aufgestellt würden, insbesondere, was die Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens sowie die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen und die Festlegung ihres Umfangs betreffe, so dass eine kohärente Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen dieser Verordnung und folglich die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen nicht gewährleistet seien.
- 276 Zweitens habe die Tatsache, dass mit der angefochtenen Verordnung ein Sanktionsmechanismus eingeführt worden sei, den Unionsgesetzgeber dazu veranlasst, für den Erlass von Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts ein Verfahren zu wählen, das unmittelbar gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen verstoße. Aus Art. 6 Abs. 10 und 11 dieser Verordnung gehe nämlich hervor, dass Beschlüsse über solche Maßnahmen vom Rat mit qualifizierter Mehrheit im Sinne von Art. 16 Abs. 4 EUV erlassen würden, was bedeute, dass der betroffene Mitgliedstaat beteiligt sei.
- 277 Der Erlass solcher Strafmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit, unter Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats, führe aber zu einer unmittelbaren Diskriminierung der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten, da diese Mehrheit die Annahme durch mindestens 15 Mitgliedstaaten erfordere, die mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachten. Die großen Mitgliedstaaten, die einen größeren Anteil der Bevölkerung der Union repräsentierten, würden somit bei den Abstimmungen über den Erlass von Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts, insbesondere bei denjenigen, die sie unmittelbar beträfen, gegenüber den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten, die einen geringeren Bevölkerungsanteil ausmachten, begünstigt. Ein solches Kräfteverhältnis könne zwar nicht beanstandet werden, wenn es um den Erlass normativer Rechtsakte mit Wirkung in allen Mitgliedstaaten gehe, doch sei die Lage anders, wenn es um Sanktionsmaßnahmen gehe, die dazu bestimmt seien, Wirkungen gegenüber einem einzigen Mitgliedstaat zu entfalten, wie es bei den Maßnahmen der Fall sei, die nach der angefochtenen Verordnung getroffen werden könnten.
- 278 Im Übrigen schlössen die Bestimmungen der Verträge, die es den Unionsorganen erlaubten, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, systematisch diejenigen Mitgliedstaaten von der Abstimmung aus, auf die sich der Vorschlag für den betreffenden Sanktionsbeschluss beziehe. Dies gelte insbesondere für Art. 126 AEUV, der das übermäßige öffentliche Defizit betreffe, sowie für Art. 7 EUV und den das dort vorgesehene Verfahren ausgestaltenden Art. 354 AEUV.
- 279 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 280 Mit dem achten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, die Anwendung der angefochtenen Verordnung werde dazu führen, dass gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen verstoßen werde und die nationale Identität

der Mitgliedstaaten verletzt werde, die die Union nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV zu achten habe. Diese Verstöße ergäben sich erstens daraus, dass die Kommission Stellungnahmen und Studien der Venedig-Kommission berücksichtige, zweitens aus der mangelnden Bestimmtheit insbesondere der Kriterien, die die Voraussetzungen für die Einleitung des in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Verfahrens sowie Auswahl und Umfang der zu erlassenden Maßnahmen betreffen, und drittens aus der in Art. 6 Abs. 11 dieser Verordnung vorgesehenen Abstimmungsregel in Bezug auf die vom Rat nach Art. 6 Abs. 10 der Verordnung anzunehmenden Beschlüsse.

- 281 Insoweit ist erstens zu dem Umstand, dass die Kommission sachdienliche, von der Venedig-Kommission stammende Informationen berücksichtigt, darauf hinzuweisen, dass der Wert der Rechtsstaatlichkeit, der den Kern des mit Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung eingeführten Mechanismus der horizontalen Konditionalität bildet, zum Inhalt hat, dass die in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung genannten Grundsätze beachtet werden.
- 282 Wie zuletzt in Rn. 263 des vorliegenden Urteils ausgeführt, stellt die Pflicht zur Beachtung dieser Grundsätze für die Mitgliedstaaten eine Ergebnisspflicht dar, die sich nach Art. 2 EUV unmittelbar aus ihrer Zugehörigkeit zur Union ergibt, die von keinem Mitgliedstaat ignoriert werden kann und die durch die angefochtene Verordnung lediglich umgesetzt wird, was das Handeln der nationalen Behörden in Bezug auf vom Unionshaushalt gedeckte Ausgaben betrifft.
- 283 Aus den Rn. 265 und 266 des vorliegenden Urteils folgt, dass, auch wenn die Kommission und der Rat ihre Prüfungen unter gebührender Berücksichtigung der besonderen Umstände und Zusammenhänge jedes nach der angefochtenen Verordnung durchgeführten Verfahrens und insbesondere unter Beachtung der Besonderheiten der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaats und des ihm bei der Umsetzung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zustehenden Gestaltungsspielraums vorzunehmen haben, dieses Erfordernis keineswegs mit der Anwendung einheitlicher Beurteilungskriterien unvereinbar ist.
- 284 Da die Union die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt, haben ihre Organe bei der Prüfung, ob die Mitgliedstaaten die Ergebnispflichten erfüllen, die sich nach Art. 2 EUV unmittelbar aus ihrer Zugehörigkeit zur Union ergeben, insbesondere die Merkmale ihrer Verfassungs- und Rechtssysteme zu berücksichtigen.
- 285 Insoweit muss die Kommission auf die Relevanz der von ihr herangezogenen Informationen und auf die Zuverlässigkeit ihrer Quellen achten, wobei sie der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt. Insbesondere verleiht Art. 6 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung weder den dort genannten noch den im 16. Erwägungsgrund dieser Verordnung angeführten Informationsquellen einen spezifischen oder absoluten Beweiswert und schreibt ihnen auch keine bestimmten Rechtswirkungen zu, so dass er die Kommission nicht von ihrer Pflicht entbindet, eine sorgfältige Sachverhaltsprüfung vorzunehmen.
- 286 Überdies unterliegen die Beurteilungen der Kommission und des Rates, wie in Rn. 202 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, den in Art. 6 Abs. 1 bis 9 der angefochtenen Verordnung festgelegten Verfahrensanforderungen. Diese Anforderungen implizieren, wie es im 26. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt, insbesondere, dass die Kommission bei der Durchführung von Verfahren nach dieser Bestimmung einen evidenzbasierten Ansatz verfolgen und die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen beachten muss. Was die Feststellung und die Bewertung von

Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit betrifft, so sind diese Anforderungen im Licht des 16. Erwägungsgrundes der Verordnung zu verstehen, wonach diese Bewertung objektiv, unparteiisch und fair sein muss. Die Einhaltung all dieser Verpflichtungen unterliegt der umfassenden gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof.

- 287 Die Kommission bleibt somit für die von ihr verwendeten Informationen und für die Zuverlässigkeit ihrer Quellen verantwortlich. Im Übrigen hat der betroffene Mitgliedstaat die Möglichkeit, im Lauf des in Art. 6 Abs. 1 bis 9 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Verfahrens zu den Informationen Stellung zu nehmen, die die Kommission zu verwenden beabsichtigt, um die Annahme geeigneter Maßnahmen vorzuschlagen. Er kann folglich den Beweiswert jedes einzelnen der herangezogenen Beweismittel in Frage stellen, und die Richtigkeit der Würdigungen der Kommission kann jedenfalls im Rahmen einer Klage gegen einen nach der angefochtenen Verordnung ergangenen Beschluss des Rates der unionsgerichtlichen Kontrolle unterliegen.
- 288 Was zweitens die Rüge betrifft, dass die Kriterien, die hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens sowie für Auswahl und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen gälten, zu unbestimmt seien, so ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung von Art. 4 und Art. 6 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung, dass die Kommission, wie in Rn. 125 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, das fragliche Verfahren nur dann einleiten kann, wenn ihrer Auffassung nach hinreichende Gründe für die Feststellung vorliegen, dass in einem Mitgliedstaat gegen mindestens einen der in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen worden ist, dass dieser Verstoß mindestens einen der von Art. 4 Abs. 2 der Verordnung erfassten Umstände, die einer mitgliedstaatlichen Behörde zuzurechnen sind, oder mindestens eine der von dieser Bestimmung erfassten Verhaltensweisen solcher Behörden betrifft, soweit diese Umstände oder Verhaltensweisen für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder für den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, und dass dieser Verstoß diese wirtschaftliche Haushaltsführung oder diese finanziellen Interessen beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht, und zwar hinreichend unmittelbar, d. h. aufgrund eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen den Verstößen und der Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung.
- 289 Hinsichtlich der fraglichen Grundsätze ergibt sich aus den in Rn. 169 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellungen, dass die Republik Polen nicht geltend machen kann, dass sie keine konkrete und genaue Kenntnis von den Ergebnispflichten habe, die ihr aufgrund ihres Beitritts zur Union in Bezug auf die Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit obliegen.
- 290 Insoweit trifft es zwar zu, dass in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung die dort genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nicht detailliert dargelegt werden, doch wird im dritten Erwägungsgrund dieser Verordnung darauf hingewiesen, dass die in dieser Bestimmung genannten Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes und der Gewaltenteilung Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind. Gleiches gilt für die ebenfalls dort genannten Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetz und der Nichtdiskriminierung, wie sich insbesondere aus den Rn. 94 und 98 des Urteils vom 3. Juni 2021, Ungarn/Parlament (C-650/18, EU:C:2021:426), sowie aus den Rn. 57 und 58 des Urteils vom 2. September 2021, État belge (Aufenthaltsrecht im Fall von häuslicher Gewalt) (C-930/19, EU:C:2021:657), ergibt.

- 291 Diese Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, wie sie auf der Grundlage der Unionsverträge in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelt worden sind, werden somit in der Unionsrechtsordnung anerkannt und präzisiert und gehen auf gemeinsame Werte zurück, die auch von den Mitgliedstaaten in ihren eigenen Rechtsordnungen anerkannt und angewandt werden.
- 292 Außerdem werden in den Erwägungsgründen 8 bis 10 und 12 der angefochtenen Verordnung die wichtigsten Anforderungen genannt, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben. Insbesondere geben diese Erwägungsgründe Aufschluss über die in Art. 3 dieser Verordnung angeführten Fälle, in denen ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit gesehen werden kann, sowie über die in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung beschriebenen Umstände und Verhaltensweisen, auf die sich solche Verstöße beziehen müssen, um die Annahme geeigneter Maßnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung rechtfertigen zu können.
- 293 Im Übrigen unterliegen die Beurteilungen der Kommission und des Rates den in Rn. 286 des vorliegenden Urteils genannten Verfahrensanforderungen.
- 294 Was die von Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung erfassten Umstände und Verhaltensweisen von Behörden und deren Bedeutung für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder für die finanziellen Interessen der Union betrifft, ist in den Rn. 171 bis 177 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass sie hinreichend genau sind, um es der Republik Polen zu ermöglichen, die Umstände und Verhaltensweisen, auf die sich diese Bestimmung bezieht, hinreichend konkret und vorhersehbar zu bestimmen.
- 295 Was die Begriffe „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ und „Schutz der finanziellen Interessen der Union“ anbelangt, so wird Ersterer auch u. a. in Art. 310 Abs. 5 AEUV sowie in Art. 317 Abs. 1 AEUV verwendet und in Art. 2 Nr. 59 der Haushaltsordnung dahin gehend definiert, dass darunter der Vollzug des Haushaltsplans im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu verstehen ist, während Letzterer auch Gegenstand von Art. 325 AEUV ist und nach Art. 63 Abs. 2 der Haushaltsordnung u. a. sämtliche Maßnahmen, einschließlich Rechts- und Verwaltungsvorschriften, umfasst, die darauf abzielen, Unregelmäßigkeiten und Betrug beim Haushaltsvollzug zu verhindern und aufzudecken sowie einschlägige Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.
- 296 Insoweit definiert Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 883/2013 die „finanziellen Interessen der Union“ als „Einnahmen, Ausgaben und Vermögensgegenstände, die im Haushaltsplan der Europäischen Union oder in den Haushaltsplänen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen und den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst sind“. Außerdem sieht Art. 135 Abs. 1, 3 und 4 der Haushaltsordnung vor, dass die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ein Früherkennungs- und Ausschlussystem errichtet und unterhält.
- 297 Der Gerichtshof hat im Übrigen entschieden, dass der Begriff „finanzielle Interessen der Union“ im Sinne von Art. 325 Abs. 1 AEUV nicht nur die dem Unionshaushalt zur Verfügung gestellten Einnahmen, sondern auch die von diesem Haushalt gedeckten Ausgaben umfasst (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. 183). Dieser Begriff ist also nicht nur im Kontext der von dieser Bestimmung erfassten Maßnahmen zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrügereien relevant, sondern auch für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts, da der Schutz der finanziellen Interessen der Union auch dazu beiträgt.

- 298 Die Verhinderung von Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung ist folglich ein neben den Korrekturmaßnahmen bezüglich solcher Beeinträchtigungen bestehender Aspekt, der sowohl im Begriff der „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ als auch in dem des „Schutzes der finanziellen Interessen der Union“ enthalten ist, so dass davon auszugehen ist, dass es sich dabei um eine dauerhaft und horizontal geltende Anforderung des Haushaltsrechts der Union handelt.
- 299 Zudem verlangt diese Bestimmung, dass die festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder die finanziellen Interessen der Union „ernsthaft“ zu beeinträchtigen drohen, was bedeutet, dass nachgewiesen werden muss, dass sich dieses Risiko im Zusammenhang mit Umständen oder Verhaltensweisen von Behörden im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit verwirklichen wird, wobei geeignete Maßnahmen wohlgerne nur dann ergriffen werden können, wenn ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang, d. h. ein tatsächlicher Zusammenhang, zwischen einem Verstoß gegen einen der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und diesem ernsthaften Risiko festgestellt wird. Darüber hinaus sind beim Erlass dieser Maßnahmen auch die zuletzt in Rn. 286 des vorliegenden Urteils genannten Verfahrensanforderungen zu beachten.
- 300 Was den hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen einem festgestellten Verstoß gegen einen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz des Haushalts oder der finanziellen Interessen der Union betrifft, genügt es, auf die Rn. 178 bis 180 des vorliegenden Urteils zu verweisen.
- 301 Schließlich sind Auswahl und Umfang der Maßnahmen, die nach der angefochtenen Verordnung ergriffen werden können, begrenzt, da in Art. 5 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung, wie in Rn. 153 des vorliegenden Urteils festgestellt, die verschiedenen in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen abschließend aufgezählt werden.
- 302 Nach Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung müssen solche Maßnahmen verhältnismäßig sein und unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union festgelegt werden. Art, Dauer, Schwere und Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sind gebührend zu berücksichtigen und soweit möglich auf die durch die Verstöße beeinträchtigten Handlungen der Union auszurichten. Daraus folgt, dass die Maßnahmen strikt im Verhältnis zur Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union stehen müssen.
- 303 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen und der zuletzt in Rn. 286 des vorliegenden Urteils genannten Verfahrensanforderungen entbehrt das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen, dass die Kriterien, die insbesondere hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens sowie für Auswahl und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen gälten, zu unbestimmt seien, jeder Grundlage.
- 304 Drittens ist zu dem Vorbringen, die in Art. 6 Abs. 11 der angefochtenen Verordnung vorgesehene Abstimmungsregel für den Erlass von Beschlüssen des Rates nach Abs. 10 dieses Artikels verstöße gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen, zum einen darauf hinzuweisen, dass dieses Vorbringen teilweise auf dem Argument beruht, dass es sich bei den

Maßnahmen, die nach diesem Art. 6 Abs. 10 erlassen werden könnten, um Sanktionen handele, für deren Verhängung die Verträge den betroffenen Mitgliedstaat von der Abstimmung ausschließen.

- 305 Wie aber in den Rn. 112 bis 229 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, zielen die Maßnahmen, die nach der angefochtenen Verordnung ergriffen werden können, nicht darauf ab, einen Mitgliedstaat wegen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu sanktionieren, sondern ausschließlich darauf, die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder die finanziellen Interessen der Union zu schützen.
- 306 Im Übrigen kann ein Mitgliedstaat vom Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit nur in den Fällen ausgeschlossen werden, in denen die Verträge dies ausdrücklich vorsehen und in denen daher die qualifizierte Mehrheit gemäß Art. 238 Abs. 3 AEUV bestimmt wird.
- 307 Zum anderen hat der Unionsgesetzgeber zwar die Möglichkeit, die Durchführungsbestimmungen zu Grundverordnungen nach einem anderen Verfahren als dem für den Erlass der Grundverordnung angewandten zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juni 1996, Parlament/Rat, C-303/94, EU:C:1996:238, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung), doch ändert dies nichts daran, dass, wie der Generalanwalt in Nr. 96 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die in Art. 6 Abs. 11 der angefochtenen Verordnung vorgesehene Abstimmungsregel, d. h. die Regel der qualifizierten Mehrheit mit Beteiligung sämtlicher Mitgliedstaaten, diejenige ist, die nach Art. 16 Abs. 3 EUV bei den Beratungen des Rates stets anzuwenden ist, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist.
- 308 Zu ergänzen ist, dass diese Abstimmungsregel nicht nur in den Verträgen selbst vorgesehen ist, sondern auch nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen verstößt.
- 309 Insbesondere ist die Tatsache, dass die Interessen der Mitgliedstaaten voneinander abweichen können und dass je nachdem, ob alle Mitgliedstaaten oder nur einige von ihnen an der Abstimmung im Rat teilnehmen, eine Sperrminorität im Sinne von Art. 16 Abs. 4 EUV bei dieser Abstimmung mehr oder weniger leicht zu erreichen ist, keineswegs eine Besonderheit des mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Verfahrens und lässt sich mit den von den Verfassern der Verträge gewählten Ansätzen voll und ganz vereinbaren. Entsprechend dem in Art. 2 EUV genannten Wert der Demokratie soll die genannte Bestimmung nämlich gewährleisten, dass bei den Beschlüssen des Rates sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Bevölkerung der Union hinreichend repräsentiert sind.
- 310 Nach alledem ist der achte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

F. Zum neunten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

1. Vorbringen der Parteien

- 311 Die Republik Polen macht mit Unterstützung Ungarns geltend, die Bestimmungen der angefochtenen Verordnung genügten nicht den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit, die sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergäben, da diese Verordnung die Anforderungen,

die die Mitgliedstaaten erfüllen müssten, um die ihnen bewilligten Mittel aus dem Unionshaushalt behalten zu können, nicht klar festlege und der Kommission und dem Rat ein zu weites Ermessen einräume.

- 312 Insoweit werfe erstens die Definition des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung Schwierigkeiten auf. Dieser Begriff sei prinzipiell keiner allgemeingültigen Definition zugänglich, da er eine nicht abschließende Zahl von Grundsätzen umfasse, deren Bedeutung sich je nach den eigenen Verfassungsmerkmalen oder Rechtstraditionen von einem Staat zum anderen unterscheiden könne. Zudem werde durch diese Definition die Bedeutung des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ als Wert der Union, der nur einer der in Art. 2 EUV genannten Werte sei, unzulässigerweise auf die übrigen in dieser Bestimmung genannten Werte ausgedehnt.
- 313 Zweitens genügten die in den Art. 3 und 4 der angefochtenen Verordnung genannten Kriterien für die Prüfung, ob die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachtet würden, nicht den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit, da die Anwendung dieser Grundsätze voraussetze, dass sie zuvor konkretisiert worden seien. Mangels allgemeingültiger Definition und angesichts der sehr begrenzten Zuständigkeiten der Union für ihre Konkretisierung hätten diese Grundsätze im Unionsrecht jedoch keinen konkreten Sachgehalt. Zwar hätten der Gerichtshof und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestimmte Aspekte des Wertes der Rechtsstaatlichkeit präzisiert, jedoch hätten sie bislang weder den Inhalt der anderen in Art. 2 EUV genannten Werte noch deren Verhältnis zum Grundsatz der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV geklärt.
- 314 Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 27. Februar 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32), zwar auf den in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit Bezug genommen, aber darauf hingewiesen, dass dieser Wert in Art. 19 EUV konkretisiert werde. Demnach müssten die in Art. 2 EUV genannten Werte, um anwendbar zu werden, in anderen Bestimmungen der Verträge konkretisiert werden. Da die neben der Rechtsstaatlichkeit genannten Werte, die durch die angefochtene Verordnung unzulässigerweise in den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ einbezogen würden, nicht klar definiert seien, sei es jedoch dem Gerichtshof überlassen, insbesondere die Begriffe „Pluralismus“, „Nichtdiskriminierung“, „Toleranz“, „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ zu präzisieren. Die verbindliche Auslegung dieser Begriffe durch den Gerichtshof bei der gerichtlichen Kontrolle von Beschlüssen, die nach der angefochtenen Verordnung ergangen seien, ginge somit über die der Union übertragenen Zuständigkeiten hinaus.
- 315 Da Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung zu unbestimmt seien, soweit dort Ausdrücke wie „das ordnungsgemäße Arbeiten“ der „Behörden“ bzw. „Instanzen“ oder „das ordnungsgemäße Funktionieren wirksamer und transparenter Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme“ verwendet würden, und da die in diesen Vorschriften enthaltenen Aufzählungen nicht abschließend seien, könnten die Kommission und der Rat diese Ausdrücke und Aufzählungen bei der Anwendung der angefochtenen Verordnung konkretisieren, was letztlich bedeute, dass die auf diese Weise konkretisierten Normen rückwirkend angewandt werden könnten.
- 316 Drittens gehörten zu den Informationsquellen, die die Kommission nach Art. 6 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung bei der Feststellung eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit heranziehen müsse, die „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ von Organen der Union sowie von anderen einschlägigen internationalen Organisationen und

anderen anerkannten Einrichtungen, obwohl diese Quellen nach dem Unionsrecht die Mitgliedstaaten nicht bänden. Die angefochtene Verordnung könne ihnen daher keine Bindungswirkung verleihen. Selbst in der beispielhaften Auflistung im 16. Erwägungsgrund dieser Verordnung würden die darin genannten „Beschlüsse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ nicht hinreichend präzisiert.

317 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

318 Mit dem neunten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, die angefochtene Verordnung verstoße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und räume der Kommission und dem Rat ein zu weites Ermessen ein, da erstens die Definition des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung, zweitens die in Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung genannten Kriterien und drittens die Informationsquellen, auf die die Kommission ihre Beurteilungen gemäß Art. 6 Abs. 3 der Verordnung stützen solle, zu unbestimmt seien.

319 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen haben können – klar und bestimmt sowie in ihrer Anwendung für den Einzelnen vorhersehbar sind. Insbesondere verlangt dieser Grundsatz, dass eine Regelung es den Betroffenen ermöglicht, den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen, und dass die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten eindeutig erkennen und sich darauf einstellen können (Urteil vom 29. April 2021, Banco de Portugal u. a., C-504/19, EU:C:2021:335, Rn. 51 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

320 Diese Erfordernisse sind jedoch weder dahin zu verstehen, dass sie den Unionsgesetzgeber darin hindern, im Rahmen einer von ihm erlassenen Norm einen abstrakten Rechtsbegriff zu verwenden, noch dahin, dass sie gebieten, dass in einer solchen abstrakten Norm die verschiedenen konkreten Fälle genannt werden, auf die sie angewandt werden kann, sofern der Gesetzgeber nicht alle diese Fälle im Voraus bestimmen kann (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Juli 2017, Marco Tronchetti Provera u. a., C-206/16, EU:C:2017:572, Rn. 39 und 40).

321 Folglich verletzt die Tatsache, dass ein Gesetzgebungsakt den Behörden, die mit seiner Durchführung betraut sind, ein Ermessen verleiht, als solche nicht das Erfordernis der Vorhersehbarkeit, sofern der Umfang dieses Ermessens und die Modalitäten seiner Ausübung im Hinblick auf das in Rede stehende legitime Ziel hinreichend deutlich festgelegt sind, um angemessenen Schutz vor Willkür zu bieten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Juni 2010, Lafarge/Kommission, C-413/08 P, EU:C:2010:346, Rn. 94, sowie vom 18. Juli 2013, Schindler Holding u. a./Kommission, C-501/11 P, EU:C:2013:522, Rn. 57).

322 Anhand dieser Erwägungen ist als Erstes das Vorbringen zu prüfen, dass der in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung definierte Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ ungenau und zu weit gefasst sei.

- 323 Hierzu ist erstens festzustellen, dass diese Bestimmung nicht darauf abzielt, diesen Begriff abschließend zu definieren, sondern sich darauf beschränkt, allein für die Zwecke dieser Verordnung mehrere Grundsätze zu nennen, die von diesem Begriff erfasst und nach Auffassung des Unionsgesetzgebers im Hinblick auf den Zweck dieser Verordnung, nämlich den Schutz des Unionshaushalts, besonders relevant sind.
- 324 Zweitens gehen die in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung genannten Grundsätze entgegen dem, was die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend macht, nicht über die Grenzen des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ hinaus. Insbesondere wird der Schutz der Grundrechte nur zur Veranschaulichung der Erfordernisse des Grundsatzes des wirksamen Rechtsschutzes angeführt, der auch in Art. 19 EUV garantiert wird und bezüglich dessen die Republik Polen selbst anerkennt, dass er Teil dieses Begriffs ist. Gleiches gilt für die Erwähnung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit. Zwar werden in Art. 2 EUV die Rechtsstaatlichkeit als den Mitgliedstaaten gemeinsamer Wert sowie die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung separat genannt, doch ist nicht vorstellbar, dass ein Mitgliedstaat, dessen Gesellschaft sich durch Diskriminierung auszeichnet, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit im Sinne dieses gemeinsamen Wertes gewährleistet.
- 325 Diese Feststellung wird dadurch bestätigt, dass die Venedig-Kommission in ihrer im 16. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung erwähnten Studie Nr. 711/2013 vom 18. März 2016, in der eine „Liste von Kriterien für Rechtsstaatlichkeit“ aufgestellt wurde, u. a. ausgeführt hat, dass der Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ ein System verlange, in dem die Rechtslage klar bestimmt und vorhersehbar sei und jede Person das Recht habe, von den Entscheidungsträgern würdig, gleichberechtigt und rational im Einklang mit dem geltenden Recht behandelt zu werden und deren Entscheidungen in fairen Verfahren vor unabhängigen und unparteiischen Gerichten anfechten zu können. Genau diese Merkmale finden sich in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung wieder.
- 326 Drittens ist in Anbetracht der Ausführungen in den Rn. 289 bis 293 des vorliegenden Urteils das von Ungarn unterstützte Vorbringen der Republik Polen, dass die in Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Verordnung genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Unionsrecht keinen konkreten Sachgehalt hätten, als jeder Grundlage entbehrend zurückzuweisen.
- 327 Was viertens den Zusammenhang zwischen diesen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und dem in Art. 4 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten betrifft, so genügt es, auf die Rn. 282 bis 286 des vorliegenden Urteils zu verweisen.
- 328 Was fünftens das Vorbringen anbelangt, dass die in Art. 2 EUV genannten Werte, um anwendbar zu werden, in anderen Bestimmungen der Verträge konkretisiert werden müssten, so ist zum einen in den Rn. 192 bis 199 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass die Verträge zahlreiche, oftmals durch verschiedene Sekundärrechtsakte konkretisierte Bestimmungen enthalten, die den Unionsorganen die Befugnis verleihen, in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die in Art. 2 EUV genannten Werte zu prüfen, festzustellen und gegebenenfalls zu ahnden. Zum anderen ist in den Rn. 112 bis 189 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV eine Rechtsgrundlage darstellt, die es dem Unionsgesetzgeber erlaubt, Vorschriften über die Feststellung von Verstößen gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit und über die Rechtsfolgen dieser Verstöße zu erlassen, um den Haushalt und die finanziellen Interessen der Union zu schützen, soweit solche Verstöße diesen Haushalt und diese Interessen beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

- 329 Sechstens würde der Gerichtshof, wenn er im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen einen nach der angefochtenen Verordnung ergangenen Beschluss die in Art. 2 EUV enthaltenen Begriffe „Pluralismus“, „Nichtdiskriminierung“, „Toleranz“, „Gerechtigkeit“ oder „Solidarität“ auszulegen haben sollte, entgegen dem von Ungarn unterstützten Vorbringen der Republik Polen lediglich die Zuständigkeiten ausüben, die ihm durch die Verträge, insbesondere durch Art. 263 AEUV, übertragen worden sind.
- 330 Was die als Zweites zu prüfende Rüge des Mangels an Bestimmtheit der in Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung verwendeten Kriterien anbelangt, so ergibt sich erstens aus Rn. 155 des vorliegenden Urteils, dass dieser Art. 3 den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt, sondern sich darauf beschränkt, Fälle anzuführen, die ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein können. Insoweit soll die Anwendung der Verordnung erleichtert werden, indem die diesen Grundsätzen innewohnenden Anforderungen veranschaulicht werden.
- 331 Was zweitens die vermeintlich ungenauen Begriffe in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung betrifft, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Behörde“ in den Rn. 175 und 176 des vorliegenden Urteils untersucht worden ist und dass der Begriff „Instanzen“ nur die „Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen“ umfasst.
- 332 Ferner ist in Bezug auf die „ordnungsgemäße Arbeit“ der Behörden, einschließlich Strafverfolgungsbehörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen, der Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen, sowie der Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen, die in Art. 3 Buchst. b und Art. 4 Abs. 2 Buchst. a bis c der angefochtenen Verordnung genannt werden, festzustellen, dass aus den Erwägungsgründen 8 und 9 dieser Verordnung hervorgeht, dass sich dieser Ausdruck auf die Fähigkeit dieser Behörden bezieht, ihre Aufgaben, die für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind, korrekt, wirksam und effizient zu erfüllen.
- 333 Schließlich verweist der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der angefochtenen Verordnung verwendete Ausdruck „wirksame und transparente Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme“ auf den Begriff „Finanzverwaltung“, der seinerseits dem Begriff „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ zuzuordnen ist, der in den Verträgen selbst, insbesondere in Art. 310 Abs. 5 und Art. 317 Abs. 1 AEUV, verwendet wird und in Art. 2 Nr. 59 der Haushaltsordnung als „Vollzug des Haushaltsplans im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit“ definiert wird. Der Ausdruck „[finanzielle] Rechenschaft“ spiegelt insbesondere die im fraglichen Art. 4 Abs. 2 Buchst. b genannten Pflichten zur Finanzkontrolle, zur Überwachung und zur Rechnungsprüfung wider, während der Ausdruck „wirksame und transparente ... Systeme“ bedeutet, dass ein geordnetes Regelwerk aufzustellen ist, das die Finanzverwaltung und die finanzielle Rechenschaft auf wirksame und transparente Weise gewährleistet.
- 334 Drittens ist das Vorbringen, die in Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung enthaltene Aufzählung von Umständen und Verhaltensweisen sei nicht abschließend, in den Rn. 171 bis 177 des vorliegenden Urteils zurückgewiesen worden, und in Bezug auf die in Art. 3 dieser Verordnung angeführten Fälle, die ein Hinweis auf Verstöße sein können, ist in Rn. 171 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass eine besondere Definition des Begriffs „Verstoß“ für die Zwecke eines Mechanismus der horizontalen Konditionalität wie des mit dieser Verordnung eingeführten keineswegs notwendig ist.

- 335 Was viertens das Ermessen anbelangt, das der Kommission und dem Rat durch diese Bestimmungen eingeräumt wird, ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die von der Republik Polen, unterstützt durch Ungarn, beanstandeten Ausdrücke als solche den in den Rn. 319 bis 321 des vorliegenden Urteils genannten Erfordernissen des Grundsatzes der Rechtssicherheit genügen. Überdies müssen diese Organe, um die Annahme geeigneter Maßnahmen im Sinne der angefochtenen Verordnung zu rechtfertigen, das Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen, die zuletzt in den Rn. 286 und 288 des vorliegenden Urteils dargelegt worden sind, konkret belegen.
- 336 Soweit als Drittes vorgebracht wird, Art. 6 Abs. 3 und 8 der angefochtenen Verordnung lege die Informationsquellen, auf die sich die Kommission stützen könne, nicht hinreichend genau fest, zumal einige der genannten Quellen für die Mitgliedstaaten unverbindlich seien und durch die Verordnung nicht für verbindlich erklärt werden könnten, so ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach dieser Vorschrift bei der Prüfung, ob die in Art. 4 dieser Verordnung festgelegten Voraussetzungen erfüllt und die zu verhängenden Maßnahmen verhältnismäßig sind, sachdienliche Informationen aus verfügbaren Quellen, einschließlich Beschlüssen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von Organen der Union sowie von anderen einschlägigen internationalen Organisationen und anderen anerkannten Einrichtungen, berücksichtigt.
- 337 Insoweit ist es nach Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung Sache der Kommission, nachzuweisen, dass die in Art. 4 dieser Verordnung genannten Voraussetzungen erfüllt sind.
- 338 Außerdem ist die Kommission nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung verpflichtet, in einer schriftlichen Mitteilung an den betreffenden Mitgliedstaat die Tatsachen und die spezifischen Gründe darzulegen, auf denen ihre Feststellungen beruhen, denen zufolge hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.
- 339 Daraus folgt, dass die Kommission verpflichtet ist, den Sachverhalt nach Maßgabe der in Art. 4 der angefochtenen Verordnung festgelegten Voraussetzungen sorgfältig zu würdigen. Gleiches gilt gemäß Art. 6 Abs. 7 bis 9 dieser Verordnung in Bezug auf das in Art. 5 Abs. 3 der Verordnung aufgestellte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen.
- 340 In den Erwägungsgründen 16 und 26 der angefochtenen Verordnung heißt es im Übrigen, dass die Kommission eine gründliche qualitative Bewertung vorzunehmen hat, die objektiv, unparteiisch und fair sein, im Einklang mit den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen stehen sowie auf der Grundlage eines unparteilichen und evidenzbasierten Ansatzes durchgeführt werden muss.
- 341 Daraus folgt, dass sich die Kommission vergewissern muss, dass die von ihr herangezogenen Informationen relevant und ihre Quellen zuverlässig sind, wobei sie der Kontrolle der Unionsgerichte unterliegt. Insbesondere verleihen die fraglichen Bestimmungen weder den in ihnen genannten noch den im 16. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung angeführten Informationsquellen einen spezifischen oder absoluten Beweiswert und schreiben ihnen auch keine bestimmten Rechtswirkungen zu, so dass sie die Kommission nicht von ihrer Pflicht entbinden, eine sorgfältige Sachverhaltsprüfung vorzunehmen, die den in der vorstehenden Randnummer genannten Anforderungen voll und ganz genügt.
- 342 Insoweit wird im 16. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung erläutert, dass die sachdienlichen Informationen aus verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen namentlich Folgendes umfassen: die Urteile des Gerichtshofs, die Berichte des Rechnungshofs,

den Jahresbericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit und das jährliche EU-Justizbarometer der Kommission, die Berichte des OLAF, der EUSTA und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte sowie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen und Netze, einschließlich der Einrichtungen des Europarats wie der GRECO und der Venedig-Kommission – insbesondere deren Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law Checklist“) – und der Europäischen Netze der obersten Gerichtshöfe und der Räte für das Justizwesen.

- 343 Die Kommission bleibt somit für die von ihr verwendeten Informationen und für die Zuverlässigkeit ihrer Quellen verantwortlich. Im Übrigen hat der betroffene Mitgliedstaat die Möglichkeit, im Lauf des in Art. 6 Abs. 1 bis 9 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Verfahrens zu den Informationen Stellung zu nehmen, die die Kommission zu verwenden beabsichtigt, um die Annahme geeigneter Maßnahmen vorzuschlagen. Er kann folglich den Beweiswert jedes einzelnen der herangezogenen Beweismittel in Frage stellen, und die Richtigkeit der Würdigungen der Kommission kann jedenfalls im Rahmen einer Klage gegen einen nach der angefochtenen Verordnung ergangenen Beschluss des Rates der unionsgerichtlichen Kontrolle unterliegen.
- 344 Insbesondere muss die Kommission dem betroffenen Mitgliedstaat ab der Einleitung des Verfahrens nach Art. 6 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung und in regelmäßigen Abständen während dieses Verfahrens die sachdienlichen Informationen aus verfügbaren Quellen, auf die sie den dem Rat zu unterbreitenden Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss über geeignete Maßnahmen zu stützen beabsichtigt, genau mitteilen. Im Übrigen wird den Empfehlungen, die die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 3 und 8 dieser Verordnung berücksichtigen kann, entgegen dem von Ungarn unterstützten Vorbringen der Republik Polen keinerlei Bindungswirkung zugesprochen.
- 345 Nach alledem ist der neunte Klagegrund als unbegründet zurückzuweisen.

G. Zum zehnten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

1. Vorbringen der Parteien

- 346 Die Republik Polen macht mit Unterstützung Ungarns geltend, der Unionsgesetzgeber habe mit dem durch die angefochtene Verordnung eingeführten Konditionalitätsmechanismus gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, da es bereits andere unionsrechtliche Vorschriften zum Schutz des Unionshaushalts gebe. Nach Art. 6 Abs. 1 dieser Verordnung wende die Kommission diesen Mechanismus an, es sei denn, sie sei der Auffassung, dass andere in der Gesetzgebung der Union festgelegte Verfahren es ihr ermöglichen würden, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen. Ferner heiße es im 17. Erwägungsgrund der Verordnung, dass die Finanzgesetzgebung der Union bereits verschiedene Möglichkeiten zum Schutz des Haushalts der Union vorsehe. Indessen habe der Unionsgesetzgeber weder dargelegt, weshalb diese Möglichkeiten ineffizient seien, noch, auf welche Weise die angefochtene Verordnung vermeintliche Regelungslücken schließe.
- 347 Insbesondere sei nicht klar ersichtlich, weshalb der Schutz des Unionshaushalts von der Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit abhängig gemacht und nicht unmittelbar mit der Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Verbindung gebracht worden sei. Die Wirtschaftlichkeit der

Haushaltsführung sei bereits in Art. 2 Nr. 59 der Haushaltsordnung definiert, werde in Kapitel 7 der Haushaltsordnung näher geregelt und in deren Art. 56 Abs. 2 zur Pflicht der Mitgliedstaaten erklärt. Der Unionsgesetzgeber hätte somit in der Haushaltsordnung bestimmen können, welche Pflichten die Mitgliedstaaten erfüllen müssten, um den Grundsatz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts einzuhalten.

- 348 Dem in der angefochtenen Verordnung verfolgten Ansatz liege offenbar der Wille des Parlaments, des Rates und der Kommission zugrunde, die in den Verträgen enthaltenen Beschränkungen ihrer Zuständigkeit für die Prüfung, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachteten, zu umgehen. Mit dem Erlass dieser Verordnung habe der Unionsgesetzgeber dem Rat und der Kommission ein unbeschränktes Recht eingeräumt, die Beachtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit aus politischer Sicht zu prüfen und jeden festgestellten Verstoß gegen diese Grundsätze pauschal mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts in Verbindung zu bringen.
- 349 Indem der Unionsgesetzgeber es unterlassen habe, den Mehrwert des mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Mechanismus und dessen Beziehung zu den sonstigen Bestimmungen zum Schutz des Unionshaushalts darzulegen, habe er gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.
- 350 Wenn Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit nach politischen Kriterien und ohne konkrete Regeln festgestellt würden, verhindere dies im Übrigen die Erfüllung des in Art. 5 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Erfordernisses, wonach die nach dieser Verordnung getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig sein müssten. Gleiches gelte für die Prüfung von Art, Dauer, Schwere und Umfang der Verstöße. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei daher unmöglich einzuhalten, was umso schwerer wiege, als die gemäß Art. 3 und Art. 4 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung zu verfolgenden Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wesensgemäß systematisch seien. In der Praxis sei nämlich schwer vorstellbar, dass die „ordnungsgemäße Arbeit der Behörden“ allein für Ausgaben im Rahmen eines bestimmten Fonds oder Programms relevant sei. Die Tatsache, dass die festgestellten Verstöße systematischer Natur seien und jegliches Kriterium für Auswahl und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen fehle, gebe der Kommission und dem Rat die Möglichkeit, ohne Weiteres den Erlass weitreichender Maßnahmen mit gravierenden finanziellen Konsequenzen zu rechtfertigen.
- 351 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission, treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 352 Mit dem zehnten Klagegrund macht die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns geltend, die angefochtene Verordnung verstoße aus folgenden Gründen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Erstens habe der Unionsgesetzgeber im Hinblick auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, den Unionshaushalt zu schützen, die Erforderlichkeit des Erlasses dieser Verordnung nicht dargelegt; zweitens lasse der Erlass der Verordnung den Willen des Unionsgesetzgebers erkennen, die durch die Verträge gesetzten Grenzen der Zuständigkeit der

Unionsorgane für die Prüfung, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachteten, zu umgehen; drittens seien insbesondere die in Art. 3, Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 3 der Verordnung genannten Kriterien zu ungenau.

- 353 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat, C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 206 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 354 Was erstens die Zweckmäßigkeit des Erlasses der angefochtenen Verordnung betrifft, so hat der Gerichtshof dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen zugebilligt, das sich nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der Bestimmungen bezieht, die in Bereichen, in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss, zu erlassen sind, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten. Es geht somit nicht darum, ob eine in einem solchen Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war; sie ist vielmehr nur dann rechtswidrig, wenn sie gemessen an dem Ziel, das die zuständigen Organe zu verfolgen beabsichtigen, offensichtlich ungeeignet ist (Urteile vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 77 und 78, sowie vom 8. Dezember 2020, Polen/Parlament und Rat, C-626/18, EU:C:2020:1000, Rn. 95 und 97).
- 355 Im vorliegenden Fall ist, wie die Republik Polen in ihrem Vorbringen zum vierten und zum elften Klagegrund selbst ausgeführt hat, in der Begründung des Vorschlags, der zur angefochtenen Verordnung geführt hat, darauf hingewiesen worden, dass „[e]inige Ereignisse ... unlängst generelle Mängel in der innerstaatlichen Gewaltenteilung aufgedeckt und gezeigt [haben], dass die mangelnde Achtung der Rechtsstaatlichkeit Anlass zu ernster Sorge geben und die gesamte Europäische Union berühren kann“, u. a. „Organe wie das Europäische Parlament“.
- 356 Außerdem geht insbesondere aus den Erwägungsgründen 7, 8 und 17 der angefochtenen Verordnung hervor, dass der Unionsgesetzgeber der Auffassung war, es könne Situationen geben, die sich aus Verstößen gegen die in Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung genannten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergäben und die mit den bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts oder der finanziellen Interessen der Union nicht angemessen erfasst werden könnten.
- 357 Die Republik Polen hat nichts vorgetragen, was belegen könnte, dass der Unionsgesetzgeber das ihm insoweit zustehende weite Ermessen überschritten hätte, als er es für erforderlich hielt, Beeinträchtigungen oder ernsthaft drohende Beeinträchtigungen dieser wirtschaftlichen Haushaltsführung oder des Schutzes dieser finanziellen Interessen, die sich aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben können, mittels der angefochtenen Verordnung abzumildern.

- 358 Zweitens ist hinsichtlich der gerügten Umgehung der Zuständigkeiten der Unionsorgane für die Prüfung, ob die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit beachten, festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber dem Rat und der Kommission keineswegs ein unbeschränktes Recht eingeräumt hat, nach Maßgabe politischer Erwägungen die Beachtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu prüfen oder jeden festgestellten Verstoß gegen diese Grundsätze pauschal mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Führung des Unionshaushalts in Verbindung zu bringen. Vielmehr hat der Unionsgesetzgeber die Einleitung des Verfahrens von sämtlichen in Rn. 288 des vorliegenden Urteils dargelegten Kriterien abhängig gemacht, die, wie in den Rn. 112 bis 189 und 200 bis 203 des vorliegenden Urteils festgestellt, gewährleisten, dass die Beurteilungen dieser Organe in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen und nicht politischer, sondern rechtlicher Natur sind.
- 359 Was drittens die gerügte Unbestimmtheit der insbesondere in Art. 5 Abs. 3 der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Kriterien anbelangt, die für Auswahl und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen maßgeblich sind, so ist in den Rn. 301 bis 303 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass diese Kriterien hinreichend genau sind und dass insbesondere aus den Sätzen 1 bis 3 des fraglichen Absatzes hervorgeht, dass die Maßnahmen strikt im Verhältnis zur Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf den Unionshaushalt oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union stehen müssen.
- 360 Im ersten Satz dieser Bestimmung heißt es nämlich, dass die getroffenen Maßnahmen „verhältnismäßig“ sein müssen, im zweiten Satz, dass sie „unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen“ der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder auf die finanziellen Interessen der Union festgelegt werden, und im dritten Satz, dass der Art, der Dauer, der Schwere und dem Umfang der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit „gebührend Rechnung getragen“ wird.
- 361 Wie Generalanwalt Campos Sánchez-Bordona in den Nrn. 177 und 178 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Ungarn/Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2021:974) ausgeführt hat, ergibt sich aus der Reihenfolge dieser Sätze sowie aus den darin verwendeten Formulierungen, dass die Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen maßgebend durch das Kriterium der „Auswirkungen“ der Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder die finanziellen Interessen der Union gewährleistet wird. Was die Kriterien der Art, der Dauer, der Schwere und des Umfangs dieser Verstöße anbelangt, so kann ihnen nur „gebührend Rechnung getragen“ werden, um das Ausmaß dieser Auswirkungen zu bestimmen, das in Abhängigkeit von den Merkmalen der festgestellten Verstöße, wie sie durch die Anwendung dieser Kriterien zutage treten, variieren kann.
- 362 Soweit die Republik Polen mit Unterstützung Ungarns schließlich geltend macht, dass festgestellte Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ihrem Wesen nach systematisch sein könnten, so dass sie auch andere Bereiche berührten als diejenigen, die für die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder für den Schutz der finanziellen Interessen der Union relevant seien, so ist in den Rn. 267 bis 270 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass in dem Fall, dass ein solcher Verstoß auch die wirtschaftliche Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht, der Union nicht zum Vorwurf gemacht werden kann, dass sie die zum Schutz dieser wirtschaftlichen Haushaltsführung oder dieser finanziellen Interessen erforderlichen Mittel anwendet.

363 Nach alledem ist der zehnte Klagegrund zurückzuweisen und folglich die Klage insgesamt abzuweisen.

VI. Kosten

364 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

365 Da das Parlament und der Rat beantragt haben, der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist zu entscheiden, dass sie die Kosten trägt.

366 Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Kommission als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Plenum) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Republik Polen trägt neben ihren eigenen Kosten die Kosten des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union.

3. Das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften