

## **50. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union**

(04.09.2023)

***Dr. Kirsten Scholl, Leiterin der Abteilung Europapolitik,  
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz\****

### **„Rechtsstaatlichkeit unter Spannung – was bietet der europäische Instrumentenkasten?“**

#### 1. Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Rechtsstaatlichkeit ist seit geraumer Zeit eines der Spannungsfelder innerhalb der Europäischen Union. Verschiedene politische Entwicklungen in den letzten Jahren haben in einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas, dazu geführt, dass die Rechtsstaatlichkeit unter Druck geraten ist. Dabei ist die Rechtsstaatlichkeit ein Wertefundament, auf das sich die gesamte EU gründet. Als Grundwert der EU ist sie in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgeschrieben.<sup>1</sup> Den Begriff der Rechtsstaatlichkeit hat der europäische Gesetzgeber in der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092, auf die unten noch eingegangen wird, wie folgt konkretisiert: *„Rechtsstaatlichkeit umfasst die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen*

---

\* Die Verfasserin gibt in diesem Beitrag ausschließlich ihre persönliche Ansicht wieder.

<sup>1</sup> Art. 2 EUV: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

*Rechtsschutzes — einschließlich des Zugangs zur Justiz — durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz.“<sup>2</sup>*

Die Rechtsstaatlichkeit ist entscheidend für das Funktionieren der EU als Werte- und Rechtsgemeinschaft. Jeder EU-Mitgliedstaat, somit auch Deutschland, hat sich mit dem Beitritt in die EU zur Rechtsstaatlichkeit bekannt und dies mit der Unterzeichnung der EU-Verträge bekräftigt. In den letzten Monaten hat sich die Diskussion insbesondere auf Ungarn wegen Defiziten bei der Korruptionsbekämpfung sowie der Unabhängigkeit der Justiz fokussiert. Auch die Unabhängigkeit der polnischen Justiz war bereits mehrfach Gegenstand von Verfahren der Europäischen Kommission, auch vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist auch aus wirtschaftspolitischer Sicht von hoher Relevanz. Für grenzüberschreitende Standort- und Investitionsentscheidungen sind Unternehmen auf rechtsstaatliche Strukturen in der Justiz und entsprechendes rechtskonformes Handeln der Verwaltungen angewiesen. Nur ein hohes Niveau von Rechtsstaatsstandards kann ein verlässliches Regelungsumfeld mit fairen Wettbewerbsbedingungen schaffen und zur Attraktivität eines Standortes für Investoren beitragen.

Angesichts aktueller politischer Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten und gerade auch in Anbetracht des russischen Angriffskrieges und der autokratischen Entwicklungen in Russland stellt die Wahrung und der Schutz der Rechtsstaatlichkeit nach innen wie außen für die Bundesregierung ein wichtiges europapolitisches Anliegen dar. In ihrem Koalitionsvertrag fordern die die Bundesregierung tragenden Parteien, die Rechtsstaatsinstrumente zu stärken, indem diese konsequenter durchgesetzt und weiterentwickelt werden. Ziel dieser Bestrebungen soll es sein, die Rechtsstaatlichkeit in der gesamten EU zu stärken und konsequent zu handeln, wenn rechtsstaatliche Grundsätze verletzt werden.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der „Rechtsstaats-Instrumentenkasten“ der Europäischen Union genauer in den Blick genommen werden, um die in der EU bestehenden Instrumente zum Schutz der in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Rechtsstaatlichkeit hinsichtlich ihrer Verfahren zu beleuchten und auf ihre Durchsetzungskraft zu untersuchen. Welche Instrumente verfolgen einen weichen sog. „Soft law“-Ansatz und welche Instrumente verfügen über Hebel, um Verhaltensänderungen bewirken zu können?

## 2. Der jährliche Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission im Rahmen des EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus

Um die Lage der Rechtsstaatlichkeit zu beobachten, legt die Europäische Kommission seit 2020 einen jährlichen EU-weiten Bericht über die Situation der Rechtsstaatlichkeit

---

<sup>2</sup> Art. 2 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.

in den Mitgliedstaaten im Rahmen des EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus vor. Ziel des Berichts ist es, das Bewusstsein für die Herausforderungen der Rechtsstaatlichkeit zu schärfen und falls erforderlich frühzeitig die Suche nach Lösungen zu ermöglichen. Vier Bereiche stehen dabei im Fokus: das Justizsystem, der Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Medienpluralismus sowie institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung.

Im Rechtsstaatsbericht 2023<sup>3</sup>, der am 5. Juli 2023 veröffentlicht wurde, werden Ungarn leichte Verbesserungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz attestiert. Die Entwicklungen in Polen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz werden aber weiter als besorgniserregend bewertet. Herausforderungen werden auch in der Slowakei und Bulgarien gesehen. Hinsichtlich der Korruption würdigt der Bericht Fortschritte bei Ungarn. Dennoch bestehe in Ungarn wie auch in Bulgarien, Malta, Griechenland und Slowenien Verbesserungspotential mit Blick auf rechtskräftige Verurteilungen in Fällen von Korruption auf hoher Ebene.

Der EU-Rechtsstaatlichkeitsbericht kann als Präventivmechanismus eingeordnet werden, der auf Grundlage einer objektiven Methodik transparent den Status Quo in den einzelnen Mitgliedstaaten spiegelt. Seit 2022 gibt der Bericht erstmals, auch auf entsprechende Forderungen aus dem Europäischen Parlament reagierend, Empfehlungen an alle Mitgliedstaaten, um diese bei ihren laufenden oder geplanten Reformen zu unterstützen und Verbesserungen aufzuzeigen. Allerdings bleiben die Befolgung oder Nichtbefolgung dieser Empfehlungen für die Mitgliedstaaten ohne unmittelbare rechtsverbindliche Konsequenzen. Jedoch sorgt das Instrument für Transparenz in großer Detailtiefe zu Rechtsstaatlichkeitsfragen innerhalb der EU und belegt durch seinen wiederkehrenden und routinemäßigen Charakter die Bedeutung, die der Rechtsstaatlichkeit für die gesamte EU aus Sicht der Europäischen Kommission zukommt.

### 3. Das Verfahren nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde ein rechtsverbindliches Sanktionsverfahren gegen Rechtsstaatsverstöße eingeführt, das in Artikel 7 EUV verankert ist. Das Verfahren richtet sich gegen schwerwiegende Verletzungen der in Artikel 2 EUV genannten Grundwerte durch einen Mitgliedstaat und ermöglicht in einem nächsten Schritt Konsequenzen mit weitreichenden Folgen, etwa auch die Aussetzung von Mitgliedsrechten, wie z.B. Stimmrechte<sup>4</sup>. Voraussetzung hierfür ist die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung rechtsstaatlicher Grundsätze in dem betreffenden Mitgliedstaat.

---

<sup>3</sup> Presse-Veröffentlichung der EU-Kommission vom 5.7.2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3631](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3631).

<sup>4</sup> Art. 7 Abs. 3 EUV: „Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.“

Es handelt sich dabei um ein zweistufiges Verfahren. Der erste Schritt besteht aus einem präventiven Instrument, das zur Feststellung einer Gefahr der Verletzung führen kann und in Artikel 7 Absatz 1 EUV geregelt ist. Bevor eine Feststellung getroffen wird, kann der Rat auch Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Sowohl für die Feststellung als auch für Empfehlungen bedarf es im Rat einer Mehrheit von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten. Der zweite Schritt ist das Sanktionsinstrument (in Artikel 7 Absatz 2 EUV festgelegt), das zur Feststellung einer Verletzung führen kann. Auf dieser Grundlage können gemäß Absatz 3 Sanktionen verhängt werden. Die endgültige Entscheidung, ob eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht, trifft der Europäische Rat, also das Gremium der Staats- und Regierungschefs. Wird eine solche Verletzung in dem dafür notwendigen einstimmigen Beschluss festgestellt, können im Anschluss Sanktionen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.<sup>5</sup>

Im Rahmen des präventiven Verfahrens finden gegenwärtig regelmäßige Anhörungen von Polen und Ungarn im Rat der Europäischen Union statt. Am 20. Dezember 2017 leitete die EU-Kommission das Verfahren nach Artikel 7 EUV gegen Polen ein, insbesondere wegen des Vorwurfs von Verstößen gegen die Unabhängigkeit der Justiz. Das zweite, aktuell laufende Verfahren nach Artikel 7 EUV wurde am 12. September 2018 vom Europäischen Parlament gegen Ungarn eingeleitet und richtet sich u.a. gegen Verstöße gegen die Unabhängigkeit der Justiz, Meinungsfreiheit, akademische Freiheit, Funktionsweise des Verfassungs- und Wahlsystems, Korruption, Rechte von Minderheiten und die Situation von Migranten und Flüchtlingen. Bisher sind noch keine Empfehlungen und noch keine Feststellungen erfolgt.

Die Besonderheit des Artikel 7-Verfahrens besteht zweifelsfrei in seiner potentiell großen, politischen Sanktionskraft. Allerdings stößt das Instrument wegen des Einstimmigkeitserfordernisses im Sanktionsverfahren in der aktuellen politischen Realität an seine Grenzen und verhindert de facto weitreichende Konsequenzen. Der betroffene EU-Mitgliedstaat selbst stimmt zwar nicht mit ab, aber auch nur ein anderer Mitgliedstaat kann das Verfahren blockieren.

#### 4. Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV und Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEUV

Das Instrument der Vertragsverletzungsverfahren kann ebenfalls im Fall von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit zur Anwendung kommen. Zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV wegen rechtsstaatlicher Defizite wurden in den vergangenen Jahren gegen Ungarn und Polen eingeleitet und zu einem erfolgreichen Abschluss vor dem EuGH geführt<sup>6</sup>. Wird durch den EuGH eine

---

<sup>5</sup> Art. 7 Abs. 3 EUV.

<sup>6</sup> Vgl. etwa EuGH-Urteil v. 18.06.2020 – C-78/18; EuGH-Urteil v. 06.10.2020 – C-66/18; EuGH-Urteil v. 17.12.2020 – C-808/18; EuGH-Urteil v. 16.11.2021 – C-821/19; EuGH-Urteil v. 24.06.2019 – C-619/18; EuGH-Urteil v. 05.11.2019 – C-192/18; EuGH-Urteil v. 15.07.2021 – C-791/19; EuGH-Urteil v. 05.06.2023 – C-204/21.

Verletzung des Unionsrechts festgestellt, muss die Verletzung seitens des Mitgliedstaates behoben werden. Befolgt der betroffene Mitgliedstaat das Urteil des Gerichtshofes zur Behebung der Verletzung nicht, kann der EuGH auf Antrag der Europäischen Kommission am Ende eines sog. Zweitverfahrens gemäß Artikel 260 Absatz 2 AEUV die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds verhängen.<sup>7</sup>

Zuletzt hat der EuGH in seinem Urteil vom 5. Juni 2023 Rechtsstaatsverstöße von Polen festgestellt. Inhaltlich geht es um die umstrittene polnische Justizreform vom Dezember 2019 und die fragliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts. Dem Urteil vorausgegangen war ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren, in dem der EuGH am 14. Juli 2021 entschieden hatte, dass Polen mit sofortiger Wirkung die Anwendung der umstrittenen nationalen Regelungen zur Disziplinarkammer auszusetzen habe. Weil Polen die einstweilige Anordnung des EuGH nicht beachtet und die Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften nicht ausgesetzt hatte, verhängte der EuGH im Oktober 2021 auf Antrag der Kommission ein Zwangsgeld in Höhe von 1 Mio. Euro täglich. Die Höhe der Summe stellt eine bis dahin nie dagewesene Größenordnung dar. Infolge der im Juni 2022 erfolgten Auflösung der Disziplinarkammer und Gründung der sog. „Kammer für berufliche Verantwortung“, wurde das Zwangsgeld vom EuGH auf 500.000 Euro täglich halbiert. Die Zwangsgeldverpflichtung endete mit dem im Juni 2023 gesprochenen Urteil. Zwar ist bis dato keine Zahlung durch Polen erfolgt, die Kommission hat aber ihre Forderungen mit Ansprüchen Polens aus dem EU-Haushalt verrechnet, so dass hier die festgestellten Rechtsstaatsverstöße bereits zu finanziellen Konsequenzen in nicht unerheblichem Ausmaß geführt haben.

Ein aktuell laufendes Vertragsverletzungsverfahren hat die Europäische Kommission am 15. Juni 2021 gegen Ungarn wegen des sog. „Anti-LGBTIQ-Gesetzes“ eingeleitet, welches Minderjährigen Zugang zu LGBTIQ-Inhalten verbietet und Warnhinweise auf Kinderbüchern vorschreibt. Die Kommission hat am 19. Dezember 2022 Klage vor dem EuGH erhoben. Die Bundesrepublik Deutschland ist hier zum ersten Mal seit rund 20 Jahren in einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission als Streithelferin beigetreten. Wie Deutschland unterstützen Frankreich und 13 weitere Mitgliedstaaten die Kommission und setzen damit gemeinsam ein Zeichen für Vielfalt und gegen die Diskriminierung von Minderheiten. Erstmals macht die Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Zahl und Schwere der Verstöße zusätzlich auch einen direkten Verstoß gegen Artikel 2 EUV geltend; die Feststellung eines solchen Verstoßes durch den EuGH wäre ein rechtliches Novum.

---

<sup>7</sup> Art. 260 Abs. 2 AEUV: „Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.“

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.“

Neben Vertragsverletzungsverfahren bieten andere Verfahrensarten vor dem Gerichtshof der Europäischen Union ebenfalls die Möglichkeit, rechtsstaatliche Fragen im Anwendungsbereich des Unionsrechts zu klären. Dazu gehören insbesondere Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 267 AEUV, in denen nationale Gerichte nicht selten die Auslegung des Unionsrechts für nationale Ausgangsverfahren erbeten, in denen etwa die Unabhängigkeit der Justiz in Frage steht. So hat etwa der EuGH im vergangenen Jahr entschieden, dass ein rumänisches Gesetz, nach dem nationale Gerichte in bestimmten Fällen nicht befugt sind, den EuGH mit der unionsrechtlichen Prüfung einer nationalen Vorschrift zu befassen, mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz und der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar ist<sup>8</sup>.

#### 5. Der neu eingeführte Konditionalitätsmechanismus

Dass finanzielle Sanktionen einen wirkungsvollen Schlüssel darstellen können, um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, zeigt sich auch im jüngsten Instrument der EU, dem sog. Konditionalitätsmechanismus. Die diesem zugrundeliegende Konditionalitätsverordnung<sup>9</sup> wurde während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 erlassen. Der Mechanismus ermöglicht Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat, wenn Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in diesem Mitgliedstaat *„die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“*<sup>10</sup>. Entscheidend ist somit, dass Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit, die im Einzelnen in Artikel 3 der Verordnung geregelt sind<sup>11</sup>, haushaltsrelevant sein müssen. Als folgenreiche Konsequenz ermöglicht der Mechanismus nach Artikel 5 der Verordnung u.a. Auszahlungen von EU-Mitteln an den betroffenen Mitgliedstaat auszusetzen.

Liegen nach Auffassung der Kommission hinreichende Gründe für die Feststellung eines haushaltsrelevanten Rechtsstaatlichkeitsverstößes vor, richtet die Kommission nach Artikel 6 der Verordnung zunächst eine schriftliche Mitteilung an den betroffenen Mitgliedstaat. Der Mitgliedstaat kann dazu Stellung nehmen und Maßnahmen zur Abhilfe vorschlagen. Daraufhin trifft die Kommission eine Entscheidung darüber, ob sie dem Rat einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss über geeignete

---

<sup>8</sup> EuGH-Urteil v. 22.02.2022 - C-430/21.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Art. 4.

<sup>11</sup> Art. 3: „Für die Zwecke dieser Verordnung kann Folgendes ein Hinweis auf Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sein:

- a) Die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz;
- b) Das Versäumnis, willkürliche oder rechtswidrige Entscheidungen von Behörden einschließlich Strafverfolgungsbehörden, zu verhüten, zu korrigieren oder zu ahnden, die ihre ordnungsgemäße Arbeit beeinträchtigende Einbehaltung finanzieller und personeller Ressourcen oder das Versäumnis, sicherzustellen, dass keine Interessenkonflikte bestehen;

Die Einschränkung der Zugänglichkeit und Wirksamkeit von Rechtsbehelfen, auch mittels restriktiver Verfahrensvorschriften und der Nichtumsetzung von Gerichtsentscheidungen oder der Einschränkung der wirksamen Untersuchung, Verfolgung oder Ahndung von Rechtsverstößen.“

Maßnahmen vorlegt. Auch hierbei ist dem betroffenen Mitgliedstaat die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Anschließend kann die Kommission dem Rat einen Entwurf für einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen vorlegen. Dieser muss vom Rat binnen eines bis max. drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit angenommen oder mit qualifizierter Mehrheit geändert werden. Sofern die Voraussetzungen nach der Verordnung für die Aussetzung nicht mehr erfüllt sind, können die Mittel nach Artikel 7 der Verordnung durch Durchführungsbeschluss des Rates wieder freigegeben werden.

Auf Grundlage des Mechanismus wurden im Jahr 2022 zum ersten Mal einem Mitgliedstaat, nämlich Ungarn, EU-Mittel gekürzt. Die Kommission hatte das Verfahren u.a. wegen der systemischen Unregelmäßigkeiten, Mängeln und Schwachstellen bei der öffentlichen Auftragsvergabe Ende April 2022 eröffnet und schlug im September 2022 wegen des Risikos für den EU-Haushalt die Kürzung der Mittel für Programme der Strukturfonds um 65 %, insges. 7,5 Mrd. Euro vor. Es handelte sich hierbei insbesondere um Mittel für Investitionen im Infrastrukturbereich, u.a. für Autobahnen, im Bahnverkehr, für Abwasser oder Abfall.

Im August 2022 hatte Ungarn erstmals insgesamt 17 Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen, um die von der Kommission beanstandeten Probleme zu beheben und diese teils während des Verfahrens ergänzt und umgesetzt. Die Kommission gelangte in ihrer Bewertung dieser Maßnahmen jedoch zu dem Schluss, dass die Abhilfemaßnahmen nach wie vor erhebliche Schwachstellen aufwiesen, weswegen das Risiko für den EU-Haushalt weiter hoch sei<sup>12</sup>. Am 15. Dezember 2022 beschloss der Rat bei Gegenstimmen von Ungarn und Polen die Aussetzung von 55 % der betroffenen Strukturfondsmittel, d.h. rund 6,3 Mrd. Euro<sup>13</sup>. Der Rat reduzierte damit gleichzeitig den Umfang der von der Kommission vorgeschlagenen Kürzungen, um die von Ungarn in der Zwischenzeit ergriffenen Abhilfemaßnahmen zu berücksichtigen.

6. Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeitsaspekten in anderen Instrumenten, das Beispiel der Aufbau- und Resilienzfazilität

Neben diesen expliziten Instrumenten zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit wird das Thema auch in anderen Instrumenten berücksichtigt, zum Beispiel in der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF). Die ARF wurde im Rahmen des Corona-Wiederaufbauinstruments „Next Generation EU“ geschaffen und fördert Reformen und Investitionen in den Mitgliedstaaten, die die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Krise abmildern sowie die Wachstumspotenziale, Anpassungsfähigkeit und Resilienz der Mitgliedstaaten stärken. In der entsprechenden ARF-Verordnung<sup>14</sup> sind in Artikel 22 Vorgaben zum Schutz der

---

<sup>12</sup> EU-Kommission Pressemitteilung vom 30.11.2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_22\\_7273](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7273).

<sup>13</sup> Rat der EU Pressemitteilung vom 12.12.2022 <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/>.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

finanziellen Interessen der EU geregelt. Darüber hinaus regelt Artikel 17, dass mit den Mitteln der ARF die Mitgliedstaaten u.a. die Herausforderungen adressieren müssen, die im Kontext des Europäischen Semesters, insbesondere in den länderspezifischen Empfehlungen, identifiziert wurden<sup>15</sup>. Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2019 enthalten sowohl für Polen als auch für Ungarn konkrete Empfehlungen bzgl. der Rechtsstaatlichkeit. Darauf aufbauend wurden in den Aufbau- und Resilienzplänen (ARP) von Ungarn und Polen auch Ziele mit Blick auf die Rechtsstaatlichkeit vereinbart. Diese müssen erreicht werden, bevor Auszahlungen aus der ARF erfolgen können.

Im Gegensatz zum Konditionalitätsmechanismus, bei dem der Schutz des Haushalts das entscheidende Kriterium ist, kann in der ARF insbesondere auch durch den Bezug zu den länderspezifischen Empfehlungen die Rechtsstaatlichkeit in einem größeren Rahmen in den Blick genommen und z.B. auch die Unabhängigkeit der Justiz adressiert werden. So ist davon auszugehen, dass die Aussicht auf die Genehmigung des polnischen Aufbau- und Resilienzplans mit einem Volumen von rund 22,5 Mrd. Euro in Form von Zuschüssen aus dem EU-Haushalt zu der Abschaffung der umstrittenen Disziplinarkammer in Polen beigetragen hat. Auch im Fall von Ungarn liegt die Annahme nahe, dass die Aussicht auf Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (5,8 Mrd. Euro an Zuschüssen) ein maßgeblicher Faktor für die Einleitung von Schritten war, um die von der Kommission beanstandeten Kritikpunkte hinsichtlich der Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit auszuräumen. Die EU kann somit durch die ARF neben der Erreichung der eigentlichen Ziele der ARF, nämlich positive Impulse für die wirtschaftliche Erholung und den Wiederaufbau zu setzen, auch dazu beitragen, dass dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union in der Praxis Geltung verschafft wird.

Sowohl für den polnischen, wie auch für den ungarischen ARP wurden bisher noch keine Gelder aus der ARF ausgezahlt, beide Mitgliedstaaten haben bisher auch noch keine Anträge auf Auszahlung gestellt.

Auch im Bereich der Kohäsionspolitik können Rechtsstaatlichkeitsaspekte nach der Dach-Verordnung berücksichtigt werden. Polen erhält ein Volumen von 78,3 Mrd. Euro an Strukturfondsmitteln in der Förderperiode 2021-2027, Ungarn 22,5 Mrd. Euro. Da die Kommission die grundlegende Voraussetzung zur EU-Grundrechte-Charta noch

---

<sup>15</sup> Art. 17 Abs. 3: „Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen mit den einschlägigen länderspezifischen Herausforderungen und Prioritäten, die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, sowie für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, mit den Herausforderungen und Prioritäten, die in der jüngsten Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets ermittelt wurden, in Einklang stehen. Die Aufbau- und Resilienzpläne müssen auch mit den Informationen der Mitgliedstaaten in den nationalen Reformprogrammen im Rahmen des Europäischen Semesters, in ihren nationalen Energie- und Klimaplänen und deren Aktualisierungen gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999, in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang im Rahmen einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (im Folgenden „Verordnung über den Fonds für einen gerechten Übergang“), in den Plänen zur Umsetzung der Jugendgarantie sowie in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen im Rahmen der Unionsfonds in Einklang stehen.“

nicht erfüllt sieht, sind die Zahlungsanträge für die neuen Strukturfondsprogramme von Ungarn und Polen von der Kommission noch nicht bedient worden.

## 7. Schlussbetrachtungen

In den letzten Jahren wurden wichtige Fortschritte zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit erreicht. So wurde der Instrumentenkasten weiterentwickelt, um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Dies gilt zum einen für das Instrument mit einem „Soft law“-Ansatz, wie die Ergänzung des Rechtsstaatsberichts der Kommission um länderspezifische Empfehlungen. Zum anderen geht die EU vor allem im Bereich finanzwirksamer Instrumente zunehmend neue Wege und schreckt auch nicht vor Konflikten mit ihren Mitgliedstaaten zurück. Offen ist weiterhin die Wirksamkeit des Artikel 7-Verfahren, das von seinen vertraglich vorgesehen Konsequenzen, das durchschlagkräftigste Instrument darstellt, aber aufgrund der hohen Hürden bislang jedenfalls keine Wirkung entfaltet hat. Aktuell hat sich gezeigt, dass vor allem die Mechanismen, die unmittelbare finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen, ein wirkungsvolles Mittel sein können, um Verhaltensänderungen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu bewirken. Sie senden das starke Signal, dass die EU bereit ist, sich für ihre Werte, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzusetzen. Auch die möglichen finanziellen Sanktionen im Rahmen der Vertragsverletzungsverfahren tragen dazu bei. Bei diesen finanzwirksamen Instrumenten handelt es sich um scharfe Schwerter im Instrumentenkasten der EU.

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU bleibt aber weiterhin eine Herausforderung und eine Daueraufgabe. Der eingeschlagene Weg sollte daher konsequent weiter beschritten werden. So ist es aus Sicht der Bundesregierung von großer Bedeutung, dass seitens der Kommission weiterhin sehr genau auf die Einhaltung der Regularien geachtet wird, sei es bei der Freigabe eingefrorener EU-Mittel im Zuge des Konditionalitätsmechanismus wegen ergriffener Abhilfemaßnahmen oder bei der Auszahlung von Mitteln aus der ARF. Mit seinen unterschiedlichen Werkzeugen bietet der EU-Instrumentenkasten ein breites Spektrum an Mechanismen. Jedes Instrument hat dabei seine Berechtigung, selbst die Instrumente ohne unmittelbare rechtswirksame Konsequenzen leisten einen wichtigen Beitrag. Entscheidend ist, dass die EU weiter alle ihre Rechtsstaatsinstrumente konsequent in ihrer gesamten Bandbreite nutzen sollte, um die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegen Angriffe zu schützen. Auch über eine Fortentwicklung bestehender Instrumente sollte daher stetig nachgedacht werden. Man könnte darüber diskutieren, ob an der Einstimmigkeit im Rat beim Verfahren nach Artikel 7 EUV festgehalten werden sollte. Die Frage der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat wird aktuell auf EU-Ebene in Bezug auf unterschiedliche Politikfelder diskutiert. So hat Bundeskanzler Scholz bei seiner Rede an der Karls-Universität in Prag im August 2022 gefordert, beim Artikel 7-Verfahren Blockademöglichkeiten zukünftig zu verhindern.

Nur wenn die Rechtsstaatlichkeit EU-weit bewahrt und gestärkt wird, kann Europa in der Zukunft eine Wertegemeinschaft bleiben, in der alle Akteure die für ihre Entwicklung unabdingbare Rechtssicherheit genießen und wirtschaftliches Wachstum im EU-Binnenmarkt gesichert wird.

**Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union**

[fireu@euroap-uni.de](mailto:fireu@euroap-uni.de)

<http://www.fireu.de>