

Maria Skóra

Rechtsstaatlichkeit in der EU besser schützen

Analyse & Handlungsempfehlungen

EUROPA

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

EINLEITUNG

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) von entscheidender Bedeutung, um funktionierende Demokratien bleiben zu können. Die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit ist aber auch für die Europäische Union selbst von großer Wichtigkeit: auf systemischer Ebene (zur Wahrung des Status einer Union des Rechts), auf struktureller Ebene (zur Problemlösung durch die effektive Anwendung des EU-Rechts) und auf politischer Ebene (zur Sicherstellung der demokratischen Verantwortlichkeit).

Mittlerweile kann man die Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten nicht mehr als selbstverständlich voraussetzen. Der letzte, im Juli 2022 veröffentlichte Bericht über die Rechtsstaatlichkeit der Europäischen Kommission¹ gibt Anlass zu Besorgnis. In einigen EU-Mitgliedstaaten sind besorgniserregende Entwicklungen zu beobachten, wie schwächelnde Justiz und der Abbau von demokratischen Kontrollmechanismen, fehlende Anwendung effektiver Maßnahmen gegen Korruption oder der Missbrauch von Spionage-Software zu politischen Zwecken. Ein von Dauerstreitigkeiten mit zwei »Regelbrechern« – Polen und Ungarn – bestimmtes Jahrzehnt und die Unfähigkeit der EU-Institutionen, Verstößen gegen die Prinzi-

pien der Rechtsstaatlichkeit entgegenzuwirken, haben die Unzulänglichkeit des vorhandenen Instrumentariums und dessen Anfälligkeit in Bezug auf widrige politische Umstände aufgezeigt. Gleichzeitig könnte der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine mit der daraus resultierenden Zeitenwende einen neuen Impuls für den Schutz europäischer Werte darstellen – durch den geopolitischen Druck, unter dem die EU weiterhin funktionieren und ihre demokratische Architektur schützen muss.

Vor diesem Hintergrund wirft dieses Strategiepapier einen kritischen, aber dennoch konstruktiven Blick auf das EU-Instrumentarium zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Es beginnt mit einer harmonisierten Definition des Begriffs Rechtsstaatlichkeit und stellt die bestehenden Maßnahmen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU dar. Im zweiten Teil wird die Effektivität (also die Fähigkeit, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen) einzelner Instrumente in Form einer Analyse ihrer technischen und rechtlichen Anwendungskriterien und politischen Verwundbarkeit untersucht. Im dritten Teil werden Empfehlungen ausgesprochen, um das vorhandene Instrumentarium zu verbessern, und es werden ergänzende politische Ansätze vorgeschlagen, um in Zukunft mit Rückschritten in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit umzugehen, die über die institutionellen und rechtlichen Grundlagen hinausgehen.

1 EUROPÄISCHE DEFINITION DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Die Europäische Kommission hebt die Rechtsstaatlichkeit als einen der grundlegenden Werte der Europäischen Union her-

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, COM/2022/500, Luxemburg, 13.07.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0500>

vor.² Kurz gesagt geht sie davon aus, dass Regierungen an Gesetzen gebunden sind und unantastbare bürgerliche Freiheiten vor unabhängigen Gerichten verteidigt werden können.³ Eine gute demokratische Regierungsführung bedarf jedoch einer eindeutigeren und genauer festgelegten Definition der Rechtsstaatlichkeit.

Die innerhalb der europäischen juristischen Debatte anerkannte Definition der Rechtsstaatlichkeit orientiert sich eng an dem durch die »Europäische Kommission für Demokratie durch Recht« des Europarats (auch Venedig-Kommission genannt) festgelegten Standard. Hier wird ein Konsens bezüglich notwendiger Elemente der Rechtsstaatlichkeit in Form von sechs formalen und inhaltlichen Komponenten identifiziert: (1) Gesetzmäßigkeit; (2) Rechtssicherheit; (3) Willkürverbot; (4) Justizgewährung vor unabhängigen und unparteiischen Gerichten; (5) Respekt für Menschenrechte; (6) Nicht-Diskriminierung und Gleichheit vor dem Gesetz.⁴ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat diese Komponenten aufgegriffen und die Rechtsstaatlichkeit in der EU in seiner Rechtsprechung sukzessive in Richtung eines substantiellen Verständnisses erweitert.

In der Verordnung 2020/2092 wurde die erste rechtlich verbindliche Definition von Rechtsstaatlichkeit in der EU-Gesetzgebung erstellt.⁵ Hier wird das formale Konzept dargelegt, und die Attribute einer funktionsfähigen Rechtsstaatlichkeit sind im Einzelnen aufgelistet. Dies entspricht dem traditionellen, maximalistischen Ansatz, der über eng gefasste, verfahrensrechtliche Begriffe hinausgeht und die Mechanismen, Institutionen und Praktiken berücksichtigt, die das Fundament der demokratischen Rechtsordnung bilden.

Die Rechtsstaatlichkeit ist also ein etabliertes, im EU-Recht genau definiertes Prinzip.⁶ Die Versuche einiger Mitgliedstaaten, wie Polen und Ungarn, nationale Rechtstraditionen als vorrangig zu erklären oder die Verfassungsgrundsätze der EU in Frage zu stellen, sind demnach gegenstandslos.

Definition der Rechtsstaatlichkeit der EU

»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.

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.

2 DAS EU-INSTRUMENTARIUM ZUR WAHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Das Instrumentarium der EU zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit umfasst präventive und korrektive Maßnahmen. Zu den präventiven Maßnahmen zählen Berichterstattungsinstrumente und formale Kanäle für den politischen Dialog. Diese helfen dabei, Risiken im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu ermitteln, dienen als Frühwarnsysteme und helfen bei der Entscheidung, ob korrektive Maßnahmen erforderlich sind. Ihr Ziel besteht darin, auf »Regelbrecher« politischen Druck auszuüben und aufkommende Probleme im Dialog zu lösen. Wenn die präventiven Maßnahmen nicht zum Erfolg führen, kommen die korrekativen Maßnahmen zum Einsatz. Ihr Ziel besteht darin, einer weiteren Beeinträchtigung der Rechtsstaatlichkeit in dem betreffenden Mitgliedsland entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen setzen auf finanziellen und politischen Druck, um Mitgliedstaaten, in denen Verstöße gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit fortbestehen, aktiv zu disziplinieren.

PRÄVENTIVER ANSATZ

Berichterstattungsinstrumente und dialogbasierte Formate sind der präventive Arm zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit. Sie dienen der frühzeitigen Warnung und schnellen Reaktion: Mit ihnen werden Probleme identifiziert und auf politischem Wege gelöst.

Der jährlich erstellte **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit**⁷ ist Teil des größeren Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit⁸. Er wurde eingeführt, um den institutionsübergreifen-

² 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, Brüssel, 3.4.2019, COM(2019) 163 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163>

³ Rechtsstaatsmechanismus: Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte, Europäisches Parlament- Aktuelles, 8.7.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rechtsstaatsmechanismus-schutz-des-eu-haushalts-und-der-europaischen-werte>

⁴ Council of Europe, Commission, Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March, 2011), Strasbourg, 4.4.2011, Study No. 512 / 2009, CDL-AD(2011)003rev, S. 10, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Rule_of_law&lang=EN

⁵ 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, 22.12.2020, Amtsblatt der Europäischen Union L 433 I/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>

⁶ Laurent Pech, The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. Hague J Rule Law 14, S. 107–138 (2022), <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8>

⁷ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_en#methodology

⁸ Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en

den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zu stimulieren. In dem Bericht wird der Versuch unternommen, die Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten auf praxisorientierte Weise zu bewerten. Nationale Behörden, aber auch unabhängige Institutionen und Interessenvertreter, darunter auch Organisationen der Zivilgesellschaft, dienen hierbei als Quellen für horizontale und länderspezifische Informationen. Im Bericht sind positive und negative Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zusammengefasst, und es werden Themen besprochen, die im Hinblick auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit besonders wichtig sind, wie insbesondere die Justiz, Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und wechselseitige Kontrollen. Seit 2022 enthält der Bericht außerdem konkrete Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat.

Im Rahmen des Europäischen Semesters wird jährlich eine Übersicht der Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit des Justizsystems in Form des **EU-Justizbarometers** zur Verfügung gestellt.⁹ Dieses Instrument ist eine der Informationsquellen, die für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit genutzt werden. Die Ergebnisse werden auch für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit genutzt. Zugleich liefern sie hilfreichen Input für die Anwendung der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit. Außerdem werden die Ergebnisse im Rahmen des Europäischen Semesters genutzt, um die landesspezifischen Empfehlungen für die Verbesserung der Leistung der nationalen Justizsysteme zu erstellen, die durch die Europäische Kommission vorgeschlagen und anschließend durch den Europäischen Rat verabschiedet werden.

Neben der Berichterstattung ist der politische Dialog ein bewährtes Instrument, um mit Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit umzugehen. 2014 wurde der **Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips**¹⁰ festgelegt, der es der Kommission ermöglicht, für Mitgliedstaaten, in denen Rückschritte in Bezug auf die Demokratie zu beobachten sind, Bewertungen durchzuführen und Empfehlungen auszusprechen. Ein weiteres dialogbasiertes Instrument wurde während der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 entwickelt: der Mechanismus zur **gegenseitigen Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit** beim Rat für Allgemeine Angelegenheiten,¹¹ der eine Erweiterung des 2014 eingeführten, jährlichen **Dialogs über Rechtsstaatlichkeit** des Rats darstellt.¹² Das

⁹ EU-Justizbarometer, Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM/2014/0158 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158>

¹¹ Deutschlands Engagement für Rechtsstaatlichkeit in Europa, Auswärtiges Amt, 2.10.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/europa-rechtsstaatlichkeit/2340814>; Videokonferenz der EU-Justizministerinnen und -minister zu Rechtsstaatlichkeit und Terrorismusbekämpfung, deutsche EU-Ratspräsidentschaft, 2.12.2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/lambrecht-justiz-rat-terroris-mus-bekaempfung/2422276>; Erstmals Länderaussprache zu Rechtsstaatlichkeit in der EU, Auswärtiges Amt, 17.11.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/roth-europa-ratspraesidentschaft/2417690>

¹² Note from the Presidency of the Council of the European Union on 4 October, 2021 to Delegations, Subject: Annual rule of law dialogue, Rat der

Ziel dialogbasierter Instrumente besteht darin, die identifizierten Probleme und Unregelmäßigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten auf Augenhöhe und ohne Schuldzuweisungen zu besprechen. Bei jeder Dialogveranstaltung tauschen sich mehrere Länder aus, wobei der Schwerpunkt dabei auf einem Austausch von Wissen durch gegenseitige Überprüfung liegt, statt auf Entscheidungen von oben.

KORREKTIVER ANSATZ

Geldbußen und die Aussetzung von Zahlungen oder Stimmrechten sind der korrektive Arm des Systems zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU. Ihre Funktion besteht darin, zu verhindern, dass sich Verstöße gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit wiederholen. Zudem soll der Status quo wiederhergestellt werden.

In ihrer Rolle als »Hüterin der Verträge« kann die Europäische Kommission ein **Vertragsverletzungsverfahren**¹³ gegen einen Mitgliedstaat einleiten, der das EU-Recht nicht anwendet oder gegen es verstößt. Wenn die Kommission Verstöße vermutet, schickt sie eine offizielle Mitteilung, in der sie um weitere Informationen oder Erklärungen bittet. Wenn sie zu dem Schluss kommt, dass tatsächlich ein Verstoß gegen das EU-Recht vorliegt, versendet sie eine begründete Stellungnahme, in der sie zu Abhilfemaßnahmen aufruft. Der jeweilige Mitgliedstaat erhält die Gelegenheit, zu reagieren und Unregelmäßigkeiten zu beheben. Die Kommission kann den betroffenen Mitgliedstaat dem EuGH melden, wenn sie feststellt, dass Regeln der EU dauerhaft nicht eingehalten werden. Im schlimmsten Fall, wenn Entscheidungen des Gerichts nicht beachtet werden, werden Geldbußen in Form von Einmalzahlungen oder Strafzahlungen verhängt.¹⁴

Als Gegenansatz zur Verhängung von Geldstrafen können auch **Zahlungen einbehalten** werden. In der Vergangenheit wurde der Zugang zu Geldern aus bestimmten Programmen eingeschränkt oder ausgesetzt, wenn Verstöße gegen Bestimmungen zu Förderungen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Standards vorlagen. Zum Beispiel wurden Anträge auf Gelder aus dem Partnerschaftsprogramm »Europa für Bürgerinnen und Bürger« abgelehnt und es wurde gefordert, dass die Mitgliedstaaten und ihre staatlichen Behörden sich an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union halten.¹⁵ Derartige Sanktionen dienen jedoch eher als Präzedenzfälle, die von allgemeinen Bestimmungen hergeleitet und von Fall zu Fall angewendet wurden.

Europäischen Union, Brüssel, 4.10.2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12467-2021-INIT/en/pdf#:~:text=On%2016%20December%202014%2C%20the%20Council%20adopted%20conclusions,of%20law%20in%20the%20framework%20of%20the%20Treaties1>

¹³ Anwendung des EU-Rechts, Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/applying-eu-law_de

¹⁴ Infringement procedure, Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_en

¹⁵ Poland, Hungary face EU regional funds blockage over fundamental rights charter, Euractiv, 11.1.2021, <https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/poland-hungary-face-eu-regional-funds-blockage-over-fundamental-rights-charter/>

Darstellung des EU-Instrumentariums zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit

Präventiver Ansatz

- Reporting: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit; EU-Justizbarometer
- Dialogbasierte Instrumente zwischen den Mitgliedstaaten: Dialog über Rechtsstaatlichkeit/gegenseitige Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit;
- Dialogbasiertes Instrument mit der Kommission: Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Korrektiver Ansatz

- Vertragsverletzungsentscheidungen durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)
- Sperrung einzelner Kohäsionsfonds oder anderer Finanzierungsprogramme durch die Europäische Kommission
- Schutz des Haushalts: Konditionalitätsmechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR); Aussetzen von Geldern insbesondere innerhalb der Aufbau- und Resilienzfazilität
- Artikel 7

Hinsichtlich einer stärker systemischen Herangehensweise wurde Ende 2020 endlich der seit langer Zeit diskutierte **Konditionalitätsmechanismus** beschlossen. Die Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit folgt der Regel zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat, die deutliche Auswirkungen auf eine solide Finanzverwaltung des EU-Haushalts oder die finanziellen Interessen der EU haben könnten. Die Kommission kann das Verfahren einleiten, wenn berechtigte Gründe zu der Annahme bestehen, dass derartige Verstöße vorliegen. Die Maßnahmen werden im Anschluss an eine durch Abstimmung erfolgte Entscheidung des Rats verhängt und wieder aufgehoben, falls die Situation innerhalb von zwei Jahren vollständig überwunden wurde. Der Konditionalitätsmechanismus ist nun mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021–2027 und dem europäischen Aufbauplan NextGenerationEU (NGEU) verknüpft.¹⁶ Polen und Ungarn waren die ersten Mitgliedstaaten, die die Strenge der Vorgehensweise in Bezug auf die (Nicht-)Gewährung von Geldern aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu spüren bekamen.

Wenn das dreistufige Verfahren des oben genannten Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips nicht zum Erfolg geführt hat und weiterhin in Artikel 2 EUV genannte, grundlegende Werte verletzt werden, kann die EU die Stimmrechte eines Mitgliedstaats aussetzen. **Artikel 7 EUV**¹⁷ trägt auch den Spitznamen »nukleare Option«, da er die strengste politische Sanktion zur Disziplinierung von Mitgliedstaaten vorsieht. Zu-

nächst muss die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder ein Drittel der Mitgliedstaaten einen ernsten Verstoß gegen das EU-Recht feststellen und als präventive Maßnahme den betroffenen Mitgliedstaat auffordern, sich vor dem Rat zu erklären (Art. 7.1). Wenn das Risiko weiterhin besteht, kann der Europäische Rat das Vorliegen eines Verstoßes erklären (Art. 7.2) und entscheiden, Artikel 7.3 auszulösen, wodurch der Sanktionsmechanismus auf den Weg gebracht wird. Die größte Schwierigkeit bei dessen Anwendung besteht darin, dass ein einstimmiger Beschluss (mit Ausnahme des betroffenen Mitgliedsstaats) erforderlich ist. Dieses Instrument wurde bislang noch nicht erfolgreich eingesetzt.

3 EFFEKTIVITÄT DER EU-INSTRUMENTE ZUR WAHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT

Die stetige Erosion der Rechtsstaatlichkeit in der EU beeinträchtigt zunehmend die Rechtsgemeinschaft. Es wurden zwar vielfältige Gegenmaßnahmen angewendet, diese haben aber bislang nicht die gewünschten Ergebnisse erzielt. Ihre Effektivität – die Genauigkeit und Fähigkeit, ihren Zweck zu erfüllen – ist verbesserungswürdig. Deshalb ist eine Prüfung des vorhandenen Instrumentariums erforderlich, um dessen Stärken und Schwächen zu ermitteln. Als erstes bedarf es einer kritischen Analyse der technischen und rechtlichen Herausforderungen in Bezug auf eine vollständige Umsetzung. Im zweiten Schritt muss die mögliche politische Brisanz einer vollständigen Anwendung der EU-Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit untersucht werden.

3.1 Technische und rechtliche Herausforderungen

Jedes einzelne Instrument des Instrumentariums zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit hat einen bestimmten Zweck und Einsatzbereich. Keins der Instrumente wurde als Allzwecklösung oder Allheilmittel für alle denkbaren Defizite in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit entwickelt. Ihre Funktionen und Grenzen zu verstehen und sie innerhalb des Prozesses zur Prüfung der Rechtsstaatlichkeit in der EU zu verorten, hilft dabei, die Erwartungshaltung an die tatsächlichen Möglichkeiten der Instrumente anzupassen. Wenn man etwas Positives bewirken und ihre Effektivität steigern möchte, ist es entscheidend, einen Mittelweg zwischen Legitimität, Genauigkeit und schneller Umsetzbarkeit zu finden.

PRÄVENTIVER ANSATZ

Die wichtigste Rolle der Präventivmaßnahmen – ob Berichterstattung zur Rechtsstaatlichkeit oder dialogbasierte Instrumente – besteht darin, die Entwicklungen in der gesamten EU zu überwachen, langfristige Trends wiederzugeben und besorgniserregende Ereignisse zu erkennen. Der größte Vorteil dieser Instrumente ist ihre Eignung für frühzeitige Warnungen und die Möglichkeit, kontinuierlich vorliegende Mängel über einen längeren Zeitraum zu dokumentieren. Es wurde jedoch auch schon Kritik in Bezug auf ihren Zweck und die maximale Nutzung ihres Potenzials geäußert. Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit bietet beispielsweise eine tiefgreifende,

¹⁶ Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit, Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation_de

¹⁷ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. Titel I Gemeinsame Bestimmungen. Artikel 7 (ehemals Artikel 7 EUV), 26.10.2012, Amtsblatt der Europäischen Union, C 326/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M007&from=DE>

länderspezifische Analyse und deckt ein großes Themenspektrum ab, aber Kritiker:innen haben die Ansicht geäußert, dass der Bericht kaum Auswirkungen in Bezug auf die tatsächliche Durchsetzung der EU-Anforderungen im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit hat. Der Bericht basiert auf Informationen, die vor Ort in Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden und Nichtregierungsorganisationen gewonnen wurden. Es fehlt jedoch eine Kontextanalyse zu Rückschritten in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit,¹⁸ es werden keine vorsätzlichen und schädlichen Muster erkundet, und es werden Euphemismen und Untertreibungen verwendet, um politische Neutralität zu wahren.¹⁹ Hinzu kommt, dass der Bericht zwar Empfehlungen enthält, es aber weder ein Verfahren für deren Umsetzung gibt, noch Konsequenzen im Falle einer Nichtumsetzung vorgesehen sind.²⁰

Das EU-Justizbarometer wird als oberflächlich kritisiert, da es sich zu stark auf harte Daten stützt und qualitative Indikatoren zur Funktionsfähigkeit der Rechtsstaatlichkeit fehlen.²¹ Allerdings führt es – im Gegensatz zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit – zu praktischen Ergebnissen, die empirische Daten für korrektive Instrumente liefern, sodass es eine legitime Verbindung zwischen der Überwachung und Disziplinarmaßnahmen gibt.

Der Vorteil von dialogbasierten Instrumenten besteht in der Möglichkeit, politischen Druck durch andere Mitgliedstaaten auszuüben, statt von oben aus Brüssel. Ihre Schwäche ist der Mangel an echtem Druck auf Mitgliedstaaten, Defizite in Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit selbst zu melden. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Tatsache, dass die Prüfungen hinter den geschlossenen Türen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten stattfinden, wodurch es dem Prüfungsprozess an Transparenz mangelt.²² Auf der anderen Seite sind diese Instrumente als Mittel zur Überzeugung und nicht zum Zwang gedacht, und die Vertraulichkeit der Anhörungen ermöglicht ein Maß an Aufrichtigkeit, das auf anderem Wege nicht möglich wäre.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die technischen und rechtlichen Umsetzungskriterien für die Präventivmaßnahmen relativ einfach erfüllbar sind. Ihre Auswirkungen in Bezug auf die Durchsetzung der Rechtsstaatsnormen in der EU sind allerdings

gering. Aufgrund ihrer Ausgestaltung ist nicht immer sichergestellt, dass Empfehlungen umgesetzt werden, und dies gilt sowohl auf Verfahrens- als auch auf regulatorischer Ebene. Der Schwerpunkt dieser Instrumente liegt allerdings auf der Diagnose von Problemen im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten. Daher wird die Aufgabe der Berichterstattung durch eine vereinheitlichte Betrachtung der Problematik erfüllt, indem langfristige Entwicklungen beobachtet und Belege für Verstöße gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten geliefert werden.

KORREKTIVER ANSATZ

Die wichtigste Rolle der korrektiven Maßnahmen besteht darin, Verstöße gegen das EU-Recht durch Anwendung direkter Sanktionen einzudämmen. Der größte Vorteil bei der Suche nach Lösungen durch Kompromisse und Diplomatie ist der versöhnliche Charakter der EU-Governance. Der Mangel an entschlossenem Handeln, der sich in langwierigen Prozessen und einer Diffusion von Verantwortlichkeiten durch die gemeinsame Entscheidungsfindung widerspiegelt, hat allerdings bislang verhindert, dass solche Maßnahmen effektiv durchgesetzt werden, was zu Kritik an der grundsätzlichen Effektivität der EU-Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit geführt hat.

Die in der EU verfügbaren Sanktionierungsmechanismen kommen zum Einsatz, wenn die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit wiederholt und absichtlich missachtet werden. Ein Vertragsverletzungsverfahren kann vor den Gerichtshof der EU (EuGH) gebracht werden, den man mit einem Verfassungsgericht auf nationaler Ebene vergleichen kann, und der auf Basis des Grundsatzes des Vorrangs des EU-Rechts für die gerichtliche Überprüfung von europäischem und nationalem Recht zuständig ist.²³ Nichtbeachtung des Urteils des EuGH kann zu einer Geldbuße führen, die kumulativ auferlegt wird, wenn eine besonders ernste oder anhaltende Verletzung des EU-Rechts vorliegt. Wie so oft bei Gerichtsverfahren, sind Vertragsverletzungsverfahren aber alles andere als eine schnelle Lösung. Der EuGH bearbeitet jährlich mehr als 800 Fälle: Vorabentscheidungsverfahren, direkte Maßnahmen und Einsprüche aus »einem extrem großen Spektrum von Themenbereichen« und trotz Eilverfahren liegt die Anzahl der anhängigen Fälle jährlich bei über 1.100.²⁴ Hinzu kommt, dass es keine Garantie gibt, dass ein Mitgliedstaat sich an ein Urteil hält oder den Vorrang des EU-Rechts vor den nationalen Regelungen anerkennt, wie die Fälle mit Beteiligung der polnischen Regierung gezeigt haben.²⁵ Technische Ineffizi-

¹⁸ The EU Commission's 3rd Rule of Law Report: Progress, But More Action Needed, Civil Liberties Union, 14.7.2022, <https://www.liberties.eu/en/stories/eu-commission-third-rule-of-law-report-progress-but-more-action-needed/44372>

¹⁹ Laurent Pech, Doing more harm than good? A critical assessment of the European Commission's first Rule of Law Report, Heinrich-Böll-Stiftung, Brüssel, Europäische Union, 4.12.2020, <https://eu.boell.org/en/2020/12/04/doing-more-harm-good-critical-assessment-european-commissions-first-rule-law-report>

²⁰ Kerstin McCourt, European Commission Lacks Tenacity on the Rule of Law, Human Rights Watch, 20.7.2022, <https://www.hrw.org/news/2022/07/20/european-commission-lacks-tenacity-rule-law>

²¹ András Jakab, Lando Kirchmair, How to Quantify a Proportionate Financial Punishment in the New EU Rule of Law Mechanism?, Verfassungsblog, 22.12.2020, <https://verfassungsblog.de/how-to-quantify-a-proportionate-financial-punishment-in-the-new-eu-rule-of-law-mechanism/>

²² Thomas Conzelmann, Peer reviewing the rule of law? A new mechanism to safeguard EU values, European Papers Vol. 7, 2022, No 2, S. 671–695, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/593>

²³ Niels Petersen, Konstantin Chatziathanasiou, Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 692.276 – April 2021.

²⁴ Marc-André Gaudissart, Rechtsprechungsstatistiken des Gerichtshofs, Gerichtshof der Europäischen Union, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/de/

²⁵ Beschluss der Vizepräsidentin des Gerichtshofs C-204/21 R, Kommission vs. Polen, Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 192/21 Luxemburg, 27.10.2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf>; Europäische Kommission beschließt, Polen wegen Verstößen gegen EU-Recht durch den polnischen Verfassungsgerichtshof vor dem Europäischen Gerichtshof zu verklagen, Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_842

enz und Nichterfüllung gesetzlicher Vorgaben können zu Verzögerungen hinsichtlich der Effektivität von Entscheidungen zu Verstößen führen.

Geldstrafen und das Einfrieren des Zugangs zu EU-Geldern scheinen das größte disziplinarische Potenzial zu haben. Die Sperrung einzelner Finanzierungsprogramme wurde vor dem systemischeren Ansatz der Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit genutzt, die für den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) gilt. Die Erwartungen an die Verordnung waren groß, sie wurde jedoch auch für ihre rechtlichen Umsetzungskriterien kritisiert. Der erste Grund für Zweifel an ihrer Effektivität ist die unzureichende Anwendung. Die letztendliche Vereinbarung wurde abgeschwächt, zum Beispiel dadurch, dass eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, um Maßnahmen durchzusetzen, durch längere Verfahren oder die so genannte »Notbremse«, die dem betroffenen Mitgliedstaat eine weitere Gelegenheit einräumt, sich vor dem Rat zu äußern, bevor dieser über die durch die Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen abstimmt.²⁶ Da die Mitgliedstaaten über die entscheidende Beschlusskompetenz in Bezug auf die Einbehaltung von Geldern verfügen und nicht die Kommission, wird der Prozess eher als politisch als als technokratisch angesehen.²⁷ Ein zweiter, häufig geäußelter Kritikpunkt besteht darin, dass der Konditionalitätsmechanismus nicht ausreichend auf eine Sanktionierung der langfristigen Zerstörung demokratischer Strukturen und Institutionen ausgerichtet ist, sondern sich stattdessen auf einzelne Verstöße konzentriert. Er scheint für die Behandlung von Unregelmäßigkeiten in Gesetzen zur öffentlichen Auftragsvergabe, bezüglich unwirksamer Strafverfolgung und Interessenkonflikte effektiver zu sein, sodass er als Instrument zur Korruptionsbekämpfung fungiert.²⁸ Der letzte Punkt ist, dass die Verordnung dem Ziel dient, den EU-Haushalt vor Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu schützen, was manche als eine falsche Priorität und eine Monetarisierung der Rechtsstaatlichkeit wahrnehmen.²⁹ Auf der technischen Seite werfen finanzielle Sanktionen Fragen hinsichtlich der unverhältnismäßigen Auswirkungen für die betroffenen Mitgliedstaaten auf: Ihre Wirkung variiert in Abhängigkeit davon, ob der Staat Begünstigter oder Nettozahler ist. Die Zuweisung einer kollektiven Verantwortung für die Handlungen der Nationalregierungen wirft Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf unterentwickelte Regionen und eine weitere Vergrößerung der Divergenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Regionen statt einer Förderung des Zusammenhalts auf.³⁰

²⁶ Aleksejs Dimitrovs, Hubertus Droste, *Conditionality Mechanism: What's In It?*, *Verfassungsblog*, 20.12.2020, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>

²⁷ Antonia Baraggia, Matteo Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, *German Law Journal*, 23(2), S. 131–156, <https://doi.org/10.1017/glj.2022.17>

²⁸ Petra Bárd, Dimitry V. Kochenov, *War as a pretext to wave the rule of law goodbye? The case for an EU constitutional awakening*, *European Law Journal*, Volume 27, Issue 1–3, S. 39–49, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12435>

²⁹ *Ibidem*; Roila Mavrouli, *The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation*, *European Papers*, Vol. 7, 2022, No 1, *European Forum, Insight of 2 June, 2022*, S. 275–286 ISSN 2499–8249. <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/dark-relationship-between-rule-of-law-and-liberalism-conditionality-regulation>

³⁰ Antonia Baraggia, Matteo Bonelli, *op.cit.*

Nicht zuletzt hat sich Artikel 7 nicht als effektiv bewährt. Die Kommission hat das Verfahren gegen Polen im Dezember 2017 eingeleitet. Im September 2018 hat das Europäische Parlament das gleiche Verfahren gegen Ungarn ausgelöst. Keins dieser Verfahren wurde abgeschlossen. In der Theorie ist es möglich, einen Mitgliedstaat aus dem Entscheidungsprozess auszuschließen, weshalb dieses Verfahren eine stark abschreckende Wirkung hat. Der Versuch, es in seiner vollen Stärke anzuwenden, ist bislang jedoch gescheitert. Aufgrund der technischen und rechtlichen Umsetzungskriterien ist es anfällig in Hinblick auf vorübergehende politische Zusammenhänge und langfristige Interessenkonflikte innerhalb der EU. Wegen der einvernehmlichen Kultur des Europäischen Rats, in der die Ausgrenzung von Mitgliedstaaten vermieden wird, um eine Blockade wichtiger zukünftiger Abstimmungen zu vermeiden, ist es unwahrscheinlich, dass Artikel 7.2 überhaupt jemals angewendet wird.³¹ Durch das Einstimmigkeitsprinzip ist es außerdem unrealistisch, dass jemals für die Maßnahme gestimmt wird, da sich Mitgliedstaaten aufgrund politischer Überlegungen auf Kollisionskurs mit der Kommission befinden könnten.³² Ein Veto gegen die Aussetzung der Rechte eines anderen Mitgliedstaats einzulegen, kann als Versicherung für den nächsten potenziellen Beschuldigten dienen. Angesichts seiner technischen und rechtlichen Ausgestaltung, die ihn politisch anfällig macht, hat Artikel 7 sich leider als Sackgasse für die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit herausgestellt.

3.2 Politische Anfälligkeit

Es hat sich gezeigt, dass das EU-Instrumentarium zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit trotz der Ausweitung der Mittel anfällig auf politischen Druck und politisches Ermessen reagiert.³³ Die Auslösung einer Anzahl von Maßnahmen, die eine Bedrohung für wesentliche Interessen der betroffenen Mitgliedstaaten darstellen, hat eine starke Politisierung der Debatte zur Rechtsstaatlichkeit in der EU bewirkt. Um die Schwächen des derzeitigen Instrumentariums überwinden zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, die politischen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit zu verstehen.

Strukturelle und systemische Schlupflöcher haben sich als fruchtbaren Boden für Rückschritte hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit herausgestellt. Bei allen Versuchen, dies zu beheben, muss man der Herausforderung begegnen, diverse EU-Institutionen hinsichtlich ihres praktischen Verständnisses der Rechtsstaatlichkeit aufeinander abzustimmen. Während die Kommission Rechtsstaatlichkeit aus einer formellen und sachlichen Perspektive betrachtet, konzentriert sich der EuGH auf den Zugang zur Justiz vor unabhängigen, unparteiischen Gerichten. Der breite Ansatz des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit oder der technische Schwerpunkt des EU-Justizbarometers reichen dagegen über die klare Definition aus der Verordnung 2020/2092 hinaus. Uneinigheiten bezüglich grundlegender Prinzipien haben zu einer politischen Krise geführt und den Entscheidungsprozess der EU gelähmt. Das wurde besonders

³¹ Thomas Conzelmann, *op.cit.*

³² Petra Bárd, Dimitry V. Kochenov, *op. cit.*

³³ András Jakab, *Three misconceptions about the EU rule of law crisis*, *Verfassungsblog*, 17.10.2022, <https://verfassungsblog.de/misconceptions-rol/>

deutlich, als zwei Mitgliedstaaten die endgültige Zustimmung zum EU-Haushalt für 2021–2027 aufgrund der Einführung der Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit blockiert haben. Die Mehrdeutigkeit des Begriffs hat den »Regelbrechern« dabei geholfen, die Debatte zur Rechtsstaatlichkeit zu verwischen und zu schwächen.

Als Hüterin der Verträge musste die Europäische Kommission härteste Kritik einstecken, weil es ihr nicht gelungen ist, antidemokratische Entwicklungen einzudämmen.³⁴ Ihr wurde vorgeworfen, das Ausmaß des Problems unterschätzt zu haben und zu spät auf die wiederholten Verstöße gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedsstaaten reagiert zu haben.³⁵ Der Mangel an politischem Willen³⁶ bzw. politischer Konsistenz und sogar eine Beschwichtigungspolitik gegenüber den rückschrittlichen Regierungen³⁷ wurde ausdrücklich der Kommission unter der Führung von Präsidentin Ursula von der Leyen zugeschrieben. Věra Jourová, derzeit Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für Werte und Transparenz, hat zwar einen kategorischeren und prinzipienorientierteren Ansatz verfolgt. Dennoch wurde die Relativierung der aggressiven Aktionen der polnischen und ungarischen Regierung und die fehlende Vision dafür, wie man die Pattsituation in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit überwinden kann, als Zeichen von Schwäche der Kommission in Hinblick auf den Umgang mit Regierungen gewertet³⁸, die absichtlich die Rechtsordnung der EU unterminieren.³⁹

Das Europäische Parlament hat oft umfassendere und strikere Konsequenzen für die Untergrabung demokratischer Standards gefordert als der Rat oder die Kommission. Es hat zum Beispiel einen Beschluss verabschiedet, in dem Ungarn unverblümt als »Hybridregime der Wahlautokratie« bezeichnet wird.⁴⁰ Im Fall des Konditionalitätsmechanismus kollidierte das Parlament zunächst bezüglich des Vorrangs von Mitteln vor Prinzipien mit dem Europäischen Rat,⁴¹ dann drohte es damit, die Kommission aufgrund der verzögerten Anwendung der

Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit auf Untätigkeit zu verklagen.⁴² Gleichzeitig spielen jedoch auch parteipolitische Belange allzu häufig eine entscheidende Rolle im Europäischen Parlament, zum Beispiel wenn politische Akteure im politischen Mainstream akzeptiert werden, die grundlegende Werte ablehnen oder wenn Korruptionsskandale zugelassen werden. Das Machtspiel in der EU ist ein komplexes Problem.

Im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten standen schon zu oft toxische Solidarität und Apathie an Stelle des dringend benötigten Engagements für die Standards der Rechtsstaatlichkeit. Wie der Fall der Auslösung des Artikels 7 gezeigt hat, scheinen inoffizielle Bündnisse, nationale Interessen oder auch schlichte Vorsichtsmaßnahmen Vorrang vor dem Wohl der Allgemeinheit zu haben. Wenn Pragmatismus die Richtung vorgibt, bleiben die Werte auf der Strecke. 2020 haben nur fünf EU-Mitgliedstaaten die Europäische Kommission bezüglich eines weiteren Angriffs gegen die richterliche Unabhängigkeit in Polen vor dem EuGH unterstützt.⁴³ Wenige Jahre später, im Jahr 2023, haben 15 Mitgliedstaaten die durch die Kommission vorgebrachte Klage gegen die ungarische Regierung zum Schutz der LGBT-Gemeinschaft im Land unterstützt.⁴⁴ Ob diese Mobilisierung ein Vorbote des Aufbruchs in der europäischen Gemeinschaft ist, bleibt abzuwarten.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die EU unter enormen Druck gesetzt. Der Krieg hat zu einem Zeitpunkt begonnen, zu dem sich die EU selbst in einer tiefen Verfassungskrisis befand, die durch den starken Anstieg der Inflation und der Energiepreise verschärft wurde. Die Debatte zur Rechtsstaatlichkeit hat nicht nur Risse im europäischen Fundament zum Vorschein gebracht, sondern auch gezeigt, wie sehr die »Regelbrecher« darum bemüht sind, die Konsequenzen ihres Handelns zu vermeiden und dass sie dafür sogar bereit sind, Entscheidungsprozesse der EU zu sabotieren. Um Zugang zum Aufbaufonds zu erhalten, hat die polnische Regierung versucht, den Zustrom von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine als Druckmittel zu nutzen. Als Vergeltung für die Sperrung von EU-Geldern aufgrund von Korruption hat Ungarn ein Veto gegen EU-Hilfen für die Ukraine eingelegt. Der eklatante Kontrast zwischen der derzeitigen Wahrnehmung des Kremls durch Budapest und Warschau könnte eine Gelegenheit bieten, dieses gespannte zu trennen, aber dies ist nicht selbstverständlich. Ein präzedenzloses Ereignis – der militärische Konflikt in der europäischen Nachbarschaft – zeigt sehr deutlich den Wert von Bündnissen wie der EU auf, es ist jedoch auch eine unschöne Erinnerung daran, dass vernachlässigte Probleme uns letztendlich einholen werden.

³⁴ When Will the EU Commission Act? An Open Letter, Verfassungsblog, 29.4.2020, <https://verfassungsblog.de/when-will-the-eu-commission-act/>

³⁵ Petra Bárd, Dimitry V. Kochenov, op.cit.; Laurent Pech, Dimitry V. Kochenov, The Commission's Rule of Law Blueprint for Action: A Missed Opportunity to Fully Confront Legal Hooliganism, Verfassungsblog, 5.9.2019, <https://verfassungsblog.de/the-commissions-rule-of-law-blueprint-for-action-a-missed-opportunity-to-fully-confront-legal-hooliganism/>; Kochenov, Dimitry, Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law (22.8.2019). The Hague Journal of the Rule of Law, Vol 11, 2019, S. 423–438, University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 38/2019, verfügbar auf SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3440957

³⁶ Petra Bárd, Dimitry V. Kochenov, op.cit.; Laurent Pech, 2020, op. cit.

³⁷ Laurent Pech, Dimitry V. Kochenov, op. cit.

³⁸ Petra Bárd, Dimitry V. Kochenov, op. cit.; Petra Bárd, The von der Leyen Commission and the Future of the Rule of Law, Verfassungsblog, 11.11.2019, <https://verfassungsblog.de/the-von-der-leyen-commission-and-the-future-of-the-rule-of-law/>

³⁹ Laurent Pech, Dimitry V. Kochenov, op. cit.

⁴⁰ MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy, Press Room, European Parliament, 15.9.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>

⁴¹ Roila Mavrouli, op. cit.

⁴² Rechtsstaatlichkeit: Parlament bereitet Untätigkeitsklage gegen Kommission vor, Presseraum, Europäisches Parlament, 15.6.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210604IPR05528/rechtsstaatlichkeit-parlament-bereitet-untatigkeitsklage-gegen-kommission-vor>

⁴³ Commission, 5 EU members clash in court with Poland over rule of law, Politico, 1.12.2020, <https://www.politico.eu/article/five-eu-countries-and-commission-clash-with-poland-over-rule-of-law-at-court-hearing/>

⁴⁴ 15 EU countries, including Germany and France, join legal case against Hungary's anti-LGBT law, Euronews, 7.4.2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/04/07/15-countries-including-germany-and-france-join-legal-case-against-hungarys-anti-lgbt-law>

4 VERTEIDIGUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN EUROPA: POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Die akute Erosion der Rechtsstaatlichkeit in der EU findet seit etwa einem Jahrzehnt statt. Sie begann 2010 als Fidesz die Wahl in Ungarn gewann, und seit 2015 ist auch die Regierungspartei Prawo i Sprawiedliwość (PiS, »Recht und Gerechtigkeit«) in Polen daran beteiligt. Die umfangreichen Erfahrungen mit dem vorhandenen Instrumentarium können bei einer Verbesserung der bestehenden Maßnahmen und der Entwicklung eines Ansatzes, der über den bestehenden Rahmen hinausgeht, den Weg weisen, um die Rechtsstaatlichkeit in Europa wiederherzustellen. Die aktuellen präzedenzlosen Umstände – die Zeitenwende macht eine Richtungsänderung der europäischen Führung erforderlich – eröffnen die Gelegenheit, dies zu tun. Deshalb beziehen sich die Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in Europa auf eine Optimierung der Effektivität des vorhandenen Instrumentariums zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene sowie auf den Aufbau von Kapazitäten für eine robustere demokratische Ordnung in den Mitgliedsstaaten.

4.1 Verbesserung der Effektivität

Da die Instrumente, die zum Einsatz kommen, um Rückschritte hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit zu vermeiden, sich in ihrem Zweck und ihrer Wirksamkeit unterscheiden, ist es sehr wichtig, ihre Effektivität und Effizienz zu steigern, indem man eine einheitliche Strategie zur Koordinierung ihrer Resultate erstellt. Die Weiterentwicklung von rechtsstaatlichen Mechanismen und die Beschleunigung ihrer Umsetzung kann vielversprechendere Ergebnisse liefern.

Handlungsempfehlungen

- Erstellung verfahrensorientierter Wege für Mitgliedsstaaten, um die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit genannten Empfehlungen umzusetzen
- Umwandlung des EU-Justizbarometers in einen empirischen, einheitlichen Rechtsstaatlichkeitsindex, der einen maßgebenden Bezugspunkt für Streitigkeiten in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit darstellt
- Weiterentwicklung des Konditionalitätsmechanismus durch Verknüpfung mit mehr EU-Programmen, Zuwendungen und Krediten mit Finanzierung aus dem EU-Haushalt und Beschleunigung der Umsetzung durch Schnellverfahren
- Weiterentwicklung von Rechtsstaatlichkeitsinstrumenten durch Erleichterung ihrer Anwendung über Abstimmungsverfahren (Art. 7 Verordnung über die Konditionalität)

4.2 Überwachung der Effektivität

Zusätzlich zur Messung der Qualität der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedsstaaten durch den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit oder das EU-Justizbarometer, bedarf es einer ergänzen-

den internen Überwachung der angewendeten Rechtsstaatlichkeitsinstrumente. Eine regelmäßige Überprüfung der angewendeten Instrumente kann dabei helfen, ihre Schwächen zu ermitteln. Eine systematische, langfristige Beobachtung kann helfen, mögliche Synergieeffekte zu erkennen. Die Europäische Kommission hat bereits eine Abteilung für Evaluierung und Folgenabschätzung und setzt auf den unabhängigen Ausschuss für Regulierungskontrolle⁴⁵, um eine evidenzbasierte, transparente EU-Gesetzgebung sicherzustellen. Bei der Evaluierung des Instrumentariums zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit können die Methoden und Aktivitäten genutzt werden, die die Europäische Kommission bereits in anderen Bereichen einsetzt.

Handlungsempfehlungen

- Entwicklung interner Evaluierungen und insbesondere eine Betrachtung der angewendeten Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit auf Basis des vorhandenen Analyseansatzes und innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens zur Erstellung operativer Empfehlungen auf der Grundlage von verfügbaren Datenquellen und messbaren Indikatoren
- Erstellung eines eindeutigen, dauerhaften Rechtsstaatlichkeitsportfolios (dauerhafte Verantwortung) bei einem Kommissionsmitglied

4.3 Harmonisierung des europäischen Verständnisses von Rechtsstaatlichkeit

In Konflikten mit Mitgliedsstaaten, die sich nicht an die Regeln halten, wird das Konzept der Rechtsstaatlichkeit oft auf eigenständige Weise relativiert. Bei den Bemühungen der EU-Organe, die Rechtsgemeinschaft zu schützen, kommen mehrdeutige Rhetorik und eine interpretierende Politik zum Einsatz.⁴⁶ Des-

Handlungsempfehlungen

- Formulierung einer eindeutigen, unmissverständlichen europäischen Definition der Rechtsstaatlichkeit, die von allen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten zu akzeptieren ist
- Entwicklung gemeinsamer Rechtsstaatlichkeitsstandards und empirischer Benchmarks und entsprechende Anpassung der Präventivmaßnahmen (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, EU-Justizbarometer, Dialog über Rechtsstaatlichkeit)
- Entpolitisierung des EU-Rechts durch konsequente Anwendung einschließlich der Unausweichlichkeit vorgesehener Sanktionen im Fall von Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit

⁴⁵ Ausschuss für Regulierungskontrolle, Europäische Kommission, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de

⁴⁶ Martijn Mos (2020) Ambiguity and interpretive politics in the crisis of European values: evidence from Hungary, *East European Politics*, 36:2, S. 267–287, doi: 10.1080/21599165.2020.1724965

halb ist es erforderlich, dass die EU ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit durchsetzt. Eine eindeutige Definition für den europäischen Rechtsraum sollte durch die Entwicklung gemeinsamer Standards in die politische Praxis übertragen werden, und auch die Berichterstattungsinstrumente sollten durch eine konsequente Anwendung des EU-Rechts angepasst werden.

4.4 Unterstützung der sozialen Säulen der Rechtsstaatlichkeit

Die Erosion der Rechtsstaatlichkeit kann nicht behoben werden, ohne die Rückschritte in Bezug auf die Demokratie anzugehen. Neben den Rechtsinstrumenten und Durchsetzungsverfahren spielt auch eine inoffizielle soziale Kontrolle eine wichtige Rolle beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU. Eine demokratische politische Kultur, Mobilisierung der Bürger:innen und Medieninteresse können auf EU-Ebene ergriffene Maßnahmen von Grund auf erleichtern. Deshalb muss das vorhandene EU-Instrumentarium zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit um Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Säulen der Resilienz der Rechtsstaatlichkeit ergänzt werden, zum Beispiel durch unabhängige Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Dies gilt insbesondere für Länder mit nachweisbaren Fällen von geringer werdendem Handlungsspielraum, Korruption, staatlicher Vereinnahmung und Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit.

Handlungsempfehlungen

- Kluger Aufbau von Kapazitäten unabhängiger Medien und zivilgesellschaftlicher Organisationen durch verbesserten Zugang zu EU-Geldern durch direkte Gewährung von Mitteln und Umgehung von nationalen intermediären Institutionen
- Entwicklung von Fähigkeiten und Mitteln von nicht-staatlichen Akteuren zur direkten oder indirekten Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durch Erhöhung des Volumens von verfügbaren Zuschüssen, technische Unterstützung oder Kredite – auch für kleine zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Medien
- Schutz der Funktion unabhängiger Medien und der organisierten Zivilgesellschaft durch europäische Gesetzgebung: Fertigstellung des europäischen Statuts für Vereinigungen und Nichtregierungsorganisationen und des EU-Gesetzes zum Schutz vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren (Anti-SLAPP-Gesetz).

angegangen werden. Eine funktionierende demokratische Ordnung kann nur aufrechterhalten werden, wenn die Rechtsstaatlichkeit durch eine robuste institutionelle Reaktion und politische Verantwortung gestützt wird.⁴⁷

Für die Bekämpfung von Verstößen gegen die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit in der EU muss es Konsequenzen geben, die hart genug sind, um Regierungen davon abzuhalten, die demokratische Ordnung zu unterminieren. In Hinblick auf technische und rechtliche Umsetzungskriterien, kann der Aufbau von sich gegenseitig ergänzenden Synergien zwischen einzelnen Rechtsstaatlichkeitsinstrumenten deren Effektivität und Effizienz fördern. Um das Potenzial des EU-Instrumentariums zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit maximal auszuschöpfen, bedarf es größerer Aufmerksamkeit in Bezug auf die Überwachung seiner Effektivität. Eine laufende Neubewertung einschließlich der Ermittlung von Synergien und günstigen Policy-Mixes ermöglicht eine genauere zukünftige Anwendung der Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit.

Es ist außerdem von entscheidender Bedeutung, die Rechtsstaatlichkeit als ein politisches Phänomen anzusehen, das über seinen rechtlichen Kern hinausreicht und sie als Thema im politischen Diskurs fest zu etablieren. In Ländern, in denen akute Rückschritte in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit stattfinden, ist der interne Widerstand ebenso wichtig wie der externe Druck. Deshalb ist es extrem wichtig, proaktiv günstige Bedingungen zu schaffen, um die europäische Rechtsgemeinschaft durch eine Stärkung der demokratischen Institutionen und Verfahren sowohl auf EU-Ebene als auch an der Basis in den einzelnen Mitgliedstaaten zu schützen.

FAZIT

Ein Jahrzehnt von destruktiven Entwicklungen in Ungarn und Polen hat die Unfähigkeit der EU offengelegt, ihre Verfassungsidentität umfassend zu schützen. Die Effektivität einzelner Instrumente zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und ihre Gesamtwirkung kann und sollte verbessert werden, sowohl in technischer als auch in politischer Hinsicht. Um die Erosion der Rechtsstaatlichkeit beheben zu können, muss auch das Problem allgemeinerer Rückschritte in Bezug auf die Demokratie

⁴⁷ András Jakab, op. cit.

ÜBER DIE AUTORIN

Dr. Maria Skóra ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik in Berlin und leitende Forscherin beim Projekt »RESILIO – Resilience observatory on the rule of law in Europe«, verantwortlich für die Durchführung des Projektes sowie die Mitwirkung bei der Öffentlichkeitsarbeit. Sie hat einen MA in Soziologie und einen Dokortitel in Ökonomie.

Die Autorin bedankt sich bei Robyn Titulski für ihre Unterstützung bei den Recherchen für diese Arbeit.

ÜBER DIE VERÖFFENTLICHUNG

Als Inspiration für dieses Strategiepapier dienten zwei Online-Workshops am 19. und 26. April 2023 mit einer Gruppe von Europa-Expert:innen aus Theorie und Praxis, die sich bereit erklärt haben, ihre Ideen zur Zukunft der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union auszutauschen. Das Institut für Europäische Politik und das EU-Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung bedanken sich für den wertvollen Input für diese Veröffentlichung.

In Kooperation mit

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro Brüssel
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brüssel

E-Mail: info@fes.de

Verantwortliche für diese Veröffentlichung bei der FES:
Christiane Kesper, Direktorin des EU-Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktionelle Bearbeitung:
Marco Schwarz, Referent, FES EU-Büro

ISBN 978-3-98628-333-9

Die in dieser Veröffentlichung zum Ausdruck gebrachten Ansichten spiegeln nicht unbedingt die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisation wider, für die die Autorin tätig ist. Die gewerbliche Nutzung aller von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.