

Rechtsstaatlichkeit

Gabriel N. Toggenburg

Auch im vergangenen Jahr gab es Bemühungen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu stärken, ohne dass dies zu wesentlichen Verbesserungen insbesondere in den beiden von Verfahren nach Art. 7 EUV betroffenen Staaten (Polen und Ungarn) geführt hätte. Eine wesentliche Entwicklung war hingegen die Annahme der Verordnung über eine „allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“.¹

Die neue Verordnung stellt klar, worum es bei „Rechtsstaatlichkeit“ geht: Rechtmäßigkeit, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, effizienter Rechtsschutz, unabhängige und unparteiische Gerichte, Gleichheit vor dem Gesetz. Die Rechtsstaatlichkeit ist im Zusammenhang mit der Verordnung so zu verstehen, „dass auch die anderen in Artikel 2 EUV verankerten Werte und Grundsätze der Union berücksichtigt werden“. Ergo: auch der Grundrechtsschutz und die Demokratie spielen eine Rolle.

Allerdings kann der neue Mechanismus nur dann aktiviert werden, wenn in einem Mitgliedstaat Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit den Haushalt der Union oder ihre finanziellen Interessen „hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“. In diesem Fall kann die Kommission dem Rat „alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz des Haushalts“ vorschlagen. Solche Maßnahmen – etwa die Aussetzung von EU-Geldern – erfolgen durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen eines Monats nach Eingang des Kommissionsvorschlags. Das Instrument gilt vielen als erfolgversprechendes Druckmittel, das wesentlich mehr Anreiz zur Rückkehr in die Rechtsstaatsfamilie schaffen kann als das eher aussichtslose Artikel-7-Verfahren.

Europäischer Rat: schwierige Verhandlungen zur neuen Konditionalitätsregelung

Die neue Konditionalitätsregelung geht auf einen Vorschlag zurück, den die Europäische Kommission bereits im Mai 2018 zur Diskussion gestellt hatte.² Der Vorschlag scheiterte am Widerstand der Visegrád-Gruppe (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei) sowie Bulgarien und Rumänien. Doch unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurde dieser Stillstand aufgebrochen, wozu auch die dramatischen Entwicklungen der Covid-19-Pandemie beitrugen.³

Die Verhandlungen gestalteten sich schwierig. Zwar war für die Annahme der neuen Konditionalitätsregelung keine Einstimmigkeit notwendig,⁴ doch wurde die Verordnung politisch verquickt mit den Entscheidungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU und dem Wiederaufbauplan NextGenerationEU mit seinem Kernstück, der Aufbau-

1 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der EU L1 433/1, 22.12.2020 .

2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, 2.5.2018, COM(2018) 324 final.

3 Siehe zu diesem Aspekt Ellen Bos/Kristina Kurze: Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union: die Corona-Krise als „Window of Opportunity“, in: integration 1/2021, S. 23–39.

4 Die Verordnung basiert auf Art. 322 Abs. 1 AEUV.

und Resilienzfähigkeit (ARF), die der Einstimmigkeit bedurften.⁵ Bis kurz vor Ende der deutschen EU-Präsidentschaft war unklar, wer die besseren Nerven behielt: die Blockadestaaten, welche die Verbindung von EU-Budget und Rechtsstaatlichkeit auf Biegen und Brechen vermeiden wollten, gleichzeitig aber wussten, dass eine Blockierung des Wiederaufbauplans auch nicht in ihrem Interesse lag? Oder der Rest der EU, allen voran Italien und Spanien, die bitter auf NextGenerationEU angewiesen waren und zeigen wollten, dass die EU handlungsfähig war? Noch im September 2020 präsentierte die deutsche Ratspräsidentschaft einen leicht abgeschwächten Vorschlag der Verordnung.⁶ Dennoch drohten Ungarn und Polen noch im November 2020 den MFR und das Covid-19-Hilfspaket zu torpedieren, wenn nicht von dem neuen Rechtsstaatsmechanismus ganz Abstand genommen würde. Von Relevanz war in diesem Zusammenhang wohl, dass die „Sparsamen Fünf“ (Österreich, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Finnland) nicht nur bei den Haushaltsverhandlungen restriktiv auftraten, sondern auch beim Rechtsstaatsthema klare Kante zeigten, und mehr Rechtsstaatskontrolle forderten, als es um EU-Mittel ging. Es war somit durchaus nicht auszuschließen, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Wiederaufbauplan im Rahmen einer „verstärkten Zusammenarbeit“ oder aber gar außerhalb des EU-Systems auflegen würden, wenn Polen und Ungarn bei ihrer Blockade geblieben wären.

Beim Europäischen Rat im Dezember 2020 war die Front der Visegrád-Gruppe bereits aufgebrochen und Polen und Ungarn standen vollkommen isoliert einer großen Mehrheit gegenüber.⁷ Die Schlussfolgerungen die der Europäische Rat annahm, erlaubten es schließlich, dass Ungarn und Polen gesichtswahrend ihren Widerstand aufgaben. Neben allerlei Selbstverständlichkeiten enthält der Text der Schlussfolgerungen auch drei substanzialere Punkte. Erstens wird die Operationalisierung der neuen Verordnung davon abhängig gemacht, dass die Europäische Kommission zuvor Leitlinien zur Methodik des Mechanismus annimmt. Diese Leitlinien sollen in „enger Abstimmung“ mit den Mitgliedstaaten erstellt werden. Zweitens ist die Fertigstellung dieser Leitlinien zu verschieben, falls gegen die Verordnung eine Nichtigkeitsklage eingebracht werden sollte, um das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) berücksichtigen zu können. Drittens wird festgehalten, dass der „subsidiäre Charakter“ des neuen Mechanismus zu achten sei: Maßnahmen im Rahmen des neuen Mechanismus seien erst dann möglich, wenn andere Verfahren nach dem Unionsrecht „keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen“. Manche Beobachter sahen in diesen Handlungsaufträgen an die Kommission eine Kompetenzüberschreitung des Europäischen Rates, die sogar gerichtlich angefochten werden könnte.⁸ Die neue Konditionalitätsregelung wurde tatsächlich bereits am 11. März 2021 von Ungarn und Polen vor den EuGH gebracht.⁹ Daraufhin drohte das

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäischer Rat“, „Haushaltspolitik“ sowie „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

6 Für die Änderungen siehe etwa Sébastien Platon: Bringing a Knife to a Gunfight: The European Parliament, the Rule of Law Conditionality, and the action for failure to act [Blog], Verfassungsblog, 11.6.2021.

7 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Ungarn“ und „Polen“ in diesem Jahrbuch.

8 Siehe zum Beispiel Alberto Alemanno/Merijn Chamon: To Save the Rule of Law you Must Apparently Break [Blog], Verfassungsblog, 11.12.2020.

9 EuGH: Klage eingereicht 11.3.2021, Rechtssache C-156/21, Ungarn/Europäisches Parlament, Rat der EU; EuGH: Klage eingereicht am 11.3.2021, Rechtssache C-157/21, Polen/Europäisches Parlament, Rat der EU.

Europäische Parlament der Kommission mit einer Untätigkeitsklage, wenn die Kommission den neuen Mechanismus nicht zeitig anwende.¹⁰

Europäisches Parlament: anhaltende Forderungen nach umfassenden EU-Mechanismus

Das Europäische Parlament sprach sich weiterhin für die Einführung eines neuen und viel breiter gefassten EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte aus.¹¹ Die Entschließung vom Oktober 2020 enthält den Entwurf eines solchen Mechanismus in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung.¹² Das Parlament gibt zu bedenken, dass „die Stärkung der Fähigkeit der Union, ihren Verfassungskern zu fördern und zu verteidigen“ auf lange Sicht eine Vertragsänderung erfordere.

Im vergangenen Jahr hat sich das Parlament auch mit der Lage in Tschechien und insbesondere mit dem Ministerpräsidenten Andrej Babiš beschäftigt.¹³ Ein „Interessenkonflikt auf höchster Regierungsebene eines Mitgliedstaats“ könne nicht toleriert werden. Entweder müssten die wirtschaftlichen Interessen von Ministerpräsident Babiš abgestellt werden oder sichergestellt werden, dass die Unternehmen, die seiner Kontrolle unterstehen, keine Mittel mehr aus EU-Fonds bekommen. Auch der Situation in Bulgarien¹⁴ und in Malta¹⁵ hat sich das Parlament in gesonderten Entschlüssen angenommen.

Europäische Kommission: neue Rechtsstaatsberichte

Der erste Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission erschien Ende September 2020. Er besteht aus einem 33-seitigen Bericht zur „Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“¹⁶ und – als Arbeitsunterlagen beigelegten – 27 „Länderkapiteln“. Die Berichte basieren (auch) auf den Ergebnissen von 27 (virtuellen) Länderbesuchen, sodass sich alle Mitgliedstaaten einbringen konnten. Der Bericht umfasst vier zentrale Themen: die nationalen Justizsysteme, die Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und -freiheit sowie sonstige institutionelle Aspekte im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Das Kapitel zu Deutschland hat 13 Seiten und stellt zum Beispiel fest, dass es eine Politik der „Drehtürpraxis“ gäbe. Auch die Abwesenheit einer obligatorischen Registrierung von Kontakten mit Bundestagsabgeordneten oder Regierungsmitgliedern wird bemerkt.

Die Perzeption des Berichtes kann exemplarisch anhand der Reaktion des Europäischen Parlaments nachgezeichnet werden. Dieses äußerte sich positiv. Gleichzeitig wurde dezidiert auf Schwachstellen verwiesen: eine deutliche Unterscheidung im Bericht zwischen systemischen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und einzelnen, isolierten

10 Europäisches Parlament: Entschließung vom 25.3.2021 zu der Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 2021/2582(RSP), Abs. 14.

11 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung zu der Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, 17.10.2020, 2020/2072(INI).

12 Siehe dazu bereits Gabriel N. Toggenburg: Rechtsstaatlichkeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 287–290.

13 Europäisches Parlament: Entschließung vom 10.6.2021 zum Interessenkonflikt des Ministerpräsidenten der Tschechischen Republik, 10.6.2021, 2021/2671(RSP).

14 Europäisches Parlament: Entschließung vom 8.10.2020 zu der Rechtsstaatlichkeit und den Grundrechten in Bulgarien 2020/2793(RSP).

15 Europäisches Parlament: Entschließung vom 29.4.2021 zum Mord an Daphne Caruana Galizia und zur Rechtsstaatlichkeit in Malta 2021/2611(RSP).

16 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, 30.9.2020, COM(2020) 580 final.

Verstößen fehle. Generell sei der Bericht der Kommission zu deskriptiv. Es fehle „die nötige Analyse“ ebenso wie klare länderspezifische Empfehlungen und Fristen für deren Umsetzung.¹⁷

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: ein neuer Akteur

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sieht sich als Sprachrohr und Vertretungsinstanz der Europäischen Zivilgesellschaft. Als solches möchte der EWSA zum Rechtsstaatsdialog beitragen. Bereits 2018 hatte der EWSA die Gruppe Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit (GGR) eingerichtet. Diese erstellt Länderberichte auf der Grundlage von Besuchen, die in allen EU-Mitgliedstaaten geplant sind. Über die Besuche in den Jahren 2018 und 2019 wurde im Juni 2020 auf über 150 Seiten Bericht erstattet.¹⁸ Es geht im Bericht „Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit“ um die Entwicklungen in Rumänien, Polen, Ungarn, Frankreich, Österreich, Bulgarien und Italien.

Insgesamt kommt der Bericht des EWSA zum Schluss, dass das Bild „nicht sehr hoffnungsfroh“ stimme:

„Selbst in Ländern, in denen es starke Institutionen gibt, die sich auf eine lange demokratische Tradition stützen können, wurde Besorgnis über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzierung der Justiz, über ihre Unabhängigkeit sowie über die Gefahr geäußert, dass sich eine Art „Präventivjustiz“ herausbilden könnte. In manchen Ländern mit einer kürzeren demokratischen Tradition scheinen die unabhängigen Institutionen, die als Garanten für diesen Weg geschaffen wurden, durch politische Einflussnahme und/oder Haushaltskürzungen zunehmend unter Druck zu geraten“.¹⁹

Für 2021 sind Länderbesuche in Deutschland (April), Irland (Juni), der Tschechischen Republik (September/Oktober), Spanien (Oktober), Slowakei und Zypern (November) vorgesehen.

Weiterführende Literatur

Kim Lane Scheppelle et al.: The EU Commission has to Cut Funding to Hungary: The Legal Case, Studie im Auftrag der Fraktion Grüne/EFA des Europäischen Parlaments, 7.7.2021, abrufbar unter: https://danielfreund.eu/wp-content/uploads/2021/07/220707_RoLCR_Report_digital.pdf (letzter Zugriff: 25.10.2021).

Niels Kirst: Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, in: European Papers 1/2021, S. 101–110.

Justyna Laczny: The rule of law conditionality under regulation no 2092/2020 – is it all about the money?, in: Hague Journal on the Rule of Law 1/2021, S. 79–105.

17 Europäisches Parlament: Entschließung zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2020, 24.6.2021, 2021/2025(INI).

18 Der Bericht beschäftigt sich mit Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung, Diskriminierung und Rechtsstaatlichkeit. Siehe EWSA: Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit – Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus Sicht der Zivilgesellschaft (2018/2019), Juni 2020, S. 1–159.

19 EWSA: Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, 2020, hier S. 40.