Die Europäische Union im Kampf um den Rechtsstaat

Heinrich Pehle

1. Die Europäische Union als Wertegemeinschaft

Die Europäische Union versteht sich selbst nicht nur als Wirtschafts- und Rechts-, sondern auch als eine „Wertegemeinschaft". Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) nennt mit Artikel 2 an prominenter Stelle die Werte, auf die sich die Union gründet. Es sind dies „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte". Der Rechtsstaatlichkeit kommt dabei ein besonderes Gewicht zu, ist es doch dieses Prinzip, das die Einhaltung der anderen Werte im Zweifel garantieren soll.

Am 1. Januar dieses Jahres ist die EU-Ratspräsidentschaft von Österreich turnusgemäß an Rumänien übergegangen. Damit steht bis zum 30. Juni 2019 ein Mitgliedstaat an der Spitze der Europäischen Union, dem die Europäische Kommission in ihrem vorerst letzten Fortschrittsbericht vom 13. November 2018 unter anderem vorwirft, mit der Unabhängigkeit der Justiz eine der zentralen Säulen der Rechtsstaatlichkeit massiv in Frage zu stellen. Nachdem die von der Kommission in diesem Zusammenhang an Rumänien bereits in der Vergangenheit adressierten Empfehlungen von der Regierung in Bukarest nicht nur nicht umgesetzt wurden, sondern im Gegenteil deutliche Rückschritte in Bezug auf die Bewahrung rechtsstaatlicher Prinzipien zu konstatieren waren, scheint es nicht unwahrscheinlich, dass den im aktuellen Fortschrittsbericht erneut formulierten Handlungsempfehlungen ein ähnliches Schicksal droht. Deshalb werden derzeit mögliche Sanktionen gegen die rumänische Regierung diskutiert. Im Zentrum entsprechender Überlegungen steht das sogenannte Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 EUV

Das Rechtsstaatsverfahren soll dazu dienen, die europäische Wertegemeinschaft im Falle ihrer Gefährdung zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Mitgliedstaaten, welche die gemeinsamen Werte verletzen, sollen wieder auf den rechen Weg gebracht werden. Ein entsprechendes Verfahren wurde bisher erst in zwei Fällen aktiviert, nämlich zu Beginn des Jahres 2016 gegen die polnische, im

Prof. Dr. Heinrich Pehle
war bis zu seiner Pensionierung Akademischer Direktor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 68. Jahrg., Heft 1/2019, S. 29-33 www.budrich-journals.de
https://doi.org/10.3224/gwp.v68i1.03

September 2018 gegen die ungarische Regierung. In beiden Fällen ging es nicht nur, aber vor allem um den Kern des Rechtsstaatsprinzips – die Unabhängigkeit der Justiz und in Verbindung damit um die Entscheidungsfähigkeit der Gerichte, insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Justizreformen, die in beiden Ländern von der jeweiligen Regierungsmehrheit durchgesetzt wurden, ermöglichen den politischen Zugriff auf die Organe der dritten Gewalt vor allem durch entsprechende Änderungen der Wahlmodi für die Richterschaft und willkürliche Eingriffe in die Pensionsregelungen. In der Summe führten diese Regelungen nicht nur zu Einschränkungen der formalen Kompetenzen der (Verfassungs-)Gerichte, sondern auch zur vorzeitigen Entlassung einer Vielzahl von Richterinnen und Richtern, womit in der Folge die Möglichkeit eröffnet wurde, die Richterschaft Schritt für Schritt mit politisch gefälligen Kandidaten zu besetzen.

Beide Fälle liefern mithin Anschauungsmaterial, das helfen kann, die Einschätzung zu überprüfen, ob der EU, wie etwa Mayr (2018: 40) meint, in Gestalt des Verfahrens nach Artikel 7 EUV sowie finanzieller Sanktionen tatsächlich wirksame Instrumente im Kampf um die Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.

2. Artikel 7 EUV und der „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips"

Artikel 7 EUV sieht ein mehrstufiges Verfahren vor, das mittels eines „begründeten Vorschlags" entweder durch ein Drittel der Mitgliedstaaten, durch die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament eröffnet wird. In der Folge, so heißt es in Artikel 7 (1) „kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht." Bevor der Rat allerdings eine derartige Feststellung trifft, muss er den betroffenen Mitgliedstaat anhören. Auch kann er Empfehlungen an ihn beschließen. Erst nachdem diese Hürde genommen ist, sind die Staats- und Regierungschefs am Zuge, denn nunmehr kann der Europäische Rat entsprechend Artikel 7 (2) wiederum auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission feststellen, dass eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung" der gemeinsamen Werte tatsächlich vorliegt. Bevor eine derartige Feststellung getroffen wird, muss dem betroffenen Mitgliedstaat allerdings Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben werden. Die gegebenenfalls folgende Entscheidung des Europäischen Rates ist an die Zustimmung des Europäischen Parlaments gebunden und – dies ist die entscheidende Hürde – sie muss einstimmig (aber ohne Mitwirkung des betroffenen Mitgliedstaates) erfolgen.

Erst auf dieser Grundlage wird es dem Rat dann möglich, mit qualifizierter Mehrheit wirkliche Sanktionen zu beschließen. Sie bestehen, so bestimmt es Absatz 3, in der Aussetzung bestimmter Rechte, „die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat." Diese Bestimmung zielt auf die Aussetzung von Verfahrensrechten; finanzielle Sanktionen sind damit ausdrücklich nicht angesprochen.

Das Verfahren nach Artikel 7 EUV ist, wie gesehen, denkbar kompliziert und läuft selbst nach Brüsseler Maßstäben gemessen auf ein äußerst langwieriges Procedere hinaus. Zudem kann es angesichts der erforderlichen Einstimmigkeit bei der alles entscheidenden Abstimmung nur schwer bis an ein erfolgreiches Ende geführt werden, weil der betroffene Mitgliedstaat nur einen Verbündeten benötigt, der ihn mit seinem Veto vor Eingriffen schützt.

Diese Einsicht bewog die Europäische Kommission dazu, im Jahr 2014 ein neues Verfahren einzuführen, das im Bedarfsfall dem Procedere nach Artikel 7 EUV vorgeschaltet werden kann. Dabei handelt es sich um den „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips". Der Rahmen hat die Form einer Mitteilung der Kommission an den Rat, begründet also keinerlei neue Pflichten für die Mitgliedstaaten. Die Kommission selbst führt dazu aus, „dass mit diesem Rahmen […] Gefahren für das Rechtsstaatsprinzip abgewendet werden [sollen], bevor die Voraussetzungen für die Aktivierung des Mechanismus in Artikel 7 EUV gegeben sind. Er ist keine Alternative zu Artikel 7 EUV, sondern er ergänzt ihn und dient eher dazu, eine Lücke im Vorfeld zu schließen […]. Der neue EU-Rahmen soll die Kommission in die Lage versetzen, zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, um zu verhindern, dass sich in diesem Mitgliedstaat eine systemimmanente Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip herausbildet, die sich zu einer ein-

deutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Artikels 7 EUV entwickeln könnte und die Aktivierung der dort vorgesehenen Verfahren erforderlich machen würde“ (COM/2014/0158 final: 4 und 8).

Der EU-Rahmen setzt also auf einen Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Er sieht seinerseits ein dreistufiges Verfahren vor, das aus einer Sachstandsanalyse durch die Kommission, einer Stellungnahme des Mitgliedstaats und schließlich einer Empfehlung der Kommission für „rasche und konkrete Maßnahmen gegen die systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit und zur Abwendung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV besteht“ (ebd.: 9). Führt auch dieses Verfahren nicht zu einer Lösung des Problems, hat die Kommission, will sie nicht untätig bleiben, nur noch eine Option: die Aktivierung des Artikel 7-Verfahrens.

Der Rahmen wurde bisher nur einmal aktiviert, nämlich zu Beginn des Jahres 2016 gegen die Regierung Polens. In verschiedenen Stellungnahmen hatte die Kommission seitdem ihre Bedenken gegen die dortige Justizreform dargelegt und insgesamt vier Empfehlungen ausgesprochen. Die erhoffte Reaktion aus Warschau blieb jedoch aus, sodass der Rechtsstaatsdialog im Dezember 2017 ergebnislos beendet wurde. Am 21. Dezember 2017 übermittelte die Kommission entsprechend Artikel 7 EUV dem Rat der Europäischen Union daher einen „begründeten Vorschlag“, der im Kern darauf hinauslief, dass die polnische Republik die Unabhängigkeit und Legitimität ihres Verfassungsgerichts innerhalb von drei Monaten wiederherstellen möge. Nach der Zustimmung durch das Europäische Parlament bestand der vorerst letzte Verfahrensschritt in einer Anhörung Polens durch den Rat, die in der Sache keinerlei nennenswerten Fortschritt erbrachte. Entsprechende Ratsbeschlüsse stehen noch immer aus.

Im Falle Ungarns ist es nicht zu einem Vorverfahren entsprechend des EU-Rahmens gekommen. Stattdessen beschloss das Europäische Parlament im September 2018 die unmittelbare Einleitung des Verfahrens nach Artikel 7 EUV. Der Rat, der nunmehr am Zuge ist, hat die ungarische Regierung im Oktober 2018 zu einer offiziellen Stellungnahme aufgefordert. Weiter ist das Verfahren bislang noch nicht gediehen.

Vom seinerzeitigen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso stammt die Charakterisierung des Rechtsstaatsverfahrens als „nukleare Option“. Nimmt man diese Metapher einmal auf, so liegt der Hinweis nahe, dass die Logik der nuklearen Abschreckung im Kalten Krieg ja gerade darin bestand, sie niemals Realität werden zu lassen, käme ihre Anwendung doch der Selbstvernichtung gleich. Insofern erscheint die Aktivierung von Artikel 7 als Akt der politischen Verzweiflung, und es verwundert nicht, dass selbst die Initiatorin des EU-Rahmens – die damalige EU-Justizkommissarin Viviane Reding – die Meinung vertritt, dass die Anwendung von Artikel 7 schon aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Rat politisch letztlich hypothetisch bleibe, weshalb die europäischen Institutionen „neue Werkzeuge“ benötigten, um Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit durch einzelne Mitgliedstaaten überzeugend begegnen zu können (Bertelsmann-Stiftung 2017).

3. Auf der Suche nach Alternativen: „Neue Werkzeuge“ für die EU?

Verbindung von Rechtstaatsverfahren?

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dass es möglich sei, die Rechtsstaatsverfahren gegen Polen und Ungarn zu verbinden. In der Folge würde im Europäischen Rat nur einmal abgestimmt, sodass sowohl Polen als auch Ungarn im gemeinsamen Verfahren nicht abstimmungsberechtigt wären. Die Gefahr, dass sich beide mittels eines Vetos gegenseitig schützen könnten, wäre damit gebannt. Allerdings wäre eine derartige Verfahrensverbindung dem Verdikt der Willkür ausgesetzt, denn damit würde man „aus der Einstimmigkeits- faktisch eine Mehrheitsentscheidung“ (Thiele 2017, o.S.) machen. Dieses Gedankenspiel Realität werden zu lassen, ist politisch kaum denkbar, denn die EU muss ihrerseits auch und besonders im Rechtsstaatsverfahren darum bemüht sein, rechtlich unanfechtbar zu agieren. Hinzu kommt die Gefahr, dass weitere Mitgliedstaaten – etwa Rumänien, das ja selbst im begründeten Verdacht steht, vom rechtstaatlichen Pfad abgekommen zu sein – den Regierungen in Warschau und Budapest mit dem Einsatz ihrer Vetomacht zur Seite stehen könnten.

Vertragsverletzungsverfahren als Ausweg?

Weil es gerade im Zusammenhang mit dem Kampf um die Bewahrung der Rechtstaatlichkeit wichtig ist, nach juristisch einwandfreien Wegen zu suchen, liegt es nahe, den Blick auf den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zu richten. Schließlich sei es, so etwa Puhl (2018:6) „seine Sache festzustellen, welche neue Verordnung in Polen, Ungarn, Rumänien oder anderswo rechtswidrig ist." Nahrung bekam diese Sichtweise erstmals im Jahr 2012, weil es seinerzeit der Europäischen Kommission gelang, die ungarische Regierung mittels eines Vertragsverletzungsverfahrens durch den EuGH zur Rücknahme der vorzeitigen Zwangspensionierung vieler Richter zu zwingen. Der Gerichtshof begründete sein Urteil mit einem Verstoß Ungarns gegen die europarechtlich verbotene Diskriminierung wegen des Alters. Damit bestätigte sich zunächst der Grundsatz, dass der Anwendungsbereich von Vertragsverletzungsverfahren auf diejenigen Fälle begrenzt ist, in denen ein Staat seinen unionsrechtlich kodifizierten Verpflichtungen nicht nachkommt. Der Tenor des einschlägigen Schrifttums läuft bisher denn auch darauf hinaus, dass auf einen umfassenden Schutz der Rechtsstaatlichkeit mittels Vertragsverletzungsverfahren nur sehr eingeschränkt gesetzt werden könne, weil Probleme der Rechtsstaatlichkeit eben meist im Bereich des nationalen Rechts entstünden (vgl. etwa Koenig 2018:4).

Es gibt allerdings die Hoffnung, dass sich diesbezüglich doch eine alternative Sichtweise durchsetzen könnte. Sie wird genährt durch eine einstweilige Anordnung des EuGH, die im November 2018 auf Antrag der Europäischen Kommission auf einstweiligen Rechtsschutz erging. Sie verpflichtete die polnische Regierung, die von ihr nach ungarischem Vorbild vollzogene Zwangspensionierung von Richtern des Obersten Gerichts auszusetzen. Die endgültige Entscheidung in diesem Vertragsverletzungsverfahren ist noch nicht ergangen. Ein Indiz dafür, dass sie im Sinne eines umfassenden, nicht nur auf das europäische Recht bezogenen Schutzes der Unabhängigkeit der Justiz hinauslaufen könnte, wird in einem Urteil des EuGH gesehen, das im Zusammenhang mit der haushaltstechnisch begründeten Kürzung der Gehälter der portugiesischen Richterschaft im Februar 2018 erging. Der Gerichtshof stützte sich in diesem Urteil auf das Argument, dass die Unterscheidung zweier voneinander unabhängiger Rechtskreise letztlich nicht haltbar sei. Die nationalen Gerichte agierten sowohl im nationalen wie auch im europäischen Recht, weil sie es seien, die letzteres zur Anwendung bringen müssten (Kovàcs 2018:75). Ihre Unabhängigkeit müsse deshalb im umfassenden Sinne gewährleistet werden.

Könnte der Weg über das Vertragsverletzungsverfahren tatsächlich eine tragfähige Alternative zum Schutz der Rechtstaatlichkeit bieten? Zweifel sind schon deshalb angebracht, weil die anderen in Artikel 2 EUV genannten Werte dadurch nicht mit abgedeckt werden können (Koenig 2018: 4). Und im Falle Polens muss daran erinnert werden, dass etliche Gesetzesänderungen, wie etwa die Möglichkeit, jedes rechtskräftige Urteil der Vergangenheit nachträglich aufzuheben, von dem anhängigen Verfahren überhaupt nicht berührt werden.

Finanzielle Sanktionen?

Schon seit Längerem wird diskutiert, ob nachhaltige Verhaltensänderungen in Bezug auf den Schutz bzw. die Bewahrung rechtsstaatlicher Strukturen nicht am ehesten mittels finanzieller Sanktionen erreicht werden könnten. Das Stichwort heißt „Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt". Die Europäische Kommission hat dazu im Mai 2018 einen Vorschlag für eine Verordnung „über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten" vorgelegt (Com/2018/324 final). Sie begründet ihren Vorschlag damit, dass nur ein funktionierender Rechtsstaat gewährleisten könne, dass die EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten ausreichend vor missbräuchlicher Verwendung geschützt werden könnten. Die Aussetzung oder Reduzierung von Zahlungen soll durch einen auf Kommissionsvorschlag ergehenden Ratsbeschluss erfolgen. Weiter heißt es in dem Kommissionsvorschlag, dass der Beschluss als vom Rat angenommen gelten soll, wenn dieser nicht mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ihn abzulehnen. Nach dem Willen der Kommission soll die Verordnung auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, also mit qualifizierter Mehrheit im Rat, erlassen werden. Ob es dazu kommt, steht derzeit noch dahin, denn der Vorschlag ist Teil eines ganzen Pakets zum mehrjährigen Finanzrahmen der EU für den Zeitrahmen 2012-2017, welcher vom Rat einstimmig beschlossen werden muss. Dass diejeni-

gen Mitgliedstaaten, deren Rechtsstaatlichkeit in Frage steht, alles in ihrer Macht stehende tun werden, um die Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt zu verhindern, dürfte außer Frage stehen.

4. Fazit

In der Gesamtschau offenbart sich die faktische Machtlosigkeit der EU im Kampf um den Rechtsstaat. Das Dialogverfahren nach dem „EU-Rahmen" scheiterte im Fall Polen schlicht schon an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Regierung in Warschau, so dass es in Bezug auf Ungarn gar nicht mehr zum Einsatz kam. Die Anwendung des Artikel 7-Verfahrens bleibt angesichts der aus dem Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat resultierenden Vetomacht potenziell betroffener Mitgliedstaaten hypothetisch, und ob es tatsächlich zur Einführung der Rechtsstaatskonditionalität im EU-Haushalt kommt, erscheint aus demselben Grund mehr als fraglich. Und wer auf den EuGH als Retter in der Not setzt, muss sich nicht nur nach der Reichweite von Vertragsverletzungsverfahren fragen lassen, sondern vor allem, ob sich ein Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten der Europäischen Union, das sich nicht in bloßer Rhetorik erschöpft, sondern handlungsleitend wirkt, tatsächlich auf rechtlichem Wege erzwingen lässt. Wie der Kampf um den Rechtsstaat gewonnen werden kann, ist nach wie vor ungeklärt.

Literatur

Bertelsmann-Stiftung (2017): Rechtsstaat in Polen und Ungarn unter Beschuss: „Unsere Grundwerte werden angegriffen", https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2017/september/rechtsstaat-in-polen-und-ungarn-unter-beschuss-unsere-grundwerte-werden-angegriffen/

Koenig, Nicole (2018): Wie die EU Rechtsstaat und Werte verteidigt: Ein lückenhaftes Puzzle, https://www.delorsinstitut.de/publikationen/alle-publikationen/wie-die-eu-rechtsstaat-werte-verteidigt-lueckenhaftes-puzzle/

Kovàcs, Kriszta (2018): Das Ringen um Demokratie. Wie die EU die unabhängige Justiz in Polen und Ungarn retten will, in: WZB-Mitteilungen, H. 162, S. 74f.

Mayr, Walter (2018): Demokratie in Gefahr, in: DER SPIEGEL Nr. 48, S. 80.

Puhl, Jan (2018): Vor Gericht! Die Europäische Union muss sich in eine wehrhafte Demokratie verwandeln, in: DER SPIEGEL Nr. 52, S. 6.

Thiele, Alexander (2017): Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/