

Instruktive Analyse der Verfassungskrise Polens und Ungarns

Angelehnt an die Konferenz des European Legal Studies Institute der Universität Osnabrück zum Thema „The Crisis of the Rule of Law“ vom 5. und 6. Februar 2018. Organisiert wurde die Konferenz von *Dr. Aneta Wiewiórowska-Domagalska*, Präsidentin der Internationalen Juristenvereinigung Osnabrück.

I. Einleitung

Die Europäische Union beruht gemäß Art. 2 EUV auf den gemeinsamen Grundwerten der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law) und der Wahrung der Menschenrechte. Einer dieser grundlegenden Werte – die Rechtsstaatlichkeit – ist durch politische und konstitutionelle Entwicklungen in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU in den Mittelpunkt eines europäischen Diskurses gerückt. Insbesondere in Polen und Ungarn wird die Gefahr einer Verletzung dieses Prinzips gesehen.¹ So ist auch die Europäische Kommission tätig geworden, indem sie nach fast zwei Jahre lang andauernden Bemühungen, einen konstruktiven Dialog mit der polnischen Regierung aufzunehmen, am 20.12.2017 erstmals das Sanktionsverfahren gemäß Art. 7 EUV gegen Polen ausgelöst hat.²

Diese Geschehnisse waren Anlass der von der Universität Osnabrück veranstalteten Konferenz „The Crisis of the Rule of Law“ mit dem Ziel, Ursachen der „Krise der Rechtsstaatlichkeit“ zu beleuchten und Lösungsansätze zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit zu ergründen.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, einen eigenen Beitrag zur Diskussion der Verfassungskrise aus europäischer Sicht zu erbringen. Im Folgenden wird daher zunächst auf die Bedeutung und Funktion der Rechtsstaatlichkeit eingegangen, bevor auf die aktuelle rechtsstaatliche Situation in Polen und Ungarn Bezug genommen wird. Im Anschluss daran werden unter Berücksichtigung der Diskussionen und Ergebnisse der besagten Konferenz die Ursachen und Symptome der „Krise der Rechtsstaatlichkeit“

1 Ein breites Spektrum von Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene hat tiefe Besorgnis über die Reform des polnischen Justizsystems zum Ausdruck gebracht: Vertreter der Justiz aus ganz Europa, darunter das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union und das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen, die Venedig-Kommission, der Menschenrechtskommissar des Europarats, der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen sowie zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft wie Amnesty International und das Netz für Menschenrechte und Demokratie. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 20.12.2017.

2 „Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen“, COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE).

ergründet sowie Lösungsmöglichkeiten aus europarechtlicher Perspektive aufgezeigt und miteinander abgewogen.

II. Rechtsstaatlichkeit

Art. 2 EUV statuiert, dass die Rechtsstaatlichkeit zu den gemeinsamen Werten gehört, auf denen sich die Europäische Union gründet. Mit Rechtsstaatlichkeit in diesem Sinne ist nicht das aus nationalem Staatsrecht bekannte Rechtsstaatsprinzip auf Ebene der Europäischen Union gemeint, da der EU bislang keine Staatsqualität zukommt.³ Vielmehr ist die EU eine aus derzeit 28 souveränen Staaten bestehende Rechtsgemeinschaft, die bislang nicht über eine Staatsgewalt verfügt.⁴ Der Kernbegriff der Rechtsstaatlichkeit ergibt sich aus den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsstraditionen.⁵

Somit handelt es sich bei der in Art. 2 EUV genannten Rechtsstaatlichkeit um ein Prinzip, das als Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der EU auf nationaler Ebene bestehen muss. Zwar ist dieses Prinzip in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt,⁶ als gemeinsamer Wert werden jedoch nur gewisse Kernaspekte zwingend vorausgesetzt. Daher untersucht die Europäische Kommission inwieweit die Gewaltenteilung, die Immunität der Parlamentsabgeordneten, der Rechtsschutz durch eine unabhängige Justiz sowie die wirksame Korruptionsbekämpfung ausgeformt sind.⁷ Vor dem Hintergrund, dass von der „Krise der Rechtsstaatlichkeit“ in Polen und in Ungarn vorwiegend die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz betroffen sind, wird im Folgenden auch nur auf diese Aspekte eingegangen.

1. Gewaltenteilung

Gewaltenteilung meint die Verteilung der staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (sog. funktionelle Gewaltenteilung) auf verschiedene staatliche Organe (sog. institutionelle Gewaltenteilung).⁸ Der Sinn erschöpft sich nicht in der bloßen Trennung der Funktionen der Staatsgewalt, es soll vielmehr eine „gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung“ der Organe der Legislative, Exekutive und Justiz erfolgen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die individuelle Freiheit geschützt wird.⁹

Status und Gehalt des Grundsatzes der Gewaltenteilung sind schon im deutschen Verfassungsrecht nicht exakt feststellbar. Ursprünglich sollte der Grundsatz der Ge-

3 BVerfGE 89, 155, 192 ff. (Maastricht-Urteil).

4 Vgl. *M. Herdegen*, Europarecht, 19. Auflage 2017, Rn. 15-22.

5 *W. Hummer*, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahren?, EuR 2015, S. 625.

6 Sinngemäß in anderen Sprachfassungen: „Rule of Law“, „État de droit“, „Stato di diritto“ oder „Estado de derecho“.

7 *Grabitz/Hilff/Nettesheim/Schorkopf/M. Hilf*, 62. EL Juli 2017, EUV Art. 2 Rn. 35.

8 BeckOK Grundgesetz/Huster/Rux, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 20 Rn. 155.

9 Vgl. BVerfG NJW 54, 65; BVerfG NJW 58, 97; BVerfG NJW 1959, 1171.

waltenteilung die bürgerliche Gesellschaft vor Eingriffen durch die monarchische Exekutive schützen. Die rechtswissenschaftlichen und kulturellen Entwicklungen führten zu unspezifischen und unterschiedlichen Ausformungen des Prinzips der „gegenseitige(n) Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten“,¹⁰ das zudem durch vertikale gewaltenteilende Aufgliederungen zwischen Bund und Ländern, zwischen Europäischer Union und den Nationalstaaten sowie zwischen Staat, Gemeinden und den Einrichtungen der Zivilgesellschaft überlagert wurde.¹¹ Im Kern verlangt das BVerfG jedoch, dass die in der Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten aufrechterhalten bleiben muss. Keine Gewalt dürfe ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über die andere Gewalt erhalten und keine Gewalt dürfe der für die Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden.¹²

Innerhalb der EU führen unterschiedliche Termini, kulturelle Differenzen und abweichende Ansichten zu einem weit auseinander gehenden Verständnis von Gewaltenteilung.¹³ Jedoch gibt es ein allgemeines Verständnis, dass sich grundsätzlich mit dem deutschen deckt. Entscheidend für die Diskussion ist daher, dass das System von „Checks and Balances“ und die damit verbundene Regulierung gewahrt bleiben.

2. Unabhängigkeit der Justiz

Die Unabhängigkeit der Richter schützt die Rechtsprechung vor sachfremder Einflussnahme und bildet in Verbindung mit dem Richtermonopol den institutionellen Kern des Rechtsstaatsprinzips. Die richterliche Unabhängigkeit unterscheidet den Richter von einem Beamten, der in die Behördenhierarchie eingebunden ist und dem Weisungsrecht des jeweiligen Vorgesetzten untersteht.¹⁴ Ein Merkmal richterlicher Tätigkeit ist, dass sie durch sachlich und persönlich unabhängige nichtbeteiligte Dritte erfolgt.¹⁵ Unabhängigkeit meint die Souveränität der einzelnen Richter im Verhältnis zu Legislative, Exekutive, Judikative sowie Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Einflüssen.

Für die Legislative ergibt sich daraus die Verpflichtung, ausreichende Maßnahmen zur effektiven Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit zu schaffen.¹⁶ Es ist ihr untersagt, unmittelbaren Einfluss auf die judikativen Entscheidungen zu nehmen. Erlaubt sind jedoch Änderungen der abstrakt-generellen Gesetzeslage. Auch parlamentarische Kritik an einem Urteil ist zulässig, soweit nach Art und Weise der Äußerung nicht die aus dem Gewaltenteilungsprinzip herrührenden Grenzen überschritten werden.¹⁷ Ausgangspunkt für die Unabhängigkeit der Richter ist eine angemessene Be-

10 BVerfG NJW 1973, 451; BVerfG NJW 1997, 383; BVerfG NVwZ 2015, 1434; BeckOK Grundgesetz/Huster/Rux, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 20 Rn. 157.

11 BeckOK Grundgesetz/Huster/Rux, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 20 Rn. 158.

12 BVerfG 9, 268 (279 f.).

13 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schorkopf/Hilf, 62. EL Juli 2017, EUV Art. 2 Rn. 35.

14 BeckOK Grundgesetz/Morgenthaler, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 1.

15 Maunz/Dürig/Dederer, 81. EL September 2017, GG Art. 100 Rn. 67; BVerfGE 6, 55 (63).

16 BeckOK Grundgesetz/Morgenthaler, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 3.

17 BeckOK Grundgesetz/Morgenthaler, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 7, 8.

soldung und der Ausschluss jeder vermeidbaren Einflussnahme der Exekutive auf den Status des einzelnen Richters. Dies verlangt, dass das Aufsteigen des Richters im Gehalt gesetzlich normiert sein muss und dass ein Aufrücken in der Besoldung nicht in das Ermessen der Exekutive gestellt werden darf.¹⁸ Problematisch ist in diesem Zusammenhang immer wieder der Wahlmodus für Richter des BVerfG.

Die Unabhängigkeit der Richter von der Exekutive verbietet jegliche Einflussnahme der Regierungen und der Verwaltungsbehörden innerhalb des richterlichen Aufgabenbereichs, die die Art und Weise der Ausübung der rechtsprechenden Tätigkeit betreffen. Rechtsprechende Tätigkeit ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen und betrifft auch verfahrensleitende und -begleitende Anordnungen wie die Terminbestimmung, Beweiserhebung oder Geschäftsverteilung. Bereits einzelfallbezogene Anleitungen, Bitten oder Beschwerden seitens der Behörde stellen eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit dar.¹⁹

Die Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Einflüssen verbietet Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit aus der gesellschaftlichen Sphäre. Öffentliche Kritik auch einzelner Gerichtsentscheidungen, die sich auf die Meinungsäußerungsfreiheit stützen kann, ist zulässig.²⁰ Die Grenze ist bei Versuchen der Einwirkung auf die richterliche Entscheidungsfreiheit mittels physischer Gewalt oder erheblichem psychischen Zwang, also durch Handlungsmittel, deren Einsatz als Nötigung qualifiziert werden kann, überschritten.²¹ Der Gesetzgeber hat den Richter durch entsprechende Vorschriften (bspw. § 240 StGB) zu schützen.

III. Bedrohung des Rechtsstaates – die aktuelle Situation in Polen und Ungarn

1. Polen²²

In den vergangenen zwei Jahren hat das polnische Parlament über 13 Gesetze verabschiedet, die die gesamte Struktur der polnischen Justiz – den nationalen Justizrat, die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte, die Strafverfolgung, die ordentlichen Gerichte, das Oberste Gericht sowie den Verfassungsgerichtshof – betreffen.

18 BVerfG NJW 1961, 915; BVerfG NJW 1974, 1940; BeckOK Grundgesetz/*Morgenthaler*, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 3.

19 BeckOK Grundgesetz/*Morgenthaler*, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 10.

20 *Maunz/Dürig/Hillgruber*, 81. EL September 2017, GG Art. 97 Rn. 93; BeckOK Grundgesetz/*Morgenthaler*, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 97 Rn. 13.

21 *Maunz/Dürig/Hillgruber*, 81. EL September 2017, GG Art. 97 Rn. 93.

22 Zu Beginn der Konferenz der Universität Osnabrück zum Thema „The Crises of the Rule of Law“ hat *Peter Oliver Loew*, stellvertretender Direktor im wissenschaftlichen Bereich des Deutschen Polen Instituts, eine Einführung in die Situation in Polen gegeben.

a) Justizreformen im Einzelnen

aa) Unabhängigkeit und Legitimität des polnischen Verfassungsgerichtshofs

Am 19. November 2015 hat das am 25. Oktober 2015 neu gewählte polnische Parlament das Gesetz über das Verfassungsgericht im beschleunigten Verfahren dahingehend geändert, dass die Möglichkeit besteht, die Ernennung von Richtern durch das alte polnische Parlament aufzuheben und fünf neue Richter zu benennen.²³ Auch wurde die Amtszeit des Präsidenten und Vizepräsidenten des Gerichts von neun auf drei Jahre verkürzt. Infolgedessen hat das neue Parlament die vom vorherigen Parlament vorgenommenen fünf Nominierungen aufgehoben und fünf neue Richter ernannt. Das Verfassungsgericht stellte mit den Urteilen vom 3. und 9. Dezember 2015²⁴ fest, dass zumindest die Aufhebung von dreien der vom alten Parlament nominierten Richter und dementsprechend die Ernennung der drei neuen Richter verfassungswidrig war.

Vor dem Hintergrund, dass Polens Staatsoberhaupt Präsident Andrzej Duda trotzdem alle fünf vom neuen Parlament benannten Richter vereidigt hat, die Urteile des Verfassungsgerichts somit nicht umgesetzt worden sind und darüber hinaus auch der neue Präsident des Verfassungsgerichts nicht rechtmäßig ernannt worden ist, ist eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle durch das polnische Verfassungsgericht nicht mehr gewährleistet. Erschwerend kommt hinzu, dass einige Entscheidungen des Verfassungsgerichts seit dem Antritt des neuen Parlaments im Herbst 2015 weder veröffentlicht noch umgesetzt worden sind.²⁵

Dies führt dazu, dass die Verfassungsmäßigkeit nationaler Gesetze nicht mehr garantiert werden kann. Viele umstrittene grundrechtssensible Gesetze²⁶ können als Konsequenz keiner unabhängigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterzogen werden.

bb) Unabhängigkeit der polnischen ordentlichen Gerichte

Eine weitere Reform erfolgte durch das am 12. Juli 2017 verabschiedete Gesetz über die ordentlichen Gerichte. Demnach ist das Rentenalter für Richterinnen auf 60 Jahre und für Richter auf 65 Jahre herabgesetzt worden.²⁷ Während einer Übergangszeit von einem halben Jahr ist dem Justizminister – zur Zeit *Zbigniew Ziobro* – die Befugnis eingeräumt worden, nach seinem freien Ermessen jeden Gerichtsvorsitzenden und

23 Art. 137 a des Verfassungsgerichtsgesetz.

24 Urteil des polnischen Verfassungsgerichts in der Rechtssache K34/15 über das Gesetz vom 25. Juni 2015; Urteil des polnischen Verfassungsgerichts in der Rechtssache K35/15 über das Gesetz vom 19. November 2015.

25 Vgl. „Kommission nimmt Stellungnahme zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen an“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 1. Juni 2016.

26 Laut Kommission sind dies etwa: das neue Wahlgesetz, das Mediengesetz, das Demonstrationengesetz, das Gesetz über den öffentlichen Dienst und das Gesetz über Nichtregierungsorganisationen, vgl. MEMO/17/5368.

27 Art. 1 Abs. 26 lit. b, c und Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte.

seine Stellvertreter zu entlassen und neue Vorsitzende zu benennen.²⁸ Die Entscheidung wird ohne Begründung oder der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung in einem intransparenten Verfahren getroffen.²⁹ Dies führt nicht nur zu einem mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte unvereinbaren politischen Druck auf die Entscheidungsfindung der Richter. Auch wird der Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern untergraben, der nach der Rechtsprechung des EUGH und des EGMR ein zentrales Element der richterlichen Unabhängigkeit darstellt.³⁰

cc) Unabhängigkeit des polnischen Obersten Gerichts

Am 15. Dezember 2017 hat das polnische Parlament als weitere Justizreform das Gesetz über das Oberste Gericht verabschiedet. Hiernach wird unter anderem das Pensionsalter amtierender Richter des Obersten Gerichts von 70 auf 65 Jahre gesenkt³¹ und nur dem Staatsoberhaupt eine Ermessensbefugnis zur Verlängerung der Amtszeit eingeräumt.³² Außerdem wird es in Zukunft ein außerordentliches Rechtsmittelverfahren geben, mit dem vor Jahren abgeschlossene Verfahren wieder aufgenommen und aufgehoben werden können.³³

Diese weitere Justizreform kann zur Folge haben, dass fast 40 % der derzeit amtierenden Richter am Obersten Gericht zwangsweise in den Ruhestand versetzt werden,³⁴ wodurch eine weitreichende sofortige Neubesetzung des Obersten Gerichts ermöglicht wird. Insbesondere im Hinblick auf die gleichzeitige Reform des Landesrates für Gerichtswesen, wonach die neuen Richter von Präsident Duda auf Empfehlung des nach der Reform weitgehend von politischen Mitgliedern beherrschten Justizrats ernannt werden, scheint die Wahrung der Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit des Obersten Gerichts bedenklich.³⁵ Ein weiterer zentraler Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit – die Rechtssicherheit und die Bedeutung der Rechtskraft – scheint aufgrund des neuen außerordentlichen Rechtsbehelfsverfahrens nicht mehr gewahrt zu sein.

28 Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte. Dies hat er nach Informationen der Kommission bereits häufig getan: 24 Mal wurde ein Gerichtspräsident entlassen und 32 Mal ernannt, vgl. Memo/17/5368.

29 Art. 17 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte.

30 Urteil vom 31. Mai 2005, Syfait und andere, C-53/03, Rn. 31; Urteil vom 4. Februar 1999, Köllensperger und Atzwanger, C-103/97, Rn. 20.

31 Art. 37 Abs. 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

32 Art. 37 Abs. 2-4 iVm. Art. 111 Abs. 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

33 Art. 89 Abs. 1 des Gesetzes über das Oberste Gericht.

34 vgl. „Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen“, COM (2017) 835 final 2017/0360 (NLE).

35 Vgl. „Rechtsstaat in Polen bedroht; EU-Kommission löst Artikel 7-Verfahren aus“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 20.12.2017.

dd) Schutz der Unabhängigkeit der Gerichte und Richter durch den Landesrat für das Gerichtswesen

Der Landesrat für das Gerichtswesen ist nach der polnischen Verfassung ausdrücklich für den Schutz der Unabhängigkeit der Gerichte und Richter zuständig.³⁶ Durch das ebenfalls am 15. Dezember 2017 verabschiedete Gesetz über den Landesrat für das Gerichtswesen wird die Amtszeit der dem Rat angehörenden Richter vorzeitig beendet.³⁷ Die neuen Richter sollen nicht mehr wie bisher dem europäischen Standard entsprechend von anderen Richtern, sondern mit einer Dreifünftelmehrheit vom polnischen Parlament gewählt werden.³⁸ Aufgrund der dadurch entstehenden politischen Abhängigkeit des Landesrates ist der Schutz der Unabhängigkeit der Judikative durch den Landesrat wertlos geworden.³⁹

b) Reaktion der Europäischen Union

Diese Justizreformen stellen einen erheblichen Eingriff in die Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz und damit eine Bedrohung für die Rechtsstaatlichkeit Polens dar. Bereits am 13. Januar 2016 hat die Europäische Kommission, die nach den EU-Verträgen zusammen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat dafür zuständig ist, die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit als einen Grundwert der Union zu garantieren, einen Dialog über die Lage in Polen auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips aufgenommen.⁴⁰

Dieser von der Kommission am 11. März 2014 eingeführte Rahmen erlaubt es der Kommission mit Mitgliedstaaten, bei denen eine systematische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit befürchtet wird, in einen Dialog zu treten, um zu verhindern, dass sich die Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit zu einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der Rechtsstaatlichkeit ausweitet und ein Verfahren nach Art. 7 EUV nach sich ziehen könnte.⁴¹

Der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips umfasst drei Stufen. Zuerst arbeitet die Kommission eine Stellungnahme zur Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat aus, in der sie ihre Bedenken begründet. Diese wird an den betroffenen Mitgliedstaat gerichtet und der Dialog damit begonnen. Auf der zweiten Stufe formuliert die Kommission konkrete „Empfehlung(en) zur Rechtsstaatlichkeit“, die innerhalb einer gesetzten Frist von dem Mitgliedstaat umgesetzt werden müssen. Werden diese Emp-

36 Art. 186 Abs. 1 der polnischen Verfassung: „Der Landesrat für Gerichtswesen schützt die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter“.

37 Art. 6 des Gesetzes über den Landesrat für das Gerichtswesen.

38 Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 des Gesetzes über den Landesrat für das Gerichtswesen.

39 Nach Ansicht der Kommission hat dies einen Einfluss auf die Richterlaufbahn in Bezug auf Ernennungen, Beförderungen, Mobilität und Disziplinarverfahren, vgl. Memo/17/5368.

40 „Stellungnahme der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und zum Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten“, Europäische Kommission – Factsheet vom 1. Juni 2016.

41 „Stellungnahme der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und zum Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten“, Europäische Kommission – Factsheet vom 1. Juni 2016.

fehlungen nicht umgesetzt, kann die Kommission, das Europäische Parlament oder eine Gruppe von 10 Mitgliedstaaten auf der dritten Stufe erwägen, ob ein Verfahren nach Art. 7 EUV eingeleitet werden soll.⁴²

Seit Beginn des Dialogs hat die Kommission bereits vier „Empfehlung(en) zur Rechtsstaatlichkeit“ an Polen gerichtet.⁴³ Bisher wurde noch keine von Polen umgesetzt. Zeitgleich mit der vierten Empfehlung vom 20. Dezember 2017 hat die Kommission zum Einen beschlossen, die polnische Regierung wegen Verletzung von EU-Recht durch das Gesetz über die ordentlichen Gerichte und insbesondere durch die neue Pensionsregelung vor den EUGH zu bringen. Zum Anderen hat die Kommission einen begründeten Vorschlag zur Annahme eines Beschlusses nach Art. 7 Abs. 1 EUV unterbreitet und damit erstmals das Sanktionsverfahren gem. Art. 7 EUV gegen ein Mitgliedstaat der EU eingeleitet.

Konkret wird seitens der EU gefordert,

das Gesetz über das Oberste Gericht dahingehend zu ändern, dass das Pensionsalter amtierender Richter nicht gesenkt wird und die Ermessensbefugnis des Präsidenten zur Verlängerung der Amtszeit von Richtern am Obersten Gericht sowie das außerordentliche Rechtsmittelverfahren aufgehoben werden,

das Gesetz über den Landesrat für das Gerichtswesen dahingehend zu ändern, dass die Amtszeit der Mitglieder aus der Richterschaft nicht beendet wird und das neue Ernennungsverfahren weiterhin die Wahl von Richtern aus den eigenen Reihen garantiert,

das Gesetz über die ordentlichen Gerichte zu ändern oder zurückzuziehen, insbesondere um die neue Pensionsregelung für Richter und die Ermessensbefugnis des Justizministers zur Verlängerung ihrer Amtszeit und zur Ernennung und Entlassung der Gerichtspräsidenten aufzuheben,

die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs wiederherzustellen und sicherzustellen, dass seine Richter, Vizepräsidenten und sein Präsident rechtmäßig gewählt und alle Urteile veröffentlicht und vollumfänglich vollstreckt werden und

sich Maßnahmen und öffentlichen Äußerungen zu enthalten, die die Legitimität der Justiz weiter untergraben können.⁴⁴

c) Zusammenfassung

Durch die verschiedenen Gesetzgebungsinitiativen werden die Legislative und die Exekutive systematisch befähigt, politischen Einfluss auf die Zusammensetzung, Be-

42 „Stellungnahme der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und zum Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten“, Europäische Kommission – Factsheet vom 1. Juni 2016.

43 Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit vom 27. Juli 2016, vom 21. Dezember 2016, vom 26. Juli 2017 und vom 20. Dezember 2017.

44 Vgl. „Rechtsstaat in Polen bedroht; EU-Kommission löst Artikel 7-Verfahren aus“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 20.12.2017.

fugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der Judikative auszuüben.⁴⁵ Die Regierung analysierte, welche Institutionen angreifbar sind, um selbst an der Macht bleiben zu können. Laut Venedig-Kommission des Europarats stellen die Handlungen Polens eine „ernsthafte Gefahr“ für die Justiz dar.⁴⁶ Die Bedrohung der richterlichen Unabhängigkeit führe zu einer Schwächung des „Rule of Law“.⁴⁷

2. Ungarn⁴⁸

Auch Ungarn wird in der Amtszeit von *Viktor Orban* häufig von der EU-Kommission kritisiert. Eine Vielzahl legislativer Maßnahmen erwecken den Anschein, nicht mit dem Wertekatalog des Art. 2 Abs. 1 EUV übereinzustimmen. Es wird der Vorwurf erhoben, Orban arbeite am Aufbau eines illiberalen demokratischen Staats.⁴⁹ Zusammen mit der Jobbik-Partei hielt er seit 2010 310 von 386 Mandaten im ungarischen Parlament. Bei späteren Wahlen hatte er die Zweidrittelmehrheit aber verloren. Nach den Wahlen im April 2018 wird er wieder mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit regieren. Aufgrund dieser parlamentarischen Macht konnte eine neue Verfassung verabschiedet und so das konstitutionelle Grundgerüst des ungarischen Rechtssystems umgestaltet werden. Diese enthielt sog. „Cardinal Laws“, mittels derer mit Zweidrittelmehrheit eine Reihe von Materien außerhalb der Verfassung geregelt werden konnten.⁵⁰ Außerdem kam es zu weitreichenden Änderungen u. a. im Statusgesetz, Staatsbürgerschaftsgesetz, Notenbankgesetz, Gesetz über die Neuordnung der Justiz, Datenschutzgesetz, Mediengesetz und dem Gesetz über Gewissens- und Religionsfreiheit und Kirchen.⁵¹

-
- 45 Nutzlose „rote Karte“ der Kommission gegen Polen? – Erstmalige Einleitung des Sanktionsverfahrens gem. Art. 7 EUV wegen „systemischer“ Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips durch Polen, 8.01.2018, *Prof. Dr. Waldemar Hummer* für EU-Infothek.
- 46 Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den Gesetzen über das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte und den nationalen Justizrat, Opinion No. 904/2017, S. 27.
- 47 Stellungnahme der Venedig-Kommission zu den Gesetzen über das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte und den nationalen Justizrat, Opinion No. 904/2017, S. 26. „*a grave threat to the judicial independence as a key element of the rule of law*“.
- 48 *Attila Bado* von der Universität Szeged hat zu Beginn der Konferenz der Universität Osnabrück zum Thema „The Crisis of the Rule of Law“ eine Einführung in die Situation in Ungarn gegeben.
- 49 Nutzlose „rote Karte“ der Kommission gegen Polen? – Erstmalige Einleitung des Sanktionsverfahrens gem. Art. 7 EUV wegen „systemischer“ Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips durch Polen, 8.01.2018, *Waldemar Hummer* für EU-Infothek.
- 50 Nutzlose „rote Karte“ der Kommission gegen Polen? – Erstmalige Einleitung des Sanktionsverfahrens gem. Art. 7 EUV wegen „systemischer“ Gefährdung des Rechtsstaatsprinzips durch Polen, 8.01.2018, *Waldemar Hummer* für EU-Infothek.
- 51 *Hummer*, Fn. 5, S. 625.

a) Besprechung der Reformen im Einzelnen

Im Folgenden werden die Änderungen anhand der Ausarbeitung des Deutschen Bundestages, Fachbereich Europa „Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Ungarn seit 2010 aus Sicht des Rechts der Europäischen Union“ dargestellt und eingeordnet.

aa) Medienrecht

Das neue ungarische Medienrecht vom 1.1.2011 besteht aus dem „Gesetz CIV über die Freiheit der Presse und die Grundregeln über Medieninhalte“⁵² sowie dem „Gesetz CLXXXV über Mediendienstleistungen und Massenmedien“⁵³

Das Gesetz CIV regelt Medieninhalte sowie Rechte und Pflichten von Journalisten. Art. 4 statuiert, dass Ungarn die Pressefreiheit anerkennt und die Vielfalt der Presse in Unabhängigkeit vom Staat garantiert. Art. 6 regelt den Quellenschutz. Abs. 3 legt fest, dass Gerichte oder Behörden die Identität von Informanten in besonderen Fällen „im Interesse der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Aufdeckung oder Verhinderung von Straftaten“ verlangen dürfen. Art. 13 verpflichtet die Medienunternehmer dazu, „Informationen über lokale, nationale und EU-Angelegenheiten sowie jedes für ungarische Bürger relevante Ereignis“ anzubieten. Medieninhalte dürfen nicht den „Hass auf Personen, Nationen, Gemeinschaften sowie nationale, ethnische, sprachliche oder andere Minderheiten oder Mehrheiten ebenso wie kirchliche oder religiöse Gruppen schüren“ (Art. 17).

Das Gesetz CLXXXV konkretisiert Pflichten der Medien, regelt Verfahren bei Verstößen gegen diese Verpflichtungen und soll den Jugendschutz sicherstellen. Des Weiteren werden die vier öffentlich-rechtlichen Anstalten Ungarns unter einem Dach zusammengefasst. Überdies regelt das Gesetz die Zusammensetzung und die Befugnisse der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde (NMHH).⁵⁴ Diese wirkt als autonome, dem Parlament gegenüber berichtspflichtige Aufsichts- und Regulierungsbehörde. Ihr Präsident wird vom Ministerpräsident für neun Jahre ernannt und kann auch von diesem entlassen werden.

Inhaltlich kritisierte die Kommission, die Kontrolle für ausländische Medien sei zu strikt, die Möglichkeiten einer ausgewogenen Berichterstattung seien beschränkt und die Registrierungsanforderungen zu hoch. Das Gesetz beschneide die Pressefreiheit, es stelle alle Fernseh- und Rundfunksender, Presseerzeugnisse und Internetportale unter die Kontrolle der staatlichen Medienbehörde NMHH und des politisch einseitig von der Regierungspartei besetzten Medienrates. Bei Verstößen gegen die vage

52 http://www.kormany.hu/download/c/b0/10000/act_civ_media_content.pdf; vgl. http://mediatanacs.hu/dokumentum/2791/1321457199hungary_new_media_regulation_eng_web.pdf.

53 http://mediatanacs.hu/dokumentum/2791/1321457199hungary_new_media_regulation_eng_web.pdf; vgl. <http://vsr-europa.blogspot.de/2011/02/deutsche-ubersetzung-der-ungarischen.html>.

54 <http://english.nmhh.hu/>; vgl. auch: *Küpper*: Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil, *WiRO* 2013, 353, 358.

formulierten Vorschriften des Gesetzes drohten den Medien hohe Strafen. Es werde befürchtet, dass dies zu einer Selbstzensur der Medien führen könne.⁵⁵

Teile der Mediengesetze wurden vom ungarischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.⁵⁶ Der Gesetzgeber reagierte auf das Urteil des Verfassungsgerichts und setzte dessen Vorgaben teilweise um. So unterliegen nur noch der Rundfunk und die elektronischen Medien einer umfangreichen staatlichen Aufsicht und Inhaltskontrolle. Der NMHH wurden Möglichkeiten genommen auf die Presse einzuwirken. Rundfunk und elektronische Medien können jedoch weiterhin bereits wegen einer möglichen Verletzung „berücksichtigungswürdiger Interessen“ Einschränkungen erfahren. Aussageverweigerungsrechte von Medienmitarbeitern und die Freiheit von Beschlagnahmen wurden stringenter normiert. Es lässt sich im Ergebnis festhalten, dass die elektronischen Medien größtenteils auf Regierungskurs gebracht wurden. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk führten Entlassungswellen zu einem fast kompletten Austausch des Personals, so dass dieser besonders stark betroffen ist. Wegen ihrer pluralistischen Eigentümerstruktur ist die Presse den Eingriffen der Medienbehörde weit weniger ausgesetzt.⁵⁷

bb) Justiz

Das ungarische Verfassungsgericht hatte ursprünglich eine sehr starke Stellung. Seitdem nur noch die Regierungsfraktion in der Position ist, Verfassungsrichter vorzuschlagen, hatte Orbans Partei Fidesz aufgrund ihrer Mehrheit im Parlament die Kontrolle über die Ernennung der Verfassungsrichter gewonnen.⁵⁸ Zeitgleich wurde die Zahl der Verfassungsrichter von elf auf fünfzehn erhöht. Dies führte dazu, dass mehrere Orbans Politik nahestehende Richter ins Verfassungsgericht berufen wurden. Trotzdem wurden 2011 und 2012 mehrere Gesetze der Regierung Orban gekippt, was zur Folge hatte, dass die vom Verfassungsgericht verhinderten Gesetze mit Hilfe der Zweidrittelmehrheit im Parlament in den Verfassungsrang erhoben wurden und so nicht mehr vom Verfassungsgericht gestoppt werden konnten.⁵⁹

(1) Besetzung des Verfassungsgerichts

Die vier Aufstockungsstellen wurden mit Richtern ohne verfassungsrechtliche Vorerfahrung besetzt. Ihre Sondervoten zeigten, dass sie sich in starkem Maße dem Parteiprogramm von FIDESZ verbunden fühlen. Im Februar und März 2013 wurden zwei frei gewordene Verfassungsrichterstellen mit Juristen besetzt, die bis dahin nur als Po-

55 H. Küpper, Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil, WiRO 2013, S. 353, 358.

56 Verfassungsgerichtsurteil 165/2011. (XII. 20.) AB v. 20. 12. 2011; vgl. <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbhen/press-releases/-/content/14315/1/the-ombudsman-s-petition-to-the-constitutional-court-concerning-themedia-act-s-provision-on-imposing-administrative-fine>; <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/press-releases/-/content/14315/1/the-commissioner-s-petition-concerning-the-fourth-amendment-to-the-basic-law>.

57 Küpper, Fn. 55, S. 353, 358 f.

58 Vgl. auch A. Sanders, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit, ZRP 2017, 230, S. 231.

59 https://osteuropa.lpb-bw.de/polen_ungarn_bulgarien_vergleich.html.

litiker gearbeitet hatten, jedoch keine Qualifikationen vorweisen konnten, die sie für das Amt eines Verfassungsrichters eignen. Dies führt zu einer ideologisch-personellen Gleichschaltung des Verfassungsgerichts und birgt eine große Gefahr für die unabhängige Verfassungsrechtsprechung in Ungarn.⁶⁰

(2) Absenkung des Rentenalters für Richter, Staatsanwälte und Notare

Die neue Verfassung von 2011 und eine einfach-gesetzliche Begleitgesetzgebung senkten das Alter für den Renteneintritt bei Richtern, Staatsanwälten und Notaren von bisher 70 auf das allgemeine Rentenalter von 62.⁶¹ Dies wurde mit dem Erfordernis gerechtfertigt, das Rentenalter im öffentlichen Dienst zu vereinheitlichen und eine harmonische Altersstruktur herzustellen. Die Kommission sah hingegen eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz. Zwar hatte das ungarische Verfassungsgericht einige der Bestimmungen wegen eines Verstoßes gegen die richterliche Unabhängigkeit als verfassungswidrig erklärt, die bereits entlassenen Richter wurden jedoch nicht wieder eingestellt.⁶²

Der Gesetzgeber reagierte und legte das Pensionsalter von Richtern auf 65 Jahre nach einer zehnjährigen Übergangszeit fest und sah Regelungen für die Wiedereinsetzung von unrechtmäßig entlassenen Richtern vor. Wiedereingestellte Richter erhielten jedoch nur dann ihre ursprünglichen Leitungsfunktionen, wenn ihre Stellen nicht besetzt worden waren.

(3) Änderung des Gerichtsorts

Art. 27 Abs. 4 der Verfassung wurde durch Art. 14 der Verfassungsnovelle neu gefasst. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments verstößt das dadurch geschaffene Recht des Präsidenten des Landesgerichtsamtes zur Änderung des Gerichtsortes gegen den Justizgewähranspruch, das Recht auf ein faires Verfahren und die Unabhängigkeit der Justiz.⁶³ Die Kommission bewertet die Vorschrift als einen Verstoß gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter. Es ist jedoch zu beachten, dass Art. 47 Abs. 2 GRCh kein Recht auf den gesetzlichen Richter entsprechend Art. 101 des deutschen Grundgesetzes garantiert.⁶⁴

60 Küpper, Fn. 55, S. 353, 359.

61 Gesetz 2011/LXXII v. 27. 6. 2011 „über die Änderung einzelner Statusgesetze im Zusammenhang mit dem Grundgesetz“; Gesetz 2011/CLXI „über die *Organisation und Verwaltung der Gerichte*“; Gesetz 2011/CLXII „über die *Rechtsstellung und Vergütung der Richter*“, Gesetz 2011/CLXIII „über die *Staatsanwaltschaft*“ und Gesetz 2011/CLXIV „über die *Rechtsstellung des Generalstaatsanwalts, der Staatsanwälte und anderen staatsanwaltschaftlichen Angestellten und über die staatsanwaltschaftliche Laufbahn*“, alle v. 2. 12. 2011.

62 Verfassungsgerichtsurteil 33/2012, AB v. 17.7.2012, <http://mkab.hu/sajto/news/certain-parts-of-the-transitional-provisions-of-the-fundamental-law-held-contrary-to-the-fundamental-law>.

63 Europäisches Parlament, Entschließung vom 16.2.2012, P7_TA-PROV(2012)0053, D.

64 Vgl. Follow-Up Report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM(2003) 128 final, S. 17, online abrufbar unter http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-suiivi/follow_up_en.pdf; H. D. Jarass, Charta EU- Grundrechte, 1. Aufl. 2010, Art. 47, Rn. 18; vgl. auch R. Scholz, Rechtsgutachten zur Verfassungs- und Europarechtskon-

(4) Zusammenfassung

Es werden vermehrt Regelungen in der Verfassung verankert, die auch einfachgesetzlich geregelt hätten werden können. Durch die Schaffung von neuem, gerichtlich nicht mehr überprüfbar Verfassungsrecht wird die verfassungsgerichtliche Kontrolle entwertet. Besonders kritisch ist dies bei zuvor vom Verfassungsgericht aus formellen oder materiellen Gründen für verfassungswidrig erklärten Bestimmungen. Die Unabhängigkeit der Justiz ist in Ungarn nicht hinreichend sichergestellt, was auch in der vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes zum Ausdruck kommt.

b) Zusammenfassung

Die Kommission sprach „ernsthafte Besorgnis“ aus, dass einige Änderungen mit dem Rechtsstaatsprinzip in Konflikt stünden. Orbán hatte ein Eingehen auf die Bedenken der Kommission in Aussicht gestellt.⁶⁵ In der gleichen Aussprache des Europäischen Parlaments wurde bereits eine mögliche Anwendung des Verfahrens gemäß Art. 7 EUV gegen Ungarn thematisiert.⁶⁶

Konkret wird seitens der EU gefordert, dass

- die Empfehlungen der Venedig-Kommission⁶⁷ umgesetzt werden und der Vorrang des Grundgesetzes durch Streichung der zuvor vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Vorschriften wieder hergestellt wird,
- die Beschränkungen der Befugnisse des Verfassungsgerichts in seiner Rechtsprechung aufgehoben werden,
- die vorzeitige Beendigung der Amtszeit hoher Beamter, insbesondere mit Blick auf die institutionelle Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde, rückgängig gemacht wird,
- die Garantie der Unabhängigkeit der Justiz gesichert wird,
- objektive Kriterien für eine Verlagerung des Gerichtsortes festgelegt werden,
- die Empfehlungen der Venedig-Kommission⁶⁸ zu den grundlegenden Gesetzen für das Gerichtswesen umgesetzt werden und
- die Unabhängigkeit der Medienaufsicht und der Grundsatz der Vertraulichkeit von Quellen sichergestellt werden.

formität der Vierten Verfassungsnovelle zum ungarischen Grundgesetz vom 11./25. März 2013, S. 15 f., online abrufbar unter [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/780-ca328b83b304bc1257ada00524dbc/\\$FILE/ATT57121.pdf/2012_2_655-0.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/780-ca328b83b304bc1257ada00524dbc/$FILE/ATT57121.pdf/2012_2_655-0.pdf).

65 Pressemitteilung der Kommission, SPEECH/13/324, online abrufbar unter http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-13-324_en.htm.

66 Vgl. Referat PE4 – EU-Verbindungsbüro –, Bericht aus Brüssel 08/2013 vom 22.4.2013, S. 7.

67 Vgl. die Dokumentation „Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Ungarn seit 2010 aus Sicht des Europarates“, WD 2 – 3000 – 031/13.

68 Venedig-Kommission Nr. CDL-AD(2012)020 v. 15.10.2012, online abrufbar unter <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29020-e>; vgl. auch Venedig-Kommission Nr. CDL-REF(2013)014 v. 21.3.2013, S. 17 ff., online abrufbar unter <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282013%29014-e>.

Es wird deutlich, dass in Ungarn eine systematische Verletzung fundamentaler demokratischer Grundprinzipien sowie des Grundsatzes vom "Rule of Law" gegeben ist. Da Orban jedoch, anders als Kaczynski, den Dialog mit der Kommission nicht abbrach und gelegentlich Einsicht zeigte, wurden von der Kommission nur einzelne Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.⁶⁹ Das Prinzip der Gewaltenteilung soll zu einer Balance zwischen Regierung und Judikative führen. In Ungarn ist ein Ungleichgewicht der Gewalten zu beobachten, das Pendel schlägt zu stark in Richtung der Exekutive aus. Die Zentralisierung dient der Regierung Orban als einfache Methode, die rechtsprechende Gewalt einzuschränken.

IV. Ursachen und Symptome der „Krise der Rechtsstaatlichkeit“

Im Folgenden sollen unterschiedliche Ursachen und Symptome der Krise sowie eventuelle Lösungsansätze unter Bezugnahme auf die Konferenz zum Thema „The Crisis of the Rule of Law“ vorgestellt werden.

1. Verfassungsgerichtsbarkeit: Das Dilemma von Recht und Politik

a) Einleitung

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist geprägt vom Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Politik. Verfassungsgerichte sind die letzte Instanz für die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens. Gerade in ehemals kommunistischen Ländern ist politischer Aktivismus der Gerichtsbarkeit besonders verdächtig, weil die Gerichte damals zu einem Instrument der kommunistischen Herrschaft reduziert waren.⁷⁰ Am Beispiel von Polen und Ungarn kann beobachtet werden, wie die Justiz sukzessive unter die politische Kontrolle der regierenden Mehrheit gerät. Es stellt sich die Frage nach einem souveränen, unabhängigen Verhältnis der Verfassungsgerichte zur Politik und wie eine Abgrenzung erfolgen kann. Diese Frage ist jedoch, wie *Professor Shimon Shetreet* anfangs herausarbeitete, stets global zu betrachten, auch wenn die momentane Situation zu einen Fokus auf bestimmte Länder führt.

Eine strikte Trennung zwischen Verfassungsrecht und Politik scheint insoweit nicht hilfreich. Eine Grundspannung ist in der Gewaltenteilung selbst angelegt: Als Hüterin der Verfassung fällt es auch in den Aufgabenbereich des Verfassungsgerichts, die Politik auf Verfassungsverstöße zu kontrollieren, was Widerspruch und gegebenenfalls Korrekturen zur Folge haben kann. Jede Entscheidung des Verfassungsgerichts hat auch politische Dimensionen und einen speziellen Einfluss auf Kultur und Leben.⁷¹ András Baka, der ehemalige Präsident des Ungarischen Supreme Courts, führte dazu aus, dass das Problem einen großen kulturellen Schwerpunkt habe und

69 *Hummer*, Fn. 5, S. 625, 626; vgl etwa Pressemitteilungen IP/17/1607, IP/17/1982, IP/17/1952.

70 Verfassungsgerichtsbarkeit und Politik, S. 81, *L. Morawski* in *Entwicklungen im öffentlichen Recht* 2010.

71 Dies betonte auch der Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts, *A. Voßkuhle*, in seinem Vortrag auf der Konferenz zum Thema „The Crisis of the Rule of Law“.

sich der Fokus zwischen den verschiedenen Mitgliedsstaaten je nach Prägung stark unterscheidet. Angriffe auf die Judikative setzten immer am Gerichtsaufbau oder an der Gerichtsbesetzung der Verfassungsgerichte an und würden erst später auf die gesamte Judikative übergreifen.

Folgende Aspekte sind im Hinblick auf ein dem Prinzip der Gewaltenteilung entsprechenden Verhältnis von Verfassungsrecht und Politik zu diskutieren:

aa) Grundsätze der Wahl der Verfassungsrichter

Die Wahl der Richter berührt das Verhältnis von Verfassungsgericht und Politik an einem kritischen Punkt. Das in Deutschland vorgesehene Verfahren über die Wahl der Verfassungsrichter ist in Art. 49 Abs. 1 GG, §§ 6, 7 BVerfGG geregelt. Das Bundesverfassungsgericht besteht aus sechzehn Richterinnen und Richtern. Die eine Hälfte wählt der Bundestag, die andere der Bundesrat (sog. Paritätsklausel), jeweils mit Zweidrittelmehrheit. Es handelt sich um eine direkte Wahl durch das Plenum des Bundestages. Der Wahlausschuss bleibt erhalten, hat aber nur noch die Aufgabe, dem Bundestag mit der Mehrheit gem. § 6 Abs. 5 BVerfGG einen Wahlvorschlag zu unterbreiten.⁷² Eine echte Bewerbung der Kandidaten ist nicht erforderlich. Eine solche würde voraussetzen, dass der Bewerber dem Bundestag gefallen muss. Es ist aber für die Unabhängigkeit der Richter und das Prinzip der Gewaltenteilung unangebracht, wenn Personen vor allem deshalb zu Bundesverfassungsrichtern gewählt werden, weil sie dem Gesetzgeber gefallen haben.⁷³ Die Wahl ist trotz allem immer auch eine politische Entscheidung. Dies hat den Hintergrund, dass auf der einen Seite den Richtern als Mitglieder eines Verfassungsorgans demokratische Legitimation durch die Bindung an die politischen Mehrheitsverhältnisse verliehen wird und andererseits das Bundesstaatsprinzip Berücksichtigung finden soll.⁷⁴ Wie der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Andreas Voßkuhle*, in seinem Vortrag zusammenfasste, ist die Wahl der Richter „ein Problem, das nicht zu lösen ist“.

bb) Status der Verfassungsrichter

Als wohl den wichtigsten Punkt, um ein der Gewaltenteilung entsprechendes Verhältnis von Verfassungsrecht und Politik herzustellen, sprachen neben *Voßkuhle* auch der ehemalige Präsident des polnischen Verfassungsgerichtshofs, *Andrzej Rzepliński* und die ehemalige Richterin des Verfassungsgerichtes in Bosnien Herzegowina, *Constance Grewe*, die Unabhängigkeit der Richter an. Typische Merkmale für eine die Unabhängigkeit fördernde Ausformung des Richterberufs seien die Weisungsfreiheit der Richter, die Unwiderrufbarkeit der Ernennung, der Ausschluss einer persönlichen Haftung und eine Besoldung, die dem Amt entsprechend ist. *Voßkuhle* hielt darüber hinaus eine lange Amtszeit von 9-15 Jahren, ein festes Zeitlimit, den Ausschluss der Möglichkeit der Wiederwahl sowie einen gesicherten Unterhalt für die Zeit nach dem Richteramt für unabdingbar, um die Unabhängigkeit der Richter zu garantieren.

72 BeckOK BVerfGG/B. *Grünwald*, 4. Ed. 1.12.2017, BVerfGG § 6 Rn. 1-6.

73 BeckOK BVerfGG/B. *Grünwald*, 4. Ed. 1.12.2017, BVerfGG § 6 Rn. 6.

74 vgl. *Jarass/Pieroth* Rn. 1; BeckOK Grundgesetz/*Morgenthaler*, 35. Ed. 15.11.2017, GG Art. 94 Rn. 3.

cc) Akzeptanz der Entscheidungen eines Verfassungsgerichtes

Zur Stärkung der Unabhängigkeit und Souveränität der Gerichte ist es von elementarer Bedeutung, dass die Akzeptanz der Gerichtssprüche erhöht wird. *Vofßkuhle* arbeitete dafür drei Faktoren heraus, die Einfluss auf die Akzeptanz der Bevölkerung haben: Inhalt und Rechtsfolgen eines Urteils, die Art und Weise der Kommunikation des Urteils sowie das grundsätzliche Vertrauen in die Unabhängigkeit des Gerichts.

Ein Aspekt, der dazu führt, dass das Vertrauen in richterliche Sprüche ins Wanken gerät, ist, dass Richter ihre Urteile nicht oder nicht ausreichend begründen. Allerdings ist es gerade bei komplexen Entscheidungen anspruchsvoll, Beweggründe und Motive allgemein verständlich zu machen. *Vofßkuhle* merkte an, dass einige Entscheidungen selbst von Professoren der Rechtswissenschaften nicht verstanden würden. Die Kommunikation eines juristischen Problems und seiner Lösung ist Aufgabe des Richters. Dieser hat, um eine größtmögliche Akzeptanz seines Urteils zu erreichen, sich bestmöglich zu bemühen, sein Urteil allgemein verständlich zu begründen.

dd) Richterliche Selbstbeschränkung vs. richterliche Rechtsfortbildung

Als weiteren Aspekt zur Erzielung eines rechtsstaatlich geprägten Verhältnisses zwischen Verfassungsrecht und Politik ist der Grundsatz der richterlichen Selbstbeschränkung zu bedenken, der laut *Vofßkuhle* etabliert werden müsse. Die richterliche Selbstbeschränkung ist ein weiterer Grundsatz der Gewaltenteilung, der bei der richterlichen Entscheidungsfindung zu berücksichtigen ist. Dieser Grundsatz soll den sogenannten juristischen Aktivismus, also die Beantwortung oder Vorwegnahme von Gestaltungsfragen, die in den originären Bereich der Legislative oder Exekutive fallen, verhindern.⁷⁵ Hierzu führte das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung⁷⁶ aus, dass dieser vom Bundesverfassungsgericht selbst auferlegte Grundsatz „nicht eine Verkürzung oder Abschwächung seiner Kompetenz (bedeute), sondern den Verzicht „Politik zu treiben“, das heißt in dem von der Verfassung geschaffenen und begrenzten Raum freier politischer Gestaltung einzugreifen. Er „ziel(e) darauf ab, den von der Verfassung für die anderen Verfassungsorgane garantierten Raum freier politischer Gestaltung offen zu halten.“

Im Spannungsverhältnis dazu steht die richterlicher Rechtsfortbildung durch Verfassungsgerichte. In der Diskussion darüber ist die richterliche Rechtsfortbildung als sehr wichtig und die Unabhängigkeit der Gerichte fördernd verstanden worden. Sie gehöre zu der Geschichte erfolgreicher Verfassungsgerichtsbarkeit. Mit diesem Rechtsinstitut werden bei der Entscheidung juristischer Fälle Ergebnisse gefunden, die nicht unmittelbar auf einer geschriebenen Rechtsgrundlage basieren.⁷⁷ In Abgrenzung zu der Auslegung des Gesetzes im engeren Sinne beginnt die Rechtsfortbildung durch den Richter dort, wo die Auslegung des Gesetzes im engeren Sinne endet. Die

⁷⁵ BVerfGE 36, 1 (14 f.).

⁷⁶ BVerfGE 36, 1 (14 f.).

⁷⁷ C.-W. Canaris, Die Feststellung von Lücken im Gesetz, 2. Aufl. 1983, S. 23; K. Larenz/ C.-W. Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 163 f.; F. Röhl/ H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. 2008, S. 638.

Grenze einer jeden Auslegung bildet dabei der Wortlaut der Norm.⁷⁸ Wird diese Grenze überschritten, kann das Gericht nur Rechtsfortbildung betreiben. Diese kann als Fortsetzung einer Auslegung unter Beachtung derselben Kriterien verstanden werden.⁷⁹

2. „Rule of Law“ als ein Grundwert der Europäischen Union

Wie oben dargelegt, ist die „Rule of Law“ ein Grundwert der Europäischen Union. Der polnische Richter am Europäischen Gerichtshof, *Marek Safjan* arbeitete in seinem Vortrag auf der Konferenz heraus, dass innerstaatliche Verfassungskrisen, wie sie momentan in Polen und Ungarn stattfinden, auch das EU-Rechtssystem betreffen. Wenn die Verfassungsgerichte ihre Funktion als Hüter des Unionsrechts nicht mehr wahrnehmen, kann auch das Europarecht in den betroffenen Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden. Beide Gerichtsebenen kooperieren insoweit, dass die nationalen Gerichte Fragen bezüglich einer unionsrechtskonformen Auslegung nationaler Gesetze in einem Gerichtsverfahren dem EUGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV vorlegen können. *Safjan* betonte, dass nationale Interessen außer Acht bleiben müssen. Um eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen diesen Ebenen zu erreichen, sei gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Anerkennung notwendig.

Als Vertreter der Venedig-Kommission führte *Martin Kuijer* an, dass die Wichtigkeit der „Rule of Law“ und deren internationale Überwachung bei Politikern in Vergessenheit geraten seien. Die Bedeutung dieses Prinzips müsse daher gegenüber Politikern erklärt werden, um die „Winner takes it all“-Mentalität der neuen Regierungen hin zu einer die Europäische Union mit ihren Gemeinwerten fördernde Mentalität zu verändern.

3. Legitimationsbruch durch Justizreformen – Legitimation durch Revolution

Auf der Konferenz wurde die Frage diskutiert, ob es sich bei den Entwicklungen der vergangenen zwei Jahre in Polen um eine politische Revolution handle. Diesen Standpunkt vertreten die Organisatorin der Konferenz *Aneta Wiewiórowska-Domagalska* und *Fryderyk Zoll* sowie verschiedene polnische Richter. Ein gewaltsamer Umsturz bestehender Systeme wie etwa die französische Revolution von 1789-1799 lässt sich in Polen nicht beobachten. Auch mag auf den ersten Blick gegen eine Revolution sprechen, dass die regierende Mehrheit, die die besagten Reformen vorgenommen hat, vom polnischen Volk demokratisch legitimiert wurde. Allerdings geht die Legitimation nicht so weit, grundlegende Verfassungsprinzipien zu ändern oder abzuschaffen. In Polen wurden durch 13 verfassungswidrige Gesetze die Unabhängigkeit der Gerichte, das Prinzip der Gewaltenteilung und damit die in der polnischen Verfassung verankerte Rechtsstaatlichkeit aufgehoben. Demzufolge kann von einem Legiti-

78 *Canaris*, Die Feststellung von Lücken ..., Fn. 77, S. 23; *Larenz/Canaris*, Fn. 77, S. 163 f.; *Röhl/Röhl*, Fn. 77, S. 638.

79 So überzeugend *Larenz/Canaris*, Fn. 77, S. 188, Fn. 7; ebenso *P. Kirchhof*, NJW 1986, S. 2275.

mationsbruch der polnischen Verfassung ausgegangen werden, was die Frage aufwirft, welche rechtliche Konsequenzen diese Reformen haben werden. Wenngleich diese Fragestellung von vielen Teilnehmern der Konferenz nicht als zielführend angesehen wurde, müsste sich für den Fall, dass die PiS-Partei zu einem Zeitpunkt in der Zukunft nicht mehr die Mehrheit im polnischen Parlament erreichen sollte, jedenfalls das neu gewählte Parlament mit dieser Frage auseinandersetzen.

Aufgrund der Tatsache, dass Reformen gegen die polnische Verfassung verstoßen, könnten einerseits alle Reformen als nichtig angesehen werden. Konsequenterweise müssten dann alle Vorgänge, die auf den Reformen beruhen – Neuernennungen von Richtern und Richterinnen des Verfassungsgerichts, des Obersten Gerichts sowie der ordentlichen Gerichte und demzufolge auch sämtliche richterlichen Entscheidungen, beamtenrechtliche Entscheidungen und möglicherweise auch Verwaltungsakte – als unrechtmäßig und nichtig angesehen werden. Die Bestandskraft etlicher Rechtsakte müsste hinterfragt werden.

Andererseits ist kennzeichnendes Merkmal einer Revolution, dass neu gefasste Regelungen mit der alten Rechtsordnung nicht übereinstimmen, jedoch nach einer gewissen Zeit Legitimation finden und als rechtskräftig gelten. Die polnische Verfassung, wie sie am 17. Oktober 1997 in Kraft getreten ist, würde es nicht mehr geben. Dies zugrunde gelegt, könnte von einem in der Zukunft neugewählten, nicht mehr von der PiS-Partei beherrschten Parlament das Streben nach einer Konterrevolution erwartet werden.

Wie Polens Entwicklungen aus europarechtlicher Sicht zu bewerten sind, könnte schon bald vom EUGH beantwortet werden. So hat Irlands Oberstes Gericht für Zivil- und Strafsachen, der High Court mit Sitz in Dublin, am 13. März dieses Jahres ein Verfahren über die Auslieferung eines polnischen Bürgers in sein Heimatland ausgesetzt. Dieser wurde wegen Drogenhandels mit einem europäischen Haftbefehl gesucht. Das Gericht hat Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Polen und befürchtet, dass der Verdächtige in ein Land ausgeliefert würde, dessen Gerichte nicht unabhängig sind. Das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, welches die Grundlage des europäischen Haftbefehls bilde, sei nicht mehr vorhanden.⁸⁰

Diese Bedenken wurden dem EUGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegt. Der EUGH wird die Vorlagefrage durch ein Urteil beantworten, welches das vorliegende sowie sämtliche in der gleichen Rechtssache entscheidenden Instanzgerichte bindet. Zahlreiche nationale Verfassungs- und Höchstgerichte inklusive dem BVerfG haben sich mit der Auslieferung aufgrund eines europäischen Haftbefehls befasst. Auch die Entscheidungen des EuGH *Melloni* und *Aranyosi* u. *Căldărăru* stehen im Zusammenhang mit dem europäischen Haftbefehl, so dass eine grundsätzliche Zuständigkeit angenommen werden kann.⁸¹ Der Europäische Gerichtshof

80 Rs. 2013 295 EXT; 2014 8 EXT; 2017 291 EXT, Rn. 132 „The integrity and effectiveness of the Constitutional Tribunal has been greatly interfered [...]. There is no guarantee that laws in Poland will comply with the Polish Constitution. That fact alone must have an effect throughout the criminal justice system. The changes to the system are [...] immense.“

81 *M. Wendel*, Die Rechtsstaatlichkeitskrise vor Gericht: der Anfang vom Ende gegenseitigen Vertrauens, auf <https://verfassungsblog.de/die-rechtsstaatlichkeitskrise-vor-gericht-der-anfang-vom-ende-gegenseitigen-vertrauens/>, zuletzt aufgerufen am 22.3.2018.

definierte die richterliche Unabhängigkeit bereits, als es um die Besoldung portugiesischer Richter ging. Dort formulierten die Richter, was unter richterlicher Unabhängigkeit zu verstehen sei: Der Begriff der Unabhängigkeit setze demnach voraus, dass die richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausgeübt werden könnten, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, und dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt seien, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten.⁸²

Hinsichtlich der Verfassungskrise ist dies „der allererste Fall dieser Art in der Geschichte der Europäischen Union“, sagte der emeritierte Verfassungsrichter *Rzeplinski* gegenüber *The Irish Times*. „Der EuGH ist das einzige Gericht, das diese sehr wichtige Frage entscheiden [...] und diese tragische Situation lösen kann“⁸³. Sein mit Spannung zu erwartendes Urteil wird den Konflikt nicht mit den Mitteln der Politik, sondern mit den Mitteln des Rechts zu lösen versuchen.

4. Lösungsmöglichkeiten

Es stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten, unabhängig von dem zu erwartenden Urteil des EUGH, aus europarechtlicher Perspektive bestehen, diese Revolution zu stoppen und rückgängig zu machen.

a) Art. 7 EUV:

Die EU folgt der Idee einer Wertegemeinschaft (s. Art. 2, EUV), so dass ein Mindestmaß an Werthomogenität elementar ist. Um auf gravierende Verletzungen des Wertefundaments durch einzelne Mitglieder mit angemessenen Sanktionen reagieren zu können und eine heterogene Gemeinschaft zu erhalten, wurde Art. 7 EUV eingeführt.⁸⁴

Ein Verfahren nach Art. 7 EUV setzt als ersten Schritt einen Vorschlag durch die EU-Kommission an den Europäischen Rat zur Einleitung des Verfahrens voraus. In einem zweiten Schritt muss dieser die Billigung durch das EU-Parlament einholen, den Bruch der Rechtsstaatsprinzipien mit 4/5-Mehrheit feststellen und Vorschläge zur Änderung unterbreiten. In einem letzten Schritt erfolgt eine einstimmige Feststellung der tatsächlichen Verletzung durch den Rat. Die schwerste Sanktion wäre eine Aussetzung der Stimmrechte des Mitgliedstaates.

Art. 7 EUV greift bei „schwerwiegender und anhaltender Verletzung“ der fundamentalen Werte. Es ist zu beachten, dass die festgeschriebenen Prinzipien nicht nur bloße Programmsätze darstellen, sondern gültiges EU-Vertragsrecht. Damit sind sie für die Mitgliedstaaten verbindlich. Dies macht es möglich, auch gegen die weit ge-

82 EuGH, 27.2.2018 – C-64/16, Rn. 44.

83 <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/high-court/high-court-extradition-refusal-a-nuclear-bomb-say-warsaw-judges-1.3424625>, zuletzt aufgerufen am 22.3.2018.

84 *Calliess/Ruffert/Ruffert*, EU-Vertrag (Lissabon) Art. 7 Rn. 1.

fassten Grundsätze zu verstoßen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausprägung innerhalb der Mitgliedsstaaten ist es praktisch schwierig, einen solchen Verstoß festzustellen. Dies ist nur möglich, wenn es um Kernbestandteile geht. Es muss sich also um Verletzungen der oben angesprochenen Kernelemente des Wertekanons handeln, auf die sich alle Mitgliedstaaten trotz bestehender Differenzen in den Details einig sind.⁸⁵ Dass ein solcher Verstoß sowohl im Falle Polens, bezüglich der dortigen Reformen wurde die Kommission sehr deutlich, als auch Ungarns angenommen werden kann, wurde oben bereits herausgearbeitet. Da Art. 7 EUV Einstimmigkeit voraussetzt, erweist sich vielmehr das prozessuale Vorgehen als problematisch, da beide Länder sich gegenseitig decken werden. Dieser Fall zeigt, dass Art. 7 EUV durch kollusives Zusammenwirken unterlaufen werden kann, denn er kennt den Fall nicht, dass mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig schwerwiegend gegen den grundsätzlichen Wertekanon verstoßen. Eine Möglichkeit, die Funktionsunfähigkeit des Art. 7 EUV zu umgehen, bestünde in der nicht vorhergesehenen Maßnahme eines gemeinsamen Verfahrens gegen Polen und Ungarn.⁸⁶

Ob ein Gebrauch des Art. 7 EUV opportun ist, ist letztlich eine politische Frage. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob gerade das Recht das richtige Instrument ist, um eine auseinanderfallende Wertegemeinschaft wieder zu vereinen.

b) Vertragsverletzungsverfahren:

In einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV sind sämtliche staatliche Vertragsverstöße zulässiger Klagegegenstand. Als Urheber kommen dabei alle Einrichtungen des betreffenden Mitgliedstaates in Betracht.⁸⁷ Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens ist ein von der Kommission behaupteter Verstoß eines Mitgliedstaates „gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen“. Gemeint sind damit sowohl der AEUV als auch der EUV,⁸⁸ so dass auch die Verletzung der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sein kann. Vertragsverletzungsverfahren können immer nur ganz konkrete Maßnahmen in den Blick nehmen. Zu beachten ist, dass etwa die Justizorganisation Sache der Mitgliedsstaaten ist. Ein Vertragsverletzungsverfahren ist daher erst möglich, wenn nationale Gerichte ihrer Funktion als Unionsgerichte nicht mehr nachkommen können. Stellt der EuGH fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben, § 260 Abs. 1 AEUV. Kommt der Mitgliedstaat dieser Anordnung nicht nach, kann nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein Ordnungsgeld festgesetzt werden. Die oben dargestellte Möglichkeit, nach Art. 7 EUV vorzugehen, steht daneben. Gegen das polnische

85 *Calliess/Ruffert/Ruffert*, EU-Vertrag (Lissabon) Art. 7 Rn. 45 f.; <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>, zuletzt aufgerufen am 13.3.2018.

86 <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>, zuletzt aufgerufen am 13.3.2018.

87 *Calliess/Ruffert/Cremer*, AEUV Art. 258 Rn. 27.

88 *Grabitz/Hilff/Nettesheim/Karpenstein*, AEUV Art. 258 Rn. 25.

Gesetz, dass dem Justizminister erlaubt, alle leitenden Richter zu ernennen oder zu entlassen, wurde Mitte 2017 bereits ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

c) Verknüpfung der Fördermittel mit Rechtsstaatlichkeit:

Sanktionen laufen ins Leere, wenn die betroffenen Staaten sich gegenseitig mit einem Veto schützen. Deshalb kam die Idee auf, Verstöße wie in Polen oder Ungarn gegen EU-Grundwerte mit Geldentzug zu ahnden. Die Fördermittelvergabe der EU könnte künftig von der Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien und der Grundrechte in den Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Länder wie Polen oder Ungarn, die aus Sicht der EU demokratische Grundwerte nicht einhalten, müssten dann mit Mittelkürzungen rechnen. Der Entzug von EU-Geldern würde diese empfindlich treffen, da sie zu den Hauptempfängern gehören: Polen etwa erhält derzeit das meiste Geld, 2016 waren es knapp sieben Milliarden Euro. Ungarn erhielt 3,6 Milliarden Euro und lag damit auf Platz vier. Im EU-Finanzrahmen für 2014 bis 2020 bekommt Polen nach Berechnungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rödl & Partner sogar die Rekordsumme von fast 73 Milliarden Euro. Gegen diese politische Lösung spricht, dass es schwer vermittelbar wäre, dass die Bevölkerung wegen des Verhaltens einer Regierung weniger Krankenhäuser oder Straßen bekäme.⁸⁹ Die polnische Ministerpräsidentin *Beata Szydło* meinte, Vorschläge, Strukturmittel für einzelne Länder zurückzuhalten, stünden im Widerspruch zu EU-Verträgen".⁹⁰ Eine zurückgehaltene Auszahlung von Fördergeldern wegen Rechtsstaatsverstößen müsste durch den EU-Rat und etwa das Europäische Parlament legitimiert werden.

d) EU der zwei Geschwindigkeiten

Eine weitere Idee ist das Konzept der EU „der verschiedenen Geschwindigkeiten“. Einige EU-Länder wie Deutschland und Frankreich treiben die europäische Integration demnach weiter voran, während die anderen den Status quo beibehalten. Ob dies eine politisch realistische Variante darstellt, ist fraglich. Vorliegend geht es jedoch um Werte, die den Kern der EU bilden. Zwei verschiedene Geschwindigkeiten im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit sind mithin nicht denkbar. Somit ist diese Idee, unabhängig von ihrer politischen Sinnhaftigkeit, nicht zur Lösung des Problems geeignet.

V. Zusammenfassung

Ein großes Problem der Zeit ist ein wachsender Vertrauensverlust in die Demokratie, der von verschiedenen Strömungen genährt wird. Die liberalen Werte, die die EU ausmachen, einen die Mitgliedsstaaten. Daher ist es wichtig, sie zu verteidigen. Dies ver-

89 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/osteuropa-eu-kommission-entwickelt-plan-fuer-geldentzug-a-1189971.html>, zuletzt aufgerufen am 13.3.2018.

90 <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-rechtsstaatlichkeit-101.html>, zuletzt aufgerufen am 13.3.2018.

langt auch, sie zu erklären und sich mit kritischen Meinungen aktiv auseinanderzusetzen. Populismus ist ein Signal an die Demokratie, dass das System versagt. Er ist aber auch eine indirekte Bedrohung der Demokratie. Polen und Ungarn arbeiten daran, den Rechtsstaat gezielt zu attackieren, was zu einer Schwächung der Glaubwürdigkeit der EU als Wertegemeinschaft führt. Die Motive und Hintergründe sind ebenso vielfältig wie die sich daraus ergebenden Konsequenzen. So waren sich alle Teilnehmer der Konferenz im Ergebnis einig, dass noch viel Rede- und Handlungsbedarf besteht.

Der EU bleiben mehrere Reaktionsmöglichkeiten auf rechtlicher und politischer Ebene, um auf die Reformen in Ungarn und Polen zu reagieren. Wichtig wird es sein, ein Zerfallen der EU in Ost/West zu verhindern und Nachahmer etwa in Rumänien, der Slowakei oder auch der Tschechischen Republik zu verhindern. Dabei geht es nicht nur um das Lösen einzelner lokaler Konflikte, sondern um den Erhalt der europäischen Wertegemeinschaft.