Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

ÖGfE Policy Brief 10 2022

Von Werner Schroeder
Wien, 15. Juni 2022
ISSN 2305-2635

Die Europäische Union – eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft

Handlungsempfehlungen

1. Die Rechtsstaatlichkeit hat für die Europäische Union fundamentale Bedeutung. Die Politik muss zur Kenntnis nehmen, dass der Abbau der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten die Identität und Legitimität der Union bedroht.

2. Nur wenn die Europäische Union sich gegenüber internen Bedrohungen ihrer Rechtsstaatlichkeit als resilient erweist, kann sie auch nach außen glaubwürdig und effektiv für Frieden und Freiheit eintreten.

3. Die Europäische Union hat als eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft die Fähigkeit, die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen. Sie muss daher in systematischer Weise Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten verwirklichen, fördern und erhalten.

4. Die Europäische Union sollte klare Regeln formulieren, nach denen Rechtsakten und Dokumenten von Mitgliedstaaten, die systematisch und schwerwiegend die Rechtsstaatlichkeit verletzen, die rechtliche Anerkennung zu versagen ist.

Zusammenfassung

Seit einigen Jahren befindet sich die Europäische Union in einer Rechtsstaatskrise, weil einige ihrer Mitgliedstaaten in schwerer und systematischer Weise das Rechtsstaatsprinzip, die europäische „Rule of Law", missachten. Sie gefährden damit einen der Werte der Union, der fundamentale Bedeutung für ihre Identität hat. Der Europäische Gerichtshof hat nun die Union nicht nur als Wertegemeinschaft, sondern auch als Rechtsgemeinschaft charakterisiert, die in der Lage ist, ihre Werte gegenüber den Mitgliedstaaten mit rechtlichen Instrumenten zu verteidigen. Ihr Arsenal umfasst nicht nur das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV, Vertragsverletzungsverfahren und finanzielle Sanktionen. Die Union kann und sollte auch eine aktive und umfassende Rechtsstaatspolitik betreiben, um mit legislativen Mitteln die Einhaltung, Durchsetzung und Stärkung des Rechtsstaatsprinzips in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

Die Europäische Union – eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft

Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit in der EU

Die Europäische Union (EU/Union) wird gegenwärtig nicht nur durch ein aggressives Regime in seiner unmittelbaren Nachbarschaft herausgefordert. Sie muss auch auf die interne Bedrohung reagieren, dass sich einige Mitgliedstaaten zu illiberalen Systemen entwickeln oder bereits entwickelt haben. Seit Jahren missachten diese Mitgliedstaaten massiv die Grundwerte der Union, deren Einhaltung sie bei ihrem Beitritt noch versprochen haben. Vor allem in Polen und Ungarn wird der Rechtsstaat systematisch demontiert. Bedroht sind dort die Unabhängigkeit der Justiz, die Freiheit von Wissenschaft und Kunst sowie der Medien, wie auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Zu beobachten sind zudem Korruption und Schikanen gegenüber der Zivilgesellschaft. Meist werden diese Maßnahmen durch staatliche Gesetze legalisiert. Verfassungsgerichte, die eingreifen könnten, wurden in diesen Staaten entmachtet oder politisch unterwandert.[1]

> ***Vor allem in Polen und Ungarn wird der Rechtsstaat systematisch demontiert.***

Vor etwa 10 Jahren hat die Union begonnen, auf diese Entwicklung zu reagieren, zunächst durch Klagen gegen Ungarn und Polen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen Verletzungen der europäischen Verträge.[2] Später hat sie auch einen rechtsstaatlichen Dialog mit den Mitgliedstaaten geführt,[3] der die Situation jedoch nicht verbessert hat. Vor kurzem hat sie schließlich die vielbeachtete Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2020/2092 über eine sogenannte „Konditionalitätsregelung" zum Schutz ihres Haushalts beschlossen.[4] Nach dieser Verordnung kann die Union die Vergabe von Haushaltsmitteln an Mitgliedstaaten davon abhängig machen, dass diese nicht gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen und dabei die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen beeinträchtigen – dazu später mehr.

Vor einiger Zeit ist diese Rechtsstaatskrise in das Bewusstsein der allgemeinen Öffentlichkeit gerückt. Seitdem wird heftig über dieses Thema diskutiert, teilweise sogar ein Ausschluss der illiberalen Staaten gefordert. Mit dem russischen Angriff auf

---

1 Pech/Scheppele, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, 19 Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2017) 3.

2 Seit EuGH 06.11.2012 Rs C-286/12 (Europäische Kommission/Ungarn) ECLI:EU:C:2012:687; vgl. Scheppele/Kochenov/Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, 39 Yearbook of European Law (2020) 3 ff.

3 Europäische Kommission, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips (Mitteilung) COM(2014) 158 final 4.

4 Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl 2020 L 433 I/1.

**Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)**
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

die Ukraine ist diese Debatte allerdings verstummt. Die neue Situation bietet den betroffenen Staaten, vor allem Polen, sogar die Chance, sich innerhalb der Union neu zu positionieren. Manche meinen deshalb, es gäbe im Moment wichtigere Dinge, um die sich die Union kümmern sollte, vor allem um ihre äußere Sicherheit oder die Energieversorgung. Das wäre ein fataler Irrtum, denn die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Union und ihre Fähigkeit als internationaler Akteur zu bestehen, hängen zusammen. Darauf werde ich noch zurückkommen.

Der Ukrainekrieg bietet den betroffenen Staaten, vor allem Polen, die Chance, sich innerhalb der Union neu zu positionieren.

Nachfolgend werde ich zunächst skizzieren, (1) wie sich die Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law") im EU-Recht entwickelt hat, (2) was darunter zu verstehen ist, (3) welche Bedeutung sie für die Union hat, um schließlich zu zeigen, (4) wie die Union den Wert der Rechtsstaatlichkeit als wehrhafte Rechtsgemeinschaft verteidigt.

Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit im EU-Recht

Zunächst: in den Römischen Gründungsverträgen ist der Begriff der Rechtsstaatlichkeit nicht zu finden. Seine europäische Karriere beginnt erst 1962, als Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission, die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als „Rechtsgemeinschaft" bezeichnete. Der Begriff sollte symbolisieren, dass das Recht das „einigende Band" zwischen den Staaten darstellt. An die Stelle von Macht und Zwang – oder, wie Hallstein es nannte, von „Blut und Eisen" – tritt in Europa die „Herrschaft des Rechts".[5] Weil die Europäische Gemeinschaft (EG) keine eigenen Zwangsmittel besitzt, ist sie darauf angewiesen, dass ihr Recht von allen Mitgliedstaaten respektiert wird.[6]

Diese Aussage, nämlich dass der Respekt vor dem Recht und letztlich vor der Gerechtigkeit eine Gründungsidee der Gemeinschaft ist, fand in den folgenden Jahren wenig Beachtung. Erst 25 Jahre später wurde diese Idee in der Judikatur des EuGH wiederbelebt. 1986 stellte dieser fest, dass die EG zwar kein europäischer Staat ist, aber dennoch über bestimmte Merkmale verfügt, die für einen Rechtsstaat typisch sind, insbesondere über ein umfassendes System effektiven Rechtsschutzes, und deshalb eine „Rechtsgemeinschaft" ist.[7] Spätestens seitdem ist klar: die EG, und das gilt auch für ihre Nachfolgerin die Union, ist keine internationale Organisation wie andere.

Welche Anforderungen stellt die Union aber an die Rechtsstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten? Diese Frage wurde ebenfalls lange Zeit nicht thematisiert. Man hielt es schlicht für selbstverständlich, dass diese Rechtsstaaten sind – was für die Gründungsstaaten ja auch zutraf. 1993 kam es jedoch, mit Blick auf die mögliche Osterweiterung der Union, zu einem Paradigmenwechsel. Seitdem dürfen nur Staaten der

5 Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat (Düsseldorf, Wien: Econ, 1969) 33.

6 Vgl. Schroeder, The European Union and the Rule of Law – State of Affairs and Ways of Strengthening, in Schroeder (ed.), Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (Oxford, Portland: Hart Publishing, 2016), 3, 5.

7 EuGH 23.04.1986 Rs 294/83 (Les Verts/Europäisches Parlament) ECLI:EU:C:1986:166 Rn 23.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

Union beitreten, die die sogenannten „Kopenhagener Kriterien" einhalten und die „Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung" bieten.[8]

1993 kam es jedoch, mit Blick auf die mögliche Osterweiterung der Union, zu einem Paradigmenwechsel.

Diese Kriterien wurden später in den Unionsverträgen verschriftlicht. In seiner aktuellen Fassung stellt Art. 2 EUV (Vertrag über die Europäische Union) seit 2009 klar, dass die Achtung von Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, zu den Werten der Union gehören. Diese Vorschrift enthält keine Verfassungsprosa, sondern rechtliche Gebote, die für die Union und ihre Mitgliedstaaten verbindlich sind.[9]

Definition von Rechtsstaatlichkeit im EU-Recht

Was heißt es aber, wenn ein Mitgliedstaat die „Rechtsstaatlichkeit" in der Union respektieren soll, was ist unter Rechtsstaatlichkeit im EU-Recht zu verstehen?

Zunächst stellt es kein rechtliches Problem dar, dass die Unionsverträge keine Definition des Rechtsstaats enthalten. Auch die Verfassungen der Mitgliedstaaten nehmen zwar meistens auf den Begriff der Rechtsstaatlichkeit Bezug, definieren diesen jedoch genau so wenig, wie das der EUV tut. So ist es übrigens auch beim österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) oder beim deutschen Grundgesetz.

Der Grundgedanke der Rechtsstaatlichkeit, der „Rule of Law" wie es im englischsprachigen Raum heißt, ist die rechtliche Beschränkung von Macht. Sie soll im Interesse der Bürgerinnen und Bürger Willkür bei der Ausübung öffentlicher Gewalt verhindern.[10]

Heute gibt es einen europäischen Konsens, dass Rechtsstaatlichkeit nicht nur formale, sondern auch inhaltliche Anforderungen an Rechtsnormen stellt.

Wie aber ist diese sehr weit gefasste Definition zu konkretisieren? Lange Zeit wurde in vielen Staaten ein formales Verständnis von Rechtsstaatlichkeit favorisiert, zu dem vor allem eine Verpflichtung der öffentlichen Gewalt gehört, die Gesetze einzuhalten oder bestimmte Verfahrensregeln zu beachten. Wir wissen aus der deutschen Geschichte nur zu gut, dass wir uns damit nicht begnügen können. Heute gibt es deshalb einen europäischen Konsens, dass Rechtsstaatlichkeit nicht nur formale, sondern auch inhaltliche Anforderungen an Rechtsnormen stellt.[11] Diesen breiten Ansatz verfolgt auch die Union in Artikel 2 der „Konditionalität[s]"-Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2020/2092 (welche die Vergabe von Haushaltsmitteln an die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit knüpft):

---

8 Kochenov, Behind the Copenhagen Façade: The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law, 8 European Integration Online Papers (2004) 1.

9 EuGH 20.04.2021 Rs C-896/19 (Repubblika/Il Prim Ministru) ECLI:EU:C:2021:311 Rn 63.

10 Loughlin, Foundations of Public Law (Oxford: Oxford University Press, 2010) 336.

11 Schroeder, The Rule of Law As a Value in the Sense of Article 2 TEU: What Does It Mean and Imply?, in von Bogdandy ea (eds), Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions (Berlin: Springer, 2021) 105 (117 f).

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

„‚Rechtsstaatlichkeit' bezeichnet den in Artikel 2 EUV verankerten Wert der Union. Dieser umfasst die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes […] durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz."

Über einzelne Elemente dieser Definition von Rechtsstaatlichkeit lässt sich diskutieren. Man kann aber nicht sagen – wie Polen und Ungarn es tun –, dass das Konzept europäischer Rechtsstaatlichkeit zu vage und daher rechtlich irrelevant ist. Auch wenn ihre Ränder unscharf sein mögen, so handelt es sich bei der Rechtsstaatlichkeit um einen im Kern klar definierten und objektiv überprüfbaren Wert, über dessen grundlegende Bestandteile in Europa Konsens herrscht.[12] Dieser Kern ist der Mindeststandard einer europäischen Rechtsstaatlichkeit, hinter den die Mitgliedstaaten nicht zurückfallen dürfen.[13]

Auch wenn ihre Ränder unscharf sein mögen, so handelt es sich bei der Rechtsstaatlichkeit um einen im Kern klar definierten und objektiv überprüfbaren Wert, über dessen grundlegende Bestandteile in Europa Konsens herrscht.

Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Identität der EU

In diesem Zusammenhang ist es wichtig festzustellen, dass die Rechtsstaatlichkeit seit dem Vertrag von Lissabon als „Wert" der Union und ihrer Mitgliedstaaten bezeichnet wird. Vorher war in den Verträgen von einem „Grundsatz" die Rede. Art. 2 EUV wurde keineswegs zufällig geändert. Die Festlegung eines Wertekanons im EUV belegt, wie sich der europäische Integrationsprozess vertieft hat. Die Union hat sich von einer Marktorganisation – die manche Mitgliedstaaten vielleicht als einen bloßen Geldautomaten betrachtet haben – zu einer Wertegemeinschaft entwickelt.

Das Wort „Wert" deutet darauf hin, dass die in Art. 2 EUV genannten Merkmale, u. a. das der Rechtsstaatlichkeit, fundamentale Bedeutung für das Selbstverständnis der Union haben. Das hat der EuGH jüngst in seinen Urteilen, mit denen er die Klagen Ungarns und Polens gegen die genannte Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit abgewiesen hat, unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Er bezeichnet darin die Rechtsstaatlichkeit als identitätsbildend für die Union. Sie verleihe der Union und ihrer Rechtsordnung „schlechthin ihr Gepräge".[14]

Die Union hat sich von einer Marktorganisation zu einer Wertegemeinschaft entwickelt.

Werte sind eigentlich Normen, die in Entscheidungssituationen Orientierung bieten sollen. Sie formulieren Gesichtspunkte, aufgrund derer ein Sachverhalt gegen-

12 Europäische Kommission, Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union: Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte (Mitteilung) COM(2019) 163 final 1.

13 EuGH Rs C-896/19 (Repubblika/Il Prim Ministru) Rn 63.

14 EuGH 16.02.2022 Rs C-156/21 (Ungarn/Europäisches Parlament und Rat der EU) ECLI:EU:C:2022:97 Rn 127 f.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

über einem anderen Sachverhalt für vorzugswürdig erklärt wird.[15] Die Idee, dass eine Verfassung derartige „Werte" enthalten kann, die auch rechtlich ein Gemeinwesen prägen, ist keineswegs neu. Sie dürfte denjenigen vertraut sein, die im deutschen Verfassungsrecht geschult sind. Eine Wertordnungstheorie bildet seit 1958 die Basis der Grundrechtejudikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Demnach ist auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) „keine neutrale Ordnung", sondern eine „Wertordnung", deren „Grundentscheidungen" für alle Bereiche des Rechts maßgeblich sind.[16]

Werte sind Normen, die in Entscheidungssituationen Orientierung bieten sollen.

Es lohnt sich, darüber nachzudenken, welche Funktion die Wertordnungsidee[17] für das deutsche Verfassungsrecht hatte. Sie half dem BVerfG in den 50er Jahren dabei, die Legitimität des staatlichen Gemeinwesens in der Verfassung selbst zu verorten, anstatt sie im politischen Prozess zu suchen. Die Berufung des Verfassungsgerichts auf die integrative Kraft der dem GG zugrunde liegenden Werte erklärt sich aus der deutschen Nachkriegssituation. Denn damals stand für Deutschland das klassische staatliche Legitimationsnarrativ, das sich aus Elementen der nationalen Identität und der Volkssouveränität speist, schlichtweg nicht zur Verfügung.

Die Wertordnungsidee eignet sich deshalb auch für andere öffentliche Gemeinwesen, die ebenfalls nicht über diese klassischen Legitimationsgrundlagen verfügen, wie es bei der Europäischen Union der Fall ist – die bekanntlich weder Nationalstaat noch Volksdemokratie ist.[18]

Gegenseitiges Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten in die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit

Soviel zur Verfassungstheorie - welche praktischen Folgen hat aber die Idee, dass die Werte das „maßstabsbildende Fundament" der Union sind?[19] Der EuGH hat das deutlich gesagt:

Die gesamte Rechtsordnung der Union beruht auf der grundlegenden Prämisse, „dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten die gemeinsamen Werte teilt […] und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen. […] Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten […] in die Beachtung des Unionsrechts, mit dem [die Werte] umgesetzt werden".[20]

---

15 Luhmann, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie (Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1987) 433.

16 BVerfGE 7, 198, 205 f – Lüth.

17 Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (Berlin: Duncker & Humblot reprints, 1928) 127 f.

18 Di Fabio, Grundrechte als Werteordnung, 59 Juristenzeitung (2004) 1; Williams, Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law, 29 Oxford Journal of Legal Studies (2009) 549.

19 Lenaerts, Die Werte der Europäischen Union in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union: eine Annäherung, 44 Europäische Grundrechte-Zeitschrift (2017) 639 (640).

20 EuGH Rs C-156/21 (Ungarn/EP und Rat) Rn 125.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

Das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten darin, dass alle diese gemeinsamen Werte beachten, hält das gesamte Unionssystem zusammen. Deshalb ist es nicht möglich, dass einige Staaten lediglich am Binnenmarkt der Union teilnehmen wollen, aber den Wert der Rechtsstaatlichkeit nicht teilen. Denn ohne gegenseitiges Vertrauen in die Einhaltung dieses Werts gibt es auch keine Grundlage dafür, dass die Mitgliedstaaten Rechtsakte, Urteile oder Verwaltungsakte anderer Mitgliedstaaten anerkennen.

Der Abbau der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn bedroht letztlich das Herzstück der Europäischen Integration, den Binnenmarkt.

Die gegenseitige Anerkennung rechtlicher Standards der Mitgliedstaaten ist jedoch die Basis für den europäischen Binnenmarkt, ob es nun um Berufsqualifikationen oder Ausbildungsnachweise nach der Richtlinie 2005/36 oder Führerscheine nach der Richtlinie 2006/126 oder Zivilgerichtsurteile nach der Verordnung (EU) 1215/2012 geht. Der Abbau der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn bedroht deshalb letztlich das Herzstück der Europäischen Integration.[21]

Die Union verteidigt ihre Werte

Die Union muss deshalb etwas unternehmen, um die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu stärken.[22] Der Gerichtshof ist sich dessen bewusst, wenn er feststellt: Die Union müsse „auch in der Lage sein, die Werte im Rahmen der ihr durch die Verträge übertragenen Aufgaben zu verteidigen".[23] Anders ausgedrückt: Sie könne nicht dafür kritisiert werden, „dass sie zur Verteidigung ihrer Identität [und ihrer Werte], die [zu deren Schutz] erforderlichen Mittel einsetzt".[24] Mit dieser bahnbrechenden Aussage zum Konditionalitätsmechanismus kennzeichnet der EuGH die Union als eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft, die für ihre Werte eintritt und sie gegenüber Bedrohungen verteidigt – wozu sie nach den Verträgen auch verpflichtet ist (Art. 3 Abs. 1 und 6, Art. 4 Abs. 3 und Art. 49 EUV).[25]

Als wehrhafte Rechtsgemeinschaft verfügt die Union über eine ganze Reihe von Möglichkeiten, ihre Werte gegenüber den Mitgliedstaaten zu verteidigen.

Dazu gehört zunächst das Sanktionsverfahren in Art. 7 EUV, mit dem die Union das Verhalten von Mitgliedstaaten ahnden kann, die schwerwiegend und anhaltend

---

21 Im benachbarten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art 67 ff AEUV), der die Grenzkontrollen, das Asylrecht, die Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen sowie in Polizeiangelegenheiten umfasst, haben die systematischen Rechtsstaatsdefizite bereits zu Problemen bei der gegenseitigen Anerkennung von mitgliedstaatlichen Akten geführt, vgl. 17.12.2020 verb Rs C-354/20 PPU und C-412/20 PPU (L und P) ECLI:EU:C:2020:1033 Rn 50f zum Europäischen Haftbefehl.

22 Siehe Schroeder in Schroeder (FN 6).

23 EuGH Rs C-156/21 (Ungarn/EP und Rat) Rn 127; siehe schon Müller, Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?, 21 European Law Journal (2015) 141.

24 EuGH 16.02.2022 Rs C-157/21 (Polen/Europäisches Parlament und Rat der EU) ECLI:EU:C:2022:98 Rn 268.

25 Vgl. Schroeder in von Bogdandy ua (FN 11) 113f; Halberstam/Schroeder, In Defense of Its Identity: A Proposal to Mainstream the Rule of Law in the EU (Verfassungsblog, 17.04.2022), verfügbar unter https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

gegen die Werte verstoßen. Stellen die Staaten diese Verstöße nicht ab, kann ihnen letztlich das Stimmrecht im Rat der Europäischen Union entzogen werden. Von diesem Instrument darf man sich allerdings nichts erhoffen. Entsprechende Verfahren gegen Polen und Ungarn kommen seit 2017 nicht vom Fleck. Der Rat befasst sich schlichtweg nicht mit ihnen und es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Situation in absehbarer Zeit ändert.

Es bleibt die Möglichkeit der Europäischen Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen Staaten wie Polen und Ungarn anzustrengen. In Folge dieser Verfahren können durch den EuGH massive finanzielle Sanktionen verhängt werden und sind auch schon verhängt worden.[26]

Und schließlich kann der Unionsgesetzgeber Maßnahmen ergreifen, mit denen die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden kann. Der erwähnte Konditionalitätsmechanismus der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092, mit dem die Vergabe von finanziellen Mitteln aus dem Haushalt der Union davon abhängig gemacht wird, dass ein Mitgliedstaat die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhält, ist ein erster Schritt. Immerhin hat die Europäische Kommission diesen Mechanismus, der mit dem Entzug von Haushaltsmitteln nach einem Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit enden kann, gegenüber Ungarn am 27. April 2022 zum ersten Mal eingeleitet – und dies mit der grassierenden Korruption in diesem Staat begründet.[27] In Ungarn wurden in den letzten Jahren nachweislich über 1,5 Mrd. Euro aus dem EU-Budget zweckwidrig verwendet, vor allem durch korrupte Vergabeverfahren.

Angelehnt an das aus dem Antidiskriminierungs- und Grundrechtsbereich bekannte „Mainstreaming"-Konzept, muss die Union das Rechtsstaatsprinzip in systematischer Weise zum Inhalt aller ihrer Politiken machen.

Finanzieller Druck kann ein Instrument zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit sein, auch wenn man die Wirkung finanzieller Sanktionen im internationalen Kontext nicht überschätzen darf. Die Union muss deshalb noch weiter gehen. Angelehnt an das aus dem Antidiskriminierungs- und Grundrechtsbereich bekannte „Mainstreaming"-Konzept,[28] muss sie das Rechtsstaatsprinzip in systematischer Weise zum Inhalt aller ihrer Politiken machen und in allen Politikphasen – von der Planung über die Rechtssetzung hin zur Vollziehung – berücksichtigen. Eine solche Unionspolitik geht über reine „Compliance"-Maßnahmen hinaus, die nur die Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten sichern. Sie umfasst auch Maßnahmen zur Förderung und vollen Verwirklichung des Werts der Rechtsstaatlichkeit, z. B. solche, die auf die Verbesserung legislativer, administrativer und gerichtlicher Verfahren zielen oder auch Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten. Die Union sollte außerdem klare Regeln erlassen, unter welchen Voraussetzungen sie selbst sowie

---

26 EuGH 27.10.2021 Rs C-204/21R (Kommission/Polen) ECLI:EU:C:2021:878 Rn 64.

27 Vgl. Makszimov, EU-Kommission geht gegen Verletzung der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn vor (EURACTIV, 28.04.2022), verfügbar unter https://euractiv.de/section/europakompakt/news/eu-kommission-geht-gegen-verletzung-der-rechtsstaatlichkeit-in-ungarn-vor/.

28 De Schutter, Mainstreaming Human Rights in the European Union, in Alston/de Schutter (eds), Monitoring Fundamental Rights in the EU (Oxford: Hart Publishing, 2005) 37, 43; vgl. Europäische Kommission, Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft (Mitteilung) COM(96) 67 final.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

die Mitgliedstaaten den Hoheitsakten und Dokumenten eines anderen Mitgliedstaats die Anerkennung versagen, sofern es Hinweise auf systematische und schwerwiegende Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit in diesem Staat gibt.[29] In derartigen Fällen sollten nach unionsrechtlichen Vorgaben dem betreffenden Staat die für die Teilnahme am Binnenmarkt notwendigen Anerkennungen versagt werden.

Schlussfolgerung

Was bedeutet die Rechtsstaatlichkeit für die Union? „Eigentlich fast alles", wie der Präsident des EuGH *Koen Lenaerts* zutreffend gesagt hat.[30] Sie bildet auch die Grundlage, um die anderen Werte der Union, Demokratie und Menschenrechte, zu sichern. Deshalb ist es so wichtig, dass die Union alle ihre Politiken gezielt zur Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten einsetzt.

Der Angriff auf die internationale Ordnung durch den Einmarsch Russlands in die Ukraine hat dieses Ziel keineswegs obsolet werden lassen. Im Gegenteil, er zeigt, wie verletzlich die freiheitlich-demokratische Grundordnung in Europa sein kann. Umso wichtiger ist es jetzt, die Strukturen zu stärken, die für die Identität der Union als Rechts- und Wertegemeinschaft unerlässlich sind. Nur wenn die Union sich gegenüber internen Bedrohungen ihrer Rechtsstaatlichkeit als resilient erweist, kann sie auch nach außen glaubwürdig und effektiv für Frieden und Freiheit eintreten.

29 Bislang entscheiden das Behörden bzw. Gerichte in den Mitgliedstaaten im Einzelfall, unter Heranziehung der EuGH-Judikatur, vgl. oben FN 21.

30 Interview in der SZ 02.11.2021, EuGH-Präsident Koen Lenaerts: „Es gibt keine Guten und Bösen", verfügbar unter https://sueddeutsche.de/politik/eugh-polen-eu-rechtsstaatlichkeit-interview-1.5453805?reduced=true.

Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik (ÖGfE)
Rotenhausgasse 6/8–9, A-1090 Wien

europa@oegfe.at
www.oegfe.at
+43 1 533 4999

Über den Autor

Univ.-Prof. Dr. Werner Schroeder, LL.M. leitet das Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck.

Kontakt: Werner.Schroeder@uibk.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635
Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlüsselwörter
Europäische Union, Rechtsstaatlichkeit, Rechtsgemeinschaft, Werte, Identität, Konditionalität, Sanktionen, Vertrauen, Anerkennung, Mainstreaming

Zitation
Schroeder, W. (2022). *Die Europäische Union – eine wehrhafte Rechtsgemeinschaft.* Wien. ÖGfE Policy Brief, 10’2022

Impressum
Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8–9
A-1090 Wien
Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt

Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999
E-Mail: policybriefs@oegfe.at

Website: ÖGfE Policy Briefs