

## Policy Brief

### Nach der Wahl

#### Wie weiter mit der Rechtsstaatlichkeit in der EU?

26. Oktober 2021

**Lucas Guttenberg**, Stellvertretender Direktor  
**Dr. Thu Nguyen**, Policy Fellow

#btw21  
#Rechtsstaatlichkeit  
#Grundwerte

Der Rechtsstaat ist in vielen Mitgliedstaaten der EU unter Druck. Insbesondere Polen und Ungarn stellen durch eine immer systematischere Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien den Grundkonsens der EU als Rechtsgemeinschaft zur Disposition. Mit dem Urteil des polnischen Verfassungstribunals vom 7. Oktober 2021 erreichte diese Entwicklung ihren bisherigen Höhepunkt. Dieser Policy Brief erklärt die Hintergründe des Konflikts, zeigt Handlungsmöglichkeiten für die Europäische Kommission auf und erläutert, welche Rolle die nächste Bundesregierung bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU spielen kann.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten und insbesondere Polen und Ungarn haben in den letzten Jahren durch eine immer systematischere Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien den Grundkonsens der EU als Rechtsgemeinschaft zur Disposition gestellt. Mit dem Urteil des polnischen Verfassungstribunals vom 7. Oktober 2021, in dem es den Vorrang des EU-Rechts offen und auf eine in der Geschichte der EU beispiellose Art in Frage gestellt hat, hat diese Entwicklung ihren bisherigen Höhepunkt erreicht.

Systematische Rechtsstaatsbrüche sind nicht nur ein Problem des betroffenen Mitgliedstaats, sondern stellen eine Gefahr für die gesamte EU dar: Sie ist nicht nur auf Prinzipien wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (Artikel 2 EUV) gebaut. Viele ihrer Politiken und insbesondere der Binnenmarkt sind auch in sehr praktischer Hinsicht für ihr Funktionieren auf ein intaktes Justizsystem in allen Mitgliedstaaten angewiesen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Urteilen festgestellt, dass ein Aufweichen der Unabhängigkeit der Justiz unvereinbar mit den europäischen Verträgen ist. Entsprechend steht EU-Recht

nun direkt den Bestrebungen der Regierungen in Warschau und Budapest entgegen. Es geht im vorliegenden Konflikt nicht um unterschiedliche Vorstellungen zur Zukunft oder zum Wesen der EU. Es geht hier darum, ob man Mitglied der EU sein kann, und gleichzeitig trotz anderslautender Urteile des EuGH die Unabhängigkeit der Gerichte zu Hause abschaffen kann.

Diese Frage wird eine zentrale und sehr dringliche europapolitische Herausforderung für die neue Bundesregierung. Sie sollte hier einen deutlich entschiedeneren Kurs als bisher fahren. Dabei wird es vor allem darum gehen, der EU-Kommission den Rücken für ein entschiedenes Handeln zu stärken. Im Folgenden beschreiben wir kurz die Situation in Polen und Ungarn und erklären das Urteil des polnischen Verfassungstribunals, bevor wir einen Überblick über die möglichen nächsten Schritte und die Rolle der neuen Bundesregierung geben.

### **Bisherige Entwicklungen in Polen und Ungarn**

Der Rechtsstaat ist in vielen Mitgliedstaaten der EU unter Druck. Doch Polen und Ungarn – und insbesondere die Versuche der beiden Regierungen, die Unabhängigkeit der Justiz im Land abzuschaffen – stehen exemplarisch für Verstöße in anderen Ländern.

#### *Die Situation in Polen*

Die polnische Regierung hat seit 2015 in mehreren Schritten das Justizsystem im Land reformiert und [systematisch die Unabhängigkeit der Gerichte abgeschafft](#). [Die Reformen](#) betrafen die ordentlichen Gerichte, den Obersten Gerichtshof und den Nationalen Justizrat – alle mit dem Ziel einer stärkeren Kontrolle der Politik über die Justiz. Selbst vor dem Verfassungstribunal machte die Regierung nicht halt: Erst im Juli [entschied](#) der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Tribunal im Jahr 2015 durch ein nicht rechtskonformes Verfahren besetzt wurde.

Der jüngste Streit der polnischen Regierung mit der Europäischen Kommission dreht sich um die 2018 in Kraft getretene [Disziplinarregelung](#). Diese sieht vor, dass Richter:innen an ordentlichen Gerichten wegen des Inhalts ihrer Entscheidungen disziplinarrechtlich verfolgt werden können. Davon betroffen sind auch Vorabentscheidungsersuche durch polnische Gerichte an den Europäischen Gerichtshof. Die eigens dafür aufgesetzte Disziplinarkammer steht unter politischer Kontrolle der Regierungspartei. Die Kommission hat Polen wegen der Disziplinarkammer vor dem EuGH verklagt und [Recht bekommen](#); sie darf eigentlich nicht länger tätig sein. Die polnische Regierung hat daraufhin zwar vage Versprechen abgegeben, die Kammer „in ihrer jetzigen Form“ abzuschaffen, jedoch bislang keine Maßnahmen ergriffen. Am 7. September 2021 [beantragte](#) die Europäische Kommission daher beim EuGH finanzielle Sanktionen gegen Polen für jeden Tag, an dem die Disziplinarregelung weiterhin in Kraft bleibt.

Der Streit ist nur ein Verfahren in einer Reihe von Versuchen seitens der EU, Polen dazu zu bringen, die Justizreformen der letzten Jahre rückgängig zu machen. Darunter fällt auch das Artikel-7-Verfahren. Nach Artikel 7 EUV können Mitgliedsstaaten, bei denen eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte vorliegt, bestimmte Rechte, die sich aus ihrer EU-Mitgliedschaft ergeben, entzogen werden. Das gilt auch für ihr Stimmrecht im Rat. Das Verfahren gegen Polen wurde im Dezember 2017 durch die Kommission [eingeleitet](#). Allerdings erfordern Sanktionen eine einstimmige Entscheidung der anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat. Diese werden seit Jahren durch Ungarn blockiert.

### *Die Situation in Ungarn*

Nach ihrem Wahlsieg 2010 haben der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán und seine Fidesz-Partei im vergangenen Jahrzehnt eine Reihe [tiefgehender Verfassungsreformen](#) durchgeführt, die insbesondere, aber nicht nur das Justizsystem betrafen. Neben der Verabschiedung eines neuen Grundgesetzes entzog die Regierung elementare Politikbereiche wie Steuern, Rentensysteme und Familienrecht dem Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung. Die Gesetzgebung in diesen Bereichen erfordert nun eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament. Dies sollte zukünftige Parlamente erheblich in ihren Möglichkeiten einschränken und die Entscheidungen der Orbán-Regierung langfristig verankern, sollten spätere Regierungen die nötige Mehrheit im Parlament nicht mehr erlangen können. Gleichzeitig begann die Regierung, die Kompetenzen und [Unabhängigkeit des ungarischen Verfassungsgerichts](#) einzuschränken, indem sie die Ernennung der Verfassungsrichter:innen dem Parlament unterstellte. Auch schaffte sie neue Posten, die sie mit regierungstreuen Kandidat:innen besetzte und schloss wichtige Bereiche wie etwa Haushaltsfragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Gerichts aus.

Andere Reformen betrafen, wie später auch in Polen, die Absenkung des Rentenalters der ordentlichen Richter:innen, damit frei gewordene Sitze mit regierungsnäheren Kandidaten besetzt werden konnten. Das Gesetz wurde vom Europäischen Gerichtshof jedoch wieder [gekippt](#); das Urteil wurde von Ungarn umgesetzt. [Weitere Gesetzesänderungen](#) berührten unter anderem das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank, die Datenschutzaufsichtsbehörde, die Grundrechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie die Unabhängigkeit und Freiheit von Medien, Universitäten und Nichtregierungsorganisationen. Eine der neueren Entwicklungen war ein neues LGBTQ-feindliches Gesetz der ungarischen Regierung, das für Personen unter 18 Jahren den Zugang zu Inhalten, die „von dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht abweichende Identitäten, Geschlechtsumwandlungen oder Homosexualität“ darstellen, verbietet.

Im Laufe der Jahre hat die Europäische Kommission wegen dieser Reformen wiederholt [Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn](#) eingeleitet. Zudem befindet sich Ungarn seit 2018, genau wie Polen, in einem Artikel 7-Verfahren. Der Mechanismus wurde im September 2018 [durch das Europäische Parlament aktiviert](#) und wird im Europäischen Rat seither durch die polnische Regierung blockiert.

### **Das Urteil des polnischen Verfassungstribunals**

Am 7. Oktober [entschied das polnische Verfassungstribunal](#), dass Teile der EU-Verträge (genauer gesagt: Artikel 1 und 19 EUV) nicht länger Vorrang vor der polnischen Verfassung haben. Das Verfahren wurde im Frühjahr von der polnischen Regierung angestrengt, mutmaßlich weil Urteile des EuGH der weitergehenden politischen Kontrolle der polnischen Gerichte zunehmend im Wege standen. Das Urteil bedeutet, dass die polnische Regierung aus Sicht des polnischen Verfassungstribunals nun im Zweifel die Urteile des EuGH, der wiederholt die Ausgestaltung des polnischen Justizsystems für nicht europarechtskonform befunden hat, nicht mehr umsetzen muss.

Das Urteil des Verfassungstribunals ist ein fundamentaler Bruch des Vorrangs von Unionsrecht. Gibt es einen Konflikt zwischen nationalem Recht und EU-Recht, muss aus europäischer Sicht dem EU-Recht immer Vorrang gegeben werden. Landet ein solcher Konfliktfall also vor einem nationalen Gericht, ist das Gericht nach Unionsrecht immer verpflichtet, das EU-Recht anzuwenden. In dieser Hinsicht sind nationale Gerichte zeitgleich auch europäische Gerichte: Sie sind es, die gewährleisten müssen, dass EU-Recht in allen Mitgliedsstaaten einheitlich ausgelegt und angewendet wird. Gibt es Zweifel, wie EU-Recht auszulegen ist, müssen die Gerichte den EuGH anrufen. Dessen Entscheidungen sind rechtlich bindend. Unabhängige nationale Justizsysteme sind daher unabdingbar für eine funktionierende europäische Rechtsordnung. Denn wäre eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts nicht gewährleistet und könnten Mitgliedstaaten selbst entscheiden, ob und wie sie EU-Recht anwenden, würde dies Letzterem jegliche Wirksamkeit nehmen.

Polen rüttelt mit dem Urteil somit an grundlegenden Regeln der europäischen Rechtsordnung. Auch wenn manche Stimmen das Urteil des polnischen Verfassungstribunals mit dem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Mai 2020 vergleichen mögen, sind die Fälle [fundamental anders gelagert](#) – nicht zuletzt, weil das BVerfG noch nie grundsätzlich den Vorrang des EU-Primärrechts in Frage gestellt hat. Das Urteil vom letzten Mai bezog sich lediglich und ausnahmsweise auf einen Sekundärakt einer EU-Institution, nämlich einer der Europäischen Zentralbank, [der für \*ultra vires\* erklärt wurde](#).

### **Nächste Schritte und die Rolle der neuen Bundesregierung**

Nun muss die EU-Kommission entschieden handeln. Das Hauptinstrument zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, das Artikel-7-Verfahren, ist durch die gegenseitige Unterstützung von Polen und Ungarn blockiert. Es ist unwahrscheinlich, dass sich dies in naher Zukunft ändern wird. Doch es gibt eine Reihe weiterer Hebel, um den Druck zu erhöhen. Dafür braucht die Kommission allerdings die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten. Für die neue Bundesregierung bedeutet das wiederum hier ebenfalls ein klares Zeichen zu setzen und der Kommission diese nötige Unterstützung zukommen zu lassen.

### *Rückendeckung für die Kommission*

Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedsstaaten obliegt zuvorderst der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge. Nach Artikel 258 AEUV kann diese Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Vertragsverpflichtungen vor den Europäischen Gerichtshof bringen. Zuvor muss sie dem betroffenen Staat die Gelegenheit geben, den Verstoß zu beheben. Stellt der EuGH dann seinerseits einen Verstoß gegen eine Vertragsverpflichtung fest und weigert sich der betroffene Staat weiterhin Maßnahmen zu ergreifen, kann die Kommission nach Artikel 260 AEUV Strafgeelder beantragen. Davon sollte die Kommission nun intensiv Gebrauch machen. Das Vertragsverletzungsverfahren war und ist ein wichtiges EU-Instrument, rechtsstaatliche Brüche in den Mitgliedsstaaten zu ahnden. Und gerade das polnische Urteil war so ein eklatanter Bruch von EU-Recht, dass die Kommission im ersten Schritt ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten sollte. Die neue Bundesregierung sollte der Kommission dabei ausdrücklich den Rücken stärken. Dazu kann auch gehören, dass die Bundesrepublik einem beim EuGH anhängigen Verfahren zur Unterstützung der Kommission beitrifft. Diese Möglichkeit steht Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen grundsätzlich offen, die die Anträge einer der Parteien im Verfahren unterstützen möchten.

Eine solche Rückendeckung ist umso wichtiger, als dass der EuGH in einer Reihe [wegweisender Urteile](#) in den letzten Monaten festgestellt hat, dass der Rückbau rechtstaatlicher Prinzipien nach einem EU-Beitritt ein direkter Verstoß gegen die EU-Verträge ist. Explizit stellt der EuGH fest, dass die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit – und insbesondere der Unabhängigkeit der Justiz – eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, in den Genuss aller Vorteile einer EU-Mitgliedschaft zu kommen. Dazu gehört mutmaßlich auch der Zugang zu EU-Haushaltsmitteln. Auch die Bundesregierung sollte völlig klar machen, dass bei einer weiteren Weigerung der Umsetzung von EuGH-Urteilen und bei einer Aufrechterhaltung des Verfassungstribunalurteils, das diese Weigerung vermeintlich rechtlich absichert, der Zugang Polens zu neuem EU-Geld blockiert und erschwert wird, wo immer das möglich ist.

Unter anderem wird es um die folgenden Fragen gehen:

- Bisher hat die Kommission die polnischen und ungarischen Aufbau- und Resilienzpläne [nicht genehmigt](#). Die Genehmigung ist jedoch Voraussetzung, damit die dringend benötigten Mittel aus dem Wiederaufbaufonds an die Länder fließen kann. Offiziell hat die Kommission dies nicht begründet, wohl aber das zu der Zeit noch laufende Verfahren vor dem Verfassungstribunal als einen der Gründe genannt. Der Schluss liegt nahe, dass die anderen Gründe sowohl in Polen als auch in Ungarn vor allem Probleme bei der Rechtsstaatlichkeit sind. Hier liegt daher auch der größte Hebel, beide Regierungen und insbesondere die polnische, für die fast €24 Milliarden auf dem Spiel stehen, zum Einlenken zu bewegen.
- Außerdem wird es nun darum gehen, wann der im letzten Jahr beschlossene Rechtsstaatsmechanismus endlich zur Anwendung kommt. Die Kommission kann mit diesem Mechanismus gezielt Gelder sperren, wenn Mitgliedstaaten gegen rechtstaatliche Prinzipien verstoßen und so die ordnungsgemäße Verwendung von EU-Geldern gefährdet. Ein entsprechender Kommissionsvorschlag braucht allerdings eine Mehrheit im Rat. Dieser Mechanismus sollte möglichst bald angewandt werden und die neue Bundesregierung sollte dafür sorgen, dass die Kommission hierfür die nötige Unterstützung im Rat bekommt.

#### *Handlungsmöglichkeiten für Mitgliedstaaten*

Darüber hinaus stehen auch den Mitgliedsstaaten Instrumente zur Verfügung. Nach Artikel 259 AEUV kann jeder Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedsstaat vor den EuGH bringen wegen Verstößen gegen die EU-Verträge. Dabei muss die Angelegenheit erst der Kommission vorgelegt werden, die beiden Seiten Gelegenheit zur Äußerung gibt. Artikel 259 AEUV kann hierbei als Zwillings des Artikels 258 AEUV betrachtet werden, der die Vertragsverletzungsverfahren, die durch die Kommission angestoßen werden, regelt. Solche zwischenstaatlichen Vertragsverletzungsverfahren sind sehr selten, auch wenn es [zunehmend Rufe gibt](#), Artikel 259 AEUV verstärkt im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitswahrung zu nutzen. Dabei können zwischenstaatliche Vertragsverletzungsverfahren durchaus zu Ergebnissen führen. So führte ein Verfahren, das Tschechien im September 2020 gegen Polen einleitete, erst kürzlich zur Verhängung von [empfindlichen Strafgeldern gegen Polen](#) wegen des kontinuierlichen Braunkohle-Abbaus im Turów-Bergwerk trotz einer anderslautenden gerichtlichen Anordnung.

Jenseits der vertraglich festgelegten Instrumente gibt es für Mitgliedsstaaten auch informelle Wege, um Druck auf andere Regierungen auszuüben, die rechtsstaatliche Prinzipien brechen. Die EU ist eine große Konsensmaschine. Die EU-Institutionen, aber auch die Mitgliedsstaaten, sind aufeinander angewiesen, um ihre Vorhaben durchzubringen. Auch Polen und Ungarn sind auf die Zustimmung der anderen Länder im Rat angewiesen, sollten sie zumindest Teile ihrer Interessen durchsetzen wollen. Ein Staat, der innerhalb des Rates aufgrund seiner Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien isoliert wird, kann wenig erreichen und seine eigenen Interessen schlecht schützen. Auch diesen Hebel sollte die neue Bundesregierung in Erwägung ziehen.

### Fazit

Die Rechtsstaatskrise in der EU hat mit dem polnischen Urteil vom 7. Oktober 2021 eine völlig neue Eskalationsstufe erreicht. Nun muss die Kommission, unterstützt durch die neue Bundesregierung, handeln. Einerseits muss sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, um ein Zeichen zu setzen und mögliche Nachahmerinnen vorbeugend zu warnen. Andererseits muss sie entschieden auch finanzielle Mittel nutzen: Das fängt bei Strafzahlungen über das Vertragsverletzungsverfahren an, geht über die Zurückhaltung der Mittel aus dem Wiederaufbaufonds, und endet mit der Nutzung des neuen Rechtsstaatsmechanismus und dem Einfrieren von Fördergeldern aus den regulären EU-Töpfen.

Gefördert durch:



Hertie School gGmbH - Vorsitzender des Aufsichtsrates: Bernd Knobloch - Vorsitzender des Kuratoriums: Frank Mattern - Akademischer Direktor: Prof. Mark Hallerberg - Geschäftsführer: Dr. Axel Baisch - Sitz der Gesellschaft: Berlin - Handelsregister: Amtsgericht, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B - Hertie School - gegründet und getragen von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung