

**Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7
EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität**

Von Jonathan Bauerschmidt, Brüssel*

Die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union ist bedroht. Neben der sich rasch entwickelnden Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt es immer mehr Instrumente, um die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen. Dieser Beitrag untersucht Ursprünge, Transformationen und den Inhalt der Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union und gibt einen Überblick über einige der wichtigsten Instrumente zu ihrer Verteidigung: die Verfahren nach Artikel 7 EUV, der Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit und der Rechtsstaatsdialog im Rat sowie die Verordnung zur Haushaltskonditionalität.

I. Einführung

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein Grundwert der Union und Teil der Verfassungsidentität der EU. Sie läuft Gefahr zu erodieren, weil die Unabhängigkeit der Justiz angegriffen wird, Korruptionsfälle nicht verfolgt werden und Urteile des Gerichtshofs missachtet werden. Diese Bedrohung ruft alle Unionsorgane sowie die Mitgliedstaaten zum Handeln auf.

Dabei ist die Rechtsstaatlichkeit für jede Verfassungsordnung von grundlegender Bedeutung. *Ralf Dahrendorf*, ehemaliger Kommissar und später Direktor der London School of Economics, betonte dies bereits 1990, als er über die revolutionären Ereignisse reflektierte, die zum Fall des Eisernen Vorhangs führten. In der Tradition *Edmund Burkes*¹ beschrieb *Dahrendorf* in den „Reflections on the Revolution in Europe“ die Herausforderungen für eine dauerhafte Demokratie: „Bei der Rechtsstaatlichkeit geht es nicht nur darum, dass man sich auf Rechtstexte beziehen kann; es geht um den wirksamen Inhalt dieser Texte. Dies wiederum kann letztlich nur durch eine unabhängige, als unbestechlich und fair geltende Justiz gewährleistet werden, zu der auch diejenigen gehören, die die Verfassung selbst und ihre Grundsätze schützen.“²

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu
ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -
dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

301

Dieser Rat von *Dahrendorf* hat kaum an Bedeutung verloren und seine Umsetzung steht in der EU vor besonderen Herausforderungen.³ Obwohl die Rechtsstaatlichkeit ein Grundwert ist, bleibt sie ein umstrittener Begriff. Erst durch ein vertieftes Verständnis seiner Ursprünge lässt sich der Wandel von der Rechtsgemeinschaft zur Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union verstehen (II.). Dadurch kann die umfangreiche Rechtsprechung nach formellen und materiellen Elementen der Rechtsstaatlichkeit geordnet werden (III.). Neben dem Gerichtshof, der für die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit unverzichtbar ist, besitzt die EU

eine Reihe stetig wachsender Instrumente.⁴ Im Folgenden werden die Verfahren nach Artikel 7 EUV (IV.), die sich weiterhin entwickelnden Soft-Law-Instrumente der Kommission und des Rates (V.) sowie die vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Haushaltskonditionalität im Mittelpunkt stehen (VI.). Dabei wird zu zeigen sein, dass die Europäische Union inzwischen nicht nur ein umfassendes Verständnis der Rechtsstaatlichkeit besitzt, sondern die unterschiedlichen Instrumente sich gegenseitig und komplementär ergänzen, um so die Rechtsstaatlichkeit zu schützen.

II. Rechtsstaatlichkeit als umstrittener Begriff

Die Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union ist seit dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich im Primärrecht verankert. Zuvor wurde sie in der Präambel des Vertrags von Maastricht erwähnt⁵ und in Art. F des Vertrags von Amsterdam als Grundsatz aufgenommen.⁶ Anschließend sah der Entwurf des Verfassungsvertrags in Art. 2 die Grundwerte einschließlich der „Rechtsstaatlichkeit“ vor,⁷ die während der Verhandlungen nicht geändert wurden.⁸ Dies wurde im Vertrag von Lissabon übernommen und Art. 2 EUV lautet nun:

„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

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

302

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.“

Die Rechtsstaatlichkeit ist Teil der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten, ein Topos der vom Gerichtshof wiederholt als Inspiration herangezogen wurde, um grundlegende Begriffe des Unionsrechts weiter zu entwickeln.⁹ Bei genauerer Betrachtung von drei Sprachtraditionen wird deutlich (1.), wie sich dieses Konzept von der Rechtsgemeinschaft hin zur Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union entwickelt hat (2.).

1. Ursprünge: Rechtsstaat, État de droit und rule of law

Im deutschsprachigen Raum ist die Entwicklung des Rechtsstaates aufs Engste mit der Herausbildung des liberalen Verfassungsstaates im 19. Jahrhundert verbunden und meinte zunächst eine eigene Staatsgattung, die das Zusammenleben der Menschen nach Prinzipien des Vernunftrechts unter Wahrung der Freiheit und Sicherheit der Person sowie des Eigentums sicherstellt.¹⁰ Anschließend haben insbesondere Vertreter der anorganischen Staatsrechtslehre um *Carl Friedrich von Gerber*, *Paul Laband* und *Otto Mayer* den Rechtsstaat auf einen rein formalen Gehalt reduziert,¹¹ wonach der Rechtsstaat nur die Beziehung zwischen Rechtssubjekten unter dem objektiven Recht behandelt¹² und sich auf

die Justizförmigkeit der Verwaltung beschränkt.¹³ Demgegenüber versteht die Genossenschaftslehre um *Otto v. Gierke* und *Hugo Preuß* den Rechtsstaat als von Anfang an ins Recht gestellt, so dass der Staat nicht über dem Recht steht, sondern durch das Recht geschaffen ist.¹⁴ Im Grundgesetz wird der Rechtsstaat mit Bezug auf die Länder ausdrücklich in Art. 28 GG genannt. Die Rechtsprechung verwendet demgegenüber den Begriff des Rechtsstaatsprinzips, „das sich aus einer Zusammenschau der Bestimmungen des Art. 20 Abs. 3 GG über die Bindung der einzelnen Gewalten und der Art. 1 Abs. 3, Art. 19 Abs. 4, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sowie

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

303

aus der Gesamtkonzeption des Grundgesetzes ergibt.“¹⁵ Das so verstandene Verfassungsprinzip gilt als „Generator von Untertopoi“,¹⁶ die auch als Rechtsstaatselemente bezeichnet werden,¹⁷ und umfasst etwa den Zugang zu Gerichten, Verwaltungsverfahren und -organisation sowie den Umfang der gerichtlichen Überprüfung.¹⁸ Während der Rechtsstaat und das dazugehörige Rechtsstaatsprinzip im deutschen Sprachraum schon semantisch auf den Staat bezogen sind und teilweise angenommen wird, dass dies eine Begriffsprägung darstellt, die es so in anderen Sprachen nicht gibt,¹⁹ zeigen gerade die französische und englische Sprache, dass Rechtsstaatlichkeit auch ohne den Staat denkbar ist.

In Frankreich ist der Begriff *État de droit* eng mit *Raymond Carré de Malberg* verbunden, der zwischen dem *État légal* und dem *État de droit* unterscheidet. Der erste betrifft hauptsächlich die gesetzesförmige Verwaltung und ist insoweit dem formalen Rechtsstaatsbegriff vergleichbar. Der zweite soll sicherstellen, dass ein Gemeinwesen einzig und allein im Interesse und zum Schutze seiner Bürger agiert. Damit geht der (materielle) *État de droit* über den (formellen) *État légal* hinaus, da nicht nur die Beziehung zwischen Verwaltung und Individuum, sondern auch die Ausübung legislativer Gewalt vom Recht erfasst wird.²⁰ Für einige Gelehrte ist der *État de droit* Ausdruck dafür, dass politische Macht nicht nur an die soziale Solidarität gebunden ist, sondern auch dem selbst gesetzten Recht unterworfen ist.²¹ Andere sehen die besondere Funktion des *État de droit* darin, individuelle und politische Freiheit zu sichern.²² Infolgedessen unterscheidet *État de droit* ebenso wie der Rechtsstaat zwischen formellen und materiellen Elementen. Und obwohl der *État de droit* am Beispiel des *État* entwickelt wird,²³

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

304

bleibt er nicht auf den Staat begrenzt, sondern kann auch für andere politische Gemeinwesen fruchtbar gemacht werden.

Ganz ohne Staatsbezug kommt die *rule of law* aus. Das ergibt sich schon daraus, dass in Großbritannien kein juristischer Begriff des Staates entwickelt wurde und in der U.S.-Verfassung *state* die Bundesstaaten meint.²⁴ Vielmehr wird die *rule of law* allgemein auf menschliche Zusammenschlüsse bezogen, in denen autoritative Regeln gesetzt und erkannt werden müssen.²⁵ In der umfangreichen Rechtsprechung²⁶ und Literatur kann man im Anschluss hieran einerseits ein formales Verständnis der *rule of law* ausmachen, die die Art und Weise der Verkündung von Gesetzen, die Klarheit der sich daraus ergebenden Normen sowie die zeitliche Dimension der Normen behandelt.²⁷ Diese formale Vorstellung der *rule of law* sagt jedoch nichts darüber aus, ob es sich bei den Gesetzen um „gute“ oder „schlechte“ Gesetze handelt. Daher geht eine materielle *rule of law* über ein formelles Verständnis hinaus und verbindet bestimmte materielle Ansprüche mit der *rule of law*,²⁸ wie beispielsweise moralische und politische Rechte,²⁹ Grundrechte³⁰ sowie Gerechtigkeit und Freiheit.³¹ *Rule of law* stellt somit einen wesentlich umstrittenen Begriff dar,³² dessen genaue Konturen und Inhalt sich erst und vor allem im Austausch rechtlicher Argumente zeigen.³³

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Rechtsstaat, *État de droit* und *rule of law* alle zwischen formellen und materiellen Elementen unterscheiden. Allerdings scheint nur das deutsche Konzept so eng mit dem Staat verbunden zu sein, dass es beim Eintritt in die EU-Verträge sprachlich verändert wurde.

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

305

2. Von der Rechtsgemeinschaft zur Rechtsstaatlichkeit

Während die französische und englische Sprachfassung von Art. 2 EUV sich unumwunden auf *État de droit* und *rule of law* ohne sprachliche Veränderungen beziehen, wird in der deutschen Fassung der Rechtsstaat erst adjektiviert³⁴ und sogleich mithilfe eines Suffixes substantiviert, um so einen Zustand bzw. eine Beschaffenheit zu beschreiben. Keine andere Sprachfassung von Art. 2 EUV erfährt eine vergleichbare sprachliche Veränderung.³⁵

Abgesehen von dieser sprachlichen Veränderung gibt es auch einen wichtigen Wandel in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der erst in seiner jüngeren Rechtsprechung den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ verwendet. Das liegt nicht zuletzt an dem von *Walter Hallstein* geprägten und gerade die Staatlichkeit zu überwinden suchenden Begriff der europäischen Rechtsgemeinschaft.³⁶ Damit soll zum Ausdruck kommen, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft „in dreifacher Hinsicht ein Phänomen des Rechts [ist]: Sie ist Schöpfung des Rechts, sie ist Rechtsquelle und sie ist Rechtsordnung.“³⁷ Der EuGH hat den Begriff der „Rechtsgemeinschaft“³⁸ anschließend in seine Rechtsprechung aufgenommen und darüber hinaus allgemeine Rechtsprinzipien wie die Rechtssicherheit,³⁹ den Vertrauensschutz,⁴⁰ das Rückwirkungsverbot,⁴¹ den Bestimmtheitsgrundsatz⁴² sowie

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

306

die Rechtsschutzgarantie⁴³ entwickelt. Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze wurden als Ausfluss der Rechtsgemeinschaft verstanden⁴⁴ und betreffen formale Elemente der Rechtsstaatlichkeit, die in Deutschland mit dem formalen Rechtsstaat, in Frankreich mit dem *État légal* sowie mit einem formalen Verständnis der *rule of law* verbunden sind. Darüber hinaus gehende materielle Elemente – wie etwa Grundrechte⁴⁵ und das Verhältnismäßigkeitsprinzip⁴⁶ – hat der EuGH zwar auch rechtsfortbildend entwickelt, ohne dabei jedoch die Rechtsgemeinschaft oder die Rechtsstaatlichkeit heranzuziehen.

Interessanterweise findet sich „Rechtsstaatlichkeit“ und ein damit korrespondierendes „Rechtsstaatsprinzip“ ausdrücklich erst in der neueren Rechtsprechung.⁴⁷ Zunächst mit Bezug zum supranationalen Rechtssystem⁴⁸ und dann in den auswärtigen Beziehungen, wenn Sanktionsmaßnahmen an die Verletzung der „Rechtsstaatlichkeit“ in Drittstaaten geknüpft wird.⁴⁹ In Anlehnung an die Venedig-Kommission gibt das EuG erstmals eine nicht abschließende Aufzählung von formellen und materiellen Aspekten der Rechtsstaatlichkeit, die folgende Grundsätze und Normen umfasse: „Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Rechtssicherheit und des Verbots der Willkür der Exekutive; unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame gerichtliche Kontrolle einschließlich der Wahrung der Grundrechte sowie die Gleichheit vor dem Gesetz“.⁵⁰ Der Gerichtshof verwendete daraufhin erstmals die Rechtsstaatlichkeit im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, als er gegenüber Polen einstweilige Maßnahmen im Rahmen des Art. 260 AEUV verhängte, deren Zweck darin besteht, „die wirksame Anwendung des

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

307

Unionsrechts sicherstellen, die dem Wert des in Art. 2 EUV verankerten Rechtsstaatsprinzips, auf dem die Union gründet, inhärent ist.“⁵¹

Während die Rechtsprechung somit formelle Elemente der Rechtsstaatlichkeit ursprünglich rechtsfortbildend entwickelt hat und dabei eher auf das Prinzip der Rechtssicherheit und den Begriff der Rechtsgemeinschaft zurück griff, nutzt der EuGH inzwischen Art. 2 EUV, um der „Rechtsstaatlichkeit“ (*État de droit*, *rule of law*) weitere Konturen zu verleihen. Dieser sich noch immer vollziehende Wandel von der Rechtsgemeinschaft⁵² zur Rechtsstaatlichkeit markiert drei Veränderungen: Erstens werden formelle Aspekte der Rechtsstaatlichkeit um materielle Aspekte wie dem Grundrechtsschutz und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip angereichert und auch unter dem Begriff der Rechtsstaatlichkeit behandelt.⁵³ Zweitens gilt die in Art. 2 S. 1 EUV genannte Rechtsstaatlichkeit nicht nur für die Union, sondern auch für die Mitgliedstaaten als ein ihnen „gemeinsamer Wert“ nach S. 2. Drittens ist die Europäische Union nicht nur

Rechtsgemeinschaft und damit im Hallstein'schen Sinne Schöpfung des Rechts, Rechtsquelle und Rechtsordnung, sondern gleichzeitig auch politische Union, die sich aus der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zusammensetzt. Gerade hierin zeigt sich der Verfassungscharakter der Rechtsstaatlichkeit und es kommt zum Ausdruck, dass sich die Union auf den Werten der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte gründet, was eine inklusive Auslegung aller in Art. 2 EUV verankerten Grundwerte erfordert.

III. Elemente der Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Union ist inzwischen nicht nur in Art. 2 EUV verankert, sondern findet auch zunehmend Anwendung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Während der Begriff weiterhin umstritten ist, lassen sich bereits jetzt eine Reihe von Elementen ausmachen. In diesem Zusammenhang wird die „Rule of Law Checklist“ der Venedig-Kommission vom Gerichtshof⁵⁴ und dem Unionsgesetzgeber herangezogen⁵⁵ und für die Rechtsstaatlichkeit kann zwischen formellen (1.) und materiellen Elementen unterschieden werden (2.).

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

308

1. Formelle Elemente

Die erste Gruppe formeller Elemente betrifft den Grundsatz der *Rechtmäßigkeit*. Dieser Grundsatz wurde vom Gerichtshof als Bestandteil der Rechtsgemeinschaft anerkannt.⁵⁶ Er umfasst den Vorrang des Gesetzes, wonach staatliches Handeln durch Gesetze erlaubt sein muss und mit ihnen im Einklang stehen muss.⁵⁷ Darüber hinaus betrifft die Rechtmäßigkeit das Verhältnis zwischen internationalem und nationalem Recht und zielt darauf ab, die Einhaltung der Menschenrechte sicherzustellen einschließlich verbindlicher Entscheidungen internationaler Gerichte.⁵⁸ Was die Rechtsetzung betrifft, so zielt der Grundsatz der Rechtmäßigkeit darauf ab, die Vorherrschaft des Gesetzgebers zu gewährleisten, die Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive einzuschränken und fragt, ob die Verfahren zum Erlass von Gesetzen transparent, verantwortlich, inklusiv und demokratisch sind. Eine Überprüfung von Gesetzesentwürfen erleichtert dabei, Beschränkungen von Grundrechten zu rechtfertigen.⁵⁹ Schließlich erfordert die Rechtmäßigkeit auch, dass Ausnahmen in Notsituationen gesetzlich vorgesehen sind.⁶⁰

Die zweite Gruppe formeller Elemente betrifft den Grundsatz der *Rechtssicherheit*. Dieser Grundsatz wurde vom Gerichtshof schon früh in seiner Rechtsprechung anerkannt⁶¹ und verlangt, dass Regeln klar und deutlich sind, damit die Einzelnen ihre Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und somit Vorkehrungen treffen können.⁶² Rechtssicherheit umfasst den öffentlichen Zugang zu Rechtsvorschriften und Gerichtsentscheidungen⁶³ und erfordert, dass die Wirkungen von Gesetzen vorhersehbar sind.⁶⁴ Darüber hinaus umfasst die Rechtssicherheit die Grundsätze des Vertrauensschutzes⁶⁵ sowie des

Rückwirkungsverbots.⁶⁶ Schließlich umfasst sie die Grundsätze der Rechtskraft (*res judicata*) sowie des

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

309

ne bis in idem, um rechtskräftige Urteile zu schützen und nur in engen Grenzen abgeschlossene Gerichtsverfahren wieder aufzunehmen.⁶⁷

Eine dritte Gruppe betrifft die Verhinderung von Macht- bzw. Ermessensmissbrauch (*détournement de pouvoir*).⁶⁸

Eine vierte Gruppe betrifft den *Zugang zur Justiz*, für die weiter unterschieden wird. Einerseits verlangt die *Unabhängigkeit und Unparteilichkeit* der Justiz, dass es ausreichende verfassungs- und einfachrechtliche Garantien für die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gibt. In diesem Zusammenhang hat der EGMR vier Elemente der Unabhängigkeit festgelegt: die Art der Ernennung, die Amtszeit, das Vorhandensein von Druck von außen und, ob die Justiz als unabhängig und unparteiisch erscheint.⁶⁹ Der EuGH hat diese Rechtsprechung aufgegriffen und beurteilt, ob die Regeln für die Zusammensetzung der Einrichtung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung ihrer Mitglieder geeignet sind, „jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der genannten Stelle für Einflussnahmen von außen und an ihrer Neutralität in Bezug auf die einander gegenüberstehenden Interessen auszuräumen.“⁷⁰ Diese Unabhängigkeitsvoraussetzungen sind auch für Staatsanwälte relevant, wenn sie an der Ausstellung von Europäischen Haftbefehlen beteiligt sind.⁷¹

Andererseits umfasst der Zugang zur Justiz auch einen *wirksamen Rechtsbehelf* und ein *faïres Verfahren*. Inspiriert von Art. 6 EMRK wurde dies als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts anerkannt und stellt sicher, dass jede Person einen Anspruch auf ein faires Verfahren und eine öffentliche Anhörung innerhalb einer angemessenen Frist vor einem unabhängigen, unparteiischen und durch Gesetz geschaffenen Gericht hat.⁷² Dieses Recht ist nunmehr auch in Art. 47 der GRC verankert. Ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz steht im Mittelpunkt der jüngeren Rechtsprechung zur Auslegung von Art. 19 Abs. 1 EUV, wonach die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Rechtsbehelfe [schaffen], damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“ Der

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

310

EuGH hat dazu entschieden, dass die „vom Unionsrecht erfassten Bereiche“ weiter sind als bei der Durchführung des Unionsrechts in Art. 51 Abs. 1 der GRC und es genügt, dass ein

nationales Gericht über Fragen der Anwendung oder Auslegung des Unionsrechts entscheiden kann.⁷³ Dies hat zu wichtigen Urteilen geführt, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken.⁷⁴

2. Materielle Elemente

Eine erste Gruppe materieller Elemente der Rechtsstaatlichkeit betrifft den Schutz der *Grundrechte*. Während diese Rechte ursprünglich ohne Bezug auf die Rechtsgemeinschaft bzw. Rechtsstaatlichkeit entwickelt wurden,⁷⁵ verweist die Präambel der GRC nun prominent auf die Rechtsstaatlichkeit.

Ein zweites materielles Element ist der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*. Erstmals in der Rechtsprechung entwickelt,⁷⁶ ist dieser Grundsatz nun in Art. 5 Abs. 4 EUV verankert und speziell bei Grundrechtseingriffen in Art. 52 Abs. 1 GRC vorgesehen.

Eine dritte Gruppe betrifft die *Gleichheit vor dem Gesetz* und den Grundsatz der *Nichtdiskriminierung*. Beide wurden vom Gerichtshof als Grundprinzipien anerkannt⁷⁷ und sind nun in den Art. 20 und 21 der GRC verankert. Die Gleichbehandlung setzt voraus, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt.⁷⁸

Eine besondere Ausprägung ist die „Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen“, die nunmehr in Art. 4 Abs. 2 EUV verankert ist. Dieses materielle Element der Rechtsstaatlichkeit ist aus drei Gründen untrennbar mit dem Vorrang des Unionsrechts⁷⁹ verbunden: Erstens kann nur der Grundsatz des Vorrangs die einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts gewährleisten. Zweitens ist die einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts von entscheidender Bedeutung, um die Gleichheit der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Drittens kann die einheitliche Auslegung des Unionsrechts nur von einem Gericht sichergestellt werden: dem Gerichtshof der Europäischen Union. Der Vorrang

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

311

stellt somit sicher, dass sowohl die Mitgliedstaaten als auch ihre Bürger vor dem Gesetz gleich sind. Und ohne Vorrang gäbe es keine Einheitlichkeit und somit keine Gleichheit. Die gerichtliche Durchsetzung der einheitlichen Auslegung und Anwendung durch den Gerichtshof stellt somit sicher, dass alle Mitgliedstaaten – unabhängig von ihrer Größe, ihren politischen Interessen oder ihrer wirtschaftlichen Macht – und ihre Bürger vor dem Gesetz gleich behandelt werden.⁸⁰ Daraus folgt auch, dass der Vorrang des Unionsrechts integraler Bestandteil der in Art. 2 EUV verankerten Rechtsstaatlichkeit ist.

IV. Artikel 7 EUV

Art. 7 EUV ist ein wichtiges Instrument zur Verteidigung der in Art. 2 EUV verankerten Grundwerte, wie etwa der Rechtsstaatlichkeit. Es findet seinen Ursprung im Vertrag von

Amsterdam⁸¹ und hat seit dem Vertrag von Nizza⁸² zwei Arme (1). Die Verfahren nach Art. 7 EUV sind ein inhärent politisches Instrument, was sich nicht zuletzt aus der begrenzten Zuständigkeit des Gerichtshofs ergibt (2).

1. Zwei Arme des Artikels 7 EUV

Art. 7 EUV sieht zwei Arten von Verfahren vor. Nach dem „präventiven Arm“ in Art. 7 Abs. 1 EUV kann der Rat feststellen, dass „eine eindeutige Gefahr eines schwerwiegenden Verstoßes“ gegen die Grundwerte besteht. Ein Verstoß gegen Art. 2 EUV ist daher nicht erforderlich und es genügt, dass eine solche qualifizierte Bedrohung vorliegt. Dieses Verfahren kann aufgrund eines begründeten Vorschlags eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission initiiert werden. Anschließend handelt der Rat nach Zustimmung des Parlaments mit vier Fünfteln seiner Mitglieder ohne den betreffenden Mitgliedstaat.⁸³ Der Rat kann feststellen, dass die eindeutige Gefahr eines schwerwiegenden Verstoßes besteht, und er kann auch nach demselben Verfahren Empfehlungen abgeben. Die Rechtswirkung sowohl der Feststellung als auch der Empfehlung ist begrenzt, was den präventiven Arm vom „suspendierenden Arm“ unterscheidet. Bevor Maßnahmen ergriffen werden, muss der Rat den betroffenen Mitgliedstaat anhören, um das prozedurale „Recht auf Anhörung“ zu wahren.

Bisher gab es zwei Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV. Im Dezember 2017 nahm die Kommission einen begründeten Vorschlag zur Rechtsstaatlichkeit in Polen an, der sich auf das Verfassungstribunal und die Unabhängigkeit der Justiz

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)	312
--	-----

konzentriert.⁸⁴ Im September 2018 nahm das Europäische Parlament einen begründeten Vorschlag zu den Grundwerten in Ungarn an, der ein breites Spektrum von Themen abdeckt, die von der Funktionsweise des Verfassungs- und Wahlsystems, der Unabhängigkeit der Justiz bis hin zu den Grundrechten von Migranten sowie wirtschaftlichen und sozialen Rechten reichen.⁸⁵ Um die Anhörungen zu organisieren, nahm der Rat Standardmodalitäten an, die den Ablauf der Anhörungen im Rat festlegten und es dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) ermöglichen, den Anwendungsbereich vor jeder Anhörung festzulegen.⁸⁶ Im Einklang mit diesen Vorschriften organisiert der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ regelmäßige Anhörungen der Mitgliedstaaten, von denen das Generalsekretariat des Rates Berichte anfertigt.⁸⁷ Zuletzt hat die Kommission am 29. Mai 2024 den begründeten Vorschlag für Polen zurück genommen, weil eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit nicht mehr vorliegt.⁸⁸ Dadurch wurde dieses Verfahren beendet.

Art. 7 Abs. 2 bis 4 EUV enthält den „suspendierenden Arm“, der es dem Europäischen Rat ermöglicht, „schwerwiegende und anhaltende Verletzungen“ der Grundwerte festzustellen.

Im Gegensatz zum präventiven Arm genügt eine bloße Gefahr für die Grundwerte in Art. 2 EUV nicht. Vielmehr muss die Verletzung hinreichend schwerwiegend sein, was in der Literatur als systemische Mängel interpretiert wird.⁸⁹ Dieses Verfahren kann nur von einem Drittel der Mitgliedstaaten oder der Kommission eingeleitet werden. Kann das Europäische Parlament diesen Arm des Art. 7 Verfahrens auch nicht initiieren, so ist es dennoch beteiligt, indem es seine Zustimmung gibt, bevor der Europäische Rat Maßnahmen ergreift. Der Europäische Rat muss den betroffenen Mitgliedstaat auch auffordern, eine Stellungnahme abzugeben, was das „Recht auf Anhörung“ gewährleistet. Sobald der Europäische Rat eine Entscheidung nach Art. 7 Abs. 2 EUV getroffen hat, kann der Rat mit (verstärkter) qualifizierter Mehrheit⁹⁰ bestimmte Rechte aus den Verträgen aussetzen. Der Rat verfügt über einen weiten Ermessensspielraum bei der Wahl geeigneter Maßnahmen, die auf wirtschaftliche Rechte abzielen können, wie z. B. die Aussetzung des Zugangs zu EU-Mitteln, oder nichtwirtschaftliche Rechte, wie etwa die Aussetzung der Stimmrechte. Da die Maßnahmen gegen den betroffenen Mitgliedstaat gerichtet sind, muss der Rat die möglichen Auswirkungen auf natürliche und juristische Personen berücksichtigen. In jedem Fall geht die Möglichkeit der Aussetzung von Rechten nicht so weit, dass die

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

313

Mitgliedschaft in der EU beendet wird, ein Recht, das gemäß Art. 50 EUV von jedem Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften ausgeübt werden kann.⁹¹

2. Politischer Charakter der Artikel 7 EUV Verfahren und beschränkte gerichtliche Überprüfung

Im gesamten Verfahren nach Art. 7 EUV ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs erheblich eingeschränkt. Gemäß Art. 269 AEUV darf der Gerichtshof die Rechtsakte des Europäischen Rates und des Rates nach Art. 7 EUV nur auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaats und lediglich im Hinblick auf die Einhaltung der Verfahrensbestimmungen überprüfen.

Insbesondere kann der EuGH prüfen, ob alle in Art. 354 AEUV festgelegten Abstimmungsanforderungen erfüllt sind. Im Sommer 2021 hat der Gerichtshof genau das getan, als er prüfte, ob das Europäische Parlament bei Annahme des begründeten Vorschlags nach Art. 7 Abs. 1 EUV für Ungarn mit der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der abgegeben Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder gehandelt hat.

Ungarn argumentierte, dass das Europäische Parlament bei der Berechnung der Zweidrittelmehrheit einen Fehler begangen habe, weil es Enthaltungen ausgeschlossen habe. Hätte man diese Enthaltungen berücksichtigt, wäre die Zweidrittelmehrheit nicht erfüllt. Die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sieht jedoch vor, dass bei der Abstimmung nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen und keine Enthaltungen zu berücksichtigen sind.⁹² In seinem Urteil hat der Gerichtshof nicht nur seine Zuständigkeit bestätigt und Art. 269 AEUV eng ausgelegt, da die Europäische Union eine „Rechtsunion“ ist,

die ein umfassendes System von Rechtsbehelfen vorsieht.⁹³ Der Gerichtshof hat auch in der Sache entschieden, dass der Begriff der „abgegebenen Stimmen“ Enthaltungen nicht umfasst.⁹⁴ Da die Parlamentarier im Voraus darüber informiert wurden, dass Enthaltungen nicht als abgegebene Stimmen gezählt werden, gab es auch keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Demokratie oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.⁹⁵

Daraus ergibt sich, dass der Gerichtshof seine Zuständigkeit bei der Kontrolle der Verfahrensbestimmungen sehr ernst nimmt. Gleichzeitig belegt das Fehlen einer materiellen Kontrolle, dass die Verfahren nach Art. 7 EUV immanent politisch sind und den beteiligten Unionsorganen ein weites politisches Ermessen zukommt. Dies beinhaltet auch, dass die Aktivierung von Art. 7 EUV einen hohen

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

314

politischen Einsatz erfordert, da es schwierig ist, die erforderlichen Mehrheiten von vier Fünfteln im Rat oder sogar Einstimmigkeit im Europäischen Rat zu erreichen. Insbesondere das Einstimmigkeitserfordernis in Art. 7 Abs. 2 EUV gibt jedem stimmberechtigten Mitgliedstaat ein Vetorecht, selbst wenn es selbst Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit hat. Obwohl Art. 7 Abs. 1 EUV solche Vetopositionen vermeidet, leidet es an einem Paradox: Einerseits ist es politisch sehr schwierig, die notwendige Vier-Fünftel-Mehrheit zu erreichen, und andererseits haben die Feststellung oder Empfehlung des Rates nur begrenzte Rechtswirkung. Dies könnte erklären, warum in den laufenden Art. 7 Abs. 1 EUV Verfahren bisher noch keine Maßnahmen ergriffen wurden.

Schließlich veranlasste diese Untätigkeit einige zu dem Vorschlag, den politischen Ermessensspielraum einzuschränken und die Rolle des Gerichtshofs zu stärken: der EuGH soll danach beurteilen, ob ein Verstoß gegen Art. 2 EUV vorliegt. Allerdings dürfte es nicht nur schwierig sein, sich auf die notwendige Vertragsänderung zu einigen. Dies birgt auch die Gefahr, dass die Verfahren nach Art. 7 EUV für alle Grundwerte (nicht nur die Rechtsstaatlichkeit) verrechtlicht werden und gleichzeitig der Gerichtshof politisiert wird.

V. Soft-Law-Instrumente der Kommission und des Rates

Neben den Verfahren nach Art. 7 EUV haben die Unionsorgane auch Soft-Law-Instrumente geschaffen, um die Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit anzugehen. In diesem Zusammenhang kann Soft Law als Verhaltensregel definiert werden, die in unverbindlichen Instrumenten niedergelegt ist und dennoch (indirekte) rechtliche Auswirkungen im Unionsrecht hat.⁹⁶ Besonders hervorzuheben sind der Rechtsstaatlichkeitsbericht der Kommission (1.) und der Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rates (2.).

1. Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit

Seit neue Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit auftraten, zeigte die Kommission Initiative, um mithilfe neuer Mechanismen darauf zu reagieren. So erließ die Kommission

bereits 2014 eine Mitteilung, in der „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ im Vorfeld des Art. 7 EUV angekündigt wurde.⁹⁷ Darüber hinaus kündigte die Kommission 2019 weitere Initiativen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit an.⁹⁸ Im Mittelpunkt steht ein jährlicher

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)	315
--	-----

Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit, bei dem die Unionsorgane, die Mitgliedstaaten sowie die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger zusammenkommen, und aus deren Eingaben die Kommission einen jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit erstellt. Auf der Grundlage breit angelegter Konsultationen und einer Vielzahl von Quellen liefert die Kommission eine Zusammenfassung bedeutender Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene. Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit werden bewährte Verfahren aufgezeigt, aber auch wiederkehrende Probleme und negative Entwicklungen angesprochen. Der Bericht konzentriert sich auf vier Säulen: Justizsystem, Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung.

Seit 2020 werden die Berichte jährlich von der Kommission veröffentlicht.⁹⁹ Sie enthalten einen allgemeinen Überblick über alle Entwicklungen in einem bestimmten Jahr sowie 27 länderspezifische Kapitel mit detaillierteren Informationen über jeden Mitgliedstaat. Alle Mitgliedstaaten können Informationen über einen Fragebogen bereitstellen, der durch den Austausch während der Länderbesuche und andere Informationen von Interessenträgern ergänzt wird. Auch die Methodik für die Bewertung wird mit den Mitgliedstaaten erörtert, aber die Bewertung selbst verantwortet letztlich die Kommission. Darüber hinaus beziehen sich die Länderkapitel auch auf Stellungnahmen des Europarats, einschließlich der Venedig-Kommission.

Seit 2022 enthalten die Berichte Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, die allgemeiner dahin gehen können, „weitere Maßnahmen zur Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen für das Justizsystem“ oder, spezifischer, „eine solide Erfolgsbilanz für Korruptionsfälle auf hoher Ebene“ im Fall Ungarns zu erstellen oder „die Funktion des Justizministers von der des Generalstaatsanwalts“ im Fall Polens zu trennen. Im Rechtsstaatlichkeitsbericht von 2023 konnte die Kommission feststellen, dass fast 65 % ihrer Empfehlungen bereits umgesetzt wurden; wovon 25 % zu erheblichen Fortschritten führten oder vollständig umgesetzt wurden; 40 % führten zu einigen Fortschritten; dennoch waren bei den verbleibenden 35 % der Empfehlungen keine Fortschritte zu verzeichnen.¹⁰⁰ Daher sind die Empfehlungen der Kommission ein typisches Beispiel für Soft Law, das rechtlich zwar nicht bindet, aber dennoch in den Mitgliedstaaten Wirkung entfaltet. In diesem Sinne haben einige Mitgliedstaaten den Rechtsstaatlichkeitsbericht als Anreiz

genutzt, um nationale Initiativen wie den Pakt für die Rechtsstaatlichkeit in Deutschland¹⁰¹ oder die staatliche Kommission für

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

316

Rechtsstaatlichkeit in den Niederlanden zu beginnen.¹⁰² Die wichtigsten Auswirkungen der Berichte sind jedoch nicht (unmittelbar) rechtlicher Natur: Der weite Anwendungsbereich und die einheitliche Methodik schließen eine erhebliche Lücke, indem sie Politikern, Forschern und Bürgern dringend benötigte zuverlässige Informationen zur Verfügung stellen. So geben die Berichte einen unparteiischen Überblick über die Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit und können, wie der Rechtsstaatsdialog des Rates zeigt, in die weitere Diskussion einfließen.

2. Dialog über die Rechtsstaatlichkeit im Rat

Im Dezember 2014 schufen der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und die Mitgliedstaaten einen jährlichen Dialog über die Rechtsstaatlichkeit.¹⁰³ Dieser Dialog ist teilweise eine Reaktion auf die Mitteilung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit im selben Jahr und zielt darauf ab, die Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Verträge zu fördern und zu schützen. Der Dialog basiert auf den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten und wird überparteilich und evidenzbasiert durchgeführt (Rn. 2 und 3). Es wird der Grundsatz der Einzelermächtigung sowie die Achtung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten betont, die ihren grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen innewohnen (Rn. 4). Der Dialog zielt auch darauf ab, Doppelarbeit zu vermeiden und bestehende Instrumente zu berücksichtigen (Rn. 5). Die Dialoge finden im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ statt und werden direkt vom AstV ohne Einbeziehung einer spezialisierten Arbeitsgruppe vorbereitet, da die Rechtsstaatlichkeit als zu wichtig und zu horizontal erachtet wird, um eine spezialisierte Gruppe des Rates zu beauftragen.

Während eine Änderung der ursprünglichen Schlussfolgerung politisch schwierig war,¹⁰⁴ schlug der deutsche Ratsvorsitz im Jahr 2020 vor, dem Dialog über die Rechtsstaatlichkeit eine neue Struktur zu geben, die zwei Arten regelmäßiger Diskussionen umfasst:¹⁰⁵ Zum einen findet eine horizontale Diskussion über die allgemeinen Entwicklungen der Rechtsstaatlichkeit in der EU statt, die in der Regel im Herbstsemester stattfindet. Auf der anderen Seite finden länderspezifische Diskussionen statt, die sich nach den wichtigsten Entwicklungen in jedem Mitgliedstaat in protokollarischer Reihenfolge eins im Herbstsemester und ein anderes im Frühjahrssemester befassen. Diese neue Struktur fügt sich in den festgelegten Rahmen von 2014 ein, ohne ihn zu ändern, denn es gehört zu den Befugnissen des Ratsvorsitzes, die Beratungen über den

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

317

Rechtsstaatlichkeitsdialog zu organisieren.¹⁰⁶ Und obwohl eine Evaluation im Dezember 2023 erneut keinen Konsens fand,¹⁰⁷ findet der Rechtsstaatlichkeitsdialog in Zukunft mit vier Debatten im Jahr noch häufiger statt.

Dabei kann im Rechtsstaatlichkeitsdialog auch auf den Bericht der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit zurückgegriffen werden. Seit seiner ersten Veröffentlichung im Jahr 2020 ist der Rechtsstaatlichkeitsbericht zu einer wichtigen Quelle geworden und er wird während der Beratungen im Rat häufig erwähnt. So sind der Dialog im Rat und der Bericht der Kommission eng verbunden und entwickeln sich gemeinsam weiter. Und wird der Rat auch wegen Untätigkeit kritisiert,¹⁰⁸ unterschätzt diese Kritik, wie wichtig der Dialog dafür ist, Fragen zur Rechtsstaatlichkeit regelmäßig und beständig auf die Tagesordnung der Minister im Rat zu setzen.¹⁰⁹ Der Mehrwert des Rechtsstaatsdialogs des Rates besteht somit darin, sich kontinuierlich mit den Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit auseinander zu setzen. Dieser oft auch sehr direkte Austausch kann dazu beitragen, Vertrauen aufzubauen, und ermöglicht die Diskussion von Themen, die vor mehr als einem Jahrzehnt undenkbar gewesen wären.

VI. Konditionalitätsverordnung

Das vielleicht weitreichendste neue Instrument ist die Haushaltskonditionalität. Mit der Konditionalitäts-VO (EU, Euratom) 2020/2092 wurde eine allgemeine Regelung für den Schutz des Unionshaushalts geschaffen.¹¹⁰ Bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, können Zahlungen ausgesetzt, reduziert oder unterbrochen werden, sowie das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen verboten werden. Die Vereinbarkeit der Konditionalitäts-VO mit den Verträgen wurde vor dem Gerichtshof in Frage gestellt (1.) und es gibt derzeit einen Anwendungsfall (2.).

1. Vereinbarkeit mit den Verträgen

Kurz nach Verabschiedung der Konditionalitäts-VO griffen Ungarn und Polen deren Gültigkeit mit den Argumenten an, diese Verordnung hätte nicht auf Grundlage von Art. 322 Abs. 1 AEUV erlassen werden dürfen und sie umgehe die in

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

318

Art. 7 EUV besonders vorgesehenen Verfahren zum Schutz der Grundwerte in Art. 2 EUV.

Der Gerichtshof hat daraufhin festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ein in Art. 310 Abs. 5 AEUV verankerter Grundsatz ist, der in der Haushaltsordnung für die

Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 AEUV verankert ist. Darüber hinaus ist die Achtung der Grundwerte nicht nur eine Bedingung für den Beitritt nach Art. 49 EUV. Die fortgesetzte Einhaltung von Art. 2 EUV ist eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme aller Rechte aus den Verträgen. Da diese Werte von allen Mitgliedstaaten geteilt werden, muss die Union in der Lage sein, diese Werte zu verteidigen. Somit kann die Rechtsstaatlichkeit im Einklang mit den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) und der Kohärenz (Art. 7 AEUV) die Grundlage für einen Konditionalitätsmechanismus bilden.¹¹¹

Daraus folgt, dass ein Sekundärrechtsakt Verfahren in Bezug auf die Grundwerte wie die Rechtsstaatlichkeit festlegen kann, sofern sich diese Verfahren sowohl nach ihrem Zweck als auch nach ihrem Gegenstand von Art. 7 EUV unterscheiden.¹¹² Dabei sei zu berücksichtigen, dass Art. 7 EUV darauf abzielt, schwerwiegende und anhaltende Verletzungen der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte zu ahnden, während die Konditionalitäts-VO dem Schutz des Unionshaushalts dient. Daher hat der Unionsgesetzgeber zu Recht das Erfordernis eingeführt, dass ein „tatsächlicher Zusammenhang“ zwischen den Verstößen eines Mitgliedstaats gegen die Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohenden Beeinträchtigung des Unionshaushalts bestehen muss.¹¹³ Mit anderen Worten, eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch einen Mitgliedstaat kann nicht alleine zur Anwendung der Konditionalitäts-VO führen, sondern es muss klar sein, dass ein Risiko für den Unionshaushalt besteht. In diesem Zusammenhang sind in Art. 4 Abs. 2 der Konditionalitäts-VO eine Reihe relevanter Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit festgelegt, die von der ordnungsgemäßen Arbeitsweise der den Haushalt ausführenden Behörden über eine wirksame gerichtliche Kontrolle bis hin zu anderen Umständen reichen, die für die wirtschaftliche Führung des Haushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union von Bedeutung sind.

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

319

2. Erstmalige Anwendung in Bezug auf Ungarn

Liegen hinreichende Gründe für das Ergreifen von Maßnahmen vor und gibt es keine anderen wirksameren Verfahren, leitet die Kommission das Verfahren nach Art. 6 Konditionalitäts-VO ein. Nach Angabe der Gründe und des Austauschs mit dem betreffenden Mitgliedstaat muss die Kommission dem Rat einen Vorschlag unterbreiten, wenn die Abhilfemaßnahmen nicht ausreichen. Der Rat ist seinerseits verpflichtet, innerhalb eines Monats nach Eingang des Kommissionsvorschlags einen Durchführungsbeschluss über die geeigneten Maßnahmen zu erlassen. Dieser Zeitraum kann ausnahmsweise um höchstens zwei Monate verlängert werden. Theoretisch kann der betreffende Mitgliedstaat beantragen, dass die Angelegenheit dem nächsten Europäischen Rat zur Erörterung

vorgelegt wird.¹¹⁴ Dieses „Notbremsverfahren“ führt jedoch nicht zur Anwendung der Konsensregel von Art. 15 Abs. 4 EUV. Vielmehr entscheidet der Rat nach Beratung durch die Staats- und Regierungschefs weiterhin mit qualifizierter Mehrheit. Dies gilt auch dann, wenn der Rat den Kommissionsvorschlag ändert, wie Art. 6 Abs. 11 der Konditionalitäts-VO deutlich macht.¹¹⁵

Im April 2022 leitete die Kommission erstmals ein Verfahren gegenüber Ungarn ein und schlug dem Rat im September entsprechende Maßnahmen vor.¹¹⁶ Der Rat hat am 15. Dezember 2022 seinen Durchführungsbeschluss zur Einführung von Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen, der Wirksamkeit der Staatsanwaltschaft sowie der Korruptionsbekämpfung erlassen. Obwohl Ungarn einige Abhilfemaßnahmen ergriffen hatte, waren sie nach wie vor unzureichend, um die erheblichen Schwächen der Rechtsstaatlichkeit zu beheben. Daher wurden 55 % der Mittelbindungen aus drei Programmen der Kohäsionspolitik in Höhe von rund 6,3 Mrd. EUR ausgesetzt.¹¹⁷ Obwohl Ungarn rechtliche Schritte gegen den Durchführungsbeschluss des Rates hätte ergreifen können, lies es davon ab. Stattdessen klagten einige ungarische Universitäten vor dem Gericht.¹¹⁸

Die Verabschiedung der Konditionalitäts-VO zeigt die Entschlossenheit des Europäischen Parlaments und des Rates (als Unionsgesetzgeber) sowie der Kommission und des Rates (als ausführende Organe), die Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit in der Union mithilfe neuer Instrumente anzugehen. In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass der Unionsgesetzgeber erstmals einen Begriff der Rechtsstaatlichkeit definiert. Nach Art. 2 lit. a) der Konditionalitäts-VO bezieht sich die Rechtsstaatlichkeit auf den in Art. 2 EUV verankerten Grundwert. Sie umfasst die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Rechtssicherheit,

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)

320

des Verbots der Willkür und des wirksamen Rechtsschutzes (formelle Elemente); aber auch Grundrechte, Gewaltenteilung und die Gleichheit vor dem Gesetz (materielle Elemente). Darüber hinaus ist die Rechtsstaatlichkeit nicht isoliert zu verstehen, sondern unter Berücksichtigung der anderen Grundwerte zu interpretieren; eine Vorgabe, die noch einmal die verfassungsrechtliche Dimension aller Grundwerte betont.

VII. Zusammenfassung

Die Rechtsstaatlichkeit ist ein Grundwert der Europäischen Union, der in Art. 2 EUV verankert und von den Mitgliedstaaten geteilt wird. Diese Werte geben der Union als gemeinsamer Rechtsordnung schlechthin ihr Gepräge bzw. definieren ihre (Verfassungs-)Identität und die Union muss in der Lage sein, diese Werte zu verteidigen, wie der

Gerichtshof zu Recht betont hat.¹¹⁹ Obwohl die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union nach wie vor ein umstrittener Begriff ist, lassen sich der Verfassungstradition der Mitgliedstaaten und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein breites Spektrum formeller und materieller Elemente der Rechtsstaatlichkeit entnehmen. Damit wird eine Einsicht *Ralf Dahrendorfs* kurz nach dem Fall des Eisernen Vorhangs bestätigt: „Die Rechtsstaatlichkeit ist natürlich allgegenwärtig, zumindest was die Regeln des demokratischen Spiels betrifft.“¹²⁰ So werden durch den Schutz der Rechtsstaatlichkeit auch die Demokratie und die anderen in Art. 2 EUV verankerten Grundwerte gestärkt.

Die Europäische Union verfügt über eine Reihe von Instrumenten, die zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt werden. Hierzu zählen die vorrangig politischen Verfahren nach Art. 7 EUV mit ihrem breiten Anwendungsbereich, die alle in Art. 2 EUV verankerten Grundwerte umfassen. Während einige beklagen, dass es in den zwei Verfahren zu Polen und Ungarn bisher nicht möglich war, genügend politische Unterstützung für den Erlass von Maßnahmen aufzubringen, zeigt dies deutlich, dass Fragen zur Rechtsstaatlichkeit weiterhin politisch umstritten sind. Es wäre naiv, anzunehmen, dass sich das grundlegend ändern würde, wenn etwa der Gerichtshof – im Wege einer Vertragsänderung – ermächtigt würde, über den Verstoß der Grundwerte nach Art. 2 EUV zu entscheiden. Anstatt die Bewertung zu entpolitisieren, gäbe es das Risiko, den Gerichtshof zu politisieren; eine „Nebenwirkung“, die die Vertragsgeber bewusst vermeiden wollten, als sie dem Gerichtshof nur eine beschränkte Zuständigkeit in Art. 269 AEUV eingeräumt haben.

Daneben gibt es neue Soft-Law-Instrumente, die speziell der Rechtsstaatlichkeit gewidmet sind: Der Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit und der Rechtsstaatsdialog des Rates zielen nicht darauf ab, durchsetzbare

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität(EuR 2024, 300)	321
--	-----

Rechtswirkungen zu entfalten, sondern sollen verlässliche Informationen aufbereiten und ein Forum zur Erörterung der Rechtsstaatlichkeit bieten. Das bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Wirkung haben, wie neuere Initiativen einiger Mitgliedstaaten zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit zeigen. Vielmehr besteht der Mehrwert solcher Soft-Law-Instrumente darin, regelmäßig die Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit in einem Umfang und einer Detailtiefe anzugehen, die vor mehr als einem Jahrzehnt undenkbar gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Unionsgesetzgeber dafür entschieden, die Konditionalitäts-VO als Instrument zum Schutz des Unionshaushalts anzunehmen, wenn Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder gefährden. Die weitreichenden Befugnisse, Zahlungen auszusetzen und das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen zu verbieten, können nur ausgeübt werden, wenn ein „tatsächlicher Zusammenhang“ zwischen Verstößen eines Mitgliedstaats

gegen die Rechtsstaatlichkeit und dem Risiko für den Unionshaushalt besteht. Daraus ergibt sich, dass die Konditionalitäts-VO kein generelles Instrument zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit ist. Sie wurde bisher auch nur ein Mal angewendet. Ihre bloße Existenz schafft jedoch einen Rahmen, um Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu beobachten. Die Konditionalitäts-VO kann die Mitgliedstaaten auch davon abhalten, Maßnahmen zu ergreifen, die sich negativ auf die finanziellen Interessen der Union auswirken.

All diese Instrumente der Europäischen Union haben unterschiedliche Zwecke, Anwendungsbereiche und werden in unterschiedlichen Verfahren angewendet. Sie sind nicht perfekt und haben nicht alle Herausforderungen für die Rechtsstaatlichkeit gelöst, mit denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten konfrontiert sind. Ganz im Gegenteil wird man bei näherer Auseinandersetzung mit der Rechtsstaatlichkeit gewahr, wie allgegenwärtig und verwoben dieser Grundwert ist. Um diese Komplexität zu bewältigen, besitzt die Europäischen Union nicht nur verschiedene und sich gegenseitig ergänzende Instrumente. Diese Instrumente haben sich im Laufe der Zeit auch weiter entwickelt, um neue Herausforderungen anzugehen. Und sie werden sich auch in Zukunft weiter entwickeln. Damit steht außer Zweifel, dass die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit ein kontinuierliches Unterfangen ist.

Bauerschmidt: Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung: Artikel 7 EUV, Rechtsstaatlichkeitsbericht und -dialog, Haushaltskonditionalität (EuR 2024, 300)

322

* Dr. iur., Mitglied des Juristischen Dienstes, Rat der Europäischen Union und Gastprofessor Université Catholique de Louvain. Die vom Autor geäußerten Ansichten sind persönlicher Natur und verpflichten nicht die Institution, für die er arbeitet. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag auf der von *H.-J. Blanke* u. *R. Böttner* organisierten Konferenz *Rule of Law Under Threat* (2022), hierzu *A. Sander/R. Böttner*, *The Rule of Law Under Threat: Eroding Institutions in the Member States and European Remedies*, *EuZW* 2023, S. 33, und erscheint demnächst in englischer Sprache im gleichnamigen Sammelband.

¹ *E. Burke*, *Reflections on the Revolution in France*, 1986 (1790).

² *R. Dahrendorf*, *Reflections on the Revolution in Europe*, 1990, S. 81: „The rule of law is not just about having legal texts to refer to; it is about the effective substance of these texts. This in turn can ultimately be guaranteed only by an independent judiciary which is seen to be incorruptible and fair, and which includes those who guard the constitution itself and its principles.“

³ Siehe nur *H.-J. Blanke/A. Sander*, *Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher – Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn*, *EuR* 2023, S. 54.

⁴ Siehe für eine aktuelle Übersicht *C. Ladenburger/Y. Marinova/J. Tomkin*, *Institutional Report*, in: *Kornezov* (Hrsg.), *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law – FIDE* 2023 Vol 1, 2023, S. 67, 95-110. Neben den hier untersuchten Instrumenten können auch die

sog. zielübergreifenden grundlegenden Voraussetzungen in Art. 15 und Anhang III der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021, ABl. EU 2021 L 231/159, und die rechtsstaatlichen Etappenziele oder Zielwerte im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) in der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021, ABl. EU 2021 L 63/1, genannt werden, deren Erfüllung für den Erhalt von EU-Mitteln erforderlich ist.

5 Die Vertragsparteien „In Bestätigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit.“.

6 Art. F EUV: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“.

7 Europäischer Konvent, CONV 528/03 vom 6.2.2003.

8 Eine Übersicht über alle vorgeschlagenen Änderungen zu Art. 2 findet sich in Europäischer Konvent, CONV 574/1/03 vom 26.2.2003, S. 17-23.

9 *S. Cassese*, The “Constitutional Traditions Common to the Member States” of the European Union, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 2017, S. 939-948.

10 *K. T. Welcker*, Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe, 1813, S. 80-108; *J. C. v. Aretin*, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, 1824, S. 163; *R. v. Mohl*, Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates I, 1832, S. 6-8; *ders.*, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 1829, S. 8. Zu den Einflüssen *I. Kants*, Metaphysik der Sitten – Werke in sechs Bänden, Bd. IV, 1983 (1798), §§ 43, 45 u. 52, S. 429 ff.; *ders.*, Über den Gemeinspruch – Werke in sechs Bänden, Bd. VI, 1983 (1793), S. 143 ff. auf den Rechtsstaatsbegriff siehe *E.-W. Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: *ders.*, Recht, Staat, Freiheit, 1991, S. 146 f. Zur Einordnung allgemein *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts II, 2017, S. 258 ff. u. 276 ff.

11 Im Einklang mit dem von *C. F. v. Gerber*, Über öffentliche Rechte, 1852, S. 27 formulierten Programm, dass „politisches und staatsphilosophisches Raisonement“ nicht an die Stelle der juristischen Konstruktion treten dürfe.

12 *P. Laband*, Besprechung von Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, AöR 2 (1887), S. 149, 152, 161.

13 *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 1924, S. 58 u. 62 f.

14 *O. v. Gierke*, Das deutsche Genossenschaftsrecht I, 1868, S. 831; *H. Preuß*, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaft, 1889, S. 230 f.

15 So zuletzt BVerfGE 141, 1 – Völkerrechtsdurchbrechung (2015), Rn. 78 m. Verw. auf BVerfGE 7, 89, 92 f. – Hamburgisches Hundesteuergesetz (1957); 57, 250, 276 – V-Mann (1981); 65, 283, 290 – Bebauungsplan (1983); 90, 60, 86 – 8. Rundfunkentscheidung (1994); 111, 54, 82 – Rechenschaftsbericht (2004).

16 *P. Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 256 f.

17 *K. Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 27 ff. identifiziert 25 Rechtsstaatselemente.

18 E. Schmidt-Aßmann, Der Rechtsstaat, HStR II, § 26, Rn. 69 ff.

19 E.-W. Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: ders. (Fn. 10), S. 144. Kritisch dazu L. Heuschling, État de droit, Rechtsstaat, Rule of law, 2002, S. 40.

20 R. Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'État I, 1920, S. 490-493. Zur Einordnung M.-J. Redor, De l'État légal à l'État de droit – L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1879-1914, 1992, S. 294-316.

21 L. Duguit, L'État, le droit objectif et la loi positive, 2003 (1901), S. 256: „si le pouvoir politique n'est jamais légitime par son origine, s'il est en soi un fait étranger au droit, il peut devenir légitime par son exercice; il peut devenir un *Rechtsstaat*.“ Ähnlich ders., Manuel de droit constitutionnel, 1907, S. 43: „la puissance politique est d'assurer la réalisation du droit et que les hommes qui détiennent le pouvoir sont soumis au droit et liés par le droit.“ Ausführlich zu Duguits État de droit L. Heuschling, (Fn. 19), S. 387-395.

22 M. Hauriou, Précis élémentaire de droit constitutionnel, 2. Aufl. 1930, S. 26: „La garantie des libertés individuelles, aussi bien que celle de la liberté politique, demandent, comme première condition, que les différents pouvoirs de l'Etat, pouvoir administratif, pouvoir judiciaire, pouvoir législatif, soient astreints à l'observation soit des lois ordinaires, soit des lois constitutionnelles“. Ders., Précis de droit constitutionnel, 2. Aufl. 1929, S. 97–103 behandelt sowohl den État de droit als auch den état de droit wobei sich erster auf den Rechtsstaat und zweiter auf den Rechtszustand bezieht, vgl. L. Heuschling (Fn. 19), S. 397 f.

23 J. Chevallier, L'État de droit, 6. Aufl. 2017, S. 23 ff.; J.-P. Henry, Vers la fin de l'État de droit?, RDP 1977, S. 1207; E. Millard, L'État de droit, 2004, S. 111; M. Troper, Le concept d'État de droit, Droits 15 (1992), S. 51.

24 N. MacCormick, Der Rechtsstaat und die rule of law, JZ 1984, S. 65.

25 Zu dieser fundamentalen Funktion M. Oakeshott, The Rule of Law, in: ders., On History and Other Essays, 1983, S. 136: „[the rule of law] stands for a mode of moral association exclusively in terms of the recognition of the authority of known, noninstrumental rules (that is, laws) which impose obligations to subscribe to adverbial conditions in the performance of the self-chosen actions of all who fall within their jurisdiction.“ Ausführlich M. Loughlin, Foundations of Public Law, 2010, S. 324-331.

26 Siehe nur Entick v Carrington (1765) 19 Howell's State Trials 1029 zitiert in Boyd v. United States 116 U.S. 616, 626 (1886). Übersicht zur englischen Rechtsprechung bei C. Turpin/A. Tomkins, British Government and the Constitution, 2011, S. 96 ff. sowie der in der U.S.-Verfassung meist im Zusammenhang mit der *due process clause* behandelten *rule of law* E. Chemerinsky, Constitutional Law, 7. Aufl. 2023, Kap. 7.

27 A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10. Aufl. 1979 (1959), S. 202 f.; L. Fuller, The Morality of Law, 1969, S. 38 f.; J. Raz, The Rule of Law and its Virtue, in: ders., Authority of Law, 2009, S. 210, 214-218.

28 Übersicht bei P. Craig, Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law, Public Law 1997, S. 467; B. Tamanaha, On the Rule of Law, 2004, S. 91-113.

29 R. Dworkin, A Matter of Principle, 1985, S. 11 f.

³⁰ *T. Allan*, Law, Liberty, and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism, 1993, S. 28–43; *T. Bingham*, Rule of Law, 2010, S. 66-84.

³¹ *J. Rawls*, A Theory of Justice, 1999, S. 207 f.

³² *J. Waldron*, Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?, Law and Philosophy 21 (2002), S. 137, 153-159.

³³ *N. MacCormick*, Rhetoric and The Rule of Law, 2005, S. 14 f. u. 26-28.

³⁴ Vgl. auch Art. 23 Abs. 1 GG, der die 3. Präambel des Vertrages von Maastricht zu den Grundsätzen der Union in seiner adjektivischen Form „rechtsstaatlich“ und nicht als „Rechtsstaatlichkeit“ übernimmt.

³⁵ Bulgarisch *правовата държава* (*prawotawa držawa*), Dänisch *retsstaten*, Estnisch *õigusriik*, Finnisch *oikeusvaltio*, Griechisch *κράτος δικαίου* (*krátos dikáiou*), Italienisch *Stato di diritto*, Kroatisch *vladavine prava*, Litauisch *teisine valstybe*, Maltesisch *I-stat taddritt*, Niederländisch *rechtsstaat*, Polnisch *państwo prawne*, Portugiesisch *Estado de direito*, Rumänisch *statul de drept*, Schwedisch *rättsstaten*, Spanisch *Estado de Derecho*, Slowakisch *právneho štátu*, Slowenisch *pravne države* und Tschechisch *právního státu* werden als *État de droit*/Rechtsstaat ohne linguistische Veränderungen übersetzt. Das Gälische *smacht reachta*, Lettische *tiesiskumu* und Ungarische *jogállamiság* werden ähnlich wie die *rule of law* als Herrschaft des Rechts übersetzt. Eine Übersicht dazu auch bei *R. Ullrich*, Rechtsstaat und Rechtsgemeinschaft im Europarecht, 2011, S. 225.

³⁶ *W. Hallstein*, Die EWG – eine Rechtsgemeinschaft, in: ders., Europäische Reden, 1979, S. 341; ders., Rede auf dem Kongress Europäischer Föderalisten, in: (ebd.), S. 109.

³⁷ *W. Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 33. Dazu *F. Mayer*, Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaften, 2005, S. 429; *J. Pernice*, Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas, 2003, S. 56; *A. Vauchez*, L'Union par le droit, 2013, S. 47 ff.

³⁸ EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), ECLI:EU:C:1986:166, Slg. 1986, 1339, Rn. 23.

³⁹ EuGH, verb. Rs. 42 u. 49/59 (SNUPAT), ECLI:EU:C:1961:5, Slg. 1961, 101, 172; Rs. 265/78 (Ferwerda), ECLI:EU:C:1980:66, Slg. 1980, 617, Rn. 15-17; Rs. C-453/00 (Kühne & Heitz), ECLI:EU:C:2004:17, Slg. 2004, I-837, Rn. 24; Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 161.

⁴⁰ EuGH, Rs. 14/81 (Alpha Steel/Kommission), ECLI:EU:C:1982:76, Slg. 1982, 749, Rn. 10-12; Rs. 15/85 (Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Kommission), ECLI:EU:C:1987:111, Slg. 1987, 1005, Rn. 12-17; Rs. C-248/89 (Cargill/Kommission), ECLI:EU:C:1991:264, Slg. 1991, I-2987, Rn. 20; Rs. C-365/89 (Cargill), ECLI:EU:C:1991:266, Slg. 1991, I-3045, Rn. 18; Rs. C-90/95 P (de Compte/Parlament), ECLI:EU:C:1997:198, Slg. 1997, I-1999, Rn. 35-43.

⁴¹ EuGH, Rs. 98/78 (Racke/Hauptzollamt Mainz), ECLI:EU:C:1979:14, Slg. 1979, 69, Rn. 20; Rs. 99/78 (Decker), ECLI:EU:C:1979:15, Slg. 1979, 101, Rn. 8; C-368/89 (Crispoltoni), ECLI:EU:C:1991:307, Slg. 1991, I-3695, Rn. 17; verb. Rs. C-143/88 u. C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), ECLI:EU:C:1991:65, Slg. 1991, I-415, Rn. 49; verb. Rs. C-74/00 P u. C-

75/00 P (Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission), ECLI:EU:C:2002:524, Slg. 2002, I-7869, Rn. 119; Rs. C-120/08 (Bavaria), ECLI:EU:C:2010:798, Slg. 2010, I-13393, Rn. 40.

42 EuGH, Rs. 169/80 (Gondrand und Garancini), ECLI:EU:C:1981:171, Slg. 1981, 1931, Rn. 17; Rs. C-143/93 (Van Es Douane Agenten), ECLI:EU:C:1996:45, Slg. 1996, I-431, Rn. 27; Rs. C-110/03 (Belgien/Kommission), ECLI:EU:C:2005:223, Slg. 2005, I-2801, Rn. 30; Rs. C-344/04 (IATA und ELFAA), ECLI:EU:C:2006:10, Slg. 2006, I-403, Rn. 68.

43 EuGH, Rs. 222/84 (Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary), ECLI:EU:C:1986:206, Slg. 1986, 1651, Rn. 18 f.; Rs. 222/86 (Unectef/Heylens), ECLI:EU:C:1987:442, Slg. 1987, 4097, Rn. 15; Rs. C-105/03 (Pupino), ECLI:EU:C:2005:386, Slg. 2005, I-5285, Rn. 35; EuG, Rs. T-461/08 (Evropaiki Dynamiki/EIB), ECLI:EU:T:2011:494, Slg. 2011, II-6367, Rn. 118.

44 D. Simon, *Système juridique communautaire*, 2. Aufl. 1998, Rn. 295. Vgl. zur Verwendung der Rechtsgemeinschaft in der supranationalen Rechtsprechung auch R. Ullrich (Fn. 35), S. 165-172.

45 EuGH, Rs. 29/69 (Stauder), ECLI:EU:C:1969:57, Slg. 1969, 419, Rn. 7; Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), ECLI:EU:C:1970:114, Slg. 1970, 1125, Rn. 3 f.; Rs. 4/73 (Nold), ECLI:EU:C:1974:51, Slg. 1974, 491, Rn. 12-15; Rs. 44/79 (Hauer), ECLI:EU:C:1979:290, Slg. 1979, 3727, Rn. 13-16; Rs. 5/88 (Wachauf), ECLI:EU:C:1989:321, Slg. 1989, 2609, Rn. 17-23.

46 EuGH, Rs. 114/76 (Bela-Mühle), ECLI:EU:C:1977:116, Slg. 1977, 1211, Rn. 5-7; verb. Rs. 119 u. 120/76 (Ölmühle Hamburg), ECLI:EU:C:1977:118, Slg. 1977, 1269, Rn. 5-7; Rs. 266/84 (Denkavit), ECLI:EU:C:1986:23, Slg. 1986, 149, Rn. 17; Rs. 265/87 (Schröder), ECLI:EU:C:1989:303, Slg. 1989, 2237, Rn. 21.

47 Frühere Verwendungen beschränken sich auf Parteivorbringen und die Schlussanträge der Generalanwälte, vgl. R. Ullrich (Fn. 35), S. 162-164.

48 EuGH, Rs. C-354/04 P (Gestoras pro amnistía u. a./Rat), ECLI:EU:C:2007:115, Slg. 2007, I-1579, Rn. 51; Rs. C-355/04 (Segi u. a./Rat), ECLI:EU:C:2007:116, Slg. 2007, I-1657, Rn. 51; Rs. C-303/05 (Advocaten voor de Wereld), ECLI:EU:C:2007:261, Slg. 2007, I-3633, Rn. 45.

49 Noch ohne Definition zur „Rechtsstaatlichkeit in Simbabwe“ EuG, Rs. T-190/12 (Tomana u. a./Rat und Kommission), ECLI:EU:T:2015:222, Rn. 93 f.

50 EuG, Rs. T-340/14 (Klyuyev/Rat), ECLI:EU:T:2016:496, Rn. 87 f.; Rs. T-346/14 (Yanukovych/Rat), ECLI:EU:T:2016:497, Rn. 97 f. mit Verweis auf die Rule of Law Checklist der Venedig Kommission.

51 EuGH, Rs. C-441/17 R (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2017:877, Rn. 102. Siehe auch EuGH, Rs. C-64/16 (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 30 ff.

52 Kritik am unpolitischen und zu deutschen Begriff der Rechtsgemeinschaft auch bei A. v. Bogdandy, *Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise*, EuR 2017, S. 487, 488-497.

53 C. Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 2 EUV, Rn. 25; ders., *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 288 ff.

⁵⁴ Siehe nur EuG, Rs. T-340/14 (Klyuyev), ECLI:EU:T:2016:496, Rn. 87 ff.; Rs. T-346/14 (Janukovych), ECLI:EU:T:2016:497, Rn. 97 ff.; EuGH, Rs. C-156/21 (Ungarn/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 230; Rs. C-157/21 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 325.

⁵⁵ Siehe nur ErwGr. 16 der Konditionalitäts-VO.

⁵⁶ EuGH, Rs. C-496/99 P (Kommission/CAS Succhi di Frutta), ECLI:EU:C:2004:236, Slg. 2004, I-3801, Rn. 63.

⁵⁷ Venedig-Kommission, The Rule of Law Checklist, angenommen im März 2016, abrufbar unter https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf (zuletzt abgerufen am 4.6.2024), Rn. 44 ff.

⁵⁸ Ebd., Rn. 47 ff.

⁵⁹ EGMR, Urteil vom 22.4.2013 – 48876/08 (Animal Defenders International/UK), NVwZ 2015, S. 1197, Rn. 106 ff.

⁶⁰ Venedig-Kommission (Fn. 57), Rn. 51 ff.

⁶¹ EuGH, verb. Rs. 42 u. 49/59 (SNUPAT), ECLI:EU:C:1961:5, Slg. 1961, 101, 172; Rs. 265/78 (Ferberda), ECLI:EU:C:1980:66, Slg. 1980, 617, Rn. 15-17.

⁶² EuGH, Rs. 169/80 (Gondrand und Garancini), ECLI:EU:C:1981:171, Slg. 1981, 1931, Rn. 17; Rs. C-344/04 (IATA und ELFAA), ECLI:EU:C:2006:10, Slg. 2006, I-403, Rn. 68. Siehe auch EuGH, Rs. C-72/15 (Rosneft), ECLI:EU:C:2017:236, Rn. 161.

⁶³ Venedig-Kommission (Fn. 57), Rn. 57.

⁶⁴ EGMR, Urteil vom 26.4.1979 – 6538/74 (Sunday Times/UK), ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, Rn. 46 ff.

⁶⁵ EuGH, Rs. 14/81 (Alpha Steel/Kommission), ECLI:EU:C:1982:76, Slg. 1982, 749, Rn. 10-12, 28-30; Rs. C-90/95 P (De Compte/Parlament), ECLI:EU:C:1997:198, Slg. 1997, I-1999, Rn. 35-43; EGMR, Urteil vom 11.1.2007 – 73049/01 (Anhaeuser-Busch/Portugal), GRUR 2007, S. 696, Rn. 65.

⁶⁶ EuGH, Rs. 98/78 (Racke/Hauptzollamt Mainz), ECLI:EU:C:1979:14, Slg. 1979, 69, Rn. 19 ff.; verb. Rs. C-143/88 u. C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), ECLI:EU:C:1991:65, Slg. 1991, I-415, Rn. 49.

⁶⁷ EuGH, verb. Rs. 97/86, 193/86 u. 215/86 (Asteris/Kommission), ECLI:EU:C:1988:199, Slg. 1988, 2181, Rn. 27-30 (ohne es noch Rechtskraft zu nennen); Rs. C-281/89 (Italien/Kommission), ECLI:EU:C:1991:59, Slg. 1991, I-347, Rn. 14; EGMR, Urteil vom 3. März 2009 – 75/07 (Duca/Moldawien), ECLI:CE:ECHR:2009:0303JUD000007507, Rn. 32 ff.

⁶⁸ EuGH, verb. Rs. 46/87 u. 227/88 (Hoechst/Kommission), ECLI:EU:C:1989:337, Slg. 1989, 2859, Rn. 19; Rs. C-94/00 (Roquette Frères), ECLI:EU:C:2002:603, Slg. 2002, I-9011, Rn. 47; EGMR, Urteil vom 24.7.2014 – 7511/13 (Husayn/Polen), ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD000751113, Rn. 521 ff.

⁶⁹ EGMR, Urteil vom 28.6.1984 – 7819/77 und 7878/77 (Campbell und Fell/Vereinigtes Königreich), ECLI:CE:ECHR:1984:0628:0628JUD000781977, Rn. 78. Vgl. auch Venedig-Kommission (Fn. 57), Rn. 74-90.

70 EuGH, Rs. C-506/04 (Wilson), ECLI:EU:C:2006:587, Slg. 2006, I-8613, Rn. 53; Rs. C-896/19 (Repubblica), ECLI:EU:C:2021:311, Rn. 53.

71 EuGH, verb. Rs. C-508/18 u. C-82/19 PPU (OG & PI), ECLI:EU:C:2019:456, Rn. 74; Rs. C-509/18 (PF), ECLI:EU:C:2019:457, Rn. 52.

72 EuGH, Rs. C-185/95 P (Baustahlgewebe/Kommission), ECLI:EU:C:1998:608, Slg. 1998, I-8417, Rn. 20 ff.; Rs. C-174/98 P (Niederlande und Van der Wal/Kommission), ECLI:EU:C:2000:1, Slg. 2000, I-1, Rn. 17; Rs. C-385/07 P (Der Grüne Punkt/Kommission), ECLI:EU:C:2009:456, Slg. 2009, I-6155, Rn. 177. Vgl. auch EGMR, Urteil vom 21.1.1975 – 4451/70 (Golder/UK), ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, Rn. 26 ff.

73 EuGH, Rs. C-619/18 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 50 ff. unter Bezugnahme auf die Rechtssache C-64/16 (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 29 ff.

74 EuGH, Rs. C-791/19 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2021:596, Rn. 52 ff.; Rs. C-204/21 (Kommission/Polen), ECLI:EU:C:2023:442, Rn. 69 ff.

75 EuGH, Rs. 29/69 (Stauder), ECLI:EU:C:1969:57, Slg. 1969, 419, Rn. 7; Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), ECLI:EU:C:1970:114, Slg. 1970, 1125, Rn. 3 ff.

76 EuGH, Rs. 114/76 (Bela-Mühle), ECLI:EU:C:1977:116, Slg. 1977, 1211, Rn. 5-7; verb. Rs. 119 u. 120/76 (Ölmühle Hamburg), ECLI:EU:C:1977:118, Slg. 1977, 1269, Rn. 5-7; Rs. 266/84 (Denkavit), ECLI:EU:C:1986:23, Slg. 1986, 149, Rn. 17; Rs. 265/87 (Schräder), ECLI:EU:C:1989:303, Slg. 1989, 2237, Rn. 21.

77 EuGH, verb. Rs. 117/76 u. 16/77 (Ruckdeschel), ECLI:EU:C:1977:160, Slg. 1977, 1753, Rn. 7; Rs. C-127/07 (Arcelor Atlantique und Lorraine), ECLI:EU:C:2008:728, Slg. 2008, I-9895, Rn. 23.

78 EuGH, Rs. C-390/06 (Nuova Agricast), ECLI:EU:C:2008:224, Slg. 2008, I-2577, Rn. 66; Rs. C-550/07 P (Akzo Nobel Chemicals), ECLI:EU:C:2010:512, Slg. 2010, I-8301, Rn. 55.

79 Siehe Erklärung 17 der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat.

80 *K. Lenaerts/J. A. Gutiérrez-Fons/S. Adam*, Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order, ZaöRV 81 (2021), S. 47, 70 ff. Vgl. auch GA *Tanchev*, Schlussanträge vom 17.12.2020 in der Rs. C-824/18 (A.B. u. a.), ECLI:EU:C:2020:1053, Rn. 82. Kritisch hierzu zuletzt *D. Preßlein*, Der absolute Anwendungsvorrang des Unionsrechts als Garantie der Gleichheit der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union?, EuR 2022, S. 688.

81 Art. 6 EGV, jetzt Art. 7 Abs. 2 bis 4 EUV.

82 Jetzt Art. 7 Abs. 1 EUV.

83 Art. 354 Abs. 1 AEUV, d. h. 21 von 26 Mitgliedern. Siehe auch Art. 89 der GO EP.

84 Begründeter Vorschlag der Kommission vom 20. Dezember 2017, COM(2017) 835 final.

85 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018, P8_TA(2018)0340.

86 Standardmodalitäten für Anhörungen gem. Art. 7 Abs. 1 EUV, ST 10641/19 REV 2.

87 Siehe z. B. Bericht über die Anhörungen vom 30. Mai 2023 für Polen (ST 10100/23) und Ungarn (ST 10101/23).

88 Mitteilung der Kommission vom 29. Mai 2024, COM(2024) 3595 final. Siehe zur rechtlichen Zulässigkeit einer Rücknahme von Vorschlägen als *actus contrarius* zum Initiativrecht nur EuGH, Rs. C-409/13 (Rat/Kommission), ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 74.

89 *A. v. Bogdandy/M. Ioannidis*, Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, what has been done, what can be done, CML Rev. 51 (2014), S. 59, 65 ff.

90 Art. 283 Abs. 3 lit. b) und Art. 354 Abs. 2 AEUV.

91 Siehe hierzu EuGH, Rs. C-621/18 (Wightman), ECLI:EU:C:2018:999, Rn. 45 ff.

92 Siehe Art. 187 Abs. 3 GO EP: „Für die Annahme oder Ablehnung eines Textes werden nur die abgegebenen Ja- und Nein-Stimmen bei der Berechnung des Abstimmungsergebnisses berücksichtigt, ausgenommen in den Fällen, für die in den Verträgen eine spezifische Mehrheit vorgesehen ist.“

93 EuGH, Rs. C-650/18 (Ungarn/EP), ECLI:EU:C:2021:426, Rn. 34.

94 Ebd., Rn. 93.

95 Ebd., Rn. 99 ff.

96 *L. Senden*, Soft Law in European Community Law, 2004, S. 113; *K. C. Wellens/G. M. Borchardt*, Soft Law in European Community Law, EL Rev. 14 (1989), S. 267, 285; *J. Schwarze*, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, S. 3; *P.-C. Müller-Graff*, Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen, EuR 2012, S. 18.

97 Mitteilung der Kommission „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, COM(2014) 158 final. *D. Kochenov/L. Pech*, Better Late than Never? On the European Commission’s Rule of Law Framework and its First Activation, JCMS 54 (2016), S. 1062.

98 Mitteilung der Kommission „Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union“, COM(2019) 343 final.

99 Siehe Mitteilungen der Kommission COM(2020) 580 final; COM(2021) 700 final; COM(2022) 500 final; COM(2023) 800 final sowie die begleitenden Staff Working Documents (SWD) mit den Länderkapiteln.

100 COM(2023) 800 final, S. 1.

101 Sie zielt darauf ab, die Finanzierung der Justiz und neue Stellen für Richter aufzustocken, aber die Umsetzung hinkt hinterher: *H. Suliak*, Pakt für den Rechtsstaat: Marco Buschmann lässt Bundesländer abblitzen, LTO vom 17.9.2022, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/streit-pakt-fuer-rechtsstaat-digitalpakt-marco-buschmann-bund-laender-gallina-eisenreich/> (zuletzt abgerufen am 4.5.2024).

102 Dekret vom 10.2.2023, Nr. 2023000264 zur Einsetzung einer Staatskommission für Rechtsstaatlichkeit.

103 Schlussfolgerungen des Rates der EU und der Mitgliedstaaten vom 16.12.2014, Ratsdokument ST 17014/14.

¹⁰⁴ Siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 19.10.2019 (unterstützt durch 26 von 28 Ratsmitgliedern), Ratsdokument ST 14173/19.

¹⁰⁵ Siehe Vermerk des Vorsitzes vom 28. September 2020, Ratsdokument ST 11094/20. Anschließend während der portugiesischen (ST 7379/21), slowenischen (ST 12467/21), französischen (ST 6705/22), tschechischen (ST 11510/22), schwedischen (ST 6826/23), spanischen (ST 11839/23) und belgischen (ST 5222/24) Ratspräsidentschaft fortgesetzt.

¹⁰⁶ Siehe Ratsdokument ST 17014/14, Rn. 6, und Art. 3 Abs. 1 u. 7 GO Rat.

¹⁰⁷ Siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 12.12.2023, Ratsdokument ST 16547/23. Unterstützt durch 25 von 27 Ratsmitgliedern; die (neue) polnische Regierung hat anschließend ihre Unterstützung zugesagt.

¹⁰⁸ *P. Olivier/J. Stefanelli*, Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction, JCMS 54 (2016), S. 1075.

¹⁰⁹ Siehe zur Bedeutung, auch schwierige Fragen zu diskutieren etwa *C. Möllers/L. Schneider*, Demokratiesicherung in der EU, 2018, S. 144.

¹¹⁰ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung für den Schutz des Unionshaushalts, ABl. EU 2020 L 433I/1.

¹¹¹ EuGH, Rs. C-156/21 (Ungarn/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 126–128; Rs. C-157/21 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 144–146.

¹¹² Ebd., Rn. 168 bzw. 207.

¹¹³ Ebd., Rn. 147, 176 bzw. 165, 179. Siehe zu diesem entscheidenden Kriterium *A. Baraggia/M. Bonelli*, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, GLJ 23 (2022), S. 131, 146 ff.; *F. Weber*, Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Werteentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität, EuR 2022, S. 783, 788.

¹¹⁴ ErwGr. 26 Konditionalitäts-VO.

¹¹⁵ In Ermangelung dieser Bestimmung würde das Einstimmigkeitserfordernis nach Art. 293 AEUV gelten.

¹¹⁶ COM(2022) 485 final.

¹¹⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022, ABl. EU 2022 L 325/94.

¹¹⁸ EuG, anhängige Rs. T-115/23, T-132/23, T-133/23, T-138/23, T-139/23 u. T-140/23.

¹¹⁹ EuGH, Rs. C-156/21 (Ungarn/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:97, Rn. 127; Rs. C-157/21 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 145.

¹²⁰ *R. Dahrendorf* (Fn. 2), S. 82: „The rule of law is of course all-pervasive, at least so far as the rules of the democratic game are concerned.“

© Verlag C.H.BECK oHG 2024