

Rechtsstaatlichkeit - Was tun gegen die Zerstörung der Fundamente Europas?

Ist die „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“, also der im Zusammenhang mit dem Covid-Wiederaufbau-Fonds vorgesehene „Rechtsstaatsmechanismus“ das Mittel, mit dem endlich dem Abbau des Rechtsstaates in einzelnen Mitgliedstaaten der EU wirksam begegnet werden kann?

Der neue „Rechtsstaatsmechanismus“: ein Durchbruch zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit?

Gemessen an der Aufmerksamkeit, die der Rechtsstaatsmechanismus in den Medien erfahren hat, könnte man diesen Eindruck bekommen. Der Rechtsstaatsmechanismus bietet zumindest den Vorteil, daß er nicht, wie die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 7 EUV, eines einstimmigen Beschlusses des Rates bedarf.

Aber wird er sich als das praktikable Instrument erweisen, um etwa in Polen oder Ungarn den systematischen Abbau des Rechtsstaates zu stoppen oder gar rückgängig zu machen.

Zweifel sind erlaubt. Sie knüpfen sich bereits an die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um die in der Verordnung vorgesehenen finanziellen Sanktionen verhängen zu können.

Zunächst dient Rechtsstaatsmechanismus gar nicht in erster Linie der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten, sondern, wie bereits im Namen der Verordnung erkennbar, dem „Schutz des Haushalts der Union“. Nur wenn rechtsstaatliche Mängel zur Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union führen, kann die Kommission eingreifen. Die maßgeblichen Befürworter des Rechtsstaatsmechanismus in der Kommission und insbesondere im Europäischen Parlament scheinen diese nur indirekte Schutzwirkung zunächst hingenommen zu haben, weil sich im Zusammenhang mit diesem besonderen, durch den Covid-Wiederaufbau-Fonds geprägten Haushalt eine Chance bot, den Rechtsstaatsmechanismus auf einer einigermaßen stabilen juristischen Grundlage in den bestehenden Verträgen (Art. 322 AEUV) zu etablieren. Man hegte wohl insgeheim die Hoffnung, daß die finanziellen Interessen der Union in der praktischen Handhabung des Rechtsstaatsmechanismus gegenüber dem

politisch im Vordergrund stehenden Schutz der Rechtsstaatlichkeit „klammheimlich“ zurücktreten würden.

Der neue Rechtsstaatsmechanismus wird viele Erwartungen nicht erfüllen

Diese Hoffnung wurde allerdings jäh getrübt durch die EntschlieÙung des Europäischen Rates zum Rechtsstaatsmechanismus¹, die dieser in seiner Tagung am 10./11. Dezember 2020 verabschiedet hat. Diese EntschlieÙung war notwendig geworden, um Polen und Ungarn zu veranlassen, auf ihr angekündigtes Veto gegen den „Covid-Haushalt“ der Union zu verzichten.

Der Rat betonte zunächst ausdrücklich, daß es *„Ziel der Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union ..(sei), den Haushalt der Union, einschließlich „NextGenerationEU“, die wirtschaftliche Haushaltsführung und die finanziellen Interessen der Union zu schützen“*. Vom Schutz der Rechtsstaatlichkeit war in diesem Passus keine Rede mehr. Weiterhin wies der Rat ausdrücklich darauf hin, daß Sanktionen nur verhängt werden können, wenn *„der ursächliche Zusammenhang zwischen diesen Verletzungen (also Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit) und den negativen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Union .. hinreichend direkt und ordnungsgemäß festgestellt worden“* ist. Und um jedes Mißverständnis oder jede Hoffnung im Keim zu ersticken, stellte der Rat fest: *„Die bloÙe Feststellung einer Verletzung der Rechtsstaatlichkeit reicht nicht aus, um den Mechanismus auszulösen.“*

An die Kommission richtete der Rat die Erwartung, daß sie

- *„Leitlinien zu der Art und Weise, wie sie die Verordnung anwenden wird, einschließlich einer Methode für die Durchführung ihrer Bewertung, (entwickelt)“*

und daß

- *„diese Leitlinien .. in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erstellt (werden)“*.

Schließlich verpflichtete der Rat die Kommission, das Ergebnis einer – von Polen und Ungarn bereits angekündigten und mittlerweile erhobenen - Nichtigkeitsklage zu der Verordnung abzuwarten, bevor Maßnahmen nach dem Rechtsstaatsmechanismus vorgeschlagen werden.

¹ [EntschlieÙung des Rates zum Rechtsstaatsmechanismus 111220.pdf](#)

Jenseits der Frage, welche juristische Bedeutung die EntschlieÙung des Rates für die Anwendung des Rechtsstaatsmechanismus haben könnte, wird die tatsächliche Bedeutung erheblich sein. Denn es ist der Rat, der über Sanktionsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Es ist kaum zu erwarten, daß die EntschlieÙung des Rates nicht dessen Entscheidungsfindung beeinflussen wird. Wahrscheinlich ist sogar, daß sie, wenn es politisch opportun ist, als willkommener Vorwand dienen kann, Sanktionen nicht zu verhängen – von einem Gremium, das am stärksten von allen europäischen Institutionen von der Kompromißfindung nach nationalen Gesichtspunkten geprägt wird.

Der aussichtsreichere Weg: Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258, 260 AEUV

Düstere Aussichten also für den europäischen Kampf um Rechtsstaatlichkeit, für einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess, für Rechtssicherheit und gegen Willkür, für eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte und Gleichheit vor dem Gesetz und last but not least unabhängige und unparteiische Gerichte und Richter?

Nein, denn man kann diesen Kampf bereits jetzt führen mit Instrumenten, die in den europäischen Verträgen seit langem verankert sind – und die Kommission tut dies auch bereits, vielleicht bislang nicht konsequent genug.

Art. 258 AEUV sieht vor, daß die Kommission einen Mitgliedstaat wegen eines VerstoÙes gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen auffordern kann, diesen VerstoÙ abzustellen. Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.

Solche Verstöße können die Rechtsstaatlichkeit betreffen, ein gemäß Art. 2 EUR konstituierender Baustein der EU. Die Kommission liefert in ihrem jüngsten Rechtsstaatsbericht vom 30.09.2020² für alle Mitgliedstaaten in eigenen Länderkapiteln einen Statusbericht zur Rechtsstaatlichkeit in den jeweiligen Ländern. Große Probleme bestehen in Bezug auf Polen. Dies zeigt sich auch in zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren, welche die Kommission wegen Verstößen gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit bereits gegen Polen geführt hat.

Jüngst hat die Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren eine Eilentscheidung gegen Polen wegen einer Änderung der Disziplinarregelung für

² [Bericht über Rechtsstaatlichkeit 2020.pdf](#)

Richter erwirkt. Nach dieser Regelung kann gegen Richter aufgrund ihrer Gerichtsentscheidungen oder wegen ihrer Äußerungen über das Funktionieren der Verfassungsorgane in Polen und der Vorlage einer Rechtsfrage zur Vorabentscheidung durch den EuGH ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden. Diese gesetzliche Regelung richtet sich frontal gegen die richterliche Unabhängigkeit. Die Kommission hat damit offenbar eine maßgebliche Attacke gegen den Rechtsstaat in Polen identifiziert.

Der EuGH hat Polen in dieser Eilentscheidung vom 08.04.2020³ verpflichtet, die Anwendung der nationalen Bestimmungen über die Befugnisse der Disziplinarkammer in Bezug auf Disziplinarverfahren gegen Richter unverzüglich auszusetzen. Die Entscheidung des EuGH in der Hauptsache steht noch aus.

Die einstweilige Anordnung spricht dafür, daß der EuGH auch in der Hauptsache urteilen wird, daß Polen gesetzliche Regelungen, die die Unabhängigkeit von Richtern und Gerichten beeinträchtigen, aufzuheben oder zu ändern hat. Kommt Polen dieser Aufforderung nicht nach, so kann die Kommission beim Gerichtshof die Festsetzung eines von dem Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags zur Ahndung des Verstoßes in der Vergangenheit und eines Zwangsgelds, das die Abstellung des Verstoßes erzwingen soll, in einer Höhe beantragen, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Es ist bis zu diesem Punkt ein steiniger und langwieriger Weg, ein Weg, der mit der Identifizierung eines konkreten Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip beginnt. Allein die besondere Schwierigkeit dieser Aufgabe wird sichtbar, wenn man berücksichtigt, daß der Abbau von Rechtsstaatlichkeit in der Regel hinter einer formal scheinbar intakten rechtsstaatlichen Fassade durch eine Vielzahl von einzelnen gesetzlichen und administrativen Regelungen vorgenommen wird.

Vergleicht man diesen Prozeß mit jenen Schritten, die bis zu einer Entscheidung des Rates im Rahmen des neuen Rechtsstaatsmechanismus notwendig sind, so wird man zu dem Ergebnis kommen, daß dieses Verfahren sicherlich nicht weniger zeit- und arbeitsaufwendig ist. Hinzu kommen zwei Vorteile des Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber dem neuen Rechtsstaatsmechanismus: Der Nachweis einer Verletzung finanzieller Interessen der EU und ihre Verursachung durch rechtsstaatliche Mängel entfällt. Und die Entscheidung über finanzielle Sanktionen liegt nicht beim Europäischen Rat, dürfte also nicht in dem Maße der Gefahr der politischen Einflußnahme ausgesetzt sein wie die Entscheidung des Europäischen Rats über die Verhängung von Sanktionen nach dem neuen Rechtsstaatsmechanismus.

³<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=225141&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

Aber:

Zwei „Nachschärfungen“ des Vertragsverletzungsverfahrens sind notwendig

Art. 260 AEUV⁴ sieht vor, daß die Kommission die Höhe des Pauschalbetrages und den Tagessatz für das Zwangsgeld nach eigenem Ermessen bestimmt. Für die Ausübung dieses Ermessens gibt sich die Kommission selbst Regeln, die sie in einer im Amtsblatt der EU veröffentlichten Mitteilung bekannt macht. Derzeit legt die Kommission für ihre Berechnung zwei Faktoren zugrunde: das Bruttosozialprodukt eines Mitgliedstaates als Ausdruck seiner finanziellen Leistungsfähigkeit und sein institutionelles Gewicht im Gefüge der Union, ausgedrückt durch die Anzahl der Sitze des jeweiligen Mitgliedstaates im Europäischen Parlament.

Es stellt sich die Frage, ob bei der Bemessung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen in ausreichendem Umfang die Bedeutung des Rechtsguts, das Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens ist, berücksichtigt wird und ob für Verstöße gegen grundlegende Werte und „Bauelemente“ der EU, wie sie in Art. 2 EUV und der EU-Grundrechtecharta niedergelegt sind, nicht ein zusätzlicher eigener Multiplikator zur Anwendung kommen sollte, der diese Bedeutung angemessen widerspiegelt.

Auch die Durchsetzung der Sanktionen gegenüber einem Mitgliedstaat, der nicht bereit ist, vom EuGH festgesetzte Pauschalbeträge und Zwangsgelder zu entrichten, steht vor einer Hürde, die es zu überwinden gilt.

Art. 280 AEUV bestimmt, daß die Urteile des EuGH vollstreckbar sind, verweist dafür jedoch auf Art. 299 AEUV. Diese Regelung bestimmt allerdings, daß eine Vollstreckung von Zahlungsforderungen gegen Mitgliedstaaten nicht möglich ist.

Es herrschen juristische Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Zahlungsforderungen der EU gegen Mitgliedstaaten tatsächlich nicht zwangsweise durchgesetzt werden können⁵. Aber dieser Streit dürfte eher akademische denn praktische Bedeutung haben, wenn man berücksichtigt, daß eine Zwangsvollstreckung von dem betroffenen Mitgliedstaat bzw. seinen Behörden durchgeführt werden müßte.

Bleiben also die vom EuGH auf Vorschlag der Kommission etwa wegen eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip gegen Polen verhängten finanziellen Sanktionen ein Papiertiger mit allenfalls moralischem Appellcharakter?

Das muß nicht so sein, wenn die Kommission sich entschließt, ihre gerichtlich festgestellten Sanktionsforderungen durch Aufrechnung einzuziehen. Praktisch liefe eine solche Aufrechnung auf das hinaus, was im neuen

⁴<https://dejure.org/gesetze/AEUV/260.html>

⁵ [Klamert-Aufsatz.pdf](#)

Rechtsstaatsmechanismus ebenfalls vorgesehen ist, nämlich die Einbehaltung von Geldern, die ein Mitgliedstaat aus dem Haushalt der EU beanspruchen kann, bis zur Höhe der Zwangsgelder und Pauschalbeträge, die dieser Mitgliedstaat aufgrund einer rechtskräftigen Entscheidung wegen festgestellter Verstöße gegen seine vertraglichen Verpflichtungen an die Union zu zahlen hat.

Eine solche Aufrechnung wäre keine Vollstreckungsmaßnahme, sie würde aber dafür sorgen, daß das Vertragsverletzungsverfahren nicht zu einem stumpfen Schwert wird, sondern eine realistische Chance darstellt, daß die EU ihre existentiellen Grundlagen, zu denen die Rechtsstaatlichkeit ohne Zweifel gehört, sichern kann.

Die Fundamente der EU zu verteidigen ist jede Mühsal, auch die eines Vertragsverletzungsverfahrens, wert

Es wird vor allem Aufgabe des Europäischen Parlaments und der Öffentlichkeit sein, die Kommission bei ihrer mühseligen Arbeit zu unterstützen, schwerwiegende Verstöße gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, aber auch gegen Grundwerte der Union wie die in Art. 11 der EU-Grundrechtecharta verankerte Informations-, sprich Pressefreiheit, zu identifizieren, darauf zu achten, daß dafür qualitativ und quantitativ ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, und sie zu ermuntern, Vertragsverletzungsverfahren bis hin zur Durchsetzung von finanziellen Sanktionen konsequent zu führen.

Die Bedeutung dieser Arbeit kann gar nicht überschätzt werden. Es geht, nicht zuletzt im Interesse der Menschen in betroffenen Mitgliedsländern, darum, daß Unionsbürger nicht von Subjekten politischer Willensbildung zu Objekten staatlicher Willkür werden. Ein wenig politischer Druck kann dabei sicherlich nicht schaden.