

Was bedeutet das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Februar 2022 für den Konditionalitätsmechanismus?

Angenommen am 16. Dezember 2020, Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates über das allgemeine System der Konditionalität zum Schutz des Unionshaushalts ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Angesichts der Vorbehalte, die unter anderem von Polen im Laufe der Arbeiten an der Verordnung geäußert wurden, kam die Europäische Kommission überein, dass im Falle einer Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung die Leitlinien für die Anwendung des Rechtsakts nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union fertiggestellt werden, um alle relevanten Elemente aus einem solchen Urteil zu berücksichtigen. Bis zur Fertigstellung dieser Leitlinien hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, keine Maßnahmen im Rahmen der Verordnung vorzuschlagen.

Polen und Ungarn haben beschlossen, eine Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung über das allgemeine Konditionalitätssystem zum Schutz des Unionshaushalts zu erheben. Am 16. Februar 2022. Erließ der Gerichtshof der Europäischen Union Urteile in den Rechtssachen C-156/21 und C-157/21, mit denen die Klagen beider Länder abgewiesen wurden. Diese Urteile bestätigen den Inhalt der Verordnung in ihrer Gesamtheit.

Die Verordnung 2020/2092 macht die Auszahlung von EU-Mitteln, auch aus dem Wiederaufbaufonds, von der Einhaltung des Grundsatzes der "Rechtsstaatlichkeit" in dem betreffenden Mitgliedstaat abhängig. Für Länder, die systematisch gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen und damit den Haushalt der Europäischen Union gefährden, sind hohe Strafen vorgesehen. In der Debatte über die Verordnung gibt es jedoch viele Ungenauigkeiten. Die Verordnung enthält allgemeine und weit gefasste Formulierungen, die eine willkürliche Auslegung der Verordnung vermuten lassen.

Es lohnt sich, die wichtigsten Elemente der Verordnung hervorzuheben.

Erstens, definiert die Verordnung durch einen Rechtsakt des Sekundärrechts die Werte der "Rechtsstaatlichkeit", ein primärrechtliches Konzept aus Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union. Nach Artikel 2 EUV gründet sich die Union auf die Werte der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind den Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die auf Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichstellung von Männern und Frauen beruht.

Der Begriff der "Rechtsstaatlichkeit" wird in den Verträgen nicht definiert. Stattdessen wird die Definition in Artikel 2 Buchstabe a) der Verordnung 2020/2092 eingeführt, in dem es heißt, dass sich der Begriff "Rechtsstaatlichkeit" auf einen in Artikel 2 EUV aufgeführten

Wert der Union bezieht. Dazu gehören: das Legalitätsprinzip, d.h. ein transparenter, rechenschaftspflichtiger, demokratischer und pluralistischer Gesetzgebungsprozess; der Grundsatz der Rechtssicherheit; das Verbot der Willkür bei Exekutivmaßnahmen; der Grundsatz eines wirksamen gerichtlichen Schutzes, einschließlich des Zugangs zur Justiz, durch eine unabhängige und unparteiische Justiz, auch in Bezug auf die Grundrechte; der Grundsatz der Gewaltenteilung sowie die Nichtdiskriminierung und die Gleichheit vor dem Gesetz.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung 2020/2092 wurde die vorgelegte Definition des Begriffs "Rechtsstaatlichkeit" für die Mitgliedstaaten verbindlich. Dies führt dazu, dass ein Mitgliedstaat auf der Grundlage einer Definition, die in keinem der Verträge enthalten ist, sanktioniert werden kann. Durch den Hinweis im Hauptteil der Verordnung, dass "das Rechtsstaatsprinzip so zu verstehen ist, dass es den anderen in Artikel 2 EUV verankerten Werten und Grundsätzen der Union Rechnung trägt", umfasst die Definition des Rechtsstaatsprinzips als Meta-Prinzip den gesamten "Inhalt" von Artikel 2 EUV. Das bedeutet, dass der Wert der Rechtsstaatlichkeit den Charakter einer so genannten Schirmklausel annimmt, unter die alle anderen Werte fallen.

Wichtig ist, dass in seinem Urteil vom 16. Februar 2022 Der Gerichtshof teilte nicht die grundsätzliche Auffassung Polens, dass die Verordnung eine Umgehung des Verfahrens nach Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union darstellt. Diese Bestimmung weist auf Situationen hin, in denen die in Artikel 2 beschriebenen Werte der Union, einschließlich beispielsweise der Rechtsstaatlichkeit, verletzt werden können. Diese Bestimmung garantiert, dass der Europäische Rat einstimmig über Verfahren im Bereich der Rechtsstaatlichkeit entscheidet. Im Gegensatz dazu umgeht die Verordnung 2020/2092 das Erfordernis der Einstimmigkeit, indem sie eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union vorsieht.

Zweitens, ergibt sich aus der Verordnung (wie auch vom Gerichtshof bestätigt), dass der Konditionalitätsmechanismus angewandt wird, wenn festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Union oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union **hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen**. Die Bewertung dieser Auswirkungen obliegt ausschließlich der Kommission und in einer späteren Phase des Verfahrens dem Rat der Europäischen Union. Es ist hervorzuheben, dass die in der Verordnung verwendete Formulierung evaluativ ist und daher den EU-Institutionen erlaubt, willkürliche Entscheidungen zu treffen.

Derzeit kann die Europäische Kommission also einen Mitgliedstaat mit der Sanktion erpressen, ihm die Mittel zu entziehen. Gemäß Artikel 4 Buchstabe h) der Verordnung 2020/2092 kann die Europäische Kommission jede Situation angeben, in der ihrer Ansicht nach ein EU-Wert beeinträchtigt wird. Die Kommission erhält nahezu

unbegrenzte Befugnisse, wenn es darum geht, wie sie Mittel für einen Mitgliedstaat blockiert. Es geht nicht darum, einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip nachzuweisen, da die ernsthafte Gefahr einer - hinreichend direkten - Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Haushaltsführung an sich schon ein ausreichender Grund für den Entzug von Mitteln ist.

Drittens, wird mit der Verordnung 2020/2092 ein offener Katalog von Elementen aufgestellt, die von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit betroffen sein können und zum Erlass geeigneter Maßnahmen berechtigen.

In der Verordnung werden unter anderem die Tätigkeiten staatlicher Stellen wie der nationalen Gerichte, der Behörden für das öffentliche Auftragswesen, der Finanzkontrollbehörden, der Ermittlungsbehörden und der Staatsanwaltschaften aufgeführt. Dabei beschränken sich die Anforderungen der Verordnung 2020/2092 nicht auf die Kontrolle rein rechtlicher Lösungen, sondern erstrecken sich auch auf organisatorische Fragen, wie die Sicherstellung der für das ordnungsgemäße Funktionieren der genannten Einrichtungen erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen. Die Verordnung 2000/2092 sieht sogar in zu "restriktiven Verfahrensregeln" einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit. Dieser rechtliche Rahmen für die Beurteilung der Kommission unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit unterwirft zentrale Bereiche der staatlichen Gewalt ihrer Aufsicht.

Wie man sieht, sind die Bereiche, auf die die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit abzielen, allgemeiner und systemischer Natur. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bewertung eines möglichen Verstoßes von Fall zu Fall erfolgt und nur die Korruption und das Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Verwendung von EU-Mitteln im Einzelfall betrifft.

Es sei darauf hingewiesen, dass in dem Urteil an keiner Stelle die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11. Dezember 2020 zitiert oder erwähnt werden, die sicherstellen sollen, dass die Verordnung nicht willkürlich angewendet wird.

Das Fehlen eines Hinweises des Gerichtshofs auf den Inhalt der Schlussfolgerungen ist nicht unbedingt überraschend. Die Art der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ist wichtig. In der Lehre gibt es unterschiedliche Auslegungen darüber, wie solche Dokumente zu behandeln sind. Auch wenn argumentiert wird, dass Schlussfolgerungen unter bestimmten Bedingungen rechtliche Wirkungen haben können, sollte betont werden, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates politische Dokumente sind. Sie können also weder die Rechtsnatur der Verordnungen noch ihren Inhalt ändern. Indem der Gerichtshof die Annahme der Schlussfolgerungen durch den Europäischen Rat im Dezember 2020 nicht erwähnte, betonte er deren unverbindlichen Charakter.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Verordnung über das allgemeine System der Konditionalität zum Schutz des Unionshaushalts bereits angewandt wird. In einem Schreiben an die polnische Regierung von Ende 2021 nannte die Europäische Kommission vier

Schlüsselbereiche, die in einem künftigen Verfahren gegen Polen geprüft werden sollten, nämlich

- die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zur Unzuständigkeit der Union im Bereich der Justiz;
- die Frage der Organisation der Justiz;
- die Frage der Organisation der Staatsanwaltschaft;
- die Tätigkeit des Zentralen Antikorruptionsbüros.

Viertens, Fragwürdig ist die Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten. Nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 des Vertrags über die Europäische Union achtet die Union die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.

Die Verordnung 2020/2092 duldet nicht nur Verstöße gegen den zitierten Gleichheitsgrundsatz, sondern kann auch dazu beitragen, dass diese fortbestehen.

Gemäß Erwägungsgrund 16 der Präambel der Verordnung 2020/2092 erfordert die Feststellung eines Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip eine gründliche qualitative Bewertung durch die Kommission. Diese Bewertung sollte objektiv, unparteiisch und fair sein und einschlägige Informationen aus verfügbaren Quellen und anerkannten Institutionen berücksichtigen, darunter unter anderem die Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen und Netzwerke, einschließlich der Gremien des Europarats wie der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und der Venedig-Kommission.

In diesem Zusammenhang muss deutlich hervorgehoben werden, dass die Venedig-Kommission in ihrem Bericht über die Ernennung von Richtern (CDL-AD(2007)028), der auf ihrer 70. Plenarsitzung (16./17. März 2007) angenommen wurde, ausdrücklich feststellt, dass:

*„5. In einigen **älteren Demokratien** gibt es Systeme, in denen die Exekutive einen starken Einfluss auf die Ernennung von Richtern hat. Solche Systeme können in der Praxis gut funktionieren und eine unabhängige Justiz ermöglichen, da die Exekutive durch die Rechtskultur und die Traditionen, die sich über einen langen Zeitraum hinweg entwickelt haben, eingeschränkt ist.“*

*6. Die **neuen Demokratien** hatten jedoch noch nicht die Möglichkeit, Traditionen zu entwickeln, die Missbrauch verhindern können. Deshalb sind zumindest in neuen Demokratien ausdrückliche verfassungsrechtliche Bestimmungen erforderlich, um politischen Missbrauch durch andere staatliche Stellen bei der Ernennung von Richtern zu verhindern“*

Wenn die Kommission eine "eingehende qualitative Bewertung" vornehmen soll, die sich unter anderem auf die Positionen der Venedig-Kommission stützt, die die Bewertung spezifischer rechtlicher Lösungen für die Ernennung von Richtern von der Einteilung der Länder in "alte Demokratien" und "neue Demokratien" abhängig macht, ist es offensichtlich, dass die Verordnung 2020/2092 ein ernsthaftes Risiko der Ungleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten birgt.

Darüber hinaus ergibt sich aus der Verordnung, dass Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts und damit Entscheidungen über die Sperrung von Mitteln, die einzelnen Mitgliedstaaten zustehen, vom Rat der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Die qualifizierten Mehrheiten werden unter anderem unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der abstimmenden Mitgliedstaaten ermittelt. Der Mitgliedstaat, gegen den die Maßnahmen angewendet werden sollen, ist von der Abstimmung nicht ausgeschlossen. Dies führt zu einer klaren Diskriminierung der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten. Mit anderen Worten: Der so genannte Konditionalitätsmechanismus wird auf Polen viel leichter anzuwenden sein als beispielsweise auf Deutschland oder Frankreich.

All diese Argumente zusammengenommen bedeuten, dass die Verordnung 2020/2092 trotz ihrer offensichtlichen Garantien hinsichtlich der Notwendigkeit von Objektivität und der Verbindung zwischen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und der Ausführung des Unionshaushalts ein willkürliches Erpressungsinstrument in den Händen der Europäischen Kommission und des Rates ist.