

Vom „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ zum „Konditionalitätsmechanismus“ – eine kritische Analyse der aktuellen Ansätze der EU zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips

Hannes Hofmeister¹

Abstract Deutsch

Der vorliegende Beitrag untersucht die aktuellen Ansätze der EU zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips. Um diese besser einordnen zu können, bedarf es zunächst einer kurzen Darstellung der traditionellen Reaktionsmöglichkeiten der EU auf Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip. Im Anschluss daran werden die neu geschaffenen Instrumente der EU dargestellt und einer kritischen Betrachtung unterzogen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf der neuen „Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus-VO“. Der Beitrag schließt mit einem kritischen Ausblick.

Abstract English

This chapter analyses new approaches of the EU to protect the rule of law. Before delving deeper into the intricacies of the latter, it will first briefly describe the EU's traditional possibilities for reacting to violations of the rule of law. Having done so, the newly created instruments of the EU will be presented and subjected to a critical analysis. The focus of the analysis will be on the new 'Rule of Law Conditionality-Mechanism' Regulation. The chapter concludes with a critical outlook.

1. Einleitung

Minderheiten zählen auch im 21. Jahrhundert noch immer zu den schwächsten Bevölkerungsgruppen. Aus diesem Grund sind sie in besonderer Weise auf einen effektiv funktionierenden und umfassenden Rechtsstaat angewiesen. Dies zeigt sich exemplarisch an der Situation der deutschen Minderheit im Polen, deren Rechte nach Ansicht des PiS-Vorsitzenden Jarosław Kaczyński eingeschränkt werden müssen.² So forderte Kaczyński u.a. die Abschaffung einer Regelung, welche nationale Minderheiten von der 5%-Hürde bei Parlamentswahlen dispensiert. Schutz gegen solche Maßnahmen sollte eigentlich ein effektiver Rechtsstaat mit unabhängigen Gerichten und umfassenden Minderheitenrechten bieten. Doch dieser

1 Der Autor dankt Prof. Dr. Arnold für wertvolle Hinweise. Bei dem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und stark erweiterte Version eines früheren Artikels des Autors, welche ursprünglich in Dvbl. (2016) erschien.

2 Gnauck, „Die deutsche Minderheit hat zu viele Rechte“, Die Welt, 10.12.2012, abrufbar online <https://www.welt.de/politik/ausland/article111937332/Die-deutsche-Minderheit-hat-zu-viele-Rechte.html>.

Rechtsstaat wird in Polen seit dem Wahlsieg der PiS-Partei im Oktober 2015 kontinuierlich zurückgebaut. Mit einer soliden Parlamentsmehrheit im Rücken arbeitet die neue polnische Regierung ihren Masterplan zur Umstrukturierung des Staates konsequent ab. Im Fokus steht dabei die Justiz – insbesondere das Verfassungsgericht. So hat der Sejm³ binnen weniger Wochen neue Vorschriften über die Arbeitsweise des Verfassungsgerichts erlassen. Zudem hob der neu gewählte Sejm die Ernennung von fünf Verfassungsrichtern durch das alte Parlament auf und substituierte diese durch PiS-affine Kandidaten. Im Anschluss erfolgte der Umbau des Obersten Gerichts und darauf die „Neustrukturierung“ des sog. Landesjustizrats. Bei letzterem handelt es sich um ein Gremium, das eine entscheidende Rolle bei der Besetzung von Richterstellen spielt. Schritt für Schritt wird somit die Judikative von oben nach unten „umgekrempelt“. Diese konzertierte Aktion hat nunmehr auch die Europäische Union – insbesondere die Europäische Kommission in ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“ – auf den Plan gerufen. So wurden als Reaktion hierauf mehrere Maßnahmen, beginnend mit dem neuen „EU-Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit“, ergriffen.⁴ Der letzte und somit aktuellste Schritt zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips bestand in der Verabschiedung der „*Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus-VO*“.⁵ Danach ist die Gewährung von EU-Finanzmitteln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien geknüpft. Aber tragen diese neuen Instrumente wirklich zu einer Stärkung des Rechtsstaatsprinzips bei?

Um diese komplexe Frage zu beantworten, werden zunächst die traditionellen Reaktionsmöglichkeiten der EU und deren Defizite analysiert. Im Anschluss daran werden die neu geschaffenen Instrumente der EU einer kritischen Betrachtung unterzogen. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf der neuen „*Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus-VO*“. Der Beitrag schließt mit einem kritischen Ausblick.

2. Der bisherige Rechtsrahmen und seine Defizite – insbesondere die Verfahren nach Art. 7 EUV und Art. 258 ff. AEUV

Nach traditioneller⁶ Vertragskonzeption sollten mitgliedstaatliche Europarechtsverstöße zunächst mit dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV geahndet werden; seit dem Amsterdamer Vertrag⁷ steht zudem bei eindeutigen Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit und andere fundamentale Werte der Sanktions-

3 Zusammen mit der zweiten Kammer des Parlaments – dem Senat.

4 Vgl. Europäische Kommission Mitteilung ‚Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips‘, KOM (2014) 158 vom 11.3.2014.

5 Verordnung 2020/2092 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union.

6 D.h. nach dem Vertrag von Amsterdam (1999), der das Sanktionsverfahren einführte, sowie nach dem Vertrag von Nizza (2003), der das Frühwarnsystem einführte.

7 Bzw. nach dem Vertrag von Nizza (2003), der das Frühwarnsystem einführte.

mechanismus nach Art. 7 EUV zur Verfügung.⁸ Beide Verfahren erwiesen sich im Laufe der Zeit jedoch als defizitär – insbesondere wenn es um systemische Gefährdungen ging:

So eignet sich das *Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV* nicht, um auf systemische Gefährdungen zu reagieren, da es lediglich fallspezifischer Natur ist. Einzelne Verstöße gegen EU-Recht mögen sich auf diesem Wege wirksam bekämpfen lassen, nicht hingegen breit angelegte, systemische Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit. Hinzu kommt, dass die Art. 258 ff. AEUV nur dann zur Anwendung gelangen, wenn ein Verstoß gegen EU-Recht gerügt wird. Es gibt aber Fälle, die nicht vom Europarecht erfasst sind und daher „nicht als Verletzung von aus den EU-Verträgen erwachsenden Pflichten angesehen werden können, aber dennoch eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit darstellen“.⁹

Der *Sanktionsmechanismus nach Art. 7 EUV* eignet sich ebenfalls nicht, um systemischen Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit effektiv zu begegnen. Dies ist vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen: Zum einen sind die verfahrenstechnischen Hürden zu hoch angesetzt: Die sog. Vorfeldmaßnahmen nach Art. 7 I EUV setzen beispielsweise voraus, dass der Rat – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – mit einer 4/5 Mehrheit¹⁰ beschließt, dass eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung europäischer Werte vorliegt. Selbst wenn im Falle Polens eine 4/5 Mehrheit zustande käme – was äußerst unwahrscheinlich ist – so würde das Verfahren jedenfalls auf der zweiten Stufe (dem sog. Suspendierungsverfahren) scheitern.¹¹ Das tatsächliche Suspendierungsverfahren nach Art. 7 II EUV verlangt nämlich zur Feststellung einer schwerwiegenden Verletzung *Einstimmigkeit* im Europäischen Rat. Der ungarische Premier Viktor Orban hat für diesen Fall aber bereits sein Veto angekündigt.¹² Zum anderen sind auch die Sanktionen nach Art. 7 III EUV nicht geeignet, um systemischen Defiziten adäquat zu begegnen. Das Sanktionsinstrumentarium des Art. 7 III EUV umfasst, *inter alia*, die Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte. Dem Rat steht insofern ein Auswahlermessen zu:¹³ Er kann wählen, welche in EUV und AEUV vorgesehenen Mitgliedschaftsrechte er suspendiert. Weitergehende Sanktionen sind von Art. 7 III EUV nicht mehr gedeckt. Dieses Sanktionsinstrumentarium eignet sich aber nicht, um einer Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit wirksam zu begegnen. So führt

8 Nach hM finden die beiden Verfahren nebeneinander Anwendung, vgl. Pechstein, in: Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV Kommentar, (C. H. Beck, München 2012), Art. 7, Rn. 22.

9 Europäische Kommission Mitteilung ‚Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips‘, KOM (2014) 158 vom 11.3.2014, 6.

10 Diese bestimmt sich gem. Art. 7 V EUV nach Art. 354 AEUV.

11 Zu beachten ist, dass die beiden Stufen unabhängig voneinander sind, d.h. das Suspendierungsverfahren nach Abs. II kann eingeleitet werden, ohne dass vorab der Frühwarnmechanismus nach Abs. I aktiviert wurde.

12 Die Welt, Orban stellt sich demonstrativ an die Seite Polens, 8.1.2016, abrufbar online unter <http://www.welt.de/politik/ausland/article150761520/Orban-stellt-sich-demonstrativ-an-die-Seite-Polens.html>.

13 Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Handkommentar, (Nomos, Baden-Baden 2012), Art. 7, Rn. 24.

z.B. die Suspendierung bestimmter Mitgliedschaftsrechte – wie z.B. des Stimmrechts im Rat – nicht unmittelbar zur Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen auf nationaler Ebene.

Zum Teil wird auch die Möglichkeit eines *Ausschlusses aus der EU* diskutiert. Die Möglichkeit einen Staat aus der EU auszuschließen, wird allerdings in den Verträgen mit keinem Wort thematisiert. Selbst im Falle einer gravierenden Verletzung fundamentaler Werte der EU sehen die Verträge – wie oben dargelegt – lediglich die Aussetzung bestimmter Mitgliedschaftsrechte vor.¹⁴ Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Lage in einigen europäischen Staaten, wird jedoch verstärkt nach Argumenten gesucht, um dennoch einen Ausschluss – gewissermaßen als *ultima ratio* – legitimieren zu können. Die vertretenen Ansätze vermögen aber allesamt nicht zu überzeugen: So wird zum Teil argumentiert¹⁵, ein Ausschluss käme auf der Basis allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze in Betracht. Vor allem Art. 60 der Wiener Vertragsrechtskonvention wird insofern bemüht. Danach sind im Falle eines „material breaches“ durch eine Vertragspartei, die anderen Vertragsparteien zur Beendigung des Vertrages berechtigt. Fraglich ist aber, ob ein Rekurs auf Art. 60 der WVK überhaupt (noch) möglich ist. Dagegen spricht schon, dass die EU-Verträge eine „neue und autonome Rechtsordnung geschaffen haben“¹⁶, welche den Rückgriff auf allgemeine völkerrechtliche Grundsätze (und damit auch auf Art. 60 WVK) ausschließt. Das EU-Recht ist gewissermaßen ein „*self-contained regime*“. Aber auch wenn man diese Einschätzung nicht teilt und das EU-Recht immer noch als Bestandteil des Völkerrechts begreift, scheidet ein Rückgriff auf Art. 60 WVK aus. Dies liegt daran, dass auch nach dieser Auffassung ein Rekurs nur dann möglich ist, wenn das EU-Recht die in Frage stehende Materie nicht regelt. Es gilt der Grundsatz des „*lex specialis derogat legi generali*“. Das EU-Recht enthält aber gerade eine Vielzahl an Normen, die den Umgang mit vertragsbrüchigen Mitgliedstaaten regeln. Diese gehen insofern als *leges speciales* vor. Insofern ist auf Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV und das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV zu verweisen. Diese sehen aber gerade nicht den Ausschluss eines Staates vor, sondern lediglich die Verhängung eines Zwangsgeldes bzw. die Suspendierung einzelner Mitgliedschaftsrechte. Im Ergebnis vermag somit keiner der untersuchten Ansätze zu überzeugen. Ein Ausschluss ist da-

14 Vgl. Art. 7 III EUV.

15 Vgl. Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.) Kommentar zum EU/EG-Vertrag, (Nomos, Baden-Baden, 1997), Art. 240, Rn. 9; vgl. auch Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Mohr Siebeck, Tübingen, 1972) 101.

16 Vgl. hierzu die Ausführungen des EuGH im Fall *Cost v ENEL*: ‘By contrast with ordinary international treaties, the *EEC has created its own legal system* which on the entry into force of the Treaty became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the states to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves’, Case 6/64, *Costa v ENEL*, Slg. 1964, 1251, 1259.

her nicht möglich. Zudem wäre dieses Instrument auch nicht zielführend¹⁷, um einen Staat bei systemischen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit wieder auf den „Weg der Tugend“ zu führen.

Zusammenfassend ist daher Folgendes festzuhalten: Die Entwicklungen in Ungarn, Polen und Rumänien haben gezeigt, dass das derzeitige Sanktionsinstrumentarium – bestehend aus den Verfahren nach Art. 7 EUV und Art. 258 ff. AEUV – nicht ausreicht, um schnell auf Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit zu reagieren.¹⁸ Ein Recht auf Ausschluss aus der EU – dessen Eignung im vorliegenden Kontext ohnehin zweifelhaft wäre – existiert nicht.¹⁹ Zusätzlich zu den genannten Mechanismen bedarf es daher eines neuen EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips.²⁰

3. Der „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“

In Anbetracht der dargelegten Defizite, sah sich die Kommission 2013 veranlasst, aktiv zu werden. Sie hat dementsprechend ein Dokument mit dem vielversprechenden Titel *„Ein neuer EU Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“* ausarbeiten lassen, welches am 11. März 2014 veröffentlicht wurde.²¹ Mit den existierenden Sanktionsmechanismen – so die Kommission – sei es nicht möglich gewesen, effektiv auf Bedrohungen des Rechtsstaatsprinzips zu reagieren.²² Neben dem Sanktionsmechanismus nach Art. 7 EUV sowie dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV soll damit ein neues Instrument zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips etabliert werden:²³ der sog. „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Im Folgenden sollen daher die Voraussetzungen, das Verfahren, sowie die spezifische Zielsetzung des neuen Mechanismus²⁴ näher analysiert werden. Im Anschluss daran werden die Stärken und Schwächen dieses Verfahrens untersucht.

3.1. Voraussetzungen

Materielle Voraussetzung für die Aktivierung des neuen Mechanismus sind klare Hinweise auf eine *systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit*.

Die Gefährdung muss zunächst *systemischer* Natur sein. Der Terminus „systemisch“ wird primär in der Medizinwissenschaft verwendet und bedeutet „den gan-

17 Allenfalls wenn man allein auf das Drohpotential abstellt.

18 Vgl. Europäische Kommission Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, KOM (2014) 158 vom 11. März 2014, 6.

19 So zumindest die hM.

20 Ibid., 6.

21 Europäische Kommission Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, KOM (2014) 158 vom 11. März 2014.

22 Ibid., 7.

23 Ibid.

24 Sowie dessen Verhältnis zu anderen Rechtsinstrumenten.

zen Organismus betreffend“.²⁵ Auf die vorliegende Konstellation übertragen bedeutet dies: Die Gefährdung darf nicht singulärer Natur sein, sondern muss das System als Ganzes betreffen. Die Gefährdung muss sich mithin gegen „die politische, institutionelle und/oder rechtliche Ordnung eines Mitgliedstaates *als solche*, die verfassungsmäßige Struktur, die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Justiz oder das System der richterlichen Kontrolle einschließlich der Verfassungsjustiz richten ...“.²⁶ Singuläre Grundrechtsverletzungen bzw. vereinzelte richterliche „Fehlurteile“ reichen dagegen nicht aus.

Den Begriff der *Rechtsstaatlichkeit* interpretiert die Kommission weit. Sie bezieht sich dabei im Wesentlichen auf die Rspr. des EuGH, des EGMR sowie die Texte des Europarates. Demnach umfasst der Kerngehalt der Rechtsstaatlichkeit, *inter alia*, folgende Aspekte:

- Rechtmäßigkeitsprinzip (welches einen transparenten, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess impliziert),
- Rechtssicherheit,
- Willkürverbot,
- eine unabhängige Justiz,
- Achtung der Grundrechte
- und die Gleichheit vor dem Gesetz.²⁷

Der Terminus Rechtsstaatlichkeit ist mithin Sammelbegriff für die zentralen Bedingungen der Legalität staatlichen Handelns. Das Rechtsstaatsprinzip ist mithin das fundamentale Ordnungsprinzip eines jeden EU-Mitgliedstaates. Funktionieren die auf nationaler Ebene etablierten Mechanismen zur Sicherung des Rechtsstaatsprinzips nicht mehr, dann hat dies weitreichende Implikationen: Ein Rechtsstaatsdefizit auf nationaler Ebene führt zwangsläufig auch zu einer Beeinträchtigung des EU-Rechts: Europarechtliche Normen sind in ihrer Wirkung stark eingeschränkt, wenn nationale Institutionen aufgrund rechtsstaatlicher Defizite nicht in der Lage sind, dem Recht zu Effektivität zu verhelfen.²⁸

3.2. Verfahren

Das Verfahren des neuen EU-Rechtsstaatsmechanismus gliedert sich in drei Phasen:

1. Phase: Sachstandsanalyse der Kommission. Zunächst führt die Kommission eine sog. „Sachstandsanalyse“ durch. In dieser Phase bewertet sie mit anderen

²⁵ Vgl. Duden, Wörterbuch, Eintrag „systemisch“, abrufbar online unter <http://www.duden.de/rechtschreibung/systemisch>.

²⁶ Europäische Kommission Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, KOM (2014) 158 vom 11.3.2014, 7.

²⁷ Ibid., 4.

²⁸ Vgl. v. Bogdandy, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Herrenhausen Lecture, Vortrag im Rahmen des 70. Deutschen Juristentages, 16. September 2014, 8, abrufbar online unter <https://www.volkswagenstiftung.de/stiftung/publikationen/publdet/news/detail/artikel/herrenhausen-lecture-rechtsstaatsdaemmerung-in-der-europaeischen-union/marginal/4663.htm>.

Worten die Situation in dem betroffenen Mitgliedstaat. Um eine möglichst umfassende Analyse zu gewährleisten, kann dabei auf diverse Informationsquellen zurückgegriffen werden, so z.B. auf Dokumente der EU-Grundrechteagentur und des Europarates. Führt diese vorläufige Analyse zu dem Ergebnis, dass eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit vorliegt, leitet die Kommission den sog. Dialogprozess ein. Dies geschieht durch Übermittlung einer schriftlichen „Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit an den betroffenen Mitgliedstaat.“²⁹ Hierin begründet die Kommission ihre Bedenken und gibt – ganz im Sinne des Prinzips „*audiatur et altera pars*“ – dem Mitgliedstaat Gelegenheit, sich zur Sache zu äußern. Von letzterem wird bis zum endgültigen Abschluss der Sachstandsanalyse erwartet, dass er sich kooperativ verhält. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 III EUV. Insbesondere hat der betreffende Staat die Pflicht – in Bezug auf die von der Kommission gerügten Punkte – keine vollendeten Tatsachen zu schaffen.³⁰ Um eine zügige Problemlösung zu ermöglichen, wird diese Verfahrensphase grundsätzlich vertraulich geführt.³¹

2. Phase: *Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit*. Wird das Rechtsstaatsdefizit nicht beseitigt, so fordert die Kommission den Mitgliedstaat in einer zweiten Stufe unmissverständlich und mit einer Fristsetzung zur Behebung der beanstandeten Probleme auf. Diese Empfehlung wird von der Kommission auch veröffentlicht. Dahinter steht offensichtlich die Hoffnung, dass der sog. „*naming and shaming*“-Effekt eintritt: Der betreffende Staat werde die monierten Maßnahmen abstellen, um einer öffentlichen Brandmarkung zu entgehen.

3. Phase: „*Monitoring*“ der Umsetzung. In der dritten Stufe überprüft die Kommission die Umsetzung ihrer Empfehlung. Sollte sich der betreffende Staat als renitent erweisen und die beanstandeten Defizite nicht beheben, kann die Kommission ein Verfahren gegen den Mitgliedstaat nach Art. 7 EUV einleiten.

Im Zentrum des gesamten Verfahrens steht somit der kontinuierliche Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Rat und Europäisches Parlament spielen dabei allenfalls eine marginale Rolle und werden lediglich in regelmäßigen Abständen über die Ergebnisse unterrichtet.³² Die zentrale Rolle der Kommission auf Seiten der EU verwundert dabei nicht, ist sie doch gem. Art. 17 I EUV die Hüterin der Verträge und damit auch die Hüterin der Rechtsstaatlichkeit.³³

3.3. Verhältnis zu den Verfahren nach Art. 7 EUV und Art. 258 ff. AEUV

Strukturell ist der neue EU-Rahmen dem Verfahren nach Art. 7 EUV vorgeschaltet. Dahinter steht folgende Überlegung: Das neue Verfahren soll der Kommission

29 Europäische Kommission Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, KOM (2014) 158 vom 11.3.2014, 7.

30 Ibid., 7.

31 Ibid., 8.

32 Hummer, Ungarn erneut auf dem Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens, *Europarecht* 2015, 635 f.

33 Ibid., 635 f.

frühzeitig den Eintritt in einen strukturierten Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichen. Dadurch wird idealerweise vermieden, dass sich in dem betreffenden Staat überhaupt eine „systemimmanente Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip“ herausbildet³⁴: Diese könnte sich nämlich später zu einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit“ iSd Art. 7 EUV entwickeln und die Aktivierung der dort vorgesehenen Verfahren erforderlich machen.³⁵ Im Ergebnis ist daher zunächst der neue Rechtsstaatsmechanismus durchzuführen. Eine Ausnahme hiervon soll laut Kommissionsmitteilung allerdings dann bestehen, wenn sich die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat plötzlich gravierend verschlechtert und eine energischere Reaktion seitens der EU erfordert.³⁶ Dann kann das Verfahren nach Art. 7 EUV direkt eingeleitet werden.³⁷ Diese Formulierung ist allerdings unglücklich. Sie impliziert, dass grundsätzlich eine Pflicht besteht, zunächst das neue Vorverfahren durchzuführen. Das kann aber – rein logisch – nicht der Fall sein: Dies würde nämlich bedeuten, dass allein die Kommission „Herrin“ über die Einleitung des Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV wäre (nämlich nur dann wenn sie vorab das „Pre-Artikel 7-Verfahren“ initiiert hat). Art. 7 EUV sieht aber ausdrücklich vor, dass auch andere Institutionen berechtigt sind, das Sanktionsverfahren einzuleiten (z.B. das Europäische Parlament, bzw. ein Drittel der Mitgliedstaaten). Letztlich kann die gewählte Formulierung nur so zu verstehen sein, dass die Kommission sich quasi selbst insofern bindet, als sie stets das neue „Vor-Artikel 7-Verfahren“ durchzuführen hat, wenn *sie selbst* die Einleitung des Art. 7 Verfahrens zu einem späteren Zeitpunkt beabsichtigt.³⁸ Festzuhalten bleibt auf jeden Fall, dass die gewählte Formulierung insofern unglücklich ist.

Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV bleibt vom neuen Rechtsstaatsmechanismus unberührt.

3.4. Kritische Würdigung

Die Schwächen des neuen EU-Rechtsstaatlichkeitsrahmens zeigen sich, wenn man ihn auf die aktuelle Situation in Polen anwendet.

So basiert der neue EU-Rechtsstaatlichkeitsrahmen u.a. auf einer zweifelhaften Prämisse: Mit einem Staat, der in Verdacht steht, fundamentale Werte der EU zu verletzen, soll ein konstruktiver Dialog möglich sein, der letztlich zur Problembewältigung führt.³⁹ Die jüngste Vergangenheit scheint diese Prämisse aber zu widerlegen: Mit Ländern wie Ungarn oder Polen, in denen sich die Regierung bewusst

34 Europäische Kommission Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, KOM (2014) 158 vom 11.3.2014, 7.

35 Ibid., 7.

36 Ibid., 8.

37 Ibid., 8.

38 Nicht hingegen, wenn andere Institution dies beabsichtigen.

39 Kochenov/Pech, Upholding the rule of law in Europe, On the Commission's ‚Pre-article 7 procedure‘ as a timid step in the right direction, EUI Working Papers, RSCAS 2015/14, 12.

dafür entschieden hat, von den grundlegenden Werten der EU abzuweichen, ist ein konstruktiver Dialog kaum möglich. Die Äußerungen des (ehemaligen) polnischen Außenministers Witold Waszczykowski bestätigen dies: Warschau – so der Außenminister – „sei vor dem Beginn des EU-Rechtsstaatsverfahrens gegen Polen am 13. Januar 2016 getäuscht worden. An diesem Tag hatte die EU-Kommission festgestellt, dass die jüngsten polnischen Gesetzesnovellen zur Blockade des Verfassungsgerichts und zur Gleichtaktung des öffentlichen Rundfunks Anlass zur Besorgnis geben, was die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit anbelangt. ... Waszczykowski sagt nun, noch unmittelbar vor diesem Beschluss ... habe Juncker in einem Gespräch mit der polnischen Ministerpräsidentin zugesagt, dass die Kommission „keinerlei Schritte in Bezug auf unser Land unternehmen wird“.⁴⁰ Es wird eine Diskussion geben, mehr nicht, habe der Kommissionschef versichert. Dass es dann doch anders kam, stellt Waszczykowski jetzt als Betrug dar. Nicht ich war es, der unrecht hatte, sagte er im Radio – und in Bezug auf Junckers Versicherungen fügte er hinzu: „Wir wurden getäuscht“.⁴¹ Vor diesem Hintergrund scheint ein konstruktiver Dialog – wie er dem neuen Rechtsstaatsverfahren zugrunde liegt – kaum möglich.

In diesem Kontext offenbart sich auch ein weiteres Defizit des neuen EU-Rahmens. So fehlt es der „Rechtsstaatsempfehlung“ – also der 2. Stufe des neuen Verfahrens – an einer rechtlichen Bindungswirkung; auch führt deren Nichtbefolgung nicht zur automatischen Einleitung eines Sanktionsverfahrens nach Art. 7 EUV. Welchen Anreiz aber hat ein Staat dieser Empfehlung freiwillig Folge zu leisten, wenn sein Verhältnis zur Kommission ohnehin schon schwer belastet ist. Getreu dem Motto „Ist der Ruf erst ruiniert, lebt es sich ganz ungeniert“, ist ein Einlenken der neuen polnischen Regierung vorliegend kaum zu erwarten. Auch das „*naming and shaming*“-Argument erweist sich in diesem Kontext als wenig überzeugend. Anstatt reumütig Besserung zu geloben, inszenieren sich die betroffenen Staaten vielmehr als Opfer einer selbstgerechten Brüsseler Elite.

Zudem hat es die Kommission versäumt, das Tatbestandsmerkmal „systemische Gefährdung“ näher zu spezifizieren.⁴² Dies stellt insofern ein gravierendes Problem dar, als erst eine solche systemische Gefährdung das Verfahren überhaupt auszulösen vermag. Wünschenswert wäre es daher, wenn die Kommission das Konzept einer „systemischen Gefährdung“ konkretisiert und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen dahingehend, dass klar erkennbar wird, wo eine isolierte Gefährdung endet und wo eine systemische Gefährdung beginnt.⁴³ Zum anderen sollte

40 Schuller, Polen wirft Juncker Täuschung vor, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.1. 2016, abrufbar online unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/eu-rechtsstaatsverfahren-polen-wirft-juncker-taeschung-vor-14033546.html>.

41 Ibid.

42 Kochenov/Pech, Upholding the rule of law in Europe, On the Commission's ‚Pre-article 7 procedure‘ as a timid step in the right direction, EUI Working Papers, RSCAS 2015/14, 12.

43 Vgl. Meijers Committee, Letter to Commissioner Reding: Note on the Commission Communication „A new frame-work to strengthen the rule of law“, Ref. CM 1406, 15.6.2014.

auch klarge stellt werden, ob der „systemischen Gefährdung“ eine subjektive Komponente inhärent ist. Muss z.B. ein Staat vorsätzlich versuchen, die Rechtsstaatlichkeit zu unterminieren? Oder genügt es, wenn die Gefahr ein bloßes (nicht intendiertes) Nebenprodukt generellen staatlichen Versagens ist? Letzteres Problem zeigt sich, *inter alia*, am Beispiel des viel gerügten griechischen Asylsystems.⁴⁴

Als Ergebnis ist daher festzuhalten, dass der EU-Rechtsstaatsmechanismus eine Vielzahl von Defiziten aufweist. Er basiert nicht nur auf einer zweifelhaften Prämisse, sondern es mangelt ihm zudem an der erforderlichen Bindungswirkung bzw. entsprechenden Automatismen.

4. Der Konditionalitätsmechanismus

In Anbetracht der o.g. Defizite entschied man sich für eine gänzlich neue Strategie zur Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien. Diese wurde im Dezember 2020 mit Verabschiedung der VO 2020/2092 (Rechtsstaats-Konditionalitätsmechanismus-VO) umgesetzt.⁴⁵ Danach ist die Gewährung von EU-Finanzmitteln zukünftig an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien geknüpft: Die EU kann bei Verstößen den Zugang zu Finanzmitteln aussetzen, reduzieren oder einschränken. Getreu dem Motto „*Hit them, where it hurts them most*“, versucht man die von Finanztransfers stark abhängigen Länder wie Ungarn und Polen nunmehr über die finanzielle Schiene zur Einhaltung von Rechtsstaatsprinzipien zu bewegen. Im Folgenden soll die Funktionsweise des „Konditionalitätsmechanismus“ näher untersucht und anschließend einer kritischen Analyse unterzogen werden.

4.1. Funktionsweise

4.1.1. Voraussetzungen

Gem. Art. 4 VO hat die EU „geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn ... Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“.⁴⁶

aa) Voraussetzung für die Aktivierung des Mechanismus ist zunächst ein Verstoß gegen die *Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit* durch einen Mitgliedstaat. Was konkret unter Rechtsstaatlichkeit im Sinne der Verordnung zu verstehen ist, regelt Art. 2 VO:

44 Kochenov/Pech, Upholding the rule of law in Europe, On the Commission’s “Pre-article 7 procedure” as a timid step in the right direction, EUI Working Papers, RSCAS 2015/14, 7.

45 Verordnung 2020/2092 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (im folgenden „VO“). Diese trat am 1.1.2021 in Kraft.

46 Art. 4 I VO.

„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 *Nicht-diskriminierung* und der *Gleichheit vor dem Gesetz*“.⁴⁷

Der Terminus Rechtsstaatlichkeit ist mithin Sammelbegriff für die zentralen Bedingungen der Legalität staatlichen Handelns.⁴⁸ Er umfasst nicht nur rein formale Aspekte, sondern auch materielle Komponenten. „Dies bedeutet, dass die Achtung des Rechtsstaatsprinzips untrennbar mit der Achtung der Demokratie und der Grundrechte verbunden ist: Demokratie und Achtung der Grundrechte sind ohne Wahrung der Rechtsstaatlichkeit nicht möglich, was umgekehrt genauso gilt. Grundrechte können ihre Wirkung nur dann entfalten, wenn sie einklagbar sind. Wenn die Justiz – einschließlich der Verfassungsgerichte – ihre grundlegende Aufgabe wahrnimmt und es ihr gelingt, die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit ... zu garantieren, dann ist auch der Schutz der Demokratie garantiert“.⁴⁹ Diese weite Konzeption von Rechtsstaatlichkeit – bestehend aus formellen wie materiellen Elementen – bildet die wesentlichen Facetten des „European rule of law approach“ adäquat ab.⁵⁰ Dieser liegt bereits dem „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ von 2014 zugrunde, so dass sich insofern keine wesentlichen Neuerungen ergeben.

Um die praktische Anwendbarkeit der VO zu erleichtern, listet Art. 3 einige Beispiele auf, die als Indiz für einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit gewertet werden können. So kann z.B. die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz bzw. das Versäumnis, willkürliche Entscheidungen von Behörden zu unterbinden oder zu sanktionieren, einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit indizieren.⁵¹

47 Art. 2 (a) VO (Hervorhebungen durch den Autor).

48 Pechstein, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar (CH Beck, München 2018), Art. 2 EUV, Rn. 6.

49 Europäische Kommission Mitteilung ‚Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips‘, KOM (2014) 158 vom 11. März 2014, 5.

50 Vgl. v. Bogdandy, Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Herrenhausen Lecture, Vortrag im Rahmen des 70. Deutschen Juristentags, 16. September 2014, 8.

51 Art. 3 der VO lautet:

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

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

Auch die Einschränkung des Zugangs zu bestimmten Rechtsbehelfen sowie die Nichtumsetzung von Gerichtsentscheidungen können einen solchen Hinweis darstellen.⁵²

bb) Der Verstoß muss zudem „die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“.⁵³ Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den beiden Tatbestandsalternativen „wirtschaftliche Haushaltsführung“ und „Schutz der finanziellen Interessen“ ist nur schwer möglich. Um die inhärenten Ambiguitäten dieser vagen Formel etwas zu klarifizieren, listet Art. 4 II VO einige Beispielsfälle auf. So soll eine entsprechende Beeinträchtigung bzw. Gefahr einer Beeinträchtigung vorliegen, wenn folgende Aspekte tangiert sind:

- „a) das ordnungsgemäße Arbeiten der Behörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen, einschließlich Darlehen und anderer aus dem Haushalt der Union garantierter Instrumente, insbesondere im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder mit Finanzhilfeverfahren;
- b) das ordnungsgemäße Arbeiten der Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen, sowie das ordnungsgemäße Funktionieren wirksamer und transparenter Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme;
- c) das ordnungsgemäße Arbeiten von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen bei der Untersuchung und Verfolgung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderen Verstößen gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen;
- d) die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen oder Unterlassungen im Sinne der Buchstaben a, b und c durch unabhängige Gerichte;
- e) die Verhütung und Ahndung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderen Verstößen gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen sowie die Verhängung wirksamer und abschreckender Sanktionen gegen Empfänger durch nationale Gerichte oder Verwaltungsbehörden;
- f) die Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge;
- g) die wirksame und rechtzeitige Zusammenarbeit mit OLAF und, vorbehaltlich der Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats, mit der EUSTA bei ihren Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten gemäß den anwendbaren Unionsrechtsakten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit;
- h) andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind“.⁵⁴

Sind die materiellen Voraussetzungen erfüllt, so kann eine oder mehrere Sanktionen verhängt werden. Auf diese soll im folgenden Kapitel näher eingegangen werden.

52 Vgl. Art. 3 (c) VO.

53 Art. 4 I VO.

54 Art. 4 II VO.

4.1.2. Sanktionen

Die Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts regelt Art. 5 VO. Dabei differenziert Art. 5 I VO zwischen (a) Maßnahmen, die im Falle einer *direkten Mittelverwaltung*⁵⁵ durch die EU verhängt werden können und (b) solchen, die bei einer *geteilten Mittelverwaltung* durch die EU und die Mitgliedstaaten in Betracht kommen.

Im Falle einer *direkten Mittelverwaltung*, kann die EU

- „Zahlungen aussetzen oder die rechtliche Verpflichtung kündigen;
- das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen verbieten;
- die Auszahlung von Tranchen oder eine vorzeitige Rückzahlung von aus dem EU-Haushalt garantierten Darlehen aussetzen;
- den wirtschaftlichen Vorteil im Rahmen eines aus dem EU-Haushalt garantierten Instruments aussetzen oder verringern;
- den Abschluss neuer Vereinbarungen über Darlehen oder andere Instrumente, die aus dem EU-Haushalt garantiert werden, verbieten“.⁵⁶

Im Falle einer *geteilten Mittelverwaltung*, kann die EU

- „Genehmigungen von Programmen aussetzen;
- Mittelbindungen aussetzen oder reduzieren, einschließlich durch Finanzkorrekturen oder Mittelübertragungen auf andere Ausgabenprogramme;
- die Vorfinanzierung reduzieren;
- Zahlungsfristen unterbrechen;
- Zahlungen aussetzen.

Die getroffenen Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Sie sind unter Berücksichtigung der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Verstöße auf die wirtschaftliche Führung des EU-Haushalts oder die finanziellen Interessen der EU festzulegen. Der Art, der Dauer, der Schwere und dem Umfang der Verstöße ist gebührend Rechnung zu tragen“.⁵⁷ Die Bezugnahme auf die lediglich „*potenziellen* Auswirkungen“ der Verstöße in Art. 5 III VO eröffnet dem Rechtsanwender mithin ein weites Ermessen.

4.1.3. Verfahren

Das Verfahren zur Verhängung von Sanktionsmaßnahmen ist in Art. 6 VO geregelt. Diese komplexe Norm umfasst 11 Absätze, welche detailliert die einzelnen Schritte zur Verhängung von Sanktionen regeln. Sie lassen sich – *grosso modo* – wie folgt zusammenfassen: Sind (1) nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen für die Verhängung von Sanktionen erfüllt und (2) ergreift der betreffende Mitgliedsstaat auch nach Mitteilung durch die Kommission keine adäquaten Abhilfemaßnahmen, dann (3) legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag zur Annahme von Schutzmaßnahmen vor. (4) Der Rat entscheidet mit qua-

55 Bzw. indirekten Mittelverwaltung, vgl. Art. 5 I a VO.

56 Schutz des EU-Haushalts – Rechtsstaatlichkeit, 1 abrufbar online unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:4499417>.

57 Ibid., 1 et seq.

lizierter Mehrheit über den Vorschlag.⁵⁸ Seitens der Kommission und des Parlaments wurde auch die Möglichkeit einer Abstimmung mit einer „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“ erwogen.⁵⁹ Dies hätte einen Quasi-Automatismus impliziert und so die Effektivität des Verfahrens signifikant gestärkt. Auf Druck des Rates nahm man allerdings von dieser Möglichkeit wieder Abstand.

4.2. Kritische Würdigung

4.2.1. Restriktiver Anwendungsbereich

Ein signifikantes Defizit des neuen Mechanismus besteht in dem restriktiv gefassten Anwendungsbereich. So kommt eine Anwendung nur dann in Betracht, wenn der Rechtsstaatsverstoß die wirtschaftliche Führung des EU-Haushalts oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigt.⁶⁰ *In praxi* bedeutet dies, dass nach der Feststellung eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die Kommission in einem zweiten Schritt eine Auswirkung dieses Verstoßes auf den Haus-

58 Ibid., 1 et seq.

Art. 6 I VO bestimmt folgendes:

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

Art. 6 IX und X VO lauten:

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

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

59 Vgl. den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, Art. 5 VII, COM (2018) 324 final vom 2. Mai 2018.

60 Bzw. ernsthaft zu beeinträchtigen droht, vgl. Art. 4 I VO.

halt der Union nachweisen muss.⁶¹ Der neue Konditionalitätsmechanismus ist mithin keine Allzweckwaffe im Kampf gegen strukturelle Rechtsstaatsverstöße. Vielmehr können nur einzelne Maßnahmen mit Haushaltsbezug Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 6 VO sein. Die VO ist mithin allenfalls ein Baustein unter vielen im Kampf gegen systemische Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit.

4.2.2. Handwerkliche Defizite

Auch die handwerkliche Ausarbeitung der VO weist signifikante Defizite auf. So ist z.B. der Wortlaut von Art. 5 V VO missverständlich. Danach unternimmt die Kommission „alles in ihrer Macht Stehende, um sicherzustellen, dass jeder von staatlichen Einrichtungen oder Mitgliedstaaten [...] geschuldete Betrag [...] tatsächlich an die Endempfänger oder Begünstigten gezahlt wird“.⁶² Diese Formulierung stieß zu Recht auf Kritik.⁶³ Sie könnte nämlich so interpretiert werden, dass ungeachtet eines Rechtsverstosses „im jeweiligen Anwendungsfall an die betreffenden Endempfänger zu zahlen ist“.⁶⁴ Erst eine vertiefte systematische Interpretation der relevanten Vorschriften zeigt, dass die Norm wohl anders zu verstehen ist – nämlich so, dass nur „im Falle einer unionsrechtskonformen Konstellation die Endempfänger schadlos zu stellen sind, selbst wenn gegen den betreffenden Mitgliedstaat Maßnahmen nach der VO ergriffen werden; die Regelung will also sicherstellen, dass dann der Mitgliedstaat selbst für die finanzielle Leistung an den Endempfänger aufkommt – stets vorausgesetzt, es handelt sich im Einzelfall um eine rechtmäßige Begünstigung dieses Endempfängers“.⁶⁵

Auch der 26. Erwägungsgrund der VO ist unglücklich formuliert. Dieser nimmt Bezug auf das Verfahren zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen und regelt eine Ausnahme: Ist ein Mitgliedstaat der Ansicht, dass der Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt in schwerer Weise gegen die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung oder der Gleichbehandlung verstößt, so kann er in *Ausnahmefällen* beantragen, dass die Angelegenheit auf einer Tagung des Europäischen Rates erörtert wird.⁶⁶ Was genau ist aber unter einem „schweren Verstoß“ bzw. „Ausnahmefällen“ im Sinne dieses Erwägungsgrundes zu verstehen? Leider spezifiziert die VO dies nicht und eröffnet so den Mitgliedstaaten die Möglichkeit das Verfahren zu verzögern. Der als Auslegungshilfe gedachte Erwägungsgrund ist somit selbst auslegungsbedürftig.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die VO 2020/2092 nicht gerade der Olymp gesetzgeberischer Redaktionskunst ist.

61 Dies wird die Kommission im Einzelfall vor nicht unerhebliche Beweisprobleme stellen.

62 Art. 5 V VO.

63 See Scheppele/Pech/Platon, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, *Verfassungblog*, 15.12.2020 abrufbar online unter <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>.

64 Mader, *Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung*, *EuZW* 2021, 135.

65 Mader, *Rechtsstaatlichkeit*, 135 f.

66 Vgl. Erwägungsgrund 26 der VO.

4.2.3. *Der Nexus zwischen Rechtsstaatsverstoß und EU-Haushalt*

Unklar bleibt auch wie genau der Nexus zwischen Rechtsstaatsverstoß auf der einen Seite und EU-Haushalt auf der anderen Seite beschaffen sein muss. Art 4 I VO bestimmt insofern, dass der „Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“ muss. Was aber genau verbirgt sich hinter dieser vagen Formel? Um die inhärenten Ambiguitäten dieser Formel etwas zu klarifizieren, listet Art. 4 II VO einige Beispielsfälle auf. So soll eine entsprechende Beeinträchtigung bzw. Gefahr einer Beeinträchtigung für den EU-Haushalt vorliegen, wenn folgende Aspekte tangiert sind:

- „a) das ordnungsgemäße Arbeiten der Behörden, die den Haushaltsplan der Union ausführen, einschließlich Darlehen und anderer aus dem Haushalt der Union garantierter Instrumente, insbesondere im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder mit Finanzhilfeverfahren;
- b) das ordnungsgemäße Arbeiten der Dienststellen, die die Finanzkontrolle, die Überwachung und die Rechnungsprüfung durchführen, sowie das ordnungsgemäße Funktionieren wirksamer und transparenter Finanzverwaltungs- und Rechenschaftssysteme;
- c) das ordnungsgemäße Arbeiten von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen bei der Untersuchung und Verfolgung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderen Verstößen gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen;
- d) die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen oder Unterlassungen im Sinne der Buchstaben a, b und c durch unabhängige Gerichte;
- e) die Verhütung und Ahndung von Betrug, einschließlich Steuerbetrug, Korruption und anderer Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union oder dem Schutz ihrer finanziellen Interessen sowie die Verhängung wirksamer und abschreckender Sanktionen gegen Empfänger durch nationale Gerichte oder Verwaltungsbehörden;
- f) die Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge;
- g) die wirksame und rechtzeitige Zusammenarbeit mit OLAF und, vorbehaltlich der Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats, mit der EUSTa bei ihren Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten gemäß den anwendbaren Unionsrechtsakten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit;
- h) andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen von Bedeutung sind“⁶⁷

Diese Auflistung ist aber nur bedingt hilfreich, beschränkt sie sich doch darauf, die mitgliedstaatlichen Bereiche aufzuzählen, die potenziell mit der Administration von EU-Finanzmitteln zu tun haben. Offen bleibt weiterhin, was unter der „hinreichenden Unmittelbarkeit einer Beeinträchtigung“ zu verstehen ist.⁶⁸ Muss z.B.

⁶⁷ Art. 4 II VO.

⁶⁸ Mader, Rechtsstaatlichkeit, 137.

„eine Art Nachweis geführt werden, dass und wie sich die genannten Rechtsstaatsmängel direkt auf die Mittelverwendung auswirken“⁶⁹

5. Fazit

Die Möglichkeiten der EU auf systemische Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit zu reagieren, sind – wie der Fall Ungarns und Polens zeigt – beschränkt und wenig effektiv. Die „traditionellen“ Verfahren nach Art. 7 EUV und Art. 258 ff. AEUV setzen entweder zu hohe Anforderungen in verfahrenstechnischer Hinsicht oder sind lediglich fallspezifischer Natur und eignen sich daher nicht zur Bekämpfung systemischer Gefahren.

Auch der 2014 in Kraft getretene EU-Rechtsstaatsmechanismus weist – wie oben dargelegt – eine Vielzahl von Defiziten auf. Er basiert, *inter alia*, auf einer zweifelhaften Prämisse. Zudem mangelt es ihm an der erforderlichen Bindungswirkung bzw. entsprechenden Automatismen.

Der neue Konditionalitätsmechanismus, der am 1.1.2021 in Kraft trat, vermag ebenfalls nur bedingt zu überzeugen. Er weist – wie oben dargelegt – signifikante handwerkliche Defizite auf. Hinzu kommt, dass der Anwendungsbereich der VO 2020/2092 restriktiv gefasst ist. So kommt eine Anwendung nur dann in Betracht, wenn der Rechtsstaatsverstoß die wirtschaftliche Führung des EU-Haushalts oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigt. Der neue Konditionalitätsmechanismus ist mithin keine Allzweckwaffe im Kampf gegen strukturelle Rechtsstaatsverstöße. Vielmehr können nur einzelne Maßnahmen mit Haushaltsbezug Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 6 VO sein. Die VO ist mithin allenfalls ein Baustein unter vielen im Kampf gegen systemische Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit.

Literaturverzeichnis

Bogdandy, A. v., Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Herrenhausen Lecture, Vortrag im Rahmen des 70. Deutschen Juristentages, 16.9.2014, abrufbar online unter <https://www.volkswagen-stiftung.de/stiftung/publikationen/publdet/news/detail/artikel/herrenhausen-lecture-rechtsstaatsdaemmerung-in-der-europaeischen-union/marginal/46> 63.html.

Gnauck, G., „Die deutsche Minderheit hat zu viele Rechte“, Die Welt, 10.12.2012, abrufbar online <https://www.welt.de/politik/ausland/article111937332/Die-deutsche-Minderheit-hat-zu-viele-Rechte.html>.

Hummer, W., Ungarn erneut auf dem Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens, in: *Europarecht* 2015, 635 ff.

Ipsen, H., *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Mohr Siebeck, Tübingen, 1972).

69 Mader, *Rechtsstaatlichkeit*, 137.

- Kochenov, D./Pech, L., Upholding the rule of law in Europe, On the Commission's "Pre-article 7 procedure" as a timid step in the right direction, EUI Working Papers, RSCAS 2015/14, 1 ff.
- Mader, O., Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, in: EuZW 2021, S. 133 ff.
- Scheppele, K./Pech, L./Platon, S., Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, Verfassungblog, 15.12.2020 abrufbar online unter <https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>.
- Schuller, K., Polen wirft Juncker Täuschung vor, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.1.2016, abrufbar online unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/eu-rechtsstaatsverfahren-polen-wirft-juncker-taeschung-vor-14033546.html>.
- Streinz, R. (Hrsg.), EUV / AEUV Kommentar (C. H. Beck, München 2018).
- Vedder, C./Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Handkommentar (Nomos, Baden-Baden 2012).