

Macht des Geldes: Steigerung der Leistungsfähigkeit des Unionsrechts im Rahmen hybrider Wertedurchsetzung

Andreas Knecht*

Seit 2022 nutzt die EU verstärkt ihre Finanzen als Hebel zur Wertedurchsetzung. Diese „Macht des Geldes“ steigert die Durchsetzungsfähigkeit des Unionsrechts gegenüber den Mitgliedstaaten. Der Effekt beruht nicht nur auf finanziellem Druck, sondern auch auf der Umkehr prozessualer Vorzeichen gegenüber dem Vertragsverletzungsverfahren sowie der Verhärtung von Soft Law.

Zugleich eröffnet die Wertekonditionalität die Haushaltsdurchführung als ergänzendes Forum des Wertekonflikts. In der Haushaltsdurchführung verlagert sich die Wertekonkretisierung in einen bilateralen Aushandlungsprozess zwischen Kommission und nationaler Regierung. Dieser Verhandlungsprozess treibt die Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt voran und erschwert zugleich parlamentarische Kontrolle.

Die erste Anwendung gegenüber Ungarn zeigt ein ambivalentes Bild, misst man sie an der Fähigkeit, Konflikte zu lösen oder zu domestizieren. Zwar hat Ungarn Reformen durchgeführt, deren Wirksamkeit jedoch umstritten ist. Zugleich steht die EU wegen Intransparenz und mutmaßlicher doppelter Standards bei der Anwendung in der Kritik. Dieser Vorwurf wiegt im Rahmen des Werteschutzes besonders schwer.

Inhaltsverzeichnis

I. EU-Finanzen als Instrument der Wertedurchsetzung	222
II. Mechanismen der Leistungssteigerung	223
1. Umkehr der prozessualen Vorzeichen	224
2. Verhärtung von Soft Law	226
III. Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt	228
1. Verlagerung des Wertekonflikts in die Haushaltsdurchführung	229
2. Hybridisierung durch Wertekonkretisierung in bilateralen Verhandlungen	230
3. Risiken der Hybridisierung	231
IV. Zwischenfazit und Ausblick: Administrative Lösung der Rechtsstaatlichkeitskrise?	234

* Andreas Knecht ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Für wertvolle Anregungen und Kommentare danke ich den Teilnehmenden der Dienstagsrunde von Armin von Bogdandy sowie dem Organisationsteam der Tagung.

I. EU-Finzen als Instrument der Wertedurchsetzung

Die stockende Reaktion der EU auf die Rechtsstaatlichkeitskrise in Polen und Ungarn demonstrierte die Schwachstellen klassischer Instrumente der Wertedurchsetzung.¹ Seit 2022 nutzt die EU daher verstärkt ihre Finanzen als Hebel zur Durchsetzung ihrer in Art. 2 EUV verankerten Werte. Besonders die Anwendung gegenüber Ungarn zeigt, wie weit die unionsrechtliche Wertekonditionalität reichen kann: Rat und Kommission blockierten zeitweise Mittel in Höhe von rund einem Drittel der jährlichen Regierungsausgaben Ungarns und knüpften die Freigabe an konkrete Reformen zur Rechtsstaatlichkeit sowie Vorgaben der Grundrechtecharta.²

Die Konditionalität steigert so die Leistungsfähigkeit des Unionsrechts im Sinne einer erhöhten Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten.³ Über den finanziellen Druck hinaus stechen zwei Effekte hervor: Erstens kehrt sich die Prozessführungslast um. Bisher musste die Kommission im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Mitgliedstaaten wegen Verletzungen der Werte vorgehen. Nun muss der Mitgliedstaat die Feststellung der Unionsorgane angreifen, wonach unionsrechtliche Bedingungen nicht eingehalten sind. Zweitens steigt die Verbindlichkeit von Soft Law. Unter dem neuen Regime kann die Kommission die Freigabe von Mitteln an die Umsetzung bisher unverbindlicher Vorgaben knüpfen.

Diese Durchsetzungsform trägt zur Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt bei.⁴ Kommission und nationale Regierungen verhandeln Reformen bilateral und übersetzen Anforderungen der EU-Werte mittels Tertiärrechtsakten, etwa Durchführungsbeschlüssen, in konkrete Maßnahmenpläne und überprüfbare Meilensteine. Die Kommission überwacht die nationale Umsetzung. Diese Hybridisierung stärkt die Kommission auf Kosten des Europäischen Parlaments. Damit einhergehend sind die Maßnahmen für die Öffentlichkeit schwerer nachzuvollziehen.

1 Vgl. G. Halmai, The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality, *Hague Journal on the Rule of Law* 2019, 171.

2 Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht 03/2024: Rechtsstaatlichkeit in der EU, insbesondere Rn. 87.

3 Vgl. zur effektiven Durchsetzung des Rechts als Bedingung des Rechtsstaats R. Zippelius, *Rechtsphilosophie*, 6. Aufl., München 2011, S. 162.

4 Vgl. für das Eurosystem P. Dermine/M. Markakis, Hybrid governance structures and monetary policy, *Politics and Governance* 2025, Article 8943.

Misst man die Leistungsfähigkeit des Rechts an seiner Fähigkeit, Wertekonflikte zu lösen oder zumindest zu domestizieren,⁵ zeigt die Konditionalität ein ambivalentes Bild. Einerseits verlagert sie den Konflikt teilweise ins Haushaltsrecht, andererseits wird den EU-Institutionen politische Opportunität und doppelte Standards vorgeworfen.⁶

II. Mechanismen der Leistungssteigerung

Autoritäre Entwicklungen in manchen Mitgliedstaaten rückten die Werte des Art. 2 EUV in den Mittelpunkt europäischer Debatten. Die EU reagierte auf diese Rechtsstaatlichkeitskrise: Sie ergänzte das in den Verträgen vorgesehene politische Verfahren des Art. 7 EUV um ein breites Instrumentarium, von Vertragsverletzungsverfahren bis hin zu diversen Soft Law Instrumenten. Seit 2018 hat der EuGH den Inhalt der Werte konkretisiert und klargestellt, dass die Werte auch in Bereichen exklusiver Kompetenzen der Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich sind.⁷ Darüber hinaus prägt Art. 2 EUV als identitätsstiftende Norm die Union.⁸ Diese Entwicklung berührt das föderale Gleichgewicht der EU, weil die Werte ein Mindestmaß an Homogenität verlangen⁹ und bis in die Staatsorganisation der Mitgliedstaaten hineinwirken können.¹⁰

Trotz des erweiterten Instrumentariums und der Konkretisierung der EU-Werte hielt die Rechtsstaatlichkeitskrise weiter an. Vor diesem Hintergrund führte die EU Ende 2020 drei Instrumente der Wertekonditionalität ein. Allen dreien liegt der Mechanismus zugrunde, den Erhalt von EU-Mitteln an die Einhaltung der Verpflichtungen aus den EU-Werten zu knüpfen. Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht die Konditionalitätsver-

5 Vgl. als Funktion des Rechts T. Raiser, Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl., Tübingen 2013, S. 186 ff., 292 ff.; K. Röhl/H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl., München 2008, S. 14.

6 Siehe für die Kritik z.B. durch das Ungarische Amt für den Schutz der Souveränität: T. Lánicz, A two-trillion-euro nightmare for the dismantling of nation states, 22.07.2025, <https://szuverenitasvedelmihivatal.hu/hirek/a-two-trillion-euro-nightmare-for-the-dismantling-of-nation-states>, abgerufen am 16.09.2025.

7 Startpunkt war EuGH, *ASJP*, Rs. C-64/16, EU:C:2018:117. Vgl. A. Knecht, Tilting the Federal Balance?, European Public Law 2025, 145 (156 ff.).

8 EuGH, *Ungarn/Parlament und Rat*, Rs. C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 127, 232.

9 L. D. Spieker, EU Values Before the Court of Justice, Oxford 2023, S. 165 ff.

10 Kritisch zur Entwicklung M. Nettesheim, Die föderale Homogenitätsklausel des Art. 2 EUV, EuR 2024, 269.

ordnung, die den EU-Haushalt bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit schützen soll und deren Einführung hoch umstritten war.¹¹ Die Dachverordnung der Kohäsionsfonds verknüpft die Einhaltung der Grundrechtecharta mit der Auszahlung von Mitteln. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) bindet Auszahlungen an die Umsetzung nationaler Reformempfehlungen aus dem Europäischen Semester.¹² Die Einführung der Instrumente war umstritten, insbesondere wegen befürchteter Kompetenzverschiebungen und der bekannten Lenkungswirkung von Ausgabenpolitik in föderalen Systemen.¹³

Die erste parallele Anwendung aller drei Instrumente gegenüber Ungarn hat den finanziellen Druck auf Mitgliedstaaten verdeutlicht. Daneben zeigen sich zwei rechtspraktische Effekte, die die Durchsetzungsfähigkeit des Unionsrechts erhöhen: die Umkehr der prozessualen Vorzeichen sowie die Verhärtung von Soft Law.

1. Umkehr der prozessualen Vorzeichen

Die Wertekonditionalität invertiert die prozessuale Ausgangslage vor dem EuGH. Die Kommission, gegebenenfalls im Zusammenspiel mit dem Rat, stellt in Durchführungsbeschlüssen Verstöße oder die Nichterfüllung von Bedingungen fest. Daran knüpft die Aussetzung von Mitteln als Rechtsfolge. Diese Beschlüsse gelten bis zu ihrer Aufhebung als rechtmäßig.¹⁴ Betroffene oder der adressierte Mitgliedstaat müssen sie mit der Nichtig-

11 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (Konditionalitätsverordnung); vgl. zu den Kontroversen um die Einführung der Verordnung nur A. Baraggia/M. Bonelli, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, German Law Journal 2022, 131.

12 Vgl. für die gemeinsame Darstellung der Instrumente nur: K. L. Scheppele/J. Morijn, What Price Rule of Law?, in: A. Söderszen/E. Hercok (Hrsg.), The Rule of Law in the EU, Stockholm 2023, S. 29. Die zwei letztgenannten Verordnungen sind: Verordnung (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über verschiedene EU-Fonds (Dachverordnung); Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF-Verordnung).

13 M. Fiscaro, Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget, European Constitutional Law Review 2022, 334.

14 EuGH, BASF, Rs. C-137/92 P, EU:C:1994:247, Rn. 48; B. Schima/D. Eisendle in: M. Kellerbauer/M. Klamert/J. Tomkin (Hrsg.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, 2. Aufl., Oxford 2024, Art. 263 TFEU Rn. 2 "presumption of legality".

keitsklage vor den Unionsgerichten angreifen.¹⁵ Diese Konstellation ist im Unionsrecht aus dem Beihilfenrecht vertraut,¹⁶ bei der Wertedurchsetzung jedoch neu und verschiebt die Prozessführungslast zu den Mitgliedstaaten.

Denn die Dauer des Prozesses wirkt dadurch grundsätzlich zulasten des Mitgliedstaats, da Klagen vor dem EuGH nach Art. 278 AEUV keine aufschiebende Wirkung zukommt.¹⁷ Gerade bei der Konditionalität ist dieser zeitliche Effekt entscheidend: Der finanzielle Druck auf den Mitgliedstaat manifestiert sich in dieser Zeit. Manche EU-Mittel sind fristgebunden zu verausgaben und der nationale Haushalt wird erheblich belastet, auch weil Endbegünstigte weiterhin ihre Ansprüche behalten.¹⁸

Überdies kann hierdurch die Beweislast kippen. Im Vertragsverletzungsverfahren sowie im gerichtlichen Sanktionsverfahren¹⁹ obliegt die Darlegungs- und Beweislast der Kommission; bei der Nichtigkeitsklage und damit auch im Rahmen der Konditionalität liegt sie demgegenüber grundsätzlich beim Kläger.²⁰ Der Gerichtshof hat zur Konditionalitätsverordnung lediglich ausgeführt, dass der Mitgliedstaat den Beweiswert der von der Kommission herangezogenen Mittel bestreiten und deren Würdigung gerichtlich überprüfen lassen kann. Dies legt die Anwendung dieser allgemeinen Regel der Nichtigkeitsklage nahe.²¹ Diese Beweislastverteilung entspricht auch dem Verfahren bei der Erstattung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt, bei dem der Mitgliedstaat unionsrechtskonformes Verhalten beweisen muss, was diese Sichtweise unterstützt.²² Zudem würde die Gewäh-

15 So gingen sechs ungarische Universitäten gegen den Durchführungsbeschluss des Rates unter der Konditionalitätsverordnung vor, da hierdurch *Horizon- und Erasmus+-Mittel* betroffen sind.

16 G. von Wallenberg/M. Schütte in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL, München 2025, Art. 108 AEUV Rn. 83.

17 Einstweilige Anordnungen wurden im Verfahren einer ungarischen Universität bereits abgelehnt; EuG, *Debreceni Egyetem/Rat*, Rs. T-115/23 R, EU:T:2024:209.

18 Sollte der Mitgliedstaat die Mittel deshalb nicht ausgegeben haben, könnte die Folgenbeseitigungspflicht aus Art. 266 AEUV für ihn streiten; vgl. O. Dörr in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 85. EL, München 2025, Art. 263 AEUV Rn. 193. Der Schutz der Endbegünstigten ist in Art. 5 Abs. 2 Konditionalitätsverordnung vorgesehen.

19 Art. 260 Abs. 2 AEUV.

20 K. Andová, Beweisrecht, in: U. Karpenstein/M. Kotzur/J. Justus Vasel (Hrsg.), Handbuch Rechtsschutz in der Europäischen Union, 4. Aufl., München 2024, Rn. 6-15.

21 EuGH, *Ungarn/Parlament und Rat*, Rs. C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 358.

22 M. Symann, Schutz der Rechtsstaatlichkeit durch europäisches Haushaltsrecht, Tübingen 2021, S. 172 m.w.N.

rung eines gewissen Einschätzungsspielraums bei der Würdigung durch die EU-Institutionen der bisherigen Tendenz des EuGH entsprechen.²³

Für eine Abmilderung dieser Verschiebung ließe sich der Gedanke einer Beweislastumkehr aus dem Kontext sanktionierender Rechtsakte argumentativ übertragen.²⁴ Zwar hat der EuGH die Konditionalitätsverordnung gerade nicht als Sanktionsinstrument eingeordnet,²⁵ was gegen die Anwendung des Grundsatzes spricht; doch die in gewisser Weise vergleichbare Wirkung erlaubt es, den Gedanken argumentativ zu übertragen.²⁶

Im Vergleich zum Vertragsverletzungsverfahren eröffnet die Konditionalität der Kommission überdies die Möglichkeit, eine umfassende Bewertung des systemischen Kontextes vorzunehmen.²⁷ Dadurch fließen Soft Law Standards ein und verhärten unter finanziellem Druck.

2. Verhärtung von Soft Law

Die Verhärtung von Soft Law ist im Unionsrecht bekannt. Sie entsteht beispielsweise, wenn Soft Law zur Auslegung von Recht herangezogen oder mit verbindlichen Akten verknüpft wird.²⁸ Die Konditionalitätsinstrumente verhärten die im Kontext der Rechtsstaatlichkeitskrise entwickelten Soft Law Instrumente, indem sie diese mit finanziellem Druck verbinden.²⁹ Diese Kopplung greift auf zwei Ebenen: bei der Feststellung von Verstößen und bei der Vereinbarung von Reformmaßnahmen.

Die erste Ebene veranschaulicht die Konditionalitätsverordnung. Bei der Feststellung von Verstößen berücksichtigt die Kommission Berichte und Empfehlungen europäischer und internationaler Stellen, etwa das Justizbarometer, Berichte des Europäischen Rechnungshofs sowie Stellungnahmen

23 Für diese Tendenz vgl. Dörr (Fn. 18) Art. 263 AEUV Rn. 203.

24 Andová, Beweisrecht (Fn. 20), Rn. 14.

25 EuGH, Ungarn/Parlament und Rat, Rs. C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 115.

26 Vgl. M. Huemer/I. Ioannides/M. Monda, Rule of Law Conditionality Regulation: European Implementation Assessment, Brüssel 2025, S. 1.

27 Dies könnte natürlich durch *systemic infringement actions* vergleichbar erreicht werden, vgl. K. L. Scheppele u.a., EU values are law, after all, Yearbook of European Law 2020, 3.

28 Zu diesem „hardening“ C. Andone/F. Coman-Kund, Persuasive rather than ‘binding’ EU soft law?, The Theory and Practice of Legislation 2022, 22 (27).

29 Zu den Soft Law Instrumenten J. Grogan/C. van Dam, Soft law and the rule of law crisis, in: M. Eliantonio/E. Korkea-aho/U. Mörrth (Hrsg.), Research Handbook on Soft Law, Cheltenham 2023, 391.

internationaler Organisationen.³⁰ In der ersten Anwendung gegenüber Ungarn stützte die Kommission zahlreiche ihrer Feststellungen hierauf.³¹ Zugleich plant die Kommission, die Verzahnung mit den Rechtsstaatlichkeitsberichten weiter auszubauen. Zur Debatte steht, einen Automatismus zu schaffen, wonach die Nichtumsetzung von Empfehlungen die Aussetzung von Mitteln auslöst oder jedenfalls das Verfahren einleitet.³²

Die Reformmaßnahmen, die Ungarn umsetzen muss, bauen erkennbar auf Empfehlungen des Europäischen Semesters und der Rechtsstaatlichkeitsberichte auf und konkretisieren sie weiter. Das Europäische Semester empfahl unter anderem, den Anti-Korruptions-Rahmen und den Wettbewerb in der öffentlichen Auftragsvergabe zu stärken; sowohl das Semester als auch die Rechtsstaatlichkeitsberichte thematisierten zudem die Rolle des Nationalen Justizrats und die Justizorganisation.³³ Im Rahmen der Konditionalität überführten Kommission und ungarische Regierung diese Empfehlungen in konkrete Reformen: Ungarn muss eine unabhängige Integritätsbehörde einrichten, ein Transparenzgesetz für öffentliche Ausgaben erlassen³⁴ sowie den Nationalen Justizrat stärken und das Ernennungsverfahren des *Kúria*-Präsidenten reformieren. Die justizbezogenen Vorgaben gelten sowohl unter der ARF als auch unter der Dachverordnung als Bedingungen.³⁵

30 EG 16 Konditionalitätsverordnung.

31 Vgl. *Kommission*, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, COM(2022) 485 final, 18.09.2022, 2022/0295 (NLE), Rn. 43.

32 *U. von der Leyen*, Mission letter to the Commissioner for Democracy, Justice, the Rule of Law and Consumer Protection, S. 6; *Huemer/Ioannides/Monda*, Conditionality Regulation (Fn. 26), S. 29.

33 *Kommission*, Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2022 COM(2022) 614 final, Erwägung 27, Empfehlung 4; *Kommission*, Commission Staff Working Document: 2022 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517 final, Empfehlungen 1, 2.

34 *Rat der Europäischen Union*, Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022 über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn [2022] OJ L 325/94, insbesondere lit. a) und q) der Abhilfemaßnahmen.

35 *Kommission*, Commission Implementing Decision C(2022)10009 approving the programme "Economic Development and Innovation Operational Programme Plus" for support from the European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus under the Investment for jobs and growth goal in Hungary, Art. 3 Abs. 2 ff. Siehe für eine Darstellung der Überschneidungen *Kommission*, Fragen und Antworten

Die Verbindung von Konditionalität und Soft Law zeigt sich nicht nur in Ungarn. Ein ähnlicher Trend ist für andere Mitgliedstaaten im Rahmen des ARF erkennbar. ARF-Pläne greifen länderspezifische Empfehlungen des Europäischen Semesters ausdrücklich auf und überführen sie in nationale Reformpläne.³⁶ Diese Reformziele müssen erreicht werden, um alle Gelder erhalten zu können.

Die Konditionalität steigert dadurch die Leistungsfähigkeit von Soft Law, schafft aber auch die Möglichkeit, die vertikale und horizontale Machtverteilung in der EU zu verändern. Zum einen ist die Anwendung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, das die Position der Mitgliedstaaten schützt, umstritten;³⁷ zum anderen unterscheiden sich die Entscheidungsprozesse des Soft Law vom Gesetzgebungsverfahren.³⁸ Der nachfolgende Abschnitt analysiert vor diesem Hintergrund den Governance-Prozess der Konditionalitätsinstrumente.

III. Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt

Diese Steigerung der Durchsetzungsfähigkeit geht mit einer Verlagerung des Konflikts um die EU-Werte in das Budgetrecht und die Kohäsionspolitik einher. In der Haushaltsdurchführung prägen bilaterale Verhandlungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten das Verfahren; dort übersetzen die Akteure die Anforderungen der EU-Werte in konkrete Reformpläne. Dieser Governance-Prozess treibt die Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt voran und schwächt die Rolle des Europäischen Parlaments.

ten zu Ungarn: Rechtsstaatlichkeit und EU-Finanzierung, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_23_6466, abgerufen am 13.08.2025.

36 F. Corti/P. Vesan, From austerity-conditionality towards a new investment-led growth strategy, *Social Policy & Administration* 2023, 513 (515).

37 Schlussanträge von Generalanwalt M. Bobek, *Belgien/Kommission*, Rs. C-16/16P, EU:C:2017:959, Rn. 94, Fn. 62; M. Nettesheim in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 85. EL, München 2025, Art. 288 AEUV Rn. 200 m.w.N.

38 Aufgrund dessen wird von manchen die Legitimität kritisch beurteilt, vgl. M. Hartlapp, *Soft Law Implementation in the EU Multilevel System*, in: N. Behnke/J. Broschek/J. Sonnicksen (Hrsg.), *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, Cham 2019, 193.

1. Verlagerung des Wertekonflikts in die Haushaltsdurchführung

Die Wertekonditionalität zielt eher auf eine administrative Bearbeitung der Rechtsstaatlichkeitskrise.³⁹ Statt im politischen Verfahren nach Art. 7 EUV oder primär durch judikative Durchsetzung trägt die EU den Konflikt um die Rechtsstaatlichkeit mit manchen Mitgliedstaaten im Budgetrecht, insbesondere in der Haushaltsdurchführung, aus.

Dieser Forumswechsel stärkt die Exekutive; Parlamente, regionale Akteure und Zivilgesellschaft sind nur begrenzt eingebunden.⁴⁰ Denn nach Art. 317 AEUV obliegt die Durchführung des Haushaltsplans der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten. Daher beschränkt sich die Rolle des Europäischen Parlaments im Wesentlichen auf zwei Phasen. Zu Beginn wirkt es bei der Festlegung von Zielen und Grundbedingungen mit; am Ende entscheidet es über die Entlastung der Kommission für die Haushaltsführung.⁴¹ Eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments an den Entscheidungen über Aussetzung oder Freigabe von Zahlungen wäre primärrechtlich deshalb nur denkbar, wenn man die Konditionalitätsinstrumente nicht als Instrumente der Haushaltsdurchführung im Sinne von Art. 317 AEUV versteht.⁴² Im Vergleich zum Verfahren nach Art. 7 EUV ist die Parlamentsposition damit schwächer.⁴³ Vergleichende Analysen zur Umsetzung der ARF zeigen auch auf nationaler Ebene eine gewisse Exekutivdominanz.⁴⁴

39 Für die Einordnung der Instrumente in solche Kategorien siehe C. Möllers, *Political Authority, Separated Powers and the Problem of Deviant Member States*, in: C. Eckes/P. Leino-Sandberg/A. W. Ghavanini (Hrsg.), *Dynamics of Powers in the European Union*, Oxford 2024, 37 (49); M. Nettesheim, Die „Werte der Union“, EuR 2022, 525 (535) beschreibt die Durchsetzungsstrukturen des Art. 2 EUV als durch einen technokratischen Ansatz gekennzeichnet.

40 Zu all dieser Kritik vgl. J. Zeitlin/D. Bokhorst/E. Eihmanis, *Governing the European Union's recovery and resilience facility*, Regulation & Governance 2025, 864.

41 Art. 319 AEUV. F. Fabbrini, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, Journal of European Integration 2025, 85 (89), beschreibt einen fünfstufigen Prozess für die Anwendung der ARF, jedoch ohne die abschließende Entlastung.

42 Dass die Konditionalitätsinstrumente über eine Haushaltsführung im engeren Sinne hinausgehen, war ein Argument für die bestehende Entscheidungsbefugnis des Rates in der Konditionalitätsverordnung, EuGH, *Ungarn/Parlament und Rat*, Rs. C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 185 ff.; Schlussanträge von Generalanwalt M. Campos Sánchez-Bordona, *Ungarn/Parlament und Rat*, Rs. C-156/21, EU:C:2021:974, Rn. 249 ff.

43 Vgl. Art. 7 Abs. 1, 2 EUV.

44 Zeitlin/Bokhorst/Eihmanis, *Governing* (Fn. 40), 871 ff.

2. Hybridisierung durch Wertekonkretisierung in bilateralen Verhandlungen

Die Anwendung der Konditionalität ist nicht nur durch starke Rollen der Exekutive geprägt, sondern wie die Praxis zeigt, durch bilaterale Verhandlungsprozesse zwischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat. Dies führt zu einer weiteren Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt. Hybridisierung bezeichnet Verfahren, in denen Aufgaben und Kompetenzen nationaler und unionaler Akteure enger verflochten werden. Die entstehenden Entscheidungsprozesse sind häufig komplex und führen zu gemeinsam verantworteten Ergebnissen, wodurch die demokratische Kontrolle erschwert ist.⁴⁵ Diese Verflechtung ist etwa im *Eurosystem* besonders deutlich zu beobachten.⁴⁶

Bilaterale Verhandlungen, sowohl formell als auch informell, waren in der Praxis der Konditionalitätsinstrumente maßgeblich⁴⁷ und bilden trotz erheblicher verfahrensrechtlicher Unterschiede den gemeinsamen Nenner der drei Instrumente. In ihnen werden Unionswerte in überprüfbare Maßnahmen und Auszahlungsvoraussetzungen übersetzt. Es wird konkretisiert, welche Abhilfemaßnahmen Rechtsstaatlichkeitsverstößen vorbeugen können, wie die Einhaltung der Grundrechtecharta gewährleistet werden kann und welche Reformen aus dem Europäischen Semester umzusetzen sind. Der Austausch ist in allen drei Verordnungen vorgesehen. Unter der Konditionalitätsverordnung kann der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen für Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit vorschlagen, die die Kommission bewertet. Unter der ARF unterbreitet der Mitgliedstaat einen Plan mit durchzuführenden Reformen, der von der Kommission bewertet wird. Unter der Dachverordnung wird eine Partnerschaftvereinbarung geschlossen, und es findet ein Austausch darüber statt, ob die grundlegenden Bedingungen, etwa die Einhaltung der Charta, erfüllt sind.⁴⁸

45 Siehe für einen solchen Bestimmungsversuch der Hybridisierung *F. Coman-Kund*, Separation of Powers within the EU Multilayered System and the Challenges of Hybrid Executive Governance, in: C. Eckes/P. Leino-Sandberg/A. W. Ghavanini (Hrsg.), *Dynamics of Powers in the European Union*, Oxford 2024, 272.

46 Vgl. *Dermine/Markakis*, Hybrid governance (Fn. 4).

47 Den Verhandlungsprozess in Bezug auf die ARF untersuchend *S. Ladi/D. Tsarouhas/P. Copeland*, Negotiating the recovery and resilience facility: the emergence of coordinative conditionality, *Comparative European Politics* 2025, 18.

48 Art. 6 Konditionalitätsverordnung, Art. 15 Dachverordnung sowie Art. 18 ff. ARF-Verordnung.

Die Anwendung gegenüber Ungarn illustriert, wie durch diese Verhandlungen Anforderungen der EU-Werte weiter konkretisiert werden können. Zur Auszahlung der Gelder musste Ungarn Reformen durchführen, um die richterliche Unabhängigkeit, einen Kernbestandteil der Rechtsstaatlichkeit, zu sichern. Teilweise wird dabei die Umsetzung einschlägiger EuGH-Urteile zur Auszahlungsvoraussetzung gemacht,⁴⁹ teilweise werden sehr detaillierte Anforderungen ausgearbeitet. So muss Ungarn zur Sicherstellung der richterlichen Unabhängigkeit etwa gesetzlich sicherstellen, dass der Nationale Justizrat gegenüber dem Präsidenten des Nationalen Justizamtes erheblich gestärkt wird, unter anderem mit ausdrücklich verbindlichen Mitentscheidungsrechten bei Richterernennungen, Versetzungen und Gerichtsorganisation sowie eigener Budget- und Personalausstattung.⁵⁰

Die Konkretisierung der EU-Werte in einem solchen Verhandlungsprozess bringt Vorteile mit sich. Sie ermöglicht flexible, landesspezifische Lösungen und stärkt, jedenfalls in der Theorie, „national ownership“ der Reformmaßnahmen.⁵¹ Sie führt aber auch zu einer Hybridisierung europäischer öffentlicher Gewalt. Reformpläne für die Mitgliedstaaten im Bereich der Justiz, aber auch der Bildung, wie etwa in Italien,⁵² werden im Zusammenspiel zwischen Mitgliedstaat und Kommission bestimmt. Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung verantwortlich, die Erfüllung bewertet jedoch die Kommission, sodass sich beide Ebenen in einem dauerhaften Austausch befinden.⁵³

3. Risiken der Hybridisierung

Diese Hybridisierung birgt Risiken, die im Bereich des EU-Werteschutzes besonders sensibel sind. Sie kann Kompetenzgrenzen verwischen⁵⁴ und, vor allem, die demokratische Kontrolle erschweren. Im Vordergrund stehen

49 Vgl. EuGH, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, Rs. C-564/19, EU:C:2021:949 sowie die Bedingung *Kommission*, Commission Implementing Decision C(2022)10009 (Fn. 35), Art. 3 Abs. 2 c) ii).

50 Vgl. Vier Super-Etappenziele der ARF; *Kommission*, Commission Implementing Decision C(2022)10009 (Fn. 35), Art. 3 Abs. 2 ff.

51 *Fabbrini*, European governance (Fn. 41).

52 *Corti/Vesan*, Investment-led growth strategy (Fn. 36), 519.

53 *E. Bressanelli/D. Natali*, Europeanisation in the aftermath of COVID-19, *Comparative European Politics* 2025, 57 (70).

54 *Coman-Kund*, Hybrid Executive Governance (Fn. 45), 284.

eine gewisse Verantwortungsdiffusion sowie eine gewisse Intransparenz in der Praxis.

Durch die Hybridisierung tritt eine gewisse Verantwortungsdiffusion ein,⁵⁵ weil von außen nicht klar erkennbar ist, auf welchen Akteur die in Meilensteinen festgehaltenen Reformen zurückgehen und in welchem Umfang die Kommission im Verhandlungsprozess auf bestimmte Maßnahmen hingewirkt hat.⁵⁶ Die Reformen erscheinen dann als gemeinsames Ergebnis der nationalen und unionalen Ebene. Das erschwert die demokratische Kontrolle durch Parlamente auf beiden Ebenen zusätzlich zu ihrer bereits geschwächten Rolle infolge der Verlagerung in die Haushaltsdurchführung, weil Verantwortungszuschreibungen verschwimmen und keine gemeinsamen Kontrollorgane bestehen.⁵⁷ Hinzu kommt, dass, wie für internationale und supranationale Verpflichtungen typisch, erzielte Einigungen langfristige Bindungswirkung entfalten und nicht allein aufgrund eines Regierungswechsels geändert werden können; dies kann zu demokratischen Spannungen führen und birgt das Risiko, die faktische Steuerungswirkung von nationalen Wahlen zu mindern.⁵⁸

Im Governance-Prozess schränkt eine gewisse Intransparenz die Beteiligungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und der Zivilgesellschaft weiter ein.⁵⁹ Obwohl Transparenz ein Grundprinzip der EU darstellt,⁶⁰ bemängelten Wissenschaftler und Mitglieder des Europäischen Parlaments wiederholt den praktisch schwierigen Zugang zu Dokumenten.⁶¹ Dies hängt teilweise mit der Hybridisierung zusammen, da Verhandlungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vielfach von Transparenzanforderungen ausgenommen sind, um institutionelle Flexibilität und diplomati-

55 Für den SSM siehe *Coman-Kund*, Hybrid Executive Governance (Fn. 45), 275.

56 Siehe für die unterschiedliche „Ambition“ in den Verhandlungen *Zeitlin/Bokhorst/Eihmanis*, Governing (Fn. 40), 871 ff.

57 *Coman-Kund*, Hybrid Executive Governance (Fn. 45), 282 ff.

58 Vgl. *Fabbrini*, European governance (Fn. 41), 98.

59 *Hungarian Helsinki Committee*, EU Conditionality: Experiences and Concerns from Hungary, Policy Brief, <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2025/04/EU-Conditionality-Application-Policy-Brief-April2025.pdf>, abgerufen am 13.08.2025.

60 K. Lenaerts, Verfassungsrechtliche Eckpunkte für die weitere Entwicklung der Europäischen Union, *EuR* 2024, 380. Die legitimierende Wirkung von Transparenz in Frage stellend: D. Curtin/A. J. Meijer, Does transparency strengthen legitimacy?, *Information polity* 2006, 109.

61 Dies besonders für die Dachverordnung hervorhebend L. D. Spieker, Trust the Treaties!, *ZaöRV* 2025, 745 (756).

sches Ermessen zu wahren.⁶² Unabhängig davon sind jedoch die Informationsrechte des Europäischen Parlaments, insbesondere im Rahmen der Dachverordnung, begrenzt.⁶³

Die praktischen Folgen begrenzter Transparenz zeigt besonders die Freigabe von 10,2 Milliarden Euro an Kohäsionsmitteln an Ungarn. Unmittelbar nach der Freigabe deuteten manche Beobachter dies als Erpressung Orbáns durch sein Veto zur Ukraine-Hilfe.⁶⁴ Solche Vermutungen über sachfremde Erwägungen, die nachfolgend noch erörtert werden, ließen sich mangels öffentlich zugänglicher Begründung nicht rasch ausräumen. Abgeordnete des Europäischen Parlaments monierten noch Monate später, sie hätten keine ausreichende Dokumentation erhalten, auf welcher Grundlage die Mittel freigegeben wurden.⁶⁵ Das Europäische Parlament erhob wohl auch deshalb Klage gegen die Kommission wegen mutmaßlichen Machtmissbrauchs. Angesichts des weiten Ermessensspielraums der Kommission hat die Klage wohl geringe Erfolgsaussichten,⁶⁶ jedoch kann allein die öffentliche Wahrnehmung der Erpressung und des Machtmissbrauchs die wahrgenommene Legitimität der Instrumente schmälern. Dies könnte weitreichende Folgen haben, denn die wahrgenommene Legitimation ist entscheidend für die Umsetzung der Maßnahmen.⁶⁷ Aus der inzwischen veröffentlichten Entscheidung der Kommission ergibt sich, dass die Freigabe maßgeblich auf die Verabschiedung von Gesetzesreformen gestützt wurde; dies dürfte die Erfolgsaussichten der Klage weiter mindern. Zugleich

62 Siehe Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, insbesondere wenn der Entscheidungsprozess noch nicht abgeschlossen ist.

63 Art. 19 Abs. 14 ff. Dachverordnung beziehen sich z.B. nicht auf die grundlegenden horizontalen Voraussetzungen; anders demgegenüber Art. 6 Abs. 1, 2 Konditionalitätsverordnung.

64 Dies schildernd K. L. Scheppele/J. Morijn, Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values, *Journal of European Public Policy* 2025, 474 (489).

65 E. Wax, 5 questions about the EU Parliament suing the Commission over Hungary cash, *Politico* 18.03.2024, <https://www.politico.eu/article/5-questions-european-parliament-legal-action-commission-hungary-funds/>, abgerufen am 04.09.2025.

66 So wohl auch die erste Einschätzung von MEPs. J. Packroff/M. Griera, Ungarns EU-Gelder: Klageerfolg des Parlaments laut Barley sehr gering, *EurActiv* 23.02.2024, <https://www.euractiv.de/section/politics/news/ungarns-eu-gelder-klageerfolg-des-parlaments-laut-barley-sehr-gering/>, abgerufen am 13.08.2025.

67 Siehe für eine Auflistung der Einflussfaktoren V. Viță, The Reinforced Conditionality Approach of the 2021–27 MFF, in: A. de Feo/B. Laffan (Hrsg.), *EU financing for next decade*, Florenz 2020, 101 (109).

wirkt dies gegenüber der zuvor vertretenen Linie, wonach die praktische Umsetzung von Reformen abzuwarten sei, wie ein veränderter Bewertungsmaßstab.⁶⁸

Hinzu kommt die eingeschränkte Klagemöglichkeit von nicht unmittelbar adressierten Personen durch die *Plaumann-Formel*, die schon lange Zeit in der Kritik steht und die Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Akteure jedenfalls nicht erleichtert.⁶⁹ Auf Grundlage dieser Formel wies das Gericht beispielsweise eine Klage von Richterverbänden gegen den als zu wenig ambitioniert betrachteten und sogar öffentlich von fünf Kommissaren kritisierten polnischen ARF-Plan ab.⁷⁰

Angesichts dieser Risiken für die wahrgenommene Legitimität im Governance-Prozess stellt sich die Frage, ob die Konditionalität jedenfalls zu ihrem politischen Ziel, der Lösung der Rechtsstaatlichkeitskrise, beitragen konnte.

IV. Zwischenfazit und Ausblick: Administrative Lösung der Rechtsstaatlichkeitskrise?

Auf den ersten Blick wirken finanzieller Druck und die administrative Ausgestaltung effektiv. Ungarn verabschiedete im Umfeld der Konditionalität eine Justizreform; die Kommission erklärte sogar, die vereinbarten Reformziele zur richterlichen Unabhängigkeit seien erreicht.⁷¹ Auf den zweiten Blick relativiert sich dieses Bild: Die Reform wurde in einem umstrittenen

68 *Kommission*, Commission Decision on the approval and signature of the Commission assessment, in accordance with Article 15(4) of Regulation (EU) 2021/1060, of the fulfilment of the horizontal enabling condition “3. Effective application and implementation of the Charter of Fundamental Rights” with regard to the deficiencies in judicial independence in Hungary C(2023) 9014 final/2; siehe zur Kritik *Scheppele/Morijn*, Money for nothing? (Fn. 64), 489: “real on paper only”.

69 Siehe für die Kritik nur *G. Winter*, Plaumann withering, *European Journal of Legal Studies* 2023, 85.

70 *EuG, Medel/Rat*, Rs. T-530/22, EU:T:2024:363; *L. Bayer*, Amid Commission rebellion, *Politico* 02.06.2022, <https://www.politico.eu/article/amid-commission-rebellion-von-der-leyen-defends-polish-recovery-cash-plan/>, abgerufen am 13.08.2025. Das Rechtsmittel ist anhängig, *EuGH, Medel u.a./Rat*, Rs. C-555/24 P.

71 *Kommission*, Commission Decision C(2023) 9014 final/2 (Fn. 68).

Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, und ihre praktische Wirksamkeit bleibt umstritten.⁷²

Nicht nur die Effektivität zur Lösung der Rechtsstaatlichkeitskrise steht in Zweifel. Der Anwendungsprozess weckt auch Zweifel daran, ob die Verlagerung ins Budgetrecht tatsächlich zu einer administrativen Lösung und Domestizierung des Konflikts führt.⁷³ So erweckten der Vergleich der Anwendung gegenüber Polen und Ungarn sowie die Freigabe von Geldern an Ungarn zumindest den Eindruck, dass politische Erwägungen, etwa die Position der polnischen Regierung zum russischen Angriffskrieg, die Entscheidungen beeinflusst haben.⁷⁴ In der Haushaltsdurchführung wären diese Motive sachfremd. Dieser Eindruck wurde zuweilen dadurch genährt, dass gegenüber Ungarn alle drei Konditionalitätsinstrumente eingesetzt wurden, während die Konditionalitätsverordnung gegenüber Polen ungenutzt blieb, obwohl in der Diskussion gewichtige Anhaltspunkte für eine Anwendung gesehen wurden.⁷⁵ Die eingefrorenen Kohäsionsmittel wurden nach dem Regierungswechsel freigegeben, obwohl zentrale Reformen durch das präsidiale Veto blockiert waren, während gegenüber Ungarn auf die praktische Umsetzung der Reformen abgestellt wurde.⁷⁶

Ob die Konditionalität damit zu einer administrativen Lösung der Rechtsstaatlichkeitskrise führen kann, scheint zumindest fraglich. Sie stei-

72 E. Farkas/A. Kádár, Trick and Treat?: Hungary's Game of Non-Compliance, Verfassungsblog, 12.12.2023; Amnesty International Hungary, Eötvös Károly Institute und Hungarian Helsinki Committee, Assessment of Act X of 2023 on the Amendment of Certain Laws on Justice related to the Hungarian Recovery and Resilience Plan, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/05/Assessment_of_the_Judicial_Reform_052023.pdf, abgerufen am 13.08.2025.

73 Möllers, Political Authority (Fn. 39), 51 prognostiziert schon eine Re-Politisierung.

74 G. Hernández/C. Closa, Turning assertive? EU rule of law enforcement in the aftermath of the war in Ukraine, West European Politics 2024, 967.

75 Gegenüber Polen stellte die Kommission lediglich ein Auskunftersuchen. Aufgrund der Anhaltspunkte für eine Anwendung plädierend: L. Pech u.a., The Case for Activating the Rule of Law Conditionality Regulation in Respect of Poland (Version 2.1), <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/10221/8557>, abgerufen am 13.08.2025.

76 Dieser umfasste neun Gesetze, um die Justizreformen der PiS-Regierung rückgängig zu machen. A. Krzysztoszek, EU recovery money reaches Poland as Tusk delivers on key promise, EurActiv 16.04.2024, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-recovery-money-reaches-poland-as-tusk-delivers-on-key-promise/>, abgerufen am 13.08.2025. Kommission, Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/29-02-2024-poland-s-efforts-to-restore-rule-of-law-pave-the-way-for-accessing-up-to-eur137-billion-in-eu-funds_en, abgerufen am 13.08.2025.

gert jedoch die Leistungsfähigkeit des Unionsrechts, indem sie prozessuale Vorzeichen umkehrt, Soft Law verhärtet und neue Anreize in Entscheidungsprozessen setzt. Damit lenkt sie den Konflikt um die EU-Werte teilweise in neue Bahnen. Die erste Anwendung der Instrumente zeigt zugleich Risiken der Hybridisierung öffentlicher Gewalt, die sich gerade in bilateralen Verhandlungen zwischen Kommission und nationalen Regierungen vollzieht. Die demokratische Kontrolle durch Parlamente ist erschwert, und die Transparenz des Prozesses wurde wiederholt kritisiert. Eine Fortentwicklung oder sogar Ausweitung dieser „integration through funding“⁷⁷ sollte diese Risiken berücksichtigen. Andernfalls könnte die demokratische Legitimation des Handelns der EU in diesem politisch sensiblen Bereich infrage gestellt werden.

77 B. de Witte, Integration through Funding? The Union's Finances as Policy Instrument, in: R. Weber (Hrsg.), *The Financial Constitution of European Integration*, Oxford 2023, 221. Auch im neuen Budgetzyklus ist der Schutz der Rechtsstaatlichkeit eine Priorität der Kommission, siehe *Kommission*, Factsheet on „Strengthening the Rule of Law“, https://commission.europa.eu/document/download/da01c579-6aab-4bca-9541-47ed8b18ed4e_en?filename=MFF_14.%20Conditionality-18.07_10h.pdf&prefLang=de, abgerufen am 15.09.2025.