

# Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips der Europäischen Union

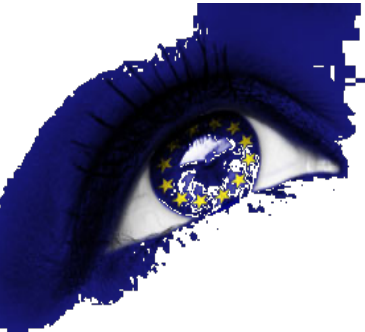
Kontroverse um den Rechtsstaatmechanismus

---

Sabine Müller

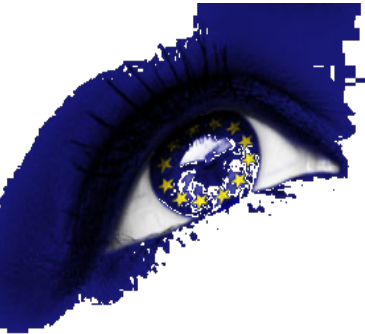
Dezember

2020



## Inhaltsverzeichnis

<b>I. DIE AKTUELLE BEDEUTSAMKEIT DES RECHTSSTAATSPRINZIP .....</b>	<b>2</b>
<b>II. DAS RECHTSSTAATSPRINZIP IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....</b>	<b>3</b>
A. MAßNAHMEN ZUR PRÄVENTION UND FÖRDERUNG .....	5
B. MAßNAHMEN ZUR REAKTION AUF VERSTÖßE .....	6
C. KRITIK AN DEN BISHERIG VERFÜGBAREN MAßNAHMEN.....	8
(1) WIRKUNGSLOSIGKEIT DER MAßNAHMEN AM BEISPIEL VON POLEN.....	8
(2) WIRKUNGSLOSIGKEIT DER MAßNAHMEN AM BEISPIEL VON UNGARN .....	10
<b>IV. RECHTSSTAATSMEECHANISMUS ALS LÖSUNGSANSATZ?.....</b>	<b>10</b>
A. VORSCHLAG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION .....	11
B. VORSCHLAG DER DERZEITIGEN DEUTSCHEN RATSPRÄSIDENTSCHAFT.....	11
C. KOMPROMISSLÖSUNG MIT DEM EUROPAPARLAMENT .....	12
D. BLOCKADE DURCH UNGARN UND POLEN .....	13
E. ZUSATZVEREINBARUNG NACH DEM EU-GIPFEL IM DEZEMBER 2020 .....	14
<b>V. BEDENKEN GEGEN DEN RECHTSSTAATSMEECHANISMUS.....</b>	<b>15</b>
<b>VI. ALTERNATIVVORSCHLÄGE ZUR EFFEKTIVEN DURCHSETZUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT ....</b>	<b>19</b>
A. BEI SANKTION NEUER VERTEILUNGSMEECHANISMUS DIRECT AN DIE KOMMUNEN .....	19
B. KONSEQUENTE VERFOLGUNG VON ARTIKEL 7 EUV VERFAHREN.....	19
C. TEILPRINZIPIEN DER RECHTSSTAATLICHKEIT ALS SPEZIELLE FÖRDERANFORDERUNG .....	20



## I. Die aktuelle Bedeutsamkeit des Rechtsstaatsprinzips

Ende September 2020 hat die Europäische Kommission zum ersten Mal einen Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedsstaaten vorgelegt.<sup>1</sup> Demnach verfügen zahlreiche EU-Mitgliedsstaaten über hohe Standards auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit, aber teilweise bestehen auch ernsthafte Bedenken, z.B. bezüglich der Unabhängigkeit der Justiz; weitere Herausforderungen bei der Achtung der Rechtsstaatlichkeit stellen beispielsweise Systeme dar, die sich als nicht ausreichend widerstandsfähig gegen Korruption erweisen, in denen die Medienfreiheit bedroht ist oder bei denen Kontrolle und Gegenkontrolle ausgesetzt sind. Die Schwachstellen in der Rechtsstaatlichkeit haben nicht nur Auswirkungen in den betroffenen Mitgliedsstaaten, sondern auch in den anderen Mitgliedsstaaten und in der Europäischen Union insgesamt.<sup>2</sup> Beispiele solcher Auswirkungen sind Justizreformen, welche die richterliche Unabhängigkeit gefährden, Beschränkungen der Rechte und Freiheiten von unabhängigen Medien bis hin zur Tötung einzelner Journalisten, Notstandsgesetzgebung in Ausnahmezeiten, die zu Maßnahmen ohne rechtsstaatliche Kontrolle ermächtigt haben.<sup>3</sup> Es ist daher ein erklärtes Ziel die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union zu stärken. Aktuell besonders umstritten ist dabei, ob Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit nun auch finanziell sanktioniert werden sollen, z.B. durch Kürzung oder Streichung von EU-Geldern.<sup>4</sup>

Um die Wichtigkeit dieser Debatte zu verstehen bedarf es zunächst eine Klärung des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“. Das Rechtsstaatsprinzip besagt grundsätzlich, dass jegliche Staatsgewalt nur in den Grenzen von Recht und Gesetz und im Einklang mit den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt werden darf.<sup>5</sup> Wenn sich ein Regierungssystem der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet hat dies direkten Einfluss auf das Leben der Bürger. Sie ist Voraussetzung um Gleichbehandlung vor dem Gesetz sicher zu stellen und um die Rechte der Bürger zu verteidigen. Die Achtung des Rechtsstaatsprinzips ist für das Vertrauen der Bürger in öffentliche Einrichtungen von wesentlicher Bedeutung.

Die besonderen Umstände im Jahr 2020 verdeutlichen welche Auswirkungen Rechtsstaatlichkeit auf nationaler sowie unionsrechtlicher Ebene hat: zur Bekämpfung der COVID-19-

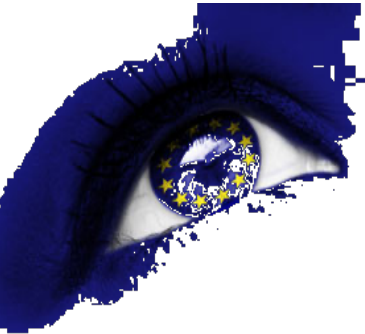
<sup>1</sup> COM(2020) 580 final, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

<sup>2</sup> Bt-Drucksache 19/22633 vom 16.09.2020.

<sup>3</sup> Bt-Drucksache 19/22633 vom 16.09.2020.

<sup>4</sup> Vgl. Tagesschau.de, EU-Bericht zur Rechtsstaatlichkeit – Sorge um Ungarn und Polen, veröffentlicht am 30.09.2020 unter <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-rechtsstaatlichkeit-bericht-polen-ungarn-101.html>, aufgerufen am 19.10.2020; zdf.de, EU-Sanktionen bei Verstößen – Rechtsstaat: Ungarn und Polen überstimmt, veröffentlicht am 30.09.2020 unter <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/eu-rechtsstaat-ungarn-polen-ueberstimmt-100.html>, aufgerufen am 19.10.2020.

<sup>5</sup> Weber, Creifelds, Rechtswörterbuch, 25. Aufl. 2020; vgl. auch Rechtsstaat.COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.1.



Pandemie wurden und werden Rechte wie Freizügigkeit oder Versammlungsfreiheit eingeschränkt. Um sicher zu stellen, dass solche Maßnahmen verhältnismäßig und zeitlich befristet sind, sowie die Rechte der Unionsbürger nur soweit wirklich notwendig beschränken, ist ein wirksames System von Kontrolle und Gegenkontrolle unter Achtung der Rechtsstaatlichkeit unentbehrlich; solche Einschränkungen müssen von den nationalen Parlamenten rechtmäßig ohne Willkür veranlasst werden und gleichzeitig unter der Aufsicht unabhängiger und unparteiischer Gerichte stehen.<sup>6</sup>

## II. Das Rechtsstaatsprinzip in der Europäischen Union

Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft.<sup>7</sup> Trotz unterschiedlicher nationaler Identitäten, Rechtssysteme und Traditionen, haben sich die Mitgliedstaaten auf Basis von gemeinsamen Werten – Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, Gleichheit, Wahrung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – zusammengeschlossen. Die Rechtsstaatlichkeit ist daher als einer der gemeinsamen Werte an prominenter Stelle in Artikel 2 EUV verankert.

Obwohl jeder Mitgliedsstaat gemäß Artikel 67 Abs. 1 AEUV eigene Rechtsmethoden und Rechtstraditionen haben darf, ist die Rechtsstaatlichkeit ein allgemein anerkannter Grundsatz der Mitgliedstaaten, deren Bedeutung im Kern in der gesamten Europäischen Union gleich ist. Dennoch umgeben den Begriff definitorische Unklarheiten.<sup>8</sup> Die Europäische Kommission hat aber eine Liste der umfassten fundamentalen Prinzipien zusammengestellt, die sich aus der Auslegung des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“ durch den EuGH ergeben.<sup>9</sup> Rechtsstaatlichkeit umfasst demnach unter anderem folgende Rechtsgrundsätze:<sup>10</sup>

- Das *Rechtmäßigkeitsprinzip*, das einen transparenten, demokratischen, pluralistischen Gesetzgebungsprozess impliziert.

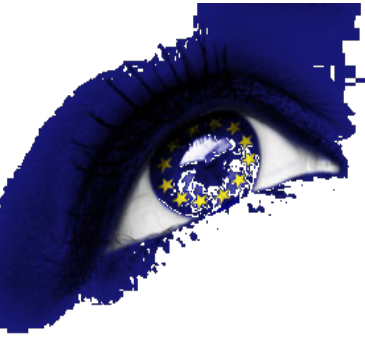
<sup>6</sup> COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.2; vgl. auch *Wagner*, Corona Law, ZEuP 2020, 531, 532, 542; *Stöbener de Mora*, Institutionelles: Erster Jahresbericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU, EuZW 2020, 955, 956.

<sup>7</sup> *Puttrich*, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 193; COM(2020) 580 Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.1.

<sup>8</sup> *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Hilf/Schorkopf, 70. EL Mai 2020, EUV Art. 2 Rn. 35; *Puttrich*, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 194.

<sup>9</sup> *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Hilf/Schorkopf, 70. EL Mai 2020, EUV Art. 2 Rn. 35.

<sup>10</sup> COM(2014) 158 final – Anhang I Das Rechtsstaatsprinzip als tragendes Prinzip der Union; COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.2.



- Den *Grundsatz der Rechtssicherheit*, dem zufolge wegen des Vertrauensschutzes der Bürger Rechtsvorschriften zum einen klar und vorhersehbar sein müssen und zu anderen auch nicht rückwirkend geändert werden dürfen.
- Das *Willkürverbot der Exekutive*, wonach alle Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Sphäre einer privaten Person einer Rechtsgrundlage bedürfen und aus den gesetzlich vorgesehen Gründen gerechtfertigt sein müssen.
- Die *unabhängige, unparteiische richterliche Kontrolle*, zur Gewährleistung eines wirksamen Rechts- und insbesondere Grundrechtsschutz, sowie zur gerichtlichen Überprüfung von Maßnahmen der Exekutive.
- Der *Grundsatz der Gewaltenteilung*, um insbesondere einen fairen Gerichtsprozess zu sichern.
- Der *Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz*, der die Gleichbehandlung der Bürger fordert.

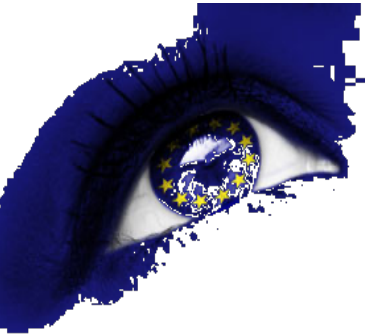
Die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips ist für die Europäische Union von zentraler Bedeutung; auf dem Rechtsstaatsprinzip beruht beispielsweise die Funktion des Binnenmarkts oder die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz auf Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und Anerkennung.<sup>11</sup> Letzteres wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass ein nationaler Richter gleichzeitig auch ein „EU-Richter“ ist, denn dieser muss die korrekte Anwendung von EU-Recht auf nationaler Ebene gewährleisten.<sup>12</sup>

Dieses gegenseitige Vertrauen der Mitgliedsstaaten in die allgemeine Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit ist momentan nicht vollumfänglich vorhanden, insbesondere bestehen z.B. anhaltende Zweifel am polnischen Rechtssystem. Mit der Folge, dass z.B. ein Amsterdamer Gericht vom Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“) wissen wollte, ob die Vollstreckung eines europäischen Haftbefehls bereits verweigert werden darf, wenn festgestellt wurde, dass grundsätzlich eine „reelle Gefahr“ eines unfairen Verfahrens besteht, weil die polnischen Gerichte wegen systemischer Mängel nicht mehr unabhängig sind.<sup>13</sup> Der EuGH

<sup>11</sup> COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.2.

<sup>12</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>13</sup> EuGH, Urteil v. 17.12.2020, Az. C-354/20 PPU; Kein generelles Auslieferungsverbot nach Polen, veröffentlicht am 17.12.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c354-20-ppu-c4412-20-ppu-europaeischer-haftbefehl-ehb-polen-gerichte-unabhaengig-auslieferung/>, aufgerufen am 20.12.2020.



verneinte zwar solch ein „generelles“ Auslieferungsverbot nach Polen und fordert weiterhin eine Einzelfallprüfung,<sup>14</sup> aber an diesem Beispiel zeigt sich klar, dass die Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedsstaaten durchgesetzt bzw. abgesichert werden muss, damit die Mitgliedsstaaten auch weiterhin vertrauensvoll und effektiv zusammenarbeiten.<sup>15</sup>

### III. Derzeitige Sicherung der Rechtsstaatlichkeit

Die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips liegt primär im Verantwortungsbereich jedes Mitgliedstaats selbst.<sup>16</sup> Dennoch gehört die Durchsetzung der europäischen Werte und Prinzipien – und damit auch der Rechtsstaatlichkeit – zu den vornehmsten Aufgaben der Europäischen Union.<sup>17</sup> Bei Verstößen gegen die vertragliche vereinbarten Werte und Prinzipien stehen der Europäischen Union verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten zu, etwa ein Vertragsverletzungsverfahren oder der Entzug von mitgliedstaatlichen Rechten bei schwerwiegenden Verletzungen von Werten nach Artikel 7 EUV.<sup>18</sup> Weiter hat die Europäische Union Präventions- und Reaktionsinstrumente geschaffen, um speziell die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.<sup>19</sup> Diese Maßnahmen werden im Folgenden zunächst cursorisch dargestellt. Anschließend werden die Erfolgsaussichten bewertet.

#### A. Maßnahmen zur Prävention und Förderung

Das *EU-Justizbarometer* ist ein vergleichendes Informationsinstrument, das die Europäische Union und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, die Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme zu verbessern. Dazu wird ein jährlicher Bericht mit objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Daten zu einer Reihe von Indikatoren erstellt, die für die Bewertung der Wirksamkeit, Qualität und Unabhängigkeit der Justiz von Bedeutung sind.<sup>20</sup>

Das *Europäische Semester* ist ein jährliches Verfahren, das länderspezifische Empfehlungen zu z.B. Justizsystemen oder Korruptionsbekämpfung abgibt, soweit die Probleme im Zusam-

<sup>14</sup> EuGH, Urteil v. 17.12.2020, Az. C-354/20 PPU; Kein generelles Auslieferungsverbot nach Polen, veröffentlicht am 17.12.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c354-20-ppu-c4412-20-ppu-europaeischer-haftbefehl-ehb-polen-gerichte-unabhaengig-auslieferung/>, aufgerufen am 20.12.2020.

<sup>15</sup> Vgl. *Karpenstein/Sangi*, Polexit vom Rechtsstaat?, *EuZW* 2020, 140, 140.

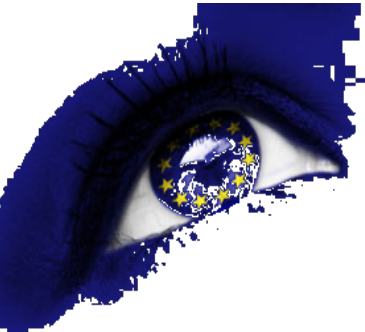
<sup>16</sup> COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.2.

<sup>17</sup> *Puttrich*, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, *ZRP* 2020, 193, 193.

<sup>18</sup> *Puttrich*, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, *ZRP* 2020, 193, 193.

<sup>19</sup> COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.3.

<sup>20</sup> COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.3.



menhang mit der Rechtsstaatlichkeit Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen, Investitionen, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze haben.<sup>21</sup>

Der *Europäische Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit* ist ein jährlicher Zyklus zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedsstaaten, der das Auftreten oder die Verschärfung von Problemen verhindern soll, indem Dialoge mit den Mitgliedstaaten geführt werden. Zentrales Element ist der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit.<sup>22</sup> Der Bericht bewertet objektiv und unparteiisch alle Mitgliedstaaten anhand derselben Methodik auf deren Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit.<sup>23</sup> Er soll den Mitgliedstaaten helfen, aus den Erfahrungen der anderen Staaten zu lernen, um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken.<sup>24</sup> Die Kommission erhofft sich, dass gerade die nationalen Parlamente und Behörden den Bericht und die Länderkapitel erörtern und als Ermutigung zur Durchführung von Reformen verstehen und sich dabei gegenseitig unterstützen.<sup>25</sup>

## B. Maßnahmen zur Reaktion auf Verstöße

Der *Rahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit*<sup>26</sup> wurde im März 2014 von der Europäischen Kommission als Frühwarnsystem verabschiedet, damit diese mit einem Mitgliedstaat in Dialog treten kann und so systemische Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit bekämpfen und eine Eskalation zu verhindern kann.

Das *Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV* ist ein Instrument zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung und Einhaltung des EU-Rechts auf nationaler Ebene.<sup>27</sup> Die Rüge bezüglich eines mitgliedstaatlichen Vertragsverstößes kann entweder von einem anderen Mitgliedsstaat (sog. Staatenklage, Artikel 259 AEUV) oder von der Europäischen Kommission (sog. Aufsichtsklage Artikel 258 AEUV) ausgehen.<sup>28</sup> In der Praxis initiiert meist die Europäische Kommission die Vertragsverletzungsverfahren, denn eine Hauptaufgabe der Europäischen Kommission als „Hüterin der Verträge“ ist die Überwachung der Anwendung des Unionsrechts.<sup>29</sup> Gemäß Artikel 258 AEUV entscheidet der EuGH über Vertrags-

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020; COM(2020) 580 final Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S.4.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>23</sup> Schinnenburg, EU-Bericht zur Rechtsstaatlichkeit und seine Ergebnisse zu Deutschland, ZRP 2020, 259, 259.

<sup>24</sup> Stöbener de Mora, Institutionelles: Erster Jahresbericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU, EuZW 2020, 955, 956.

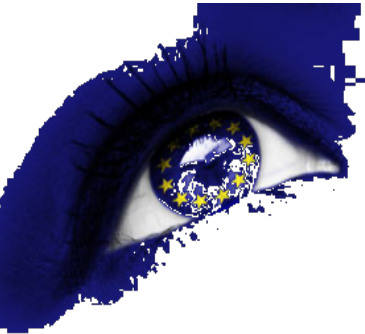
<sup>25</sup> Stöbener de Mora, Institutionelles: Erster Jahresbericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU, EuZW 2020, 955, 956.

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>28</sup> Gurreck/Otto: Das Vertragsverletzungsverfahren, Jus 2015, 1079, 1079.

<sup>29</sup> Gurreck/Otto: Das Vertragsverletzungsverfahren, Jus 2015, 1079, 1079.



verletzungsverfahren durch ein Feststellungsurteil, dass den betroffenen Mitgliedsstaat zur Herstellung vertragskonformer Zustände verpflichtet.<sup>30</sup> Kommt der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nach, kann gemäß Artikel 260 Abs. 2 AEUV auf Antrag der Europäischen Kommission von dem EuGH ein Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängt werden. Der zu zahlende Pauschalbetrag dient als einmalige finanzielle Sanktion mit punitivem Charakter der Abschreckung unabhängig von der (zukünftigen) Dauer der Nichtausführung des Urteils und seiner Pflichten.<sup>31</sup> Das Zwangsgeld ist dagegen eine nach Tagesätzen berechnete Finanzsanktion; die Tagessätze kumulieren solange bis der noch fortbestehende Vertragsverstoß abgestellt ist.<sup>32</sup>

*Die Verfahren nach Artikel 7 EUV* dienen dem Schutz der Grundwerte der Europäischen Union<sup>33</sup> und gelten als das schärfste Mittel gegen einen EU-Mitgliedsstaat.<sup>34</sup> Gemäß Absatz 1 kann die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der EU-Werte (aus Artikel 2 EUV<sup>35</sup>), bzw. gemäß Absatz 2 eine bestehende und anhaltende schwerwiegende Verletzung von EU-Werten festgestellt werden. Das *Sanktionsverfahren*<sup>36</sup> nach Artikel 7 Abs. 2, 3 EUV kann auf Vorschlag durch 1/3 der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission eingeleitet werden. Der betroffene Mitgliedstaat erhält daraufhin zunächst die Möglichkeit zur Stellungnahme. Stellt der Europäische Rat – einstimmig ohne den betroffenen Mitgliedstaat – eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Werte – wie z.B. Rechtsstaatlichkeit fest<sup>37</sup>, kann der Europäische Rat als Sanktion bestimmte Rechte des Mitgliedsstaats, einschließlich von Stimmrechten aussetzen.<sup>38</sup> Dafür bedarf es bei der Abstimmung über die Sanktion mindestens eine qualifizierte Mehrheit;<sup>39</sup> das heißt es werden 72% der Mitgliedstaaten ohne den betroffenen Mitgliedstaat mit einem Anteil von 65% der EU-Bürger für die Abstimmung benötigt.

Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV zu Feststellung einer eindeutigen Gefahr für eine schwerwiegende Verletzung wurden in der EU-Geschichte bisher nur gegen Polen bzw. Un-

---

<sup>30</sup> Gurreck/Otto: Das Vertragsverletzungsverfahren, Jus 2015, 1079, 1081.

<sup>31</sup> Gurreck/Otto: Das Vertragsverletzungsverfahren, Jus 2015, 1079, 1081.

<sup>32</sup> Gurreck/Otto: Das Vertragsverletzungsverfahren, Jus 2015, 1079, 1081.

<sup>33</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-how-the-eu-can-act-infographic>.

<sup>34</sup> Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Ungarn eingeleitet „Eine systematische Bedrohung der Demokratie“, veröffentlicht am 12.09.2018 unter <https://www.ito.de/recht/nachrichten/n/europaparlament-stimmt-fuer-rechtsstaatlichkeitsverfahren-gegen-ungarn-art-7-euv/>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>35</sup> Vgl. oben Seite 3.

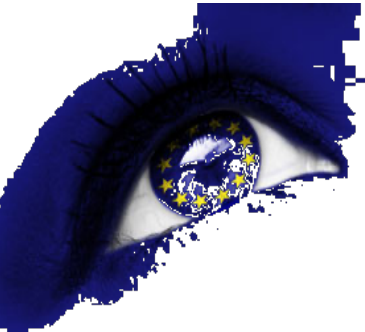
<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>37</sup> Artikel 7 Absatz 2 EUV.

<sup>38</sup> Artikel 7 Absatz 3 Satz 1 EUV.

<sup>39</sup> Artikel 7 Absatz 3 Satz 1 EUV.





garn eingeleitet.<sup>40</sup> Beide Verfahren sind bisher nicht beendet.<sup>41</sup> Ein Sanktionsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2, 3 EUV wurde bisher noch nicht eingeleitet.

## C. Kritik an den bisherig verfügbaren Maßnahmen

Diese Maßnahmen zur Sicherung und Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit gelten bei vielen als unbrauchbar.<sup>42</sup> Zwar sei der erstmals veröffentlichte Rechtsstaatlichkeitsbericht „interessant zu lesen“ da er „mehrere Scheinwerfer“ bezüglich der Probleme bei der Rechtsstaatlichkeit anschaltet, aber ein Dialog über die gemeinsamen Grundwerte sei kein ausreichendes Mittel für solch tiefgreifende Probleme.<sup>43</sup> Auch die Verfahren nach Artikel 7 EUV bietet keinen schnellen, ausreichenden Schutz für die Rechtsstaatlichkeit, da bei schwerwiegenden Verstößen erst mühsam die Zustimmung aller Mitgliedsstaaten (bis auf des betroffenen Mitgliedstaates) eingeholt werden muss, bevor es zu einer Sanktionierung kommen kann.<sup>44</sup>

### (1) Wirkungslosigkeit der Maßnahmen am Beispiel von Polen

Das diese Kritik durchaus berechtigt ist, lässt sich besonders gut am Beispiel von Polen zeigen: Insbesondere in Bezug auf Justizgesetze und -reformen in Polen ist die Europäische Kommission mehrfach zu dem Schluss gekommen, dass diese gegen EU Recht bzw. das darin verankerte Rechtsstaatsprinzip verstoßen.<sup>45</sup> Deshalb trat die Europäische Kommission zunächst im Januar 2016 auf der Grundlage *des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*

---

<sup>40</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter

<https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>41</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter

<https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>42</sup> Puttrich, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 193; Strauß, Meinung: Worte allein helfen der Rechtsstaatlichkeit der EU nicht, veröffentlicht am 30.09.2020 unter

<https://www.dw.com/de/meinung-worte-allein-helfen-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu-nicht/a-55106980>, aufgerufen am 20.10.2020.

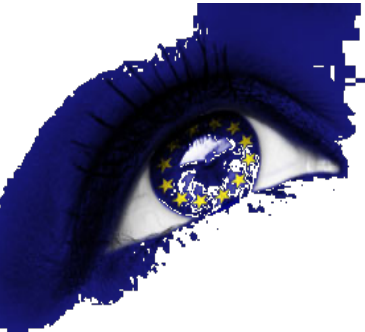
<sup>43</sup> Strauß, Meinung: Worte allein helfen der Rechtsstaatlichkeit der EU nicht, veröffentlicht am 30.09.2020 unter

<https://www.dw.com/de/meinung-worte-allein-helfen-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu-nicht/a-55106980>, aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>44</sup> Barley, Wert(e)loses europäisches Geld, veröffentlicht am 16.07.2020 unter

[https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>45</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.



in Dialog mit der polnischen Regierung.<sup>46</sup> Da auf dieser Basis keine ausreichenden Fortschritte erzielt wurden, leitete die Europäische Kommission im Dezember 2017 ein *Verfahren nach Artikel 7 EUV* ein.<sup>47</sup> Zwar haben sich die polnischen Behörden 2018 bei drei Gelegenheiten vor dem Europäischen Rat verteidigt, zu einem Abschluss ist das Verfahren aber noch gebracht worden.<sup>48</sup> Weiter initiierte die Europäische Kommission seit Juli 2017 bereits mehrere *Vertragsverletzungsverfahren* und erhob entsprechend mehrere Klagen vor dem EuGH gegen Polen.<sup>49</sup> Es gibt bereits mehrere endgültige Urteile seitens des EuGH, die den Standpunkt der Europäischen Kommission in vollem Umfang bestätigen.<sup>50</sup> Dennoch trat im Februar 2020 ein neues Gesetz in Polen in Kraft, das ebenfalls nach Auffassung der Europäischen Kommission gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt, indem es die Unabhängigkeit der polnischen Richter gefährdet.<sup>51</sup> Deshalb wurde ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.<sup>52</sup> Es bleibt daher zu bezweifeln, dass Polen in Zukunft das Rechtsstaatsprinzip achtet<sup>53</sup> und insbesondere unabhängige Gerichte gewährleistet,<sup>54</sup> wenn trotz Ausschöpfung aller reaktiven Maßnahmen - Dialog auf der Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, andauerndem Artikel 7 EUV Verfahren und mehren Vertragsverletzungsverfahren – dennoch weitere Gesetze verabschiedet werden und in Kraft treten, die gegen das Rechtsstaatsprinzip und somit gegen EU-Recht verstoßen.

---

<sup>46</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>47</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>48</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>49</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020; Kein generelles Auslieferungsverbot nach Polen, veröffentlicht am 17.12.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/eugh-c354-20-ppu-c4412-20-ppu-europaeischer-haftbefehl-ehb-polen-gerichte-unabhaengig-auslieferung/>, aufgerufen am 20.12.2020.

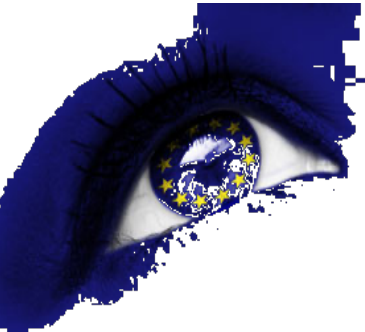
<sup>50</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>51</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>52</sup> Rechtsstaatlichkeit: Kommission agiert zum Schutz der Unabhängigkeit polnischer Richter und beobachtet Ungarn, veröffentlicht am 29.04.2020 unter [https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de), aufgerufen am 11.11.2020.

<sup>53</sup> *Gutschker*, Haben Polen und Ungarn nichts mehr zu befürchten?, veröffentlicht am 11.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-haben-polen-und-ungarn-nichts-mehr-zu-befuerchten-17097664.html>, aufgerufen am 20.12.2020.

<sup>54</sup> *Karpenstein/Sangi*, Polexit vom Rechtsstaat?, *EuZW* 2020, 140, 143.



## (2) Wirkungslosigkeit der Maßnahmen am Beispiel von Ungarn

Auch gegen Ungarn wurde 2017 ein *Verfahren nach Artikel 7 EUV* eingeleitet, um zu prüfen, ob Ungarn gegen die Grundwerte der Europäischen Union – insbesondere gegen die Rechtsstaatlichkeit verstößt.<sup>55</sup> Zentrale Bedenken betreffen die Unabhängigkeit der Justiz, Meinungsfreiheit, Korruption, Rechte von Minderheiten und die Situation von Migranten und Flüchtlingen.<sup>56</sup> Doch wie das Verfahren gegen Polen kommt auch das Verfahren gegen Ungarn nur sehr schleppend voran.<sup>57</sup> Bisher wurde die ungarische Regierung 2019 zweimal angehört, abgeschlossen ist das Verfahren nicht.<sup>58</sup> Trotz des laufenden Verfahrens hat sich die Lage in Ungarn – ähnlich zu Polen – nicht verbessert, sondern sich gegenteilig verschlechtert: die ungarische Regierung hat die Kontrolle über Medien und Justiz noch ausgeweitet, um missliebige Stimmen und Organisationen zu unterdrücken.<sup>59</sup>

## IV. Rechtsstaatsmechanismus als Lösungsansatz?

Um die Achtung der Rechtsstaatlichkeit effektiver durchzusetzen wurde die Forderung nach effektiven, finanziellen Sanktionen bei Verstößen, z.B. durch eine Konditionalitätsregelung laut.<sup>60</sup> Dabei soll die Gewährung von EU-Mitteln mit der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit verknüpft werden. Bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit soll der Zugang zu den EU-Mitteln reduziert oder ausgesetzt werden.<sup>61</sup> Aktuell wird dieser sogenannte Rechtsstaatsme-

<sup>55</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>56</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020; <https://www.europarl.europa.eu/news/de/agenda/briefing/2020-01-13/4/rechtsstaatlichkeit-in-ungarn-und-polen-fortschritt-der-artikel-7-verfahren> aufgerufen am 13.11.2020.

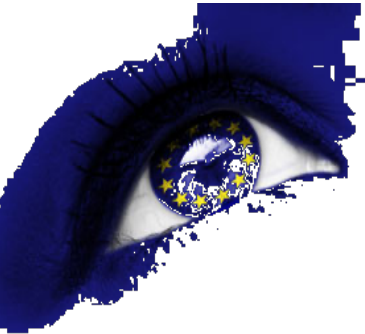
<sup>57</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>58</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/agenda/briefing/2020-01-13/4/rechtsstaatlichkeit-in-ungarn-und-polen-fortschritt-der-artikel-7-verfahren> aufgerufen am 13.11.2020

<sup>59</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>60</sup> *Strauß*, Meinung: Worte allein helfen der Rechtsstaatlichkeit der EU nicht, veröffentlicht am 30.09.2020 unter <https://www.dw.com/de/meinung-worte-allein-helfen-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu-nicht/a-55106980>, aufgerufen am 20.10.2020.

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule\\_of\\_law\\_factsheet\\_toolbox\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_toolbox_de.pdf), aufgerufen am 20.10.2020; EU-Sanktionen bei Verstößen – Rechtsstaat: Ungarn und Polen überstimmt, veröffentlicht am 30.09.2020 unter



chanismus insbesondere in Verbindung mit dem neuen EU-Haushalt einschließlich dem Corona-Hilfsprogramm diskutiert.<sup>62</sup>

## A. Vorschlag der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission legte bereits 2018 einen konkreten Verordnungsentwurf vor: Demnach sollte die Europäische Kommission gravierende systemische Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip eines Mitgliedstaats feststellen können und daraufhin als fühlbare Sanktion Mittel kürzen oder einfrieren können.<sup>63</sup> Die Mitgliedsstaaten dagegen sollten nur die Möglichkeit erhalten, solch eine Sanktion durch eine 2/3 Mehrheit abwehren zu können.<sup>64</sup>

## B. Vorschlag der derzeitigen deutschen Ratspräsidentschaft

Ein abgeänderter Vorschlag für die Ausgestaltung des Rechtsstaatsmechanismus hat Ende September 2020 die derzeitige deutsche EU-Ratspräsidentschaft unterbreitet.<sup>65</sup> Die Europäische Kommission soll demnach die Sanktion nicht im Alleingang anordnen dürfen (mit dem bloßen Abwehrrecht durch eine 2/3 Mehrheit der Mitgliedsstaaten), sondern eine qualifizierte Mehrheit im Rat der Europäischen Union sei notwendig um die Kürzungen der Gelder auszulösen.<sup>66</sup> Weiter soll die Kürzung von EU-Finanzhilfen nur möglich sein, wenn die Rechtsstaatlichkeitsverstöße in hinreichend direkter Weise Einfluss auf die Haushaltsführung

---

<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/eu-rechtsstaat-ungarn-polen-ueberstimmt-100.html>, aufgerufen am 19.10.2020;

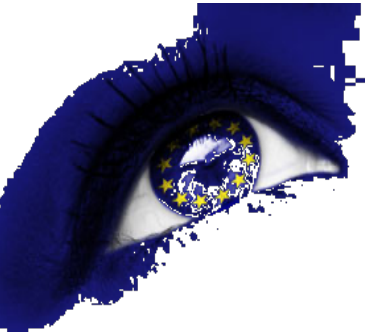
<sup>62</sup> *Balle/Lohmüller*, Interview mit Manfred Weber über den EU-Haushalt und die Corona-Hilfen, veröffentlicht am 12.10.2020 unter <https://www.abendzeitung-muenchen.de/politik/manfred-weber-ueber-den-eu-haushalt-und-die-corona-hilfen-art-675709>, aufgerufen am 22.10.2020; *Becker/Müller*, Streit um Corona-Hilfen Verhärtete Fronten, veröffentlicht am 14.10.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-um-eu-corona-hilfen-verhaertete-fronten-a-5d0b356b-2b57-4d7b-b345-a2269009119a>, aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>63</sup> *Barley*, Wert(e)loses europäisches Geld, veröffentlicht am 16.07.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 21.10.2020; *Müller*, Deutscher Vorschlag für EU-Rechtsstaatsmechanismus Im Wechspülgang gegen Orbán, veröffentlicht am 28.09.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-so-soll-der-rechtsstaatsmechanismus-funktionieren-a-88e78714-02e8-462b-a19a-b5d74051931d>, aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>64</sup> *Barley*, Wert(e)loses europäisches Geld, veröffentlicht am 16.07.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>65</sup> *Müller*, Deutscher Vorschlag für EU-Rechtsstaatsmechanismus Im Wechspülgang gegen Orbán, veröffentlicht am 28.09.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-so-soll-der-rechtsstaatsmechanismus-funktionieren-a-88e78714-02e8-462b-a19a-b5d74051931d>, aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>66</sup> *Müller*, Deutscher Vorschlag für EU-Rechtsstaatsmechanismus Im Wechspülgang gegen Orbán, veröffentlicht am 28.09.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-so-soll-der-rechtsstaatsmechanismus-funktionieren-a-88e78714-02e8-462b-a19a-b5d74051931d>, aufgerufen am 21.10.2020.



und die finanziellen Interessen der Union haben.<sup>67</sup> Zuletzt sollte ein Mitgliedsstaat, der gegen die Kürzung ist, den Europäischen Rat anrufen können; bis sich die Staats- und Regierungschefs daraufhin einstimmig geeinigt haben, sollte keine Entscheidung über die Sanktion fallen.<sup>68</sup> Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten hat den Vorschlag der deutschen EU-Ratspräsidentschaft unterstützt. Damit begannen die Verhandlungen über dieses neue Verfahren zur Sanktionierung von Rechtsstaatlichkeitsverstößen zwischen dem Europaparlament und der Vertretung der Regierung.<sup>69</sup> Sieben Mitgliedsstaaten, allen voran die Niederlande, finden diesen deutschen Vorschlag zu schwach und lehnen ihn deshalb ab.<sup>70</sup> Auch das Europaparlament stand dem Vorschlag sehr kritisch gegenüber, da es einen verbindlicheren, effektiveren Rechtsstaatsmechanismus will.<sup>71</sup>

## C. Kompromisslösung mit dem Europaparlament

Anfang November 2020 einigten sich die Vertreter der EU-Länder und des Europaparlaments auf ein Verfahren zur Kürzung von EU-Mitteln bei bestimmten Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit, das im Wesentlichen auf dem Vorschlag der deutschen Ratspräsidentschaft beruht.<sup>72</sup> Das Bestrafungsinstrument soll aber etwas schärfer ausgestaltet werden; es soll schon gehandelt werden können, wenn wegen Verstößen ein Missbrauch von EU-Mitteln droht.<sup>73</sup> Konkret soll eine finanzielle Sanktion z.B. möglich sein, wenn eine mangelnde Unab-

---

<sup>67</sup> Umstrittene Reform EU startet heikle Verhandlungen über Rechtsstaatsmechanismus, veröffentlicht am 12.10.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/europaeische-union-startet-heikle-verhandlungen-ueber-rechtsstaatsmechanismus-a-c25da4cb-bd0f-42dd-8297-73decd766cdc>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>68</sup> Müller, Deutscher Vorschlag für EU-Rechtsstaatsmechanismus Im Wechselpülgang gegen Orbán, veröffentlicht am 28.09.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-so-soll-der-rechtsstaatsmechanismus-funktionieren-a-88e78714-02e8-462b-a19a-b5d74051931d>, aufgerufen am 21.10.2020; Und der Verlierer ist... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020.

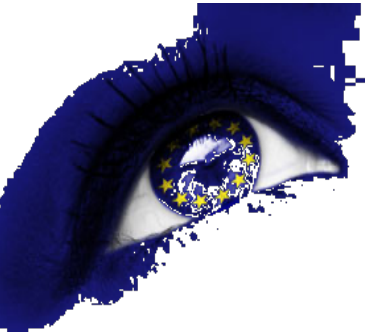
<sup>69</sup> Umstrittene Reform – EU startet heikle Verhandlungen über Rechtsstaatsmechanismus, veröffentlicht am 12.10.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/europaeische-union-startet-heikle-verhandlungen-ueber-rechtsstaatsmechanismus-a-c25da4cb-bd0f-42dd-8297-73decd766cdc>, aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>70</sup> Becker, Haushalt und Corona Packet EU-Parlament schlägt Berlins Kompromissangebot aus, veröffentlicht am 08.10.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-haushalt-europaparlament-schlaegt-deutschlands-kompromissangebot-aus-a-19699b43-c2a8-4e72-bef7-4db80f6af5e2>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>71</sup> Balle/Lohmüller, Interview mit Manfred Weber über den EU-Haushalt und die Corona-Hilfen, veröffentlicht am 12.10.2020 unter <https://www.abendzeitung-muenchen.de/politik/manfred-weber-ueber-den-eu-haushalt-und-die-corona-hilfen-art-675709>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>72</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzungsmittel/>, aufgerufen am 12.11.2020; Wegen Rechtsstaatsmechanismus – Orban droht laut Bericht mit Veto gegen EU-Haushalt, veröffentlicht am 09.11.2020 unter <https://www.faz.net/2.1652/orban-droht-offenbar-mit-veto-wegen-rechtsstaatsmechanismus-17043322.html>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>73</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzungsmittel/>



hängigkeit von Gerichten in einem Empfängerstaat den Missbrauch von EU-Mitteln ermöglicht oder fördert.<sup>74</sup> Das Parlament hatte zwar auch gefordert, dass der Vorschlag für eine Mittelkürzung durch die Europäische Kommission schon als angenommen gilt, wenn der Ministerrat den Vorschlag nicht innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit abweist oder verändert.<sup>75</sup> Letztlich wurde aber eine Einigung nach dem Vorschlag der deutschen Ratspräsidentschaft erzielt; Mittel können nur dann gekürzt werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten dies unterstützt.<sup>76</sup> Das macht die Zustimmung von mindestens 15 Mitgliedsstaaten notwendig, die zusammen mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen.<sup>77</sup> Nach der Kompromisslösung kann der betroffene Mitgliedsstaat entgegen dem Vorschlag der deutschen Ratspräsidentschaft aber nicht mehr die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten für eine einstimmige Entscheidung anrufen.<sup>78</sup>

## D. Blockade durch Ungarn und Polen

Allerdings drohten die Regierungen in Ungarn und Polen, da sie seit Jahren wegen rechtsstaatlicher Verfehlungen in der EU am Pranger stehen, mit einer Blockade von wichtigen einstimmigen EU-Entscheidungen, sollte dieser Rechtsstaatsmechanismus eingeführt werden.<sup>79</sup> Ganz konkret wollten beide Länder dem EU-Gemeinschaftshaushalt für die nächsten sieben Jahre nicht zustimmen.<sup>80</sup> Das ist besonders brisant, weil dann das dringend benöti-

---

mittel/, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>74</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzung-mittel/>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>75</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzung-mittel/>, aufgerufen am 12.11.2020.

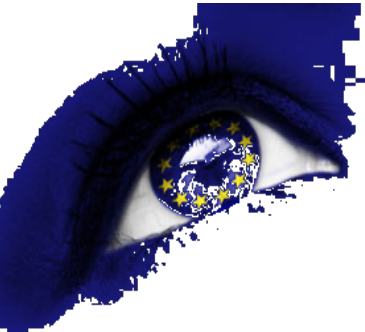
<sup>76</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzung-mittel/>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>77</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzung-mittel/>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>78</sup> Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:441:FULL&from=EN>, aufgerufen am 23.12.2020.

<sup>79</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzung-mittel/>, aufgerufen am 12.11.2020; Wegen Rechtsstaatsmechanismus – Orban droht laut Bericht mit Veto gegen EU-Haushalt, veröffentlicht am 09.11.2020 unter <https://www.faz.net/2.1652/orban-droht-offenbar-mit-veto-wegen-rechtsstaatsmechanismus-17043322.html>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>80</sup> *Balle/Lohmüller*, Interview mit Manfred Weber über den EU-Haushalt und die Corona-Hilfen, veröffentlicht



ge – und im Haushalt geplante – Corona-Konjunkturprogramm der EU nicht starten kann.<sup>81</sup> Der ungarische Regierungschef Viktor Orban hatte sich nach der Einigung über den Rechtsstaatsmechanismus in einem Brief an Ratspräsident Charles Michel, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, die amtierende deutsche EU-Ratspräsidentschaft sowie an die portugiesische Regierung, die im Januar die Ratspräsidentschaft übernimmt, gewendet und nochmals erklärt „auch wenn Ungarn sich der Zusammenarbeit verpflichtet fühlt, kann es im Lichte der Entwicklungen nicht die Einstimmigkeit liefern“, die für das beschlossene Haushaltspaket notwendig ist.<sup>82</sup> Auch Polens Regierungschef Mateusz Morawiecki kündigte direkt an, dass sein Land dem Rechtsstaatsmechanismus „nie“ zustimmen werde.<sup>83</sup>

## E. Zusatzvereinbarung nach dem EU-Gipfel im Dezember 2020

Um Polen und Ungarn zur Rücknahme ihres aus Protest gegen den Rechtsstaatsmechanismus eingelegten Veto gegen den nächsten EU-Haushalt einschließlich der Corona-Konjunkturlösungen zu bewegen, hat die derzeitige deutsche EU-Ratspräsidentschaft während des EU-Gipfels im Dezember 2020 eine Zusatzvereinbarung zu dem neuen Rechtsstaatsmechanismus mit den 27 Staats- und Regierungschefs ausgehandelt.<sup>84</sup> Gemäß dieser Zusatzvereinbarung dürfen Polen und Ungarn den Rechtsstaatsmechanismus zunächst durch den EuGH überprüfen lassen; erst wenn der EuGH die Rechtmäßigkeit durch Urteil bestätigt hat, soll die EU-Kommission den Rechtsstaatsmechanismus auch anwenden.<sup>85</sup> Sowohl der polnische Regierungschef Morawiecki als auch der ungarische Ministerpräsident Orbán haben bereits angekündigt, dass sie eine entsprechende Klage bei dem EuGH einreichen werden.<sup>86</sup> Weiter wird in der Zusatzvereinbarung noch einmal zugesichert, dass ein Verstoß gegen die

---

am 12.10.2020 unter <https://www.abendzeitung-muenchen.de/politik/manfred-weber-ueber-den-eu-haushalt-und-die-corona-hilfen-art-675709>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>81</sup> EU-Einigung – Rechtsstaatsverstöße könnten künftig teuer werden, veröffentlicht am 05.11.2020 unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/einigung-eu-finanzielle-ahndung-verstoesse-rechtsstaat-kuerzungsmittel/>, aufgerufen am 12.11.2020.

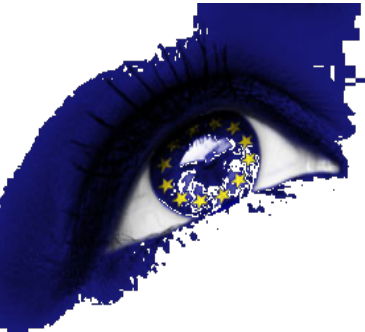
<sup>82</sup> Wegen Rechtsstaatsmechanismus – Orban droht laut Bericht mit Veto gegen EU-Haushalt, veröffentlicht am 09.11.2020 unter <https://www.faz.net/2.1652/orban-droht-offenbar-mit-veto-wegen-rechtsstaatsmechanismus-17043322.html>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>83</sup> Wegen Rechtsstaatsmechanismus – Orban droht laut Bericht mit Veto gegen EU-Haushalt, veröffentlicht am 09.11.2020 unter <https://www.faz.net/2.1652/orban-droht-offenbar-mit-veto-wegen-rechtsstaatsmechanismus-17043322.html>, aufgerufen am 12.11.2020.

<sup>84</sup> EU-Mitgliedsstaaten einigen sich auf Finanzpaket, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-haushalt-rechtsstaatsmechanismus-ungarn-polen-einigung-1.5143429>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>85</sup> Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>86</sup> Ungarn und Polen wollen gegen EU-Klausel klagen, veröffentlicht am 11.12.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/eu-gipfel-klage-ungarn-polen-rechtsstaat-mechanismus-eugh?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/eu-gipfel-klage-ungarn-polen-rechtsstaat-mechanismus-eugh?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 19.12.2020.



Rechtsstaatlichkeit allein nicht ausreicht, sondern dass der Verstoß auch negative Auswirkung auf die Verwendung von EU-Geld haben muss und bei Streitfragen darüber sollen sich die Staats- und Regierungschef damit auseinandersetzen.<sup>87</sup> Damit tritt die Verordnung mit dem Rechtsstaatsmechanismus nun zum 01.01.2021 in Kraft.<sup>88</sup>

## V. Bedenken gegen den Rechtsstaatsmechanismus

Es bestehen Zweifel gegenüber der Verknüpfung von EU-Mitteln mit der Achtung der Rechtsstaatlichkeit als Sanktion<sup>89</sup> - und zwar in jeder Ausgestaltung:

Der *Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission* sieht nicht vor, dass der Mittelentzug Ergebnis einer gerichtlichen Entscheidung oder eines formellen Vertragsverletzungsverfahrens ist. Auch wenn das Ziel „Achtung der Rechtsstaatlichkeit“ ehrenvoll ist, legitimiert nur ein rechtmäßiges Verfahren ein solches Ergebnis.<sup>90</sup> Es ist paradox, Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten mit einem Verfahren auf EU-Ebene durchzusetzen, dass selbst nicht dem Rechtsstaatsprinzip genügt. Die Europäische Kommission kann nicht gleichzeitig Ankläger, Richter und Vollstrecker sein; genau das würde sie sich aber anmaßen, wenn sie zum einen Mitgliedstaaten wegen eines Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit anzeigt, diesen Verstoß feststellt und anschließend dem betroffenen Mitgliedstaat auch die EU-Mittel wegen diesem Verstoß entzieht.<sup>91</sup>

Der *abgeänderte Vorschlag der deutschen Ratspräsidentschaft* sieht zwar eine Zustimmungsvoraussetzung vor, sodass zumindest in eine gewisse Kontrolle gegeben ist, aber der Effektivität eines so ausgestalteten Rechtsstaatsmechanismus stehen Bedenken gegenüber.

Zum einen ist die Voraussetzung für eine Kürzung, dass der Rechtsstaatlichkeitsverstoß hinreichend direkt Auswirkung auf die EU-Finzen hat, ist schwer nachweisbar.<sup>92</sup> Allein deshalb dürfte ein so ausgestalteter Rechtsstaatsmechanismus schon leerlaufen. Auch die Möglichkeit des betroffenen Mitgliedsstaats, erst den Europäischen Rat der Staats- und Regie-

<sup>87</sup> EU-Mitgliedsstaaten einigen sich auf Finanzpaket, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-haushalt-rechtsstaatsmechanismus-ungarn-polen-einigung-1.5143429>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>88</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:441:FULL&from=EN>, aufgerufen am 23.12.2020.

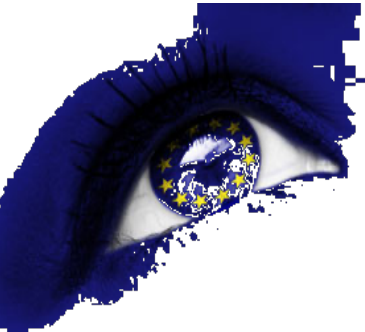
<sup>89</sup> Puttrich, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 194.

<sup>90</sup> Puttrich, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 194.

<sup>91</sup> Puttrich, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, ZRP 2020, 193, 194.

<sup>92</sup> Fras, Rechtsstaatlichkeit-Streit: Berlin kommt Polen und Ungarn entgegen, veröffentlicht am 28.09.2020 unter <https://www.rnd.de/politik/corona-hilfen-berlin-kommt-polen-und-ungarn-bei-streit-um-rechtsstaatlichkeit-entgegen-ANUGR4FSMBDCRMV64CIKMUYTBU.html>, aufgerufen am 22.10.2020.





rungschefs anzurufen, bevor über eine Kürzung entschieden wird, lässt ähnliche Probleme wie bei dem Sanktionsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2, 3 EUV befürchten.<sup>93</sup>

Der nach Verhandlung mit dem Europaparlament erzielte *Kompromissvorschlag* will zwar schon Mittelkürzungen erlauben, wenn wegen dem Rechtsstaatlichkeitsverstoß ein Missbrauch von EU-Mitteln droht, aber auch dieser Nachweis wird nicht leicht zu erbringen sein,<sup>94</sup> wie auch die für die Rechtsstaatlichkeit verantwortliche Vizepräsidentin der EU Kommission Vera Jourová zugibt.<sup>95</sup> Weiter dürfte das angedachte Verfahren den Rechtsstaatsmechanismus ähnlich ineffektiv gestalten wie das Sanktionsverfahren nach Artikel 7 Absatz 2, 3 EUV: Was nach einem Detail klingt (Zustimmung oder Abwehrrecht) ist in der Praxis entscheidend für die Wirksamkeit des Mechanismus.<sup>96</sup> Muss sich die Europäische Kommission erst um eine Zustimmung der Mehrheit bemühen, ist der Rechtsstaatsmechanismus ähnlich langwidrig und schwer durchsetzbar wie das Sanktionsverfahren.<sup>97</sup> Auch Europaministerin Puttrich sieht keine „schnelle Wirkung“, da bei der konkreten Umsetzung des Kompromissvorschlages noch viele Fragen offen sind.<sup>98</sup>

Da Polen und Ungarn gemäß der *Zusatzvereinbarung* der europäischen Staats- und Regierungschefs den Rechtsstaatsmechanismus nun auch erst einmal durch den EuGH überprüfen lassen dürfen, bevor dieser angewendet wird, ist eine schnelle Umsetzung nahezu ausgeschlossen.<sup>99</sup> Selbst im Eilrechtsschutz dauert solch ein Verfahren Monate, möglicherweise

---

<sup>93</sup> Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>94</sup> Vgl. z.B. Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

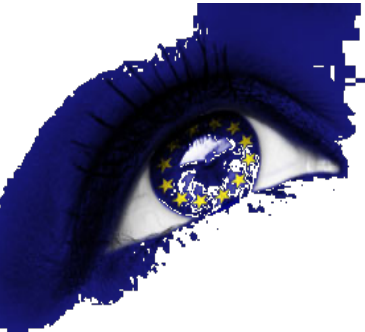
<sup>95</sup> *Gutschker*, Haben Polen und Ungarn nichts mehr zu befürchten?, veröffentlicht am 11.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-haben-polen-und-ungarn-nichts-mehr-zu-befuerchten-17097664.html>, aufgerufen am 20.12.2020.

<sup>96</sup> *Barley*, Wert(e)loses europäisches Geld, veröffentlicht am 16.07.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 21.10.2020.

<sup>97</sup> *Barley*, Wert(e)loses europäisches Geld, veröffentlicht am 16.07.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-07/eu-gipfel-demokratie-rechtsstaat-europaeische-union-gelder-foerdermittel?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 21.10.2020; Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>98</sup> Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>99</sup> Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020; Ungarn und Polen wollen gegen EU-Klausel klagen, veröffentlicht am 11.12.2020 unter <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/eu-gipfel>



gibt es eine Verzögerung bei der Anwendung um mehr als ein Jahr.<sup>100</sup> Zwar bezieht sich der Rechtsstaatsmechanismus, auch wenn er erst später angewendet wird, auf sämtliche Zahlungen ab dem 01.01.2021 aus dem neu beschlossenen Haushalt einschließlich Corona Konjunkturprogramm,<sup>101</sup> ob ein entlassener Richter wieder eingestellt wird, eine geschlossene Reaktion wieder eröffnet wird oder ein zerstörter Ruf wiederhergestellt werden kann, weil – gegebenenfalls erst Jahre später – sonst EU-Mittel entzogen werden, bleibt zu bezweifeln.<sup>102</sup>

Gegen alle Vorschläge in jeder Ausgestaltung spricht außerdem, dass über das Haushaltsrecht *eine im EU-Recht nicht vorhergesehene faktische Kompetenzerweiterung* geschaffen wird.<sup>103</sup> Mit dem Rechtsstaatsmechanismus werden über das Haushaltsrecht der Europäischen Union Sanktionen für Bereiche ermöglicht, für die die Europäische Union nicht zuständig ist.<sup>104</sup> Die Europäische Union hat beispielsweise weder die Kompetenz vorzugeben, wie Richter zu ernennen sind, noch wie das Wahlrecht in Mitgliedsstaaten ausgestaltet werden soll.<sup>105</sup>

Aber nicht nur wegen Verstoß gegen Rechtsstaatlichkeitsprinzipien, (In-)Effektivität und unzulässiger Kompetenzerweiterung bestehen Bedenken gegen den vorgeschlagenen Rechtsstaatsmechanismus, sondern auch wegen des politischen Eindrucks, den solche Kürzungen hinterlassen könnten. Der Bürgermeister von Budapest, Gergely Karácsony, warnt vor Sanktionen gegen sein Land (Ungarn) im Allgemeinen; damit würde bei den Bürgern der Eindruck erweckt, die Europäische Union wolle die ungarische Bevölkerung bestrafen.<sup>106</sup> Dies wieder-

---

klage-ungarn-polen-rechtsstaat-mechanismus-eugh?utm\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com, aufgerufen am 19.12.2020.

<sup>100</sup> Ungarn und Polen wollen gegen EU-Klausel klagen, veröffentlicht am 11.12.2020 unter [https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/eu-gipfel-klage-ungarn-polen-rechtsstaat-mechanismus-eugh?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com](https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-12/eu-gipfel-klage-ungarn-polen-rechtsstaat-mechanismus-eugh?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com), aufgerufen am 19.12.2020; *Gutschker*, Haben Polen und Ungarn nichts mehr zu befürchten?, veröffentlicht am 11.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-haben-polen-und-ungarn-nichts-mehr-zu-befuerchten-17097664.html>, aufgerufen am 20.12.2020.

<sup>101</sup> *Gutschker*, Haben Polen und Ungarn nichts mehr zu befürchten?, veröffentlicht am 11.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/eu-haben-polen-und-ungarn-nichts-mehr-zu-befuerchten-17097664.html>, aufgerufen am 20.12.2020.

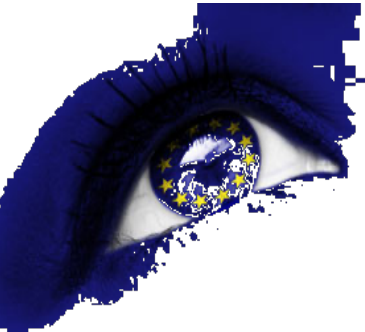
<sup>102</sup> Und der Verlierer ist ... der Rechtsstaat, veröffentlicht am 10.12.2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-haushalt-und-der-verlierer-ist-der-rechtsstaat-kommentar-a-3b4a6d00-0e42-4d3a-bd0c-db3184264274>, aufgerufen am 18.12.2020.

<sup>103</sup> Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>104</sup> Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>105</sup> Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>106</sup> Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter



rum spiele dem ungarischen Regierungschef Orbán und seiner Fidesz-Partei in die Hände, denn sie würden gegenüber den Bürgern propagandieren „die EU sei eine Feindin der gesamten Nation“, um so die eigene Macht zu stärken und das Vertrauen in die Europäische Union zu untergraben.<sup>107</sup> Da die Populisten in Ungarn und Polen bereits jetzt schon von einem „Diktat aus Brüssel“ sprechen<sup>108</sup> und jede Kritik instrumentalisieren<sup>109</sup> ist zu befürchten, dass sowohl die ungarische als auch die polnische Regierung den Rechtsstaatsmechanismus verwenden wird, um die Unzufriedenheit der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union zu schüren und so die eigene Macht zu erhalten.

Zuletzt stellt sich die Frage, ob und wie sichergestellt werden kann, dass Sanktionen durch den Rechtsstaatsmechanismus auch wirklich die Regierung treffen, die gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip verstößt. Vorgesehen ist bisher eine Web-Plattform über die Begünstigte ihre Beschwerde bei der EU-Kommission einreichen können, damit EU-Kommission die Begünstigten dann dabei unterstützen kann, die ihnen zustehenden Beträge zu erhalten.<sup>110</sup> Es ist aber bisher nicht entschieden, ob eine etwaige europäische Mittelkürzung durch den nationalen Haushalt ausgeglichen werden muss, noch ist klar ob dies rechtskonform durchsetzbar ist.<sup>111</sup> Es darf nicht dazukommen, dass Sanktionen vor allem die Begünstigten treffen; wenn regionalen Programmen oder pro-europäischen Initiativen das Geld wegen europäische Mittelkürzung ausgeht, nimmt sich die Europäische Union die Möglichkeit positiv in den betroffenen Ländern zu wirken.<sup>112</sup>

---

<https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020

<sup>107</sup> Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter

<https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020.

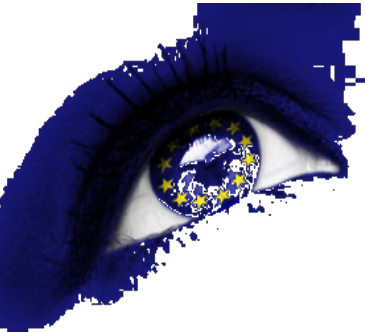
<sup>108</sup> Posener, Gebt den Osteuropäern das Geld! Über den Rechtsstaat streiten wir uns später, veröffentlicht am 15.10.2020 unter <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article217917524/EU-Haushalt-Erst-zahlen-dann-Streit-ueber-den-Rechtsstaat.html>, aufgerufen am 13.10.2020.

<sup>109</sup> Polnische Rechtsstaats-Debatte: Deutschland wird zum Feindbild, veröffentlicht am 08.10.2020 unter <https://www.dw.com/de/polnische-rechtsstaats-debatte-deutschland-wird-zum-feindbild/a-55203079>, aufgerufen am 13.10.2020; Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>110</sup> Rechtsstaatsmechanismus: Schutz von EU-Haushalt und Werten der EU, veröffentlicht am 6.10.2020 unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rechtsstaatsmechanismus-schutz-von-eu-haushalt-und-werten-der-eu>, aufgerufen am 20.12.2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:441:FULL&from=EN> aufgerufen am 23.12.2020.

<sup>111</sup> Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>112</sup> Polnische Rechtsstaats-Debatte: Deutschland wird zum Feindbild, veröffentlicht am 08.10.2020 unter <https://www.dw.com/de/polnische-rechtsstaats-debatte-deutschland-wird-zum-feindbild/a-55203079>, aufgerufen am 13.10.2020; Mögliche Einigung zum Rechtsstaatsmechanismus Europaministerin Puttrich



## VI. Alternativvorschläge zur effektiven Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit

Einigkeit besteht darüber, dass die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union gestärkt werden muss und es Mittel geben muss, um die Rechtsstaatlichkeit auch effektiv durchzusetzen. Grundsätzlich ist der Ansatz, einer korruptionsanfälligen Regierung, die den Rechtsstaat missachtet, Gelder zu entziehen, um sie dadurch zum rechtsstaatlichen Handeln zu zwingen auch begrüßenswert. Ob der Rechtsstaatsmechanismus, wie er nun ausgestaltet ist, dazu fähig ist, wird sich zeigen. Wichtig dabei ist aber in jedem Fall, dass die Sanktion tatsächlich auch die verantwortliche Regierung trifft! Im Folgenden werden abschließend einige Ideen vorgestellt, die dies möglicherweise sicherstellen könnten.

### A. Bei Sanktion neuer Verteilungsmechanismus direkt an die Kommunen

Oberbürgermeister von Budapest, Gergely Karácsony, schlägt vor, bei Verstoß und resultierender Kürzung die EU-Mittel an der Regierung vorbei umzuleiten und diese direkt an die Kommunen auszuzahlen.<sup>113</sup> Seiner Meinung nach gäbe es in Ungarn genügend bereits bestehende Programme, bei denen die Europäische Union die ungarischen Kommunen dann einfach direkt unterstützen könnte.<sup>114</sup> Er erhofft sich davon, dass die Bürger weiterhin von den europäischen Geldern profitieren, aber die ungarische Regierung ihren antidemokratischen, antieuropäischen Kurs eben nicht mehr finanzieren könnte.<sup>115</sup> Problematisch bei diesem Verteilungsvorschlag ist, dass dies wohl einen Eingriff in die staatliche Behördenautonomie bedeuten würde.

### B. Konsequente Verfolgung von Artikel 7 EUV Verfahren

Die eingeleiteten Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV zu Feststellung einer eindeutigen Gefahr für eine schwerwiegende Verletzung gegen Polen bzw. Ungarn wurden bisher nur sehr langsam betrieben; die Möglichkeit ein Sanktionsverfahren nach Arti-

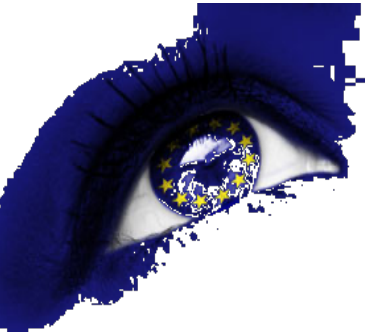
---

begrüßt den möglichen Kompromiss veröffentlicht am 04.11.2020 unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/moegliche-einigung-zum-rechtsstaatsmechanismus-0>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>113</sup> Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>114</sup> Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020.

<sup>115</sup> Starke Städte im Orbán-Land, veröffentlicht am 1.10.2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-starke-staedte-im-orban-land-1.5051995>, aufgerufen am 22.10.2020.



kel 7 Absatz 2, 3 EUV einzuleiten wurde bisher noch gar nicht genutzt. Es wäre wünschenswert, wenn der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs diese Möglichkeiten voll ausschöpfen würde. Denn dies sind die in den Verträgen bereits vorhergesehenen Maßnahmen, die bei konsequenter Verfolgung auch zu spürbaren Folgen für die einzelnen Regierungen führen könnten. Wenn aber zwischen Anhörung (im Falle Ungarns in 2019, im Falle Polens 2018<sup>116</sup>) und Entscheidung Jahre vergehen, wird die Wirkung von diesen Verfahren leider verfehlt. Eigentlich hätte es im Dezember 2020 die nächste Anhörung zur Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Rat geben sollen; diese wurde aber durch deutsche EU-Ratspräsidentschaft abgesagt.<sup>117</sup> Zwar ist grundsätzlich ein Rechtsstaatsmechanismus, der den Entzug von EU-Mitteln als Sanktion bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit vorsieht, begrüßenswert – dennoch sollten die vorhandenen Mittel nicht unterschätzt werden. Von Vorteil wäre, dass die Rechtmäßigkeit dieser Verfahren nicht erst durch den EuGH festgestellt werden muss, sondern wohl auch von Polen und Ungarn akzeptiert wäre und dass mögliche Sanktionen, z.B. Verlust von Stimmrechten, tatsächlich die entsprechende Regierung treffen würde und nicht den Endempfänger der EU-Mittel.

## C. Teilprinzipien der Rechtsstaatlichkeit als spezielle Förderanforderung

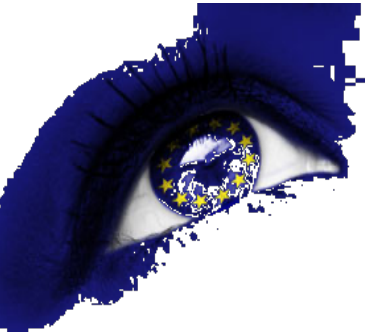
Der nun beschlossene Rechtsstaatsmechanismus ist unter Anderem wohl als politisches Drohmittel gedacht, dass insbesondere davon abschrecken soll gegen die Rechtsstaatsprinzipien zu verstoßen, weil sonst als Sanktion Gelder entzogen werden.<sup>118</sup> Die Mittelkürzung könnte aber nicht als Sanktion vorgenommen werden, sondern als eine konkrete Reaktion auf die Nichteinhaltung einer speziellen Förderanforderung. Nach dem Vorbild der Eignungskriterien in Artikel 58 Absatz 1 der Richtlinie 2014/24EU (Vergaberecht) können z.B. einzelne Teilprinzipien der Rechtsstaatlichkeit als spezielle Förderanforderung ausgestaltet werden, um sicherzustellen, dass der jeweilige Mitgliedsstaat die notwendigen Voraussetzungen mitbringt, um den jeweiligen Förderzweck zu erreichen. Sich dabei nur auf den Oberbegriff Rechtsstaatlichkeit zu beziehen ist unpräzise; vielmehr muss das jeweilige Teilprinzip<sup>119</sup> mit dem Förderzweck in Verbindung stehen und mit diesem in einem angemessenen Verhältnis stehen. Damit könnte in einem verhältnismäßigen Erkenntnisverfahren dann festgestellt

<sup>116</sup> EU muss Artikel-7-Verfahren zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit vorantreiben, veröffentlicht am 11.09.2020 unter <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/ungarn-eu-muss-artikel-7-verfahren-zur-wiederherstellung-der>, aufgerufen am 13.11.2020.

<sup>117</sup> *Gutschker/Kafsack*, Deutschland erzielt Kompromiss mit Ungarn und Polen, veröffentlicht am 09.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-hilfe-der-eu-findet-kompromiss-mit-ungarn-und-polen-17093561.html>, aufgerufen am 23.12.2020.

<sup>118</sup> *Gutschker*, Geld ist der größte Hebel, veröffentlicht am 09.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/politik/ungarn-und-polen-lenken-ein-geld-ist-groesster-eu-hebel-17094273.html>, aufgerufen am 23.12.2020.

<sup>119</sup> Vgl. die Darstellung der Teilprinzipien auf S. 4.



# Blickpunkt Brüssel



werden, ob die Anforderung erfüllt ist oder nicht. Wenn die Anforderungen nicht ausreichend erfüllt sind, wird das EU-Fördergeld entweder nicht ausgezahlt bzw. kann zurückgefordert werden.