



Blickpunkt Brüssel



Die Wehrhaftigkeit der Europäischen Union- zwischen Theorie und Praxis

Madeline Bauer

Mai
2018



I. Einleitung

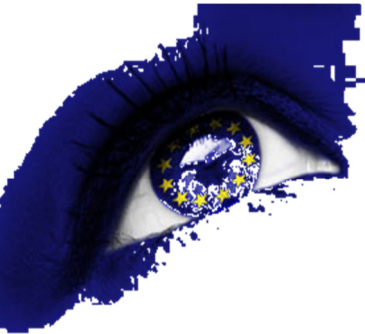
II. Die Lage in Polen

1. Was wird an Polen kritisiert?
2. Wie versucht die Regierung, die Gerichte zu kontrollieren?
3. Was hat das mit der EU zu tun?
4. Das Vorgehen der EU
 - a. Wie reagiert die EU?
 - b. Was ist das Suspendierungsverfahren nach Art. 7 EUV?
 - c. Positive und negative Auswirkungen dieser Vorgehensweise

III. Die Lage in Ungarn

1. Was wird an Ungarn kritisiert?
2. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV
3. Das Suspendierungsverfahren Art. 7 EUV

IV. Ausblick bzgl. Polen und Ungarn



I. Einleitung

Das nationale sowie internationale Recht lebt davon, befolgt zu werden. Es wird allerdings nur dann befolgt, wenn man entweder davon überzeugt ist, dass es richtig ist, oder wenn es Zwangsmittel gibt, die sicherstellen, dass es befolgt wird. Doch welche Zwangsmittel gibt es im Unionsrecht um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, es zu befolgen?

Dieser Essay soll die Wehrhaftigkeit der Europäischen Union im Kontext zu der Rechtsstaatsproblematik in Polen sowie der Weigerung Ungarns, Flüchtlinge aufzunehmen, darstellen.

II. Die Lage in Polen

1. Was wird an Polen kritisiert?

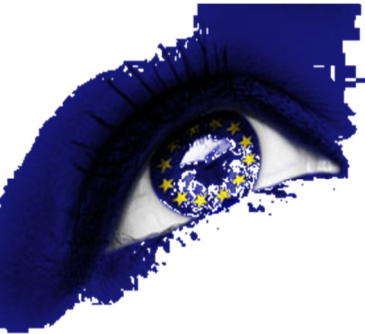
Die rechtskonservative Partei PiS stellt seit Juli 2015 den polnischen Staatspräsidenten und regiert seit November 2015 mit einer absoluten Mehrheit im Parlament. Es wird kritisiert, dass die Regierung versucht, die Gerichte zu kontrollieren. Dies wird als Untergrabung der rechtsstaatlichen Gewaltenteilung angesehen. Denn Gewaltenteilung bedeutet, dass die Justiz und die Regierung gänzlich unabhängig voneinander und frei von jeglicher Einflussnahme sind.

2. Wie versucht die Regierung, die Gerichte zu kontrollieren?

Im Juli 2017 und im Januar 2018 verabschiedete die PiS verschiedene Gesetze um eine sog. Justizreform zu betreiben. Ein im Juli 2017 verabschiedetes Gesetz erlaubte Justizminister Zbigniew Ziobro, die Gerichtspräsidenten neu ernennen – was dieser auch mehrfach tat, um somit einige unerwünschte Richter abuberufen.

Zwei weitere Gesetze reformieren das Oberste Gericht sowie den Landesjustizrat. Es wird kritisiert, dass die PiS aufgrund dieser beiden Neuregelungen nun Einfluss auf Richter und Gerichte gewinnt.¹ Aufgrund des einen Gesetzes ist es dem Parlament nun

¹ <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizreform-polen-neubesetzung-richterstellen->



möglich, die Mitglieder des Landesjustizrates zu benennen. Der Rat wiederum nominiert Richter. Wer also den Rat kontrolliert und ihn nach seinen politischen Ansichten lenkt, der kontrolliert im Endeffekt die Justiz in Polen. Da nun Legislative und Judikative zusammenfallen würde dies das Ende der Gewaltenteilung bedeuten.²

Das zweite Gesetz sieht vor, das Rentenalter der Richter am Obersten Gericht auf das 65. Lebensjahr zu senken. Dies hat zur Folge, dass etwa 40 Prozent der Richter in den Ruhestand gehen müssten.³ Die PiS könnte dann die frei gewordenen Posten mit ihren politischen Anhängern besetzen.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die Regierung durch die Gesetze nun politischen Einfluss auf die Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der Judikative ausüben kann, was im Endeffekt bedeutet, dass sie die Gerichte kontrollieren kann.

3. Was hat das mit der EU zu tun?

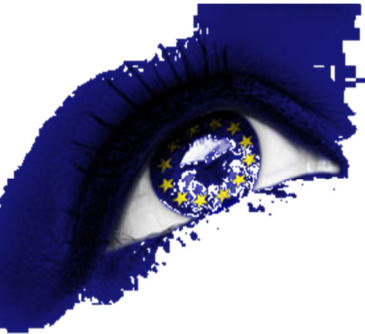
Zum einen ist die Rechtsstaatlichkeit eines der Grundprinzipien, auf denen die Europäische Union beruht. Sie ist darüber hinaus in Art. 2 EU-Vertrages (EUV) verankert. Daher muss sie in allen Mitgliedstaaten geschützt werden. Zum anderen ist eine unabhängige Justiz eine wesentliche Voraussetzung für die Unionsmitgliedschaft. Daher kann die EU keine Rechtsordnung akzeptieren, die die willkürliche Entlassung von Richtern ermöglicht.⁴ Nach den Verträgen ist es die Aufgabe der EU, die Rechtsstaatlichkeit als einen Grundwert der EU zu wahren und zu verteidigen. Doch wie geschieht das am sinnvollsten? Denn als die EU erschaffen wurde, war so ein Fall schlicht nicht vorgesehen. Die Gründerväter gingen davon aus, dass ein aufgenommenes Land sich an die grundlegenden Standards halten wird. Nun kann die EU neue Sanktionsmöglichkeiten nicht nach-

[entscheidung-politik/](#)

² <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizreform-polen-neubesetzung-richterstellen-entscheidung-politik/>

³ <https://www.abendblatt.de/politik/article212725149/Polen-entscheidet-ueber-Justizreform-Rechtsstaat-in-Gefahr.html>

⁴ https://ec.europa.eu/germany/news/polen-vertragsverletzungsverfahren-und-empfehlungen-zur-rechtsstaatlichkeit_de



träglich in die bestehenden Verträge einbauen: Ungarn oder andere betroffene Länder würden diesen nicht zustimmen.⁵

4. Das Vorgehen der EU

a. Wie reagiert die EU?

Polen ist seit dem Antritt der PiS-Regierung 2015 mehrfach von der Europäischen Kommission zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit ermahnt worden. Als dann allerdings das Änderungsgesetzes über den Landesjustizrat und das neue Gesetz über das Oberste Gericht verabschiedet wurde deutlich, dass nun, wie bereits dargelegt wurde, eine ernste Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit, konkret, für die Unabhängigkeit der Judikative drohte und so leitete die Europäische Kommission im Dezember das Suspensierungsverfahren gegen Polen nach Art. 7 EUV ein.

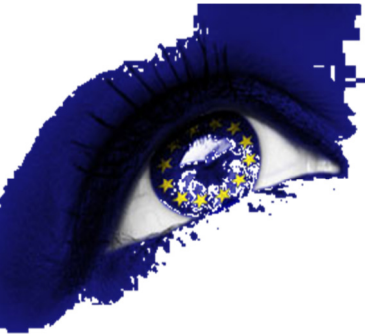
b. Was ist das Suspensierungsverfahren nach Art. 7 EUV?

Das Suspensierungsverfahren nach Artikel 7 EUV ist die letzte Handlungsmöglichkeit der EU, um Krisensituationen zu lösen und die Einhaltung der Werte der EU, wie bspw. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen. "Schwerwiegende und anhaltende Verletzung" der Werte können aufgrund von Artikel 7 EUV mit einer Aussetzung der Stimmrechte des Mitgliedsstaates sanktioniert werden. Artikel 7 EUV ist somit das stärkste formale Mittel, mit dem die EU auf Polen reagieren kann. Allerdings erweist sich die Anwendung dieses Mittels als außerordentlich schwierig. Denn es gibt bei der Durchführung des Verfahrens hohe Hürde zu überwinden.

Das Verfahren nach Artikel 7 EUV beginnt damit, dass zunächst offiziell festgestellt wird, dass in Polen die "eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung" von EU-Werten besteht. Dafür ist im Rat der Mitgliedstaaten eine Vier-Fünftel-Mehrheit erforderlich - das heißt 22 Länder müssten zustimmen. Diese Zustimmung ist im Fall Polen im Dezember 2017 erfolgt.

In einem zweiten Schritt müssten die EU-Partner Polens dann einstimmig feststellen, dass eine "schwerwiegende und anhaltende Verletzung" der Werte auch tatsächlich vorliegt. Hier ist, den bisherigen Äußerungen Orbans folgend, mit einer Blockade durch

⁵ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront>



Ungarn zu rechnen. Die Einstimmigkeit wird somit aller Voraussicht nach nicht erreicht werden.

Sollte sie jedoch doch erreicht werden, so könnte der Rat gemäß Artikel 7 Absatz 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, „bestimmte Rechte“ des betroffenen Mitgliedstaats auszusetzen wie z.B. die Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.

c. Positive und negative Auswirkungen dieser Vorgehensweise

Welche Auswirkungen auf die EU hat diese Vorgehensweise?

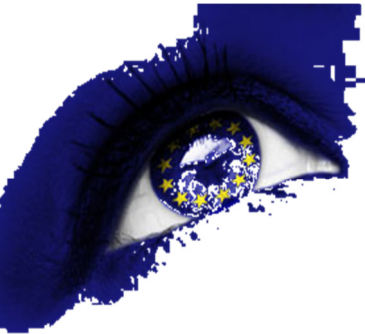
Zum einen ist positiv zu werten, dass die EU an Glaubwürdigkeit gewinnt. Denn sie definiert sich immer wieder als Werte- und Rechtsgemeinschaft und kann somit nicht Wegsehen, wenn es gewichtige Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Demokratie in einem ihrer Mitgliedstaaten geschwächt wird. Zudem geht von der Durchführung des Artikel 7-Verfahrens eine Signalwirkung aus, die die Regierungen anderen Mitgliedstaaten nicht unberührt lassen wird.

Allerdings überwiegen die Gefahren, die diese Vorgehensweise mit sich bringt. Denn zum einen ist der erfolgreiche Ausgang des Art. 7- Verfahrens relativ unwahrscheinlich, da die erforderliche Einstimmigkeit aufgrund des wahrscheinlich stattfindenden Vetos Ungarns scheitern wird. Die EU würde dann bei einem wichtigen Thema wie der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit als „zahnloser Tiger“ dargestellt werden.

Zum anderen könnte, selbst wenn es nun durch das Verfahren zu Sanktionen kommen sollten, die Regierung Polens dies als einen Angriff auf die Unabhängigkeit Polens darstellen.

Dass eine solche Darstellung durch die Regierung durchaus wahrscheinlich ist, wird durch die Tatsache bestärkt, dass ab kommenden Herbst eine Wahl in Polen ansteht. Hier wird die Regierung Stärke zeigen wollen und "Einmischung in innere Angelegenheiten" daher ablehnen wollen.⁶ Möglicherweise wird die Regierungspartei PiS dadurch

⁶ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/justizreform-polen-eu-kommission-artikel-7-verfahren/seite-2>



den Wandel zum Abbau der Rechtsstaatlichkeit auch in anderen Bereichen vorantreiben wollen.⁷

III. Die Lage in Ungarn

1. Was wird an Ungarn kritisiert?

Auch im Verhältnis der Europäischen Union zu Ungarn kriselt es. Hintergrund ist ein Beschluss des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 2015. Dieser sah vor, bis zu 120 000 Flüchtlinge über einen Zeitraum von zwei Jahren aus Italien und Griechenland in die anderen Mitgliedstaaten der Union umzusiedeln, um so die Südeuropäer, insbesondere Italien und Griechenland, als Hauptankunftsländer zu entlasten.

Ausgangspunkt für die Pflicht Italiens und Griechenlands, Flüchtlinge aufzunehmen stellt die Dublin III-Verordnung (VO) aus dem Jahr 2013 dar. Sie regelt, welches Land der Europäischen Union für Asylanträge von Drittstaatenangehörigen oder Staatenlosen zuständig ist. Das ist das Land, in dem der Schutzsuchende erstmalig europäischen Boden betritt.⁸ Weil die Migranten überwiegend mit Booten ankamen, waren das vor allem Italien und Griechenland. Für die Länder im Norden Europas war dies eine bequeme Regelung. Als sich jedoch im Jahr 2015 über eine Millionen Menschen ihren Weg in Richtung EU einschlugen wurde die Regelung der Dublin-III-VO untragbar. Es wurde schnell klar, dass die ankommenden Menschen verteilt werden müssen, um den Staaten an der Außengrenze zu helfen. Das hat der Europäische Rat am 22.09.2015 versucht. Er erließ einen Beschluss, der eine Umverteilung von Asylsuchenden von Italien und Griechenland aus in die übrigen Mitgliedsstaaten vorsah. Die Flüchtlinge sollten demnach fair verteilt werden, je nach Größe und Stärke der Staaten.⁹

⁷ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/justizreform-polen-eu-kommission-artikel-7-verfahren/seite-2>

⁸ <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-generalanwaeltin-zustaendigkeit-asylverfahren-dublin-iii/>

⁹ <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-generalanwaeltin-zustaendigkeit-asylverfahren-dublin-iii/>



Staaten wie Ungarn, Polen und die Slowakei wollten diesem Beschluss jedoch nicht Folge leisten und sahen sich in ihrer staatlichen Souveränität bedroht. Daher klagten sie vor dem EuGH gegen den Beschluss. Der EuGH wies die Klage jedoch zurück.

Die Slowakei erkannte das Urteil an. Die ungarische Regierung weigerte sich jedoch und will auch weiterhin keine Umverteilung von Flüchtlingen akzeptieren. Diese Ankündigung des Widerstandes gegen eine *EuGH*-Entscheidung stellt eine Gefahr für die EU als Rechtsgemeinschaft dar.

Denn: Juristisch gesehen muss Ungarn das EuGH-Urteil befolgen. Eine Berufung Ungarns auf den ungarischen Volkswillen greift rechtlich nicht.¹⁰ Falls dieser Volkswille den europäischen Grundwerten entgegenstehen sollte, verbleibt dem Land nur die Möglichkeit des Austritts aus der Union.¹¹

Dass Ungarn dem Beschluss des EuGHs folgt ist deshalb so wichtig, da die Rechtsstaatlichkeit in der EU nicht zu einer Wahlmöglichkeit verkommen darf, sondern eine Pflicht bleiben muss. Es darf keine EU geben, in der das Befolgen von Vertragsbestimmungen dem Ermessen der jeweiligen Regierung des Landes überlassen bleibt. Die Rechtsstaatsunion, so wie sie in Art.2 EUV normiert ist und in den Urteilen des *EuGHs* ausgestaltet wird, ist notwendig, sodass die einzelnen Mitgliedstaaten auf die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten vertrauen können und langfristig Vorteile aus dem gemeinsamen Binnenmarkt ziehen können.

Welche Möglichkeiten hat die Kommission als Hüterin der Verträge nun, um die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, auch unangenehme Urteile des EuGHs durchzusetzen?

Rechtlich sind vor allem zwei voneinander unabhängige Möglichkeiten anwendbar: Erstens ein Vertragsverletzungsverfahren und zweitens ein Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages

¹⁰ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront>

¹¹ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront>



2. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV

Im Fall Ungarns könnte ein sog. Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV von der EU-Kommission sofort eingeleitet werden.

Doch wie genau läuft ein solches Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV ab?

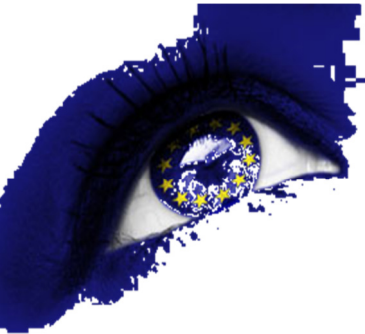
Als erstes muss ein Vorverfahren absolviert werden. In diesem richtet die Kommission ein Mahnschreiben an den Mitgliedstaat. Dieser muss darauf innerhalb einer bestimmten, von der Kommission festgesetzten Frist, antworten. Wenn die Kommission daraufhin immer noch überzeugt ist, dass Unionsrecht von dem Mitgliedsstaat verletzt wird, dann gibt sie eine begründete Stellungnahme ab. In dieser fordert sie den Mitgliedstaat auf, wieder in Einklang mit dem Unionsrecht zu kommen. Wenn der Mitgliedstaat eine entsprechende Maßnahme zur Herstellung der Übereinstimmung mit dem Unionsrecht unterlässt, dann muss als nächstes der EuGH angerufen werden, der darüber entscheidet, ob tatsächlich ein Verstoß gegen Unionsrecht vorliegt. Wenn der EuGH einen Verstoß feststellt, dann muss das Land Abhilfe schaffen.¹²

Wenn es dies nicht tut, dann, kann die Kommission den *EuGH* erneut mit der Sache befassen. Die Kommission muss dann allerdings dieses Mal die Verhängung einer finanziellen Sanktion vorschlagen. Dies kann sie in Form eines Pauschalbetrages oder eines täglich zu zahlenden Betrages fordern. Dabei wird die Bedeutung der verletzten Vorschriften, die verletzten Interessen, die Dauer des Verstoßes und die Tragfähigkeit der Sanktion für das Land berücksichtigt.

Dass Ungarn das Urteil des EuGHs nicht befolgt, ist eine Vertragsverletzung iSd Art. 258 AEUV, zu deren Feststellung die Kommission den EuGH anrufen kann.

Das zuvor erforderliche Vorverfahren kann die Kommission relativ schnell ausführen, da sie selbst die Fristen bestimmt. Allerdings dauert es sehr lange, eine Entscheidung des

¹² <http://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/die-verfahren-im-europarecht-das-vertragsverletzungsverfahren-nach-art-258-ii-aeuv-aufsichtsklage-der-kommission/>



EuGHs herbeizuführen, zumal dies – wenn es sich nicht um einen Fall des Art. 260 III AEUV handelt – zweimal geschehen muss, damit finanzielle Sanktionen verhängt werden können.¹³

Fraglich ist jedoch, ob Ungarn überhaupt eine solche Zahlungspflicht anerkennen würde. Denn es ignoriert schließlich schon jetzt ein Urteil des EuGHs. Es wäre somit denkbar, dass Ungarn auch dieses Urteil einfach ignorieren würde.

3. Das Suspendierungsverfahren nach Art. 7 AEUV

Parallel zum Vertragsverletzungsverfahren kann die zweite juristische Option, das Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages, eingeleitet werden. Hierfür müsste, wie im Fall Polens die "ernsthafte Gefahr" einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht.

Dass Ungarn den Beschluss Rates der Europäischen Union weiterhin missachtet, obwohl er vom *EuGH* für wirksam erklärt wurden, stellt eine Verletzung des in Art. 2 EUV verankerten Rechtsstaatsprinzips dar.¹⁴

Allerdings ist diese Verletzung nicht als schwerwiegend einzustufen, da es sich um einen einzelnen Verstoß handelt. Es ist unwahrscheinlich, dass ein einzelner Verstoß für die Einleitung des Art. 7- Verfahrens grundsätzlich ausreicht.¹⁵

III. Ausblick bzgl. Polen und Ungarn

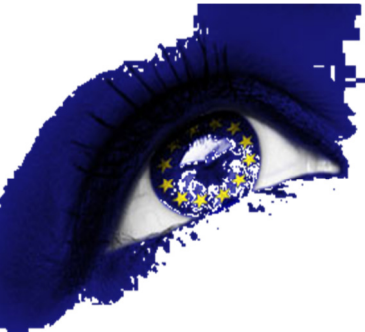
Wie stellen sich nun abschließend die juristischen Möglichkeiten gegenüber Ungarn und Polen dar?

Bzgl. dem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV lässt sich festhalten, dass die Kommission durch Eröffnung des Vorverfahrens zwar schnell Druck gegen Ungarn

¹³ <http://www.juraindividuell.de/pruefungsschemata/die-verfahren-im-europarecht-das-vertragsverletzungsverfahren-nach-art-258-ii-aeuv-aufsichtsklage-der-kommission/>

¹⁴ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront>

¹⁵ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront>



aufbauen. Es wird jedoch sehr lange dauern, bis es zu einer Verurteilung durch den *EuGH* kommen wird. Zudem ist äußerst fraglich, ob Ungarn das Urteil des *EuGHs* überhaupt akzeptieren würde.

Bzgl. der Anwendung des Suspendierungsverfahrens gegenüber Polen lässt sich festhalten, dass dieses aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit des Beschlusses politisch schwierig und durch die derzeitige Haltung Ungarns auch sehr unwahrscheinlich ist.

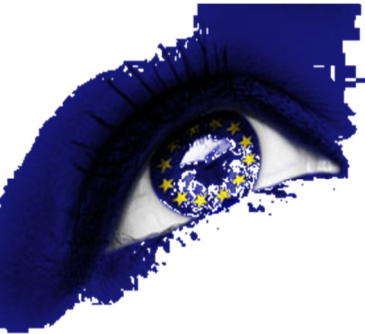
Selbst wenn es die erforderliche Einstimmigkeit geben sollte, so ist der Erfolg der Sanktion äußerst fragwürdig. Dies ist zum einen so, da Artikel 7 EUV zwar als Suspendierungsverfahren bezeichnet, weil er eine Ausschlussklausel bzgl. des "Mitmachens" in der EU enthält. Er enthält aber keine komplette *Rausschmissklausel*. Dies bedeutet, dass Polen solange in der EU bleiben kann, bis es seinen Austritt erklärt. Macht es das nicht, so bleiben trotz Erfolg des Art. 7 Verfahrens immer noch einige grundlegende Rechte auf Mitarbeit in den EU-Organen erhalten.

Zum anderen besteht als negative Folge des Erfolgs des Artikel 7- Verfahrens die Gefahr, dass die Regierung Polens die Sanktionen aufgrund des Artikel 7 -Verfahrens als Angriff auf die Souveränität Polens darstellt, um somit innenpolitische Erfolge erzielen zu können. Dies ist insbesondere auf die im nächsten Herbst anstehenden Wahlen kritisch zu sehen.

Es ist somit festzuhalten, dass in beiden Fällen juristischer Druck wenig erfolgversprechend ist. Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten sind eher ungeeignet, den Konflikt zwischen der EU und Polen und Ungarn zu lösen. Die Rechtsanwendung – egal ob Vertragsverletzungs- oder Suspendierungsverfahren – kann keinen Rechtsfrieden schaffen.

Es gibt allerdings noch einen anderen Weg und zwar den der politischen Einigung. Nur so können die bestehenden Probleme gelöst werden. Dies bedeutet aber, dass viele Kompromisse eingegangen werden müssen. Denn weder Warschau noch Budapest scheinen zu einem Kompromiss bereit zu sein. Dieses Dilemma ist eines, welches den derzeitigen Zustand der EU wiedergibt: den Regierungen einiger ehemaliger Ostblockstaaten fehlt es an Akzeptanz für die EU, da Teile ihrer durch den Mauerfall neu gewonnenen Souveränität gleich wieder an das Gemeinwesen EU übertragen wurden.¹⁶ Der

¹⁶ <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront/seite-3>



Blickpunkt Brüssel



Verlust eines Teiles der Souveränität ist jedoch ein Schicksal, das alle Mitgliedsstaaten teilen. Es ist aber notwendig, um ein geeintes und starkes Europa zu schaffen. Es bleibt zu hoffen, dass die Einsicht dieser Notwendigkeit der Souveränitätsübertragung auch in Warschau und Budapest Einzug finden wird.