

CM2005 EU-relevante „rechtsstaatliche“ Schutzinstrumente, Verfahren und politische Maßnahmen: ein Überblick über die verfügbaren Instrumente

3. Juli 2020

1. Einführung

In den letzten Jahren sah sich die EU in zwei ihrer siebenundzwanzig Mitgliedstaaten, insbesondere in Polen und Ungarn, mit einer zunehmend ernsteren Rechtsstaatskrise konfrontiert. Die Europäische Kommission bzw. das Europäische Parlament haben gegen diese Mitgliedstaaten das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eingeleitet und damit einen Prozess in Gang gesetzt, um festzustellen, dass die Politik in diesen Mitgliedstaaten die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der grundlegendsten Werte der Union birgt. Während sich die Lage in diesen beiden Mitgliedstaaten jedoch weiter verschlechtert, scheinen die Diskussionen im Zusammenhang mit Artikel 7 weitgehend zu stagnieren. Infolgedessen besteht zu einem Zeitpunkt, da ein energischeres Handeln erforderlich ist, ein zunehmendes Gefühl der Lähmung, wenn es darum geht, rechtsstaatlichen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Dies ist paradox, denn es stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, um der Situation gerecht zu werden¹ - viele von ihnen wurden jedoch noch nie eingesetzt.

Dieser Kommentar listet existierende Instrumente, Verfahren, Maßnahmen und Werkzeuge auf, die innerhalb und außerhalb der EU zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene selbst zur Verfügung stehen. Dabei wird zwischen Instrumenten und Verfahren unterschieden, die derzeit eingesetzt werden, und solchen, die zwar existieren, aber bisher noch nicht in der Praxis mit dem Ziel eingesetzt wurden, Fragen der Rechtsstaatlichkeit zu behandeln. Ziel ist es, politischen Entscheidungsträgern und Politikern, die sich für den Schutz und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit in der EU einsetzen, einen umfassenden Überblick über realistische und umsetzbare Möglichkeiten zu geben.

Obwohl das Handeln zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU oft als ein politisches Problem dargestellt wird, das oft in einer politischen Blockade mündet, ändert dies nichts an der Tatsache, dass der Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der EU auch eine strikte rechtliche Verpflichtung und Notwendigkeit als auch eine Angelegenheit des verbindlichen Rechts ist. In diesem Sinne ist die politische/rechtliche Dichotomie zutiefst irreführend. Sie sollte nicht von der Tatsache ablenken, dass es nicht neutral ist, unter diesen Umständen nichts zu unternehmen. Ohne die uneingeschränkte Einhaltung der Grundwerte der Union und der darauf zugeschnittenen Grundsätze, Strategien sowie Maßnahmen sind alle anderen wesentlichen Grundsätze der Union in Gefahr. Daher ist es unerlässlich, den Einsatz wirksamerer politischer Maßnahmen aktiv zu fördern, um die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der EU-Grundwerte zu bewegen, die in den Verträgen, der Charta der Grundrechte und den internationalen Verträgen, denen die EU und ihre Mitgliedstaaten beigetreten sind, festgelegt sind.

¹ Siehe für einen weiteren relevanten Überblick: Laurent Pech, Dmitry Kochenov, Strengthening the rule of law within the European Union: diagnoses, recommendations, and what to avoid, RECONNECT Policy Brief (June 2019), at: <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf>

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

2. Vier vielversprechende Möglichkeiten

Obwohl es wichtig ist, sich der zahlreichen Möglichkeiten zur Lösung rechtsstaatlicher Probleme bewusst zu sein, die noch nicht genutzt werden, sind diese aus rechtlicher, politischer oder strategischer Sicht nicht von gleicher Bedeutung. Die Meijers Kommission hat sich bereits für die **Anwendung von Artikel 259 AEUV** ausgesprochen, dem zufolge jeder EU-Mitgliedstaat allein oder zusammen mit anderen Mitgliedstaaten beschließen kann, einen Mitgliedstaat wegen rechtsstaatlicher Verstöße gegen das Unionsrecht, die per definitionem ein gemeinsames rechtliches Anliegen aller sind, zu verklagen.²

Darüber hinaus weist die Kommission auf der Grundlage des nachstehenden Überblicks auf drei weitere Möglichkeiten hin, die als besonders vielversprechend gelten. **Erstens** sollten das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und die EU-Bürger ihre Befugnisse gemäß Verordnung 1141/2014³ konsequent nutzen, um sicherzustellen, dass nur diejenigen europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen finanziert werden, deren Programme und Aktionen mit den Werten von Artikel 2 EUV übereinstimmen. **Zweitens** sollten dieselben drei EU-Institutionen ihre Befugnisse nutzen, um darauf zu beharren, dass strenge „rechtsstaatliche Konditionalität“ Teil des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens sein wird. **Drittens** schließlich sollten die nationalen Parlamente zusammenarbeiten und sich koordinieren, um den Druck auf ihre nationalen Regierungen sowie auf ihre Kollegen im Europäischen Parlament zu erhöhen, damit sie sich für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit einsetzen, auch durch die COSAC (Konferenz der auf EU-Angelegenheiten spezialisierten Ausschüsse nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments).

3. Derzeit genutzte (oder angekündigte) Möglichkeiten:

Artikel 7(1) EUV: Auf begründeten Vorschlag **von einem Drittel der Mitgliedstaaten, durch das Europäische Parlament oder die Europäische Kommission** können vier Fünftel der Mitgliedstaaten im Rat (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments) eine **eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung** der in Artikel 2 EUV festgelegten Werte (d.h. Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen von Minderheiten) durch einen Mitgliedstaat feststellen.⁴

[Hinweis: diese Klausel ist nicht auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Geltungsbereich des Unionsrechts beschränkt; es gilt ein besonderes Abstimmungsverfahren (Art. 354 AEUV), d.h. der Mitgliedstaat, gegen den das Verfahren eingeleitet wird, nimmt an der

² Meijers Kommission, CM1909 Kommentar der Meijers Kommission über zwischenstaatliche Verfahren und Rechtsstaatlichkeit, zu finden unter: https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1909_kommentar_der_meijers_kommission_uber_zwischenstaatliche_verfahren_und_rechtsstaatlichkeit.pdf.

³ Verordnung Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen.

⁴ Dieses Verfahren wurde von der Europäischen Kommission in Bezug auf Polen eingeleitet (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367), und durch das Europäische Parlament gegen Ungarn (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html). Eine von Ungarn eingereichte Anfechtung in Bezug auf die Frage, ob zum Zeitpunkt der Abstimmung ein ausreichendes Quorum gegeben war, ist noch beim Europäischen Gerichtshof anhängig, Rechtssache C-650/18, eingereicht am 18. Oktober 2018. Eine Anhörung wird am 29. Juni 2020 stattfinden.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Abstimmung über sich selbst nicht teil und wird nicht bei der Schwelle von 1/3 oder 4/5 der Mitgliedstaaten mitgerechnet; das Europäische Parlament muss seine Zustimmung mit einer 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen erteilen, die die Mehrheit seiner (nach Brexit) 705 Mitglieder darstellt (d.h. mindestens 353 Mitglieder (eine Mehrheit) müssen anwesend sein und mindestens 2/3 der Anwesenden müssen die vorgeschlagene Feststellung des Rates unterstützen⁵).

Europäische
Kommission:

- Anwendung des Artikels 7(1) EUV
[Hinweis: Die Kommission hat dies gegenüber Polen getan]
- Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips⁶
[Hinweis: dieser Rahmen hat den Charakter eines vorgeschalteten Artikel 7-Verfahrens]
- Bericht über die Rechtsstaatlichkeit: ein zusätzlicher umfassender Rechtsstaatlichkeitsmechanismus⁷ (jährliche Berichterstattung durch die Kommission auf der Grundlage einer für jeden Mitgliedstaat gleichen Überwachung) (derzeit in Entwicklung - Veröffentlichung im vierten Quartal 2020); diese Initiative wird auch auf länger laufenden Projekten wie dem EU-Justizbarometer aufbauen, welcher die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der nationalen Rechtssysteme misst.⁸
- Kooperations- und Kontrollverfahren für Bulgarien und Rumänien (dies wurde bei ihrem Beitritt im Jahr 2007 vereinbart); Die periodische Überwachung durch die Europäische Kommission konzentrierte sich auf die Justizreform, den Kampf gegen Korruption (beide Mitgliedsstaaten) und den Kampf gegen das organisierte Verbrechen (nur Bulgarien).⁹
[Hinweis: es sind verschiedene Fälle über die Rechtskraft der in diesem Zusammenhang abgegebenen Empfehlungen der Kommission anhängig]¹⁰
- Anwendung der Artikel 258 & 260(2) AEUV: Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen einen Mitgliedstaat, wenn dieser gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit

⁵ Siehe hier <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-how-the-eu-can-act-infographic>

⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en

⁷ Politische Leitlinien der Kommission https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf (S. 14).

⁸ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

⁹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en und https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_19_6137

¹⁰ Rechtssache C-397/19, AX v Statul Roman – Ministerul Finantelor Publice, eingereicht am 22. Mai 2019; Rechtssache C-355/19, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' etc., eingereicht am 6. Mai 2019; Rechtssache C-83/19, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' v. Inspectoratul Judiciar, eingereicht am 5. Februar 2019.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

verstoßen hat¹¹ & Möglichkeiten, finanzielle Sanktionen zu fordern, wenn der Gerichtshof einen Verstoß feststellt, ein Mitgliedstaat diese Feststellung aber nicht umsetzt. Anträge auf einstweilige Maßnahmen in Erwartung dieser Klagen.

[Hinweis: Die Kommission nutzt diese Möglichkeit nur gelegentlich¹², aber nicht in umfassender Weise.¹³]

- Europäisches Semester¹⁴: obwohl als Mechanismus für die Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik konzipiert, können die Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten Vorschläge enthalten, die sich (in)direkt auf die Situation der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten beziehen.¹⁵

Ministerrat:

- Dialog zur Rechtsstaatlichkeit; Auf der Grundlage einer politischen Resolution hält die Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ des Ministerrats eine regelmäßige Sitzung ab (normalerweise eine pro Präsidentschaft), um rechtsstaatliche Themen zu erörtern¹⁶; dieselbe Zusammensetzung (Allgemeine Angelegenheiten, d.h. Minister für europäische Angelegenheiten), die sich auf die Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV stützt und von der Kommission und dem Europäischen Parlament gegen Polen bzw. Ungarn angestrengt wurde, führt auch einen regelmäßigen Meinungsaustausch über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in diesen Mitgliedstaaten durch.

[Hinweis: Diese Dialoge haben Berichten zufolge kaum nennenswerte Ergebnisse hervorgebracht, u.a. weil viele Mitgliedstaaten kaum die Gelegenheit nutzen, sich zu Wort zu melden.¹⁷]

Europäisches
Parlament:

- Anwendung des Artikels 7(1) EUV

[Hinweis: das EU-Parlament hat dies in Bezug auf Ungarn getan¹⁸]

¹¹ Rechtssache C-286/12 Kommission / Ungarn, 6. November 2012 (zwangswisei Vorruehstand von Richtern); Rechtssache C-192/18 Kommission / Polen, 5. November 2019 (zwangswisei Vorruehstand von Richtern).

¹² Die Kommission verfolgt derzeit Ungarn wegen seiner Lex-CEU (Rechtssache C-66/18) und Polen wegen Fragen im Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit (Rechtssachen C-619/18 und C-791/19). Darüber hinaus hat sie kürzlich ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des so genannten „Muzzle Law“ (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_772).

¹³ So hat die Kommission z.B. keine Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eingeleitet, um die volle Kontrolle über den Justizverwaltungsrat (KRS) zu erlangen, was dazu führte, dass das Europäische Netz der Justizverwaltungsrate den KRS ausschloss. Sie ist auch nicht gegen Polen vorgegangen, weil Reformen in seiner Medienlandschaft die Unabhängigkeit der Medien belasten.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_en

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/setting-priorities_en

¹⁶ Für eine aktuelle Bewertung siehe: Presidency Conclusions, Evaluation of the annual rule of law dialogue, 19 November 2019, at: <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>

¹⁷ Laurent Pech, „Nuclear Option“ to Damp Squib? A Critical assessment of the four Article 7(1) TEU hearings to date, Verfassungsblog 13 November 2019, zu finden unter: <https://verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib/>

¹⁸ Es ist noch ein EuG-Fall anhängig, in dem Ungarn bestreitet, dass das erforderliche Quorum für die Annahme dieser Resolution gegeben war. Siehe oben, Punkt 3.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht



-Annahme von Resolutionen zur Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf verschiedene Mitgliedstaaten sowie Initiativberichte, wie z.B. in 't Velds Pakt für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte¹⁹, in denen ein System zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen wird, das vom Parlament angenommen wurde (und nun auf die Umsetzung durch die Kommission wartet).

- Öffentliche Anhörungen organisieren, bei denen Experten und NGOs aus dem Mitgliedsstaat Beweise zur Situation liefern können, und ihnen auch ein Forum bzw. eine Plattform bieten.

Nationale Parlamente: - Diskussion und Kontrolle des rechtsstaatlichen Ansatzes, den nationale Regierungen im Ministerrat verfolgen.

[Hinweis: die Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich].

Nationale Gerichte: - Artikel 267 AEUV - Vorabentscheidungsverfahren: Dies ist ein „Standardverfahren“, hat aber auch eine besondere rechtsstaatliche Relevanz. Gerichte in verschiedenen Mitgliedstaaten haben den Gerichtshof angerufen und Fragen zur Vereinbarkeit neuerer nationaler Rechtsvorschriften mit der Rechtsstaatlichkeit und anderen in den Verträgen oder der Charta kodifizierten Grundwerten aufgeworfen. Dies betrifft sowohl nationale Gerichte, die nach der Situation in ihrem eigenen Mitgliedstaat fragen, als auch Gerichte, die nach den Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat fragen²⁰, z.B. im Hinblick auf den Europäischen Haftbefehl.

4. Weitere verfügbare (aber derzeit nicht genutzte) Möglichkeiten innerhalb des EU-Rahmens

a. Mehrere mögliche Initiatoren

Artikel 7(2)/(3)EUV: Auf Vorschlag von **1/3 der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission** kann ein **einstimmiger Rat** (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments) das Vorliegen einer **schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung** der in Artikel 2 EUV (d.h. Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen von Minderheiten) festgelegten Werte durch einen Mitgliedstaat feststellen. Nach einer solchen Feststellung

¹⁹ Resolution des Europäischen Parlaments zu der Notwendigkeit eines umfassenden EU-Mechanismus zum Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten 2018/2886, unter:

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2886\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2886(RSP))

²⁰ Es sind derzeit sehr viele Fälle von polnischen Richtern anhängig, zum Beispiel Rechtssache C-487/19 (eingereicht am 26. Juni 2019); Rechtssache 508/19 (eingereicht am 3. Juli 2019); Rechtssache C-132/20 (eingereicht am 10. März 2020); Rechtssache C-623/18 (eingereicht am 3. Oktober 2018); Rechtssachen C-748/19 und C-754/19 (eingereicht am 15. Oktober 2019); Rechtssache C-824/18 (eingereicht am 28. Dezember 2018); Rechtssache C-55/20 (eingereicht am 31. Jänner 2020). Alle befassen sich mit Fragen der richterlichen Unabhängigkeit. Es gibt noch weitere solcher Vorabentscheidungsfälle, die auch von Richtern aus anderen Mitgliedstaaten anhängig sind, darunter Rumänien (Rechtssachen C-83/19, C-127/19, C-291/19, C-355/19, C-357/19, C-379/19, C-547/19), Malta (Rechtssache C-896/19), und Ungarn (Rechtssache C-564/19).

kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen bestimmte Rechte dieses Mitgliedstaates, einschließlich des Stimmrechts, auszusetzen.

[Hinweis: Vorschlag statt eines begründeten Vorschlags; das Europäische Parlament kann ihn nicht initiieren; „Vorliegen eines schwerwiegenden und anhaltenden Verstoßes“ statt „eindeutiges Risiko eines schwerwiegenden Verstoßes“; Europäischer Rat statt Ministerrat (anderes EU-Organ) entscheidet über die Einstufung; Rat statt Europäischer Rat entscheidet über eine spätere Aussetzung der Rechte des betreffenden Mitgliedstaates; diese Klausel ist nicht auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt; sie kann auch nicht nur einmal oder nach der Anwendung von Artikel 7 Absatz 1 EUV geltend gemacht werden - es handelt sich um einen anderen Weg, bei dem verschiedene Organe und unterschiedliche Verfahren zur Anwendung kommen; es gilt ein besonderes Abstimmungsverfahren (Artikel 354 AEUV), d. h. der Mitgliedstaat, gegen den das Verfahren eingeleitet wird, nimmt an der Abstimmung über sich selbst nicht teil und wird nicht auf die Schwelle von 1/3 der Mitgliedstaaten angerechnet; das Europäische Parlament muss seine Zustimmung mit einer 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen erteilen, die der Mehrheit seiner 705 (nach Brexit) Mitglieder entspricht (d.h. mindestens 353 Mitglieder (eine Mehrheit) müssen anwesend sein und mindestens 2/3 der Anwesenden müssen die vorgeschlagene Feststellung des Europäischen Rates unterstützen]²¹.

Verordnung 1141/2014: Diese Verordnung legt Regeln für die Finanzierung von europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen fest, insbesondere indem die Finanzierung an eine Registrierungspflicht und diese Registrierung an eine Erklärung der Treue zu den Werten nach Artikel 2 EUV geknüpft wird. Eine europäische politische Partei ist gemäß der Verordnung ein politisches Bündnis, das politische Ziele verfolgt und bei der (gemäß der Verordnung eingerichteten) Behörde für europäische politische Parteien (APPF) und europäische politische Stiftungen registriert ist. Voraussetzung für die Registrierung (und die anschließende Finanzierung) ist, dass eine europäische politische Partei aus Mitgliedsparteien aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten bestehen muss, die entweder bereits im Europäischen Parlament, in nationalen Parlamenten, regionalen Parlamenten oder regionalen Versammlungen vertreten sind oder auf andere Weise bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament in jedem der ein Viertel der Mitgliedstaaten mindestens drei Prozent der Stimmen erhalten haben.²² Das bedeutet, dass alle nationalen politischen Parteien, durch welche die Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt werden, im EU-Setting durch europäische politische Parteien zusammenarbeiten. Die APPF (Behörde für europäische politische Parteien und Stiftungen) hat die Aufgabe, die kontinuierliche Einhaltung dieser Forderung zu überprüfen, dass eine

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/rule-of-law-concerns-how-the-eu-can-act-infographic>

²² Artikel 3, Absatz 1, Unterabsatz b.

politische Partei oder Stiftung in ihrem Programm und ihren Aktivitäten die Werte des Artikels 2 EUV beachtet²³.

Das **Europäische Parlament selbst (d.h. mindestens ein Viertel aller Mitglieder, die mindestens drei Fraktionen vertreten), die Kommission, der Rat oder die Unionsbürger**²⁴ können bei Verdacht auf Nichteinhaltung der Verordnung, einschließlich der Verpflichtung zur kontinuierlichen Einhaltung von Artikel 2 EUV bei Programmen und Maßnahmen, Überprüfungsersuchen an die genannte Behörde richten²⁵, die bei ihrer Beurteilung, ob tatsächlich eine Verletzung der EU-Werte vorliegt, die Hilfe eines Ausschusses unabhängiger Sachverständiger in Anspruch nehmen kann.²⁶ Die Behörde kann die Streichung der Registrierung empfehlen, woraufhin der Rat und das Parlament darüber abstimmen müssen.

[Hinweis: diese Verordnung wurde bisher noch nie in die Tat umgesetzt, auch nicht in Bezug auf europäische politische Parteien, die Europaabgeordnete haben, die mit den regierenden politischen Parteien der beiden Mitgliedstaaten, gegen die im Rat Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV laufen, verbunden sind und durch diese gewählt werden, d. h. PiS für Polen (Mitglied der EKR-Fraktion) und Fidesz für Ungarn (Mitglied der EVP-Fraktion), und deren Programm und Aktivitäten auf nationaler Ebene offensichtlich die Aufmerksamkeit der EU unter dem Gesichtspunkt von Artikel 2 EUV ausgelöst haben]

FRA-Verordnung: - Kommission, Rat oder Parlament, die die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte um Rat ersuchen, oder die FRA auf eigene Initiative, die die Organe der Union und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts zu bestimmten thematischen Themen berät, einschließlich zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit oder (auf Ersuchen eines der EU-Organe) im Zusammenhang mit in Prüfung befindlichen Legislativvorschlägen.²⁷

ENNHRI/EQUINET - Kommission, Rat oder Parlament nutzen systematischer und exklusiver ihre Möglichkeiten, das einzigartige und umfassende Netzwerk der Gleichbehandlungsstellen, Ombudspersonen und Menschenrechtsinstitutionen der Mitgliedsstaaten zu nutzen, sowohl einzeln als auch über ihre Dachorganisationen EQUINET (für Gleichbehandlungsstellen) und das Europäische Netzwerk für Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI), unabhängige Hintergrundinformationen über die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten bereitzustellen, insbesondere in Szenarien, in denen Mitgliedstaaten, gegen die gemäß Artikel 7 EUV ermittelt wird, - oft

²³ Article 3, paras 1 and 2, subsections c, in connection with Article 10, para 2, Regulation 1141/2014.

²⁴ Artikel 10, Absatz 3 Verordnung 1141/2014. Die zusätzlichen Anforderungen und Regelungen für das Europäische Parlament sind in Artikel 235, Absatz 2 seiner Geschäftsordnung festgelegt:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-235_EN.html

²⁵ <http://www.appf.europa.eu/appf/en/authority/welcome.html>

²⁶ Eine ausführliche Analyse dieses Instruments findet sich unter Reaktion auf die „populistische“ Politik auf EU-Ebene: Verordnung 1141/2014 und darüber hinaus, unter: <https://academic.oup.com/icon/article/17/2/617/5523748> (vor allem S. 630).

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte; Artikel 4, Absatz 1, unter d) und 4 Absatz 2.

oberflächlich plausible, aber leicht zu widerlegende - Behauptungen über die Gleichwertigkeit des Schutzniveaus oder der Vorgehensweise in anderen Mitgliedstaaten erheben.

b. Weitere Möglichkeiten für bestimmte Beteiligte

Europäische
Kommission:

- Nutzung ihrer Befugnisse gemäß Verordnung 1141/2014, um die Behörde für europäische politische Parteien (APPF) zu ersuchen, die Einhaltung von Artikel 2 EUV bei den europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen zu überprüfen, die mit den Regierungsparteien der beiden Mitgliedstaaten gegen die Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eingeleitet wurden (siehe oben), verbunden sind und durch sie gewählt wurden. Auf diese Weise kann sie sicherstellen, dass sie im Rahmen der verschiedenen rechtsstaatlichen Möglichkeiten einheitlich handelt und nicht offen auf die Unterstützung der europäischen politischen Parteien im Europäischen Parlament angewiesen ist, deren nationale Parteien sie effektiv über Artikel 7 EUV verfolgt (d.h. Fidesz für Ungarn und PiS für Polen).

- Nutzung der Befugnisse nach Artikel 70 AEUV: Vorlage eines Vorschlags an den Rat zur Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Regelungen, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Unionspolitiken vornehmen, auf die sich die Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beziehen, insbesondere um die uneingeschränkte Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu erleichtern. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente würden über den Inhalt und die Ergebnisse der Evaluierung unterrichtet werden.

- Mehrjähriger Finanzrahmen: Einbeziehung rechtsstaatlicher Bedingungen in den aktuellen oder zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen (7 Jahre EU-Haushalt) oder in spezifische Haushaltsinstrumente, die sich daraus ergeben (z.B. Instrument für den Kohäsionsfonds).²⁸

- In internationalen Organisationen in denen auch EU-Mitgliedstaaten Mitglied sind, wie dem Europarat und den Vereinten Nationen, eine systematische Führungsrolle im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu übernehmen, indem sie die Führung übernehmen und sicherstellen, dass

²⁸ Einige haben argumentiert, dass die derzeitigen budgetären Instrumente dies bereits erlauben und vielleicht sogar gesetzlich vorgeschrieben sind. Siehe z.B. Bürgerliche Freiheitsunion für Europa, Zwei Vorschläge zur Förderung und zum Schutz europäischer Werte durch den mehrjährigen Finanzrahmen - Konditionalität von EU-Mitteln und ein Finanzinstrument zur Unterstützung von NGOs, März 2018, unter <https://drive.google.com/file/d/1UG4PIg7tObjUoK9tBKq3ldqCT-eB5iM9/view> (von Israel Butler, Leiter der Interessenvertretung); Daniel Kelemen & Kim Lane Scheppele, How to stop funding autocracy in the EU, Verfassungsblog, 19. September 2018, unter: <https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-eu/>. Auf jeden Fall wird Berichten zufolge im Rahmen der laufenden MFR-Verhandlungen die rechtsstaatliche Konditionalität auf dem Tisch liegen und von der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Vera Jourova, nachdrücklich verteidigt.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Erkenntnisse, die die Mitgliedstaaten betreffen, die gebührende politische Aufmerksamkeit erhalten und weiterverfolgt werden (siehe unten).

- Systematische Finanzierung des Menschenrechtsapparats dieser internationalen Organisationen und der in den Mitgliedstaaten tätigen nationalen und internationalen Menschenrechts-NGOs (und Berufsverbände von Richtern und Journalisten), z.B. durch Unterstützung einer eigens dafür vorgesehenen Budgetlinie.

- Systematischere Nutzung der Vertretungen der Kommission, die im Rahmen der Überprüfung nach Artikel 7 EUV in den Mitgliedstaaten präsent sind, indem ihr Personal angewiesen wird, systematisch und sichtbar als Vertreter der Hüterin der Verträge zu fungieren, z.B. durch systematische Beobachtung von Gerichtsverfahren gegen Richter, die vom Gerichtshof als rechtswidrig im Sinne des Unionsrechts erklärt wurden, oder durch sichtbares Eintreten für die Medienfreiheit.

Europäisches
Parlament:

- Ein Viertel der Mitglieder, die mindestens verschiedene Fraktionen vertreten, können von ihren Befugnissen gemäß Verordnung 1141/2014 und Artikel 235 der Geschäftsordnung Gebrauch machen, um gegen die Fraktionen vorzugehen, die jene Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten, die mit den Regierungsparteien der beiden Mitgliedstaaten, gegen die ein Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eingeleitet wurde, verbunden und durch sie gewählt worden sind, d. h. PiS für Polen und Fidesz für Ungarn (siehe oben). Dies ist ein Weg, um eine kohärente Nutzung der Zuständigkeiten zu gewährleisten, nachdem das Europäische Parlament Artikel 7 EUV in Bezug auf Ungarn (und damit faktisch gegen Fidesz) ausgelöst hat.

[Hinweis: falls einer dieser Versuche auf verfahrenstechnische Probleme mit der geltenden Geschäftsordnung des EP stößt: diese kann durch einfache Mehrheit im EP geändert werden - siehe Artikel 232 AEUV].

- Aufforderung an die Kommission, in den geeigneten konkreten Fällen systematischer Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten

- Systematische Intervention des EP in Rechtsstaatlichkeitsfällen vor dem Gerichtshof zur Unterstützung des Rechtsstaatlichkeitsarguments, das vom JURI-Ausschuss (Rechtsangelegenheiten) angeordnet und genehmigt werden kann

[Note: Gegenwärtig sind beim CJEU mehr als 15 Verweisungen von nationalen Gerichten²⁹ oder Vertragsverletzungsverfahren³⁰ anhängig, welche Fragen der Rechtsstaatlichkeit in vier Mitgliedstaaten aufwerfen.]

²⁹ Siehe oben, Anmerkung 18.

³⁰ Siehe oben, Anmerkung 11.



- Aufforderung an die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, in den betroffenen Mitgliedstaaten Ermittlungen durchzuführen (so wie sie während der Flüchtlingskrise eine Zeit lang in Griechenland aktiv war) und einen öffentlichen, fortlaufenden Überblick über die einschlägige EU- und EMRK-Rechtsprechung in Bezug auf die Mitgliedstaaten im Rahmen der Überprüfung nach Artikel 7 EUV zu erstellen und aufrechtzuerhalten.
- Erörterung von Fragen der Rechtsstaatlichkeit in anderen Ausschüssen außer dem LIBE-Ausschuss.

- Konsequente Nutzung der Möglichkeit, sowohl an die Kommission als auch an den Rat parlamentarische Anfragen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit zu richten.

- Aufforderung an die OSZE, die Wahlen zum Europäischen Parlament in allen Mitgliedstaaten, insbesondere die in ein Verfahren nach Artikel 7 EUV involviert sind, zu beobachten, um zu beurteilen, ob diese Wahlen frei und fair verlaufen sind (siehe auch unten unter Möglichkeiten für Einzelpersonen).

Ministerrat:

- Nutzung der Befugnisse gemäß Verordnung 1141/2014, um die Behörde für europäische politische Parteien (APPF) zu ersuchen, die Einhaltung von Artikel 2 EUV bei den europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen zu überprüfen, die mit den Regierungsparteien der beiden Mitgliedstaaten, gegen die Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eingeleitet wurden (siehe oben), verbunden sind und durch sie gewählt wurden. Auf diese Weise kann man sicherstellen, dass sie im Rahmen der verschiedenen Möglichkeiten der Rechtsstaatlichkeit einheitlich handelt und nicht am Ende auf die Stimmen derjenigen europäischen politischen Parteien im Europäischen Parlament angewiesen ist, die nationale Parteien umfassen, die sie effektiv über Artikel 7 EUV verfolgt (d.h. Fidesz für Ungarn und PiS für Polen).

- Struktureller Rechtsstaatsdialog in anderen Ratsformationen als dem Rat Allgemeine Angelegenheiten (z.B. Justiz und Inneres, Sozialpolitik, Wirtschaft und Finanzen)

[Hinweis: Dies wird die ganze Breite der rechtsstaatlichen Sorgen in den EU-Akten zeigen und besser verdeutlichen, dass sie nicht isoliert werden können, sondern vielmehr ein Querschnittsthema sind, das wichtig und unverzichtbar ist, um jedes politische Ziel der EU zu erreichen]

- Eine offene Debatte darüber führen, ob Mitgliedstaaten gegen die zu dem Zeitpunkt, zu dem sie den rotierenden EU-Vorsitz innehaben sollen, eine Untersuchung im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 EUV durchgeführt wird, in der Lage sein sollten, diese Funktion auszuüben. Eine relevante Überlegung könnte sein, dass solche Mitgliedstaaten nicht den Vorsitz bei Anhörungen nach Artikel 7 Absatz 1 EUV führen könnten, bei denen sie als ehrlicher

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht



Vermittler auftreten würden. Polen wird den Vorsitz derzeit im zweiten Halbjahr 2024 und Ungarn im ersten Halbjahr 2025 innehaben.³¹

Europäischer Rat: - Der Präsident des Europäischen Rates setzt Fragen der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten strukturell auf die Tagesordnung als *conditio sine qua non* jeder (rechtlichen) Aktivität der Union

Mitgliedsstaaten: - Anwendung von Artikel 259 AEUV³²: EU-Mitgliedstaat(en), der (die) andere(n) Mitgliedstaaten wegen Nichterfüllung einer Verpflichtung aus den Verträgen verklagt (verklagen), die mit der Rechtsstaatlichkeit zusammenhängt, z. B. der Unabhängigkeit der Justiz, die für ein faires Verfahren unerlässlich ist (Artikel 47 der Charta), oder der Freiheit der Meinungsäußerung oder der Freiheit der Medien, die für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts gemäß Artikel 22 AEUV und Artikel 39 und 40 der EU-Charta der Grundrechte unerlässlich ist.

Nationale Parlamente: - Strukturelle Aufmerksamkeit für EU-Rechtsstaatsthemen, z.B. im COSAC-Format (die periodischen Treffen von Parlamentariern aus den Mitgliedstaaten die sich mit EU-Angelegenheiten befassen).

Individuelle Personen: - Artikel 263 Absatz 4 AEUV: Klage eines einzelnen Unionsbürgers oder einer juristischen Person der Union gegen einen Rechtsakt oder eine Rechtsvorschrift mit unmittelbarem Bezug zur Rechtsstaatlichkeit, der/die ihn/sie (in)direkt betrifft.

[Hinweis: Dieses Rechtsmittel wäre in einigen sehr spezifischen rechtsstaatlichen Situationen von Bedeutung, z.B. für Politiker, die für einen Sitz im Europäischen Parlament kandidieren, deren Bemühungen jedoch vereitelt werden, weil die nationalen Wahlen, bei denen sie kandidieren, nach Ansicht externer Beobachtungsgremien nicht „frei und fair“ sind (wie dies in Ungarn jetzt zweimal geschehen ist, nämlich bei den Parlamentswahlen 2014 und 2018).³³ Gemäß dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (Wahlgesetz)³⁴ teilen die nationalen Wahlgremien dem Europäischen Parlament die nationalen Ergebnisse mit. Das Europäische Parlament prüft dann gemäß Artikel 12 des Wahlgesetzes³⁵ das Ergebnis und setzt es in einen Rechtsakt der Union mit direkter Verbindung zu dem

³¹ Siehe hier <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>

³² Meijers Kommission, CM1909 Kommentar der Meijers Kommission über zwischenstaatliche Verfahren und Rechtsstaatlichkeit, zu finden unter: https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1909_kommentar_der_meijers_kommission_uber_zwischenstaatliche_verfahren_und_rechtsstaatlichkeit.pdf.

³³ Sowohl 2014 als auch 2018 beurteilte die OSZE die Parlamentswahlen in Ungarn als „frei, aber nicht fair“, siehe hier: <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary>

³⁴ Eine konsolidierte Fassung findet man hier: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008\(01\)-20020923](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01976X1008(01)-20020923) Einen Informationsvermerk des Europäischen Parlaments findet man hier: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.4.pdf

³⁵ Dieser Artikel lautet wie folgt: „Das Europäische Parlament prüft die Mandate seiner Mitglieder. ◀ Zu diesem Zweck nimmt das Europäische Parlament die von den Mitgliedstaaten amtlich bekanntgegebenen Wahlergebnisse zur Kenntnis und befindet über die Anfechtungen, die gegebenenfalls auf Grund der Vorschriften dieses Akts — mit Ausnahme der innerstaatlichen Vorschriften, auf die darin verwiesen wird — vorgebracht werden könnten.“

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

betreffenden Politiker um. Wie bei jedem Rechtsakt ist das Europäische Parlament dabei verpflichtet, zu prüfen, ob es im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich Artikel 2 EUV (Wert der Demokratie), Artikel 22 Absatz 1 AEUV und Artikel 39 der Charta (Wahlrecht), handelt.]

5. Weitere verfügbare (derzeit nicht genutzte) Möglichkeiten außerhalb des EU-Rahmens - Europarat (oder andere internationale Organisationen)³⁶

Ministerkomitee Gemeinsames Drängen der EU-Mitgliedstaaten (zusammen mit der Europäischen Kommission) auf die Vollstreckung von für das EU-Recht relevanten Urteilen des EGMR durch andere EU-Mitgliedstaaten, die rechtsstaatliche Belange betreffen, im Rahmen der regelmäßigen Beratungen des Ministerkomitees des Europarates.

Venedig-Kommission³⁷ Gemeinsames Drängen der EU-Mitgliedstaaten (zusammen mit der Europäischen Kommission) auf Folgemaßnahmen zu nicht verbindlichen Berichten anderer EU-Mitgliedstaaten, die für das EU-Recht relevant sind und rechtsstaatliche Belange betreffen.

6. Weitere Möglichkeiten, die den EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Rahmens zur Verfügung stehen (derzeit nicht explizit genutzt) - bilateral

Diplomatie (Abgestimmte) bilaterale Maßnahme(n) in Mitgliedstaaten, bei denen rechtsstaatliche Bedenken bestehen.

Finanzierung (Abgestimmte) Unterstützung für NGOs in Mitgliedstaaten, bei denen rechtsstaatliche Bedenken bestehen.

³⁶ Ähnliche Argumente könnten in Bezug auf die Vereinten Nationen vorgebracht werden.

³⁷ Ein ähnliches Argument könnte auch gegenüber anderen Expertengremien und Vertragsorganen innerhalb des Europarates, wie z.B. dem Menschenrechtskommissar, vorgebracht werden.