



Der EU-Rechtsstaatsmechanismus – ein politischer Balanceakt zwischen europäischen Werten und nationaler Identität der Mitgliedstaaten

Angesicht der jüngsten Entwicklungen in Polen könnte die EU-Kommission erstmals den sogenannten EU-Rechtsstaatsmechanismus anwenden. Am 11. März 2014 hat die EU-Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ vorgelegt (COM (2014) 158). Danach beabsichtigt die EU-Kommission, mit einem Mitgliedstaat in einen „strukturierten Dialog“ zu treten, soweit ihr „klare Hinweise auf eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Staat vorliegen. Dieser sogenannte EU-Rechtsstaatsmechanismus wurde eingeführt, um die bisher als unzureichend empfundenen Instrumente der EU zum Schutz der gemeinsamen Werte zu ergänzen. Das Vorgehen der EU-Kommission stößt allerdings auf politische und rechtliche Bedenken.

Der EU-Rechtsstaatsmechanismus im Überblick

Voraussetzung: Hinweise auf „systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“ in einem Mitgliedstaat

Verfahren:

- 1) Sachstandsanalyse der EU-Kommission zusammen mit internationalen Experten
- 2) Unverbindliche Empfehlung der EU-Kommission an den Mitgliedstaat mit Frist zur Umsetzung
- 3) Überwachung der Umsetzung der Empfehlung

Ziel: Lösung durch „strukturierten Dialog“ mit dem jeweiligen Mitgliedstaat

1 Unzureichende Instrumente der EU zum Schutz der gemeinsamen Werte

Die EU ist nach ihrem Selbstverständnis eine Wertegemeinschaft, die sich auf die Achtung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gründet (Art. 2 EUV). Die politischen Ereignisse in Rumänien, Ungarn und Polen lassen allerdings Zweifel aufkommen, ob diese Werte tatsächlich von allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise geteilt werden. Bisher war die EU kaum in der Lage, die Geltung dieser Werte in den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Das liegt unter anderem daran, dass sie nur über begrenzte rechtliche Instrumente verfügt, um auf innenpolitische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen.

1.1 Umfassende Kontrolle nur im Beitrittsverfahren

Bevor ein Staat der EU beitreten kann, wird die Achtung der gemeinsamen Werte anhand der Kopenhagener Kriterien überprüft. Dazu zählt z.B. die institutionelle Stabilität des Staates als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung. Nach Abschluss des Beitrittsverfahrens findet grundsätzlich keine weitere Kontrolle statt. Vielmehr verpflichtet sich die EU, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, die unter anderem in deren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt (Art. 4 Abs. 2 EUV). Eine Ausnahme ist der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für Bulgarien und Rumänien, der es der EU erlaubt, den Fortgang der Justizreformen und der Korruptionsbekämpfung in den beiden Mitgliedstaaten zu überwachen.

1.2 Hohe politische Hürden für Sanktionen gegen Mitgliedstaaten

Zur Durchsetzung der gemeinsamen Werte steht der EU laut Vertrag von Lissabon nur das Verfahren nach Art. 7 EUV zur Verfügung. Nach Art. 7 Abs. 1 EUV kann der Rat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat besteht und „Empfehlungen“ an den betreffenden Staat richten. Unabhängig davon kann der Europäische Rat nach Art. 7 Abs. 2 EUV einstimmig feststellen, dass eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ der gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Erst wenn diese einstimmige Entscheidung von den Staats- und Regierungschefs getroffen wurde, kann der Rat nach Art. 7 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängen. Ausdrücklich vorgesehen ist der Entzug des Stimmrechts des betreffenden Mitgliedstaates. Daneben sind auch finanzielle Sanktionen denkbar. Die EU-Kommission erklärte 2015, dass jedenfalls die Wiedereinführung der Todesstrafe, wie vom ungarischen Premierminister Viktor Orban vorgeschlagen, zur Einleitung eines Verfahrens nach Art. 7 EUV führen werde. Abgesehen von solchen extremen Beispielen gilt die Anwendung von Art. 7 EUV, insbesondere die Verhängung von Sanktionen, aufgrund der hohen Mehrheitsanforderungen als politisch kaum vorstellbar.

1.3 Vertragsverletzungsverfahren erlaubt nur punktuelle Interventionen

Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) greift nur, wenn ein Mitgliedstaat gegen EU-Recht verstößt. Im Jahr 2010 beendete Frankreich die massenhafte Ausweisung von bulgarischen und rumänischen Roma, nachdem die EU-Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die EU-Freizügigkeitsregeln gedroht hatte. Zwei Jahre später führte das Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn wegen der vorzeitigen Pensionierung politisch unliebsamer Richter, Staatsanwälte und Notare vor dem Europäischen Gerichtshof nur zu einer Verurteilung wegen

unzulässiger Altersdiskriminierung. Gerade das letztgenannte Beispiel zeigt, dass das Vertragsverletzungsverfahren nur punktuelle Interventionen zulässt, sich aber kaum dazu eignet, die umfassende Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien durchzusetzen.

2 EU-Rechtsstaatsmechanismus soll Gefahr für Rechtsstaatlichkeit durch Dialog beseitigen

Der 2014 vorgestellte EU-Rechtsstaatsmechanismus soll eine Lücke im Vorfeld der Anwendung von Art. 7 EUV schließen und dadurch die bestehenden Instrumente der EU zum Schutz der gemeinsamen Werte ergänzen. Die EU-Kommission scheint sich insoweit auf ihre Kompetenz zur Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV zu stützen. Bereits 2003 hatte die EU-Kommission angekündigt, dass sie mit einem Mitgliedstaat „informell“ in Kontakt treten und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme geben werde, sobald sie die Anwendung von Art. 7 EUV in Betracht ziehe. Damals wie heute ist das erklärte Ziel der EU-Kommission, durch Dialog mit dem jeweiligen Mitgliedstaat die Verhängung von Sanktionen zu verhindern. Laut EU-Rechtsstaatsmechanismus will die EU-Kommission nun diese „informellen“ Kontakte durch einen „strukturierten Dialog“, bestehend aus einem dreistufigen Verfahren, ersetzen (siehe Kasten).

Der EU-Rechtsstaatsmechanismus soll nicht schon bei vereinzelt Grundrechtsverstößen oder Fehlurteilen, sondern erst bei einer „systemischen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit“ greifen. Rechtsstaatlichkeit steht dabei als Überbegriff z.B. für demokratische und transparente Gesetzgebungsverfahren, unabhängige und unparteiliche Gerichte, die Achtung der Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz. Die EU-Kommission weist darauf hin, dass die konkrete Ausgestaltung der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsätze und Normen je nach Verfassungssystem der Mitgliedstaaten unterschiedlich sein kann – ein indirekter Verweis auf die Pflicht der EU zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV).

Ob die Entwicklung in einem Mitgliedstaat eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit darstellt, will die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit anerkannten Institutionen wie der für Rechtsstaatlichkeit zuständigen Venedig-Kommission des Europarats und der EU-Grundrechteagentur bewerten. Der Inhalt des Dialogs mit dem Mitgliedstaat soll grundsätzlich vertraulich behandelt werden. Gleichwohl will die EU-Kommission die Einleitung des Verfahrens bekannt machen und das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte regelmäßig und eingehend informieren. Zudem behält sich die EU-Kommission vor, das Verfahren nach Art. 7 EUV einzuleiten, falls der Mitgliedstaat ihren Empfehlungen nicht fristgemäß nachkommt.

3 Politische und rechtliche Vorbehalte gegen EU-Rechtsstaatsmechanismus im Rat

Das Europäische Parlament hat den EU-Rechtsstaatsmechanismus ausdrücklich begrüßt. Der Rat hat zunächst ein Gutachten seines juristischen Dienstes eingeholt, das zu dem Ergebnis kommt, dass der EU-Rechtsstaatsmechanismus rechtswidrig sei, weil er die Kompetenzen der EU-Kommission überschreite. Großbritannien hat sich ausdrücklich gegen die Einführung eines EU-Rechtsstaatsmechanismus ausgesprochen, der auf alle Mitgliedstaaten Anwendung findet. Daraufhin hat der Rat im Dezember 2014 beschlossen, einen „politischen Dialog“ zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU einzurichten. Der Dialog soll einmal im Jahr im Rat für allgemeine Angelegenheiten stattfinden und das Vertragsverletzungsverfahren und das Verfahren nach Art. 7 EUV ergänzen. Zudem betont der Rat, dass der Dialog die nationale Identität der Mitgliedstaaten achten werde.

4 Bewertung

Der EU-Rechtsstaatsmechanismus verleiht der EU keine neuen Befugnisse zur Durchsetzung der gemeinsamen Werte. Es handelt sich um ein rein politisches Instrument, dessen Ausgang maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Mitgliedstaats abhängt. Um politischen Druck erzeugen zu können, ist es wichtig, dass notfalls auch das Verfahren nach Art. 7 EUV eingeleitet werden kann. Die erfolgreiche Anwendung des EU-Rechtsstaatsmechanismus durch die EU-Kommission wird daher wohl auch von der politischen Unterstützung des Rates abhängen. Allerdings scheinen im Rat grundsätzliche Vorbehalte gegen den EU-Rechtsstaatsmechanismus zu bestehen. Statt das Vorgehen der EU-Kommission zu begrüßen, hat der Rat einen politischen Dialog aller Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Ob angesichts der politischen Entwicklungen der letzten Jahre ein einmal im Jahr stattfindender Meinungsaustausch tatsächlich zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten ausreicht, muss bezweifelt werden. Das Europäische Parlament scheint demgegenüber grundsätzlich bereit zu sein, den EU-Rechtsstaatsmechanismus zu unterstützen. Die EU-Kommission wird diese Unterstützung gebrauchen können, denn mit der Anwendung des EU-Rechtsstaatsmechanismus wagt sie einen politischen Balanceakt zwischen europäischen Werten und der nationalen Identität der Mitgliedstaaten.