

Rechtsstaatlichkeit

Gabriel N. Toggenburg*

Im Laufe des letzten Jahrzehnts hat sich die Rechtsstaatlichkeit zunehmend in das Zentrum des europäischen Integrationsprozesses geschoben. Bereits im Wahlkampf im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 war das Thema präsent und der Europäische Rat hat in seiner am 21. Juni 2019 angenommenen Strategischen Agenda bekräftigt, Fragen der Rechtsstaatlichkeit höhere Priorität einzuräumen. Spätestens mit der im April 2019 vorgestellten Kommissionsmitteilung zur Rechtsstaatlichkeit und dem Mitte Juli 2019 präsentierten „Konzept für das weitere Vorgehen“ wurde klar, dass sich hier ein neuer Politikbereich aufmacht, der regelmäßige Berichterstattung benötigt.¹

Trotz aller politischer Aufmerksamkeit für das Thema scheint sich die EU als Ganzes nach wie vor im Unklaren darüber zu sein, wie einer drohenden Erosion rechtsstaatlicher Strukturen zu begegnen ist. Seit 2017 beziehungsweise 2018 sind Verfahren nach Art. 7 EUV gegen zwei Mitgliedstaaten – Polen und Ungarn – anhängig, ohne dass absehbar ist, wohin diese Verfahren führen sollen. Verfahren gegen andere Staaten wie Malta sind nicht auszuschließen.² Offen blieb auch, ob und auf welche Weise EU-Gelder aus dem neuen Wiederaufbaufonds oder dem regulären EU-Budget ernsthaft und direkt an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze gebunden werden. Kurzum: Während sich „oben“ auf EU-Ebene im letzten Jahr keine eindeutigen Lösungsansätze ergeben haben, gingen die problematischen Entwicklungen „unten“ auf nationaler Ebene mancherorts unvermindert weiter.

Die Entwicklungen im Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament hat bereits am 25. Oktober 2016 und dann wieder am 14. November 2018 einen umfassenden EU-Mechanismus zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte eingefordert und dazu auch eine inter-institutionelle Vereinbarung vorgeschlagen. Die Reaktion des Rates und der Europäischen Kommission blieb allerdings verhalten, sodass bislang alle drei Institutionen ihr eigenes Süppchen kochen, wenn es zur Frage kommt, wie eine strukturelle Antwort der EU auf zukünftige Rechtsstaatskrisen auszufallen hat. Ein neuer Anlauf wurde Ende 2019 unternommen, indem mit dem Abgeordneten Michal Šimečka (Fraktion Renew Europe) ein

* Alles hier Gesagte spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider und kann in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

1 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte, 3. April 2019, COM(2019) 163 final; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Ein Konzept für das weitere Vorgehen, 17. Juli 2019, COM(2019) 343 final.

2 Im Dezember 2019 erwähnte die Kommissarin für Werte und Transparenz Věra Jourová, dass eine Nichtumsetzung der von der Venedig-Kommission empfohlenen Justizreformen ein Art.-7-Verfahren nach sich ziehen könnte. Siehe dazu auch Europäisches Parlament: Entschließung vom 18. Dezember 2019 zur Rechtsstaatlichkeit in Malta nach den jüngsten Enthüllungen im Zusammenhang mit der Ermordung von Daphne Caruana Galizia (2019/2954(RSP)).

neuer Berichterstatter zu diesem Thema ernannt wurde. Šimečka forderte zum Handeln auf und gab zu bedenken, dass nach Ende der akuten Phase der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise noch weniger Interesse bestehen werde, die Prozesse demokratischen Abbaus innerhalb der EU-Mitgliedstaaten anzugehen.³ Der erste Entwurf des Parlamentsberichts wurde Anfang Juli 2020 vorgestellt.⁴ Stoßrichtung des Dokumentes ist es, die existierenden EU-Prozesse und Instrumente zu bündeln und die Bemühungen der Institutionen über eine interinstitutionelle Vereinbarung⁵ zusammenzuführen. Der Text enthält auch den Entwurf einer solchen Vereinbarung. Er sieht unter anderen vor, dass die Vereinbarung den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Bulgarien und Rumänien ersetzen solle, was wohl bereits zwei mittelosteuropäische Länder diesem Vorschlag gegenüber freundlich stimmen könnte. Der Entwurf sieht weiter vor, dass der Überwachungszyklus in drei Phasen gegliedert ist und dass die drei EU-Institutionen über eine „ständige interinstitutionelle Arbeitsgruppe zu den Werten der Union“ verzahnt werden. Die Arbeitsgruppe soll die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zur Teilnahme an ihren Sitzungen einladen und auch andere unabhängige Experten regelmäßig konsultieren. Weggefallen ist somit das früher vom Europäischen Parlament geforderte und wohl etwas überladene Konzept eines Expertengremiums, welches selbst die Bewertung des mitgliedstaatlichen Abschneidens vorgenommen hätte. Nun scheint diese Aufgabe – richtigerweise – bei der Europäischen Kommission zu verbleiben, was auch die Chancen deutlich steigern dürfte, dass sich die drei Institutionen tatsächlich auf eine strukturierte Zusammenarbeit einigen.

Was die gegenwärtig anhängigen Artikel-7-Verfahren gegen Ungarn und Polen betrifft, so zeigte sich das Europäische Parlament kritisch. Zu den bislang drei Anhörungen Polens und zwei Anhörungen Ungarns im Rahmen des Rates Allgemeine Angelegenheiten stellt das Parlament fest, dass diese weder regelmäßig, noch strukturiert noch offen durchgeführt werden.⁶ Es forderte erstens, dass die betroffenen Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit mit den anderen Staaten sowie mit der EU angehalten werden müssten. Zweitens sollte der Rat nach den Anhörungen im Rat konkrete Empfehlungen an die betroffenen Mitgliedstaaten richten. Drittens sollten die Anhörungen auch auf neue Entwicklungen eingehen und viertens das Parlament nicht nur zu einem informellen Dialog eingeladen werden (so die Initiative der finnischen Ratspräsidentschaft), sondern zu einer förmlichen Tagung des Rates.⁷

Insgesamt stellt das Europäische Parlament fest, dass „die Anhörungen noch zu keinen nennenswerten Fortschritten der beiden betreffenden Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte geführt haben“, sondern vielmehr „sich die Lage sowohl in Polen als auch in

3 Michal Šimečka: Inability to solve the EU's rule of law crisis will lead to disintegration, in: Euronews, 16.3.2020.

4 Europäisches Parlament: Bericht über die Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (2020/2072(INL)), 29. September 2020, A9-0170/2020.

5 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326, 26. Oktober 2012, S. 175.

6 Europäisches Parlament: Entschließung vom 16. Januar 2020 zu den laufenden Anhörungen gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV zu Polen und Ungarn (2020/2513(RSP)).

7 Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die „Twitter-Affäre“: Der ungarische Regierungssprecher Zoltan Kovács kommentierte direkt aus der vertraulichen Ratssitzung auf Twitter die Positionen anderer EU-Länder und nannte die Anhörung ein „Soros-Orchester“; vgl. Thomas Gutschker: Kovács' Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2019.

Ungarn seit der Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV verschlechtert hat“.⁷

Schließlich hat der Ausschuss für Bürgerrechte im Europäischen Parlament (LIBE) das Mandat der seit Juni 2018 bestehenden Monitoringgruppe für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group, DRFMG) im September 2019 überarbeitet. Der Gruppe gehören 14 Mitglieder an, zwei Personen pro politischer Fraktion. In das Mandat der Gruppe fallen auch Korruptionsangelegenheiten. Die Vorsitzende ist Sophie In't Veld (Renew Europe).

Die Entwicklungen im Rat der Europäischen Union

Seit 2014 führt der Rat für Allgemeine Angelegenheiten jährlich einen Rechtsstaatsdialog durch. Ende 2016 verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf, diesen Dialog 2019 einer Evaluierung zu unterwerfen. Diese fand unter der finnischen Ratspräsidentschaft statt. Die Ergebnisse sind in einem Dokument festgehalten, welches in einigen wenigen Punkten nicht auf das Einverständnis von Ungarn und Polen traf. Dies führte dazu, dass es am 9. November 2019 als Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft und nicht als Ratschlussfolgerungen angenommen wurde. Die Schlussfolgerungen halten fest, dass der Rechtsstaatsdialog erstens sinnvoll sei und in einer Art und Weise weiterentwickelt werden sollte, welche die Koordinierung mit anderen Mechanismen garantiert. Zweitens sollte er stärker, ergebnisorientierter und besser strukturiert werden und ein follow-up ermöglichen. Drittens sollte der Rechtsstaatsdialog umfassend, genuin und interaktiv sein sowie viertens positive wie auch negative Elemente ansprechen. Fünftens könnte er in Zukunft auf der Grundlage der jährlichen Rechtsstaatsberichte der Europäischen Kommission geführt werden (dem Vernehmen nach war dies der umstrittenste Punkt). Sechstens sollte er in Zukunft interaktiver ausgestaltet sein und könnte durch Seminare mit relevanten Akteuren vorbereitet werden. Siebtens könnte der Dialog soweit nötig und angemessen durch Anschlussdiskussionen im Rat – eventuell auch in anderen Ratsformationen – ergänzt und achtens Ende 2023 wieder einer Evaluierung unterzogen werden.⁹

Die Entwicklungen in der Europäischen Kommission

Wie bereits hier eingehend beleuchtet, hat die Europäische Kommission im Juli 2019 ein „Konzept für das weitere Vorgehen“ präsentiert.⁹ In Folge konzeptionalisierte die Kommission ihren neuen Überwachungsmechanismus. Ein jährlicher Rechtsstaatsbericht wird die Grundlage für den „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ bilden. Die erste Ausgabe soll im September 2020 vorgestellt werden. Dieses Bündel an Länderberichten soll für einen vertieften Dialog sorgen und für Fragen der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten sensibilisieren. Die Berichte werden unter anderem auf den Ergebnissen von Fragebögen fußen, welche die Europäische Kommission an die Mitgliedstaaten versandt hat, sowie auch auf den Erkenntnissen der Staatenbesuche, welche die Europäische Kommission (bedingt durch die Covid-19-Pandemie nur virtuell) durchgeführt hat. Aller Voraussicht nach decken die Berichte über die Mitgliedstaaten insbesondere erstens den Zustand der Justizsysteme, zweitens Anti-Korruptionsmaßnahmen, drittens

7 Europäisches Parlament: Entschließung zu Polen und Ungarn, 2020.

9 Finnische Ratspräsidentschaft: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Bewertung des jährlichen Rechtsstaatsdialoges, 19. November 2019, Dok 14173/19.

9 Vgl. Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.); Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 261-266.

Freiheit und Pluralismus in der Medienwelt sowie viertens institutionelle Fragen und Gewaltentrennung ab.

Die Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH

In einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen stellte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) am 24. Juni 2019 fest, dass die Ausgestaltung der Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Obersten Gerichts gegen EU-Recht verstieß. Gleiches gilt für die neue Befugnis des Präsidenten der Republik, den aktiven Dienst der Richter dieses Gerichts über das neu festgelegte Ruhestandsalter hinaus nach freiem Ermessen zu verlängern.¹⁰

Am 5. November 2019 verurteilte der EuGH Polen im Rahmen eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens und erklärte unter anderem das Gesetz über den Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit als europarechtswidrig. Insbesondere die Ermächtigung des polnischen Justizministers, die Fortsetzung der Amtstätigkeit von Richtern zu genehmigen oder nicht zu genehmigen, wurde bemängelt.¹¹

Am 19. November 2019 stellte der EuGH in einem von einem polnischen Gericht vorgelegten Vorabentscheidungsverfahren fest, dass es Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) und die EU-Gleichbehandlungsgesetzgebung gebieten, dass Angelegenheiten von EU-rechtlicher Relevanz nur von unabhängigen und unparteiischen Gerichten behandelt werden dürfen.¹² Solche Gerichte dürfen bei den Rechtsunterworfenen keine „berechtigte Zweifel an der Unempfänglichkeit [...] für äußere Faktoren, insbesondere für unmittelbare oder mittelbare Einflussnahmen durch die Legislative und die Exekutive, und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen“ aufkommen lassen.

Am 18. Juni 2020 stellte der EuGH fest, dass Ungarn mit seinem Gesetz über die Transparenz von aus dem Ausland unterstützten Nichtregierungsorganisationen EU-Verträge und die Grundrechtecharta verletzt hat, indem diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen für ausländische Spenden an Organisationen der Zivilgesellschaft eingeführt wurden.¹³

Weitere rechtsstaatsrelevante Verfahren sind anhängig. Vermehrt gewährt der EuGH vorläufigen Rechtsschutz, wie der Beschluss vom 8. April 2020 zum neuen polnischen Disziplinarrecht für Richter zeigt.¹⁵

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

10 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 24. Juni 2019 – Rechtssache C-619/18, Europäische Kommission gegen Republik Polen.

11 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 5. November 2019 – Rechtssache C-192/18, Europäische Kommission gegen Republik Polen.

12 Vgl. die verbundenen Rechtssachen C-585/18, C-624/18, C-625/18: Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 19. November 2019 – Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, Vorrang des Unionsrechts.

13 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 18. Juni 2020 – Rechtssache C-78/18, Vertragsverletzung.

15 Gerichtshof der Europäischen Union: Beschluss des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 8. April 2020 – Rechtssache C-791/19 R, Vorläufiger Rechtsschutz.