



Ringen um das gemeinsame Recht

Die Europäische Union ist nicht nur ein Binnenmarkt, sie ist auch ein gemeinsamer Raum des Rechts. Doch die Vorstellungen, was einen Rechtsstaat ausmacht, driften auseinander. Besonders Polen und Ungarn definieren seit geraumer Zeit ihre eigenen Regeln. **Armin von Bogdandy**, Direktor am **Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht** in Heidelberg, forscht über diese „Verfassungskrise“ und die Reaktionsmöglichkeiten der EU.

Im Zeichen des Rechts: Urteile des Europäischen Gerichtshofs spielen eine wichtige Rolle für die Rechtsstaatlichkeit in Europa. Mit dem lateinischen Begriff *curia*, der im Mittelalter für die Rechtsprechung des Königs stand, stellt sich der Gerichtshof in die europäische Tradition.

TEXT CHRISTIAN RATH

Die EU ist eine Rechtsgemeinschaft. Schon der Binnenmarkt würde kaum funktionieren, wenn es keine gemeinsamen Regeln gäbe. Nationale Behörden wenden die europäischen Regeln an, nationale Gerichte kontrollieren sie dabei. Nur in Zweifels- und Konfliktfällen wird der Europäische Gerichtshof (EuGH) eingeschaltet.

Seit rund 20 Jahren hat sich darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit der Gerichte und Ermittlungsbehörden entwickelt. Urteile werden gegenseitig anerkannt. Polizisten helfen sich. Auslieferungen sind innerhalb der EU durch den Europäischen Haftbefehl stark vereinfacht. Das alles setzt voraus, dass die EU-Staaten sich gegenseitig vertrauen können, weil überall gleichwertige rechtsstaatliche Standards gelten und eingehalten werden.

Artikel 2 des EU-Vertrags benennt die grundlegenden europäischen Werte: „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“. Sie prägen die EU und sind „allen Mitgliedstaaten“ gemeinsam, heißt es. Aber stimmt das auch?

Armin von Bogdandy, Direktor am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, hat Zweifel. Er forscht schon seit rund zehn Jahren über die „EU-Verfassungskrise und die Rule of Law“, also die Rechtsstaatlichkeit. Wie kann Europa als Rechtsgemeinschaft funktionieren, wenn die Mitgliedstaaten selbst Schwierigkeiten mit der Rechtsstaatlichkeit haben?

Problematisch sind zum Beispiel Staaten mit schwachen Institutionen

wie Griechenland. „Die Ineffizienz bei der Durchsetzung des griechischen Steuerrechts war ein Grund für die dramatische griechische Finanzlage“, so von Bogdandy. Die Verwaltung des Landes gilt als intransparent, aufgebläht und korrupt.

Groß sind auch die Probleme in Rumänien und Bulgarien, die 2007 der EU beitraten. Die Justiz war damals nur unzureichend in der Lage, gegen organisierte Kriminalität und Korruption vorzugehen. Deshalb wurden beide Staaten verpflichtet, sich einem Kontrollverfahren zu unterziehen. Jedes Jahr erstattet die EU-Kommission Bericht über Justizreform und Korruptionsbekämpfung. Und meistens sind diese Berichte nicht ermutigend.

DAS VERTRAUEN IN DIE JUSTIZ DER ANDEREN IST WESENTLICH

Doch längst werden diese Probleme von den Auseinandersetzungen mit Ungarn und Polen in den Schatten gestellt. Ungarn wird seit 2010 von Viktor Orbán nach eigenen Worten zu einer „illiberalen Demokratie“ umgebaut. Die Regierung verfolgt das Ziel, ihren Einfluss auf Medien, Bildungseinrichtungen und auch auf Gerichte auszuweiten.

In Polen versucht die Regierungspartei PiS unter Jarosław Kaczyński seit 2015 mit einer Vielzahl von Gesetzen, die Justiz unter ihre Kontrolle zu bringen. Sie hat für eine regierungsfreundliche Mehrheit am polnischen Verfassungsgericht gesorgt. Auch der Justizverwaltungsrat, der die polnischen Richter ernannt, wird inzwischen von der politischen Mehrheit kontrolliert. Der Justizminister kann zudem alle Prä-

sidenten der Amts-, Kreis- und Woiwodschaftsgerichte auswechseln. Zuletzt sollte auch der Oberste Gerichtshof Polens auf Linie gebracht werden und die bisher unbeugsame Präsidentin des Obersten Gerichtshofs, Małgorzata Gersdorf, ihren Posten verlieren.

Armin von Bogdandy ist in der Diskussion um die Sicherung der EU-Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Figur. Er entwickelt dabei vor allem Argumente und Rechtsfiguren, um die Grundwerte der EU auch in abdriftenden Staaten anzumahnen.

„Die EU muss bei systemischen Defiziten eingreifen“, lautet von Bogdandys zentrale These. Dabei geht es ihm nicht um punktuelle Probleme. „Ein systemisches Defizit liegt vor, wenn in wichtigen Bereichen das Vertrauen in das Recht und seine Durchsetzbarkeit verloren ging.“ Im Blick hat von Bogdandy dabei die Anwendung nicht nur von EU-Recht, sondern auch von rein nationalem Recht. Das Vertrauen in das Recht und seine Institutionen ist wichtig für Bürger und Unternehmen, die Geschäfte machen und ihr Leben gestalten. Das Vertrauen ist fundamental für die EU, die den Mitgliedstaaten Regeln vorgibt und teilweise erhebliche Gelder überweist. Vertrauen ist auch notwendig, wenn Mitgliedstaaten in Polizei- und Justizverfahren untereinander kooperieren. Wenn es bei der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene systemische Defizite gibt, ist es für die EU schwer, als Rechtsgemeinschaft zu funktionieren, so der Heidelberger Wissenschaftler.

Von Bogdandy hatte vor einiger Zeit eine Argumentation zum Umgang mit systemischen Rechtsstaatsdefiziten vorgestellt. EU-Bürger sollen in Ausnahme-

fällen einen Anspruch auf europäischen Grundrechtsschutz durch nationale Gerichte (soweit noch unabhängig) oder direkt durch den Europäischen Gerichtshof haben. Von Bogdandy spricht von einer umgekehrten Solange-Doktrin und spielt dabei auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1986 an. Karlsruhe hatte damals entschieden, dass es seine eigene Grundrechtskontrolle von EU-Rechtsakten ruhen lässt, „solange“ der EuGH einen im Wesentlichen gleichwertigen Grundrechtsschutz garantiert. In der umgekehrten Konstellation heißt dies: Die mitgliedstaatlichen Institutionen sind jenseits EU-rechtlicher Kontexte für den nationalen

Grundrechtsschutz selbst verantwortlich – solange sie den Wesensgehalt der Grundrechte schützen. Wenn nicht, folge aus der EU-Bürgerschaft der Anspruch Einzelner auf einen „europäischen Rettungsschirm für Grundrechte“, so von Bogdandy. Da sich der EuGH das Konzept aber noch nicht zu eigen gemacht hat, ist es bislang nur ein viel diskutierter akademischer Vorschlag.

2016 hat von Bogdandy zudem den „Heidelberger Gesprächskreis Verfassungsgerichtsverbund“ gegründet, gemeinsam mit hochrangigen Persönlichkeiten wie Andreas Voßkuhle, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts. In diesem Kreis debattieren Wissenschaftler mit Verfassungsrichtern und

europäischen Richtern. Auch EuGH-Präsident Koen Lenaerts und die deutsche Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, Angelika Nußberger, gehören zu der Runde. 2018 war das Thema des Gesprächskreises: „Gegenseitiges Vertrauen im Europäischen Rechtsraum“. Von Bogdandy kann so seine Forschungsergebnisse direkt mit zentralen Akteuren diskutieren – und sie ihnen auch nahebringen.

Doch was kann die EU konkret tun, wenn es in einzelnen Staaten Probleme gibt? In Betracht kommen derzeit vor allem vier Maßnahmen.

Am niedrigschwelligsten ist das Dialogverfahren. Es beruht auf einem „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechts-

» Aus der EU-Bürgerschaft folgt im Grunde der Anspruch auf einen europäischen Rettungsschirm für Grundrechte.



Fotos: picture alliance/dpa (links), picture alliance/NurPhoto

Tauziehen in Polen:
Die Regierung von Jarosław Kaczyński (ganz links) versucht seit 2015, die Justiz unter ihre Kontrolle zu bringen. Małgorzata Gersdorf (großes Bild), die Präsidentin des Obersten Gerichtshofs, sollte im Juli 2018 zwangspensioniert werden, weigerte sich jedoch, ihr Amt aufzugeben.



staatsprinzips“, den die EU-Kommission 2014 beschlossen hat. Für diesen Dialog sind drei Phasen vorgesehen. Zunächst macht die EU-Kommission eine Sachstandsanalyse, in der sie die Probleme beschreibt. Darüber spricht sie vertraulich mit dem Staat. Wenn sich das Problem nicht geräuschlos lösen lässt, gibt die Kommission öffentliche Empfehlungen ab und versieht diese mit Fristen. In der dritten Phase prüft die Kommission, ob die Empfehlungen umgesetzt wurden, und zieht Schlussfolgerungen daraus. Es heißt, dass dieses Dialogverfahren stark durch die Ideen von Bogdandys inspiriert wurde. Allerdings sieht das Prozedere keine Sanktionen vor.

Größere Geschütze finden sich im EU-Vertrag (Artikel 7) für den EU-Ministerrat, das Gremium der Mitgliedstaaten. Mit 80 Prozent seiner Mitglieder könnte der Rat die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der EU-Grundwerte feststellen. Dies soll eine Art letzte Warnung sein. Im nächsten Schritt könnte der Rat dann feststellen, dass „eine schwerwiegende und nachhaltige Verletzung“ der EU-Grundwerte vorliegt. Dieser Beschluss muss einstimmig erfolgen (ohne den betroffenen Staat). Wenn diese Hürde genommen ist, können mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Sanktionen ausgelöst werden, etwa der Verlust der Stimmrechte. Hier sind zwar harte Sanktionen möglich, allerdings ist das Verfahren auch stark politisiert. Sobald zwei Staaten zusammenhalten, sind Sanktionen praktisch ausgeschlossen.

Die dritte Möglichkeit sind Vertragsverletzungsverfahren, die wiederum die EU-Kommission auslösen kann. Sie kann dabei einzelne Mitgliedstaaten beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagen. Hier geht es dann nicht um große Ganze, sondern um einzelne Gesetze. Diese Verfahren sind oftmals wirkungsvoll, weil bei Nichtbefolgung von EuGH-Anordnungen und -Urteilen hohe Geldbußen drohen. Andererseits bleiben solche Verfahren häufig technisch und unpolitisch, weil sie die Entwicklung autoritärer Herrschaftsstrukturen nicht thematisieren.

Als Viertes gibt es Verfahren beim Europäischen Gerichtshof, die von nationalen Gerichten initiiert werden. Dabei geht es um die Frage, ob ein Gericht in einem Staat mit einem problematischen Mitgliedstaat noch justiziell zusammenarbeiten kann. Hier spielt das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit des anderen Staates eine zentrale Rolle. Kann ein Bürger an diesen Staat ausgeliefert werden, wenn er dort wegen einer Straftat angeklagt ist? Die Frage ist für den EuGH heikel. Wenn er eine Auslieferung verbietet, weil im Zielstaat keine rechtsstaatliche Behandlung garantiert ist, hilft dies zwar dem Betroffenen, schädigt aber die europäische Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung. Wenn er sie billigt, verschließt er die Augen vor den rechtsstaatlichen Problemen in dem betreffenden Land.

POLEN UND UNGARN STÜTZEN SICH GEGENSEITIG

Ob diese Maßnahmen kurzfristig wirksam sind, ist für Armin von Bogdandy gar nicht entscheidend. Die Hauptsache ist für ihn, die EU tut etwas und reagiert auf systemische Defizite. „Hier kann die große Mehrheit der EU eine rote Linie ziehen und das Selbstverständnis im Klub definieren.“ So verhindere man auch, dass das Rechtsstaatsverständnis zweifelhafter Staaten bald als zwar anders, aber doch gleichwertig angesehen wird.

In den letzten drei Jahren hat sich der Kampf um die Unabhängigkeit polnischer Gerichte zugespitzt. Er gilt inzwischen als Lackmustest für die Fähigkeit der EU, rechtsstaatliche Strukturen in den Mitgliedstaaten zu wahren. Hier lässt sich auch exemplarisch zeigen, was die Instrumente der EU in der Praxis leisten können.

So war Polen der erste Staat, mit dem die EU-Kommission einen Dialog über die Rechtsstaatlichkeit führte. Von Januar 2016 bis Dezember 2017 veröffentlichte die EU-Kommission insgesamt vier Empfehlungen an Polen, die sich auf unterschiedliche Gesetze bezogen. Die Empfehlungen blieben aus Sicht der EU-Kommission allerdings erfolglos. >



Links Gefragter Redner:
Armin von Bogdandy ist in der
Diskussion um die Rechtsstaatlich-
keit in der EU auch in osteuro-
päischen Ländern präsent, hier
auf einer Konferenz in Budapest.

Unten Gemeinsames Abwarten:
Laut EU-Vertrag hätte der
Ministerrat die Möglichkeit, für
Polen die „eindeutige Gefahr einer
schwerwiegenden Verletzung“
der EU-Grundwerte festzustellen.
Bisher haben sich die Mitglieder
nicht dazu entschlossen.



» Es gilt zu verhindern, dass das Rechtsstaatsverständnis zweifelhafter Staaten bald als anders, aber gleichwertig angesehen wird.

Deshalb beantragte die EU-Kommission im Herbst 2017 das Artikel-7-Verfahren. Der EU-Ministerrat hat hier aber noch keinen Beschluss gefasst. Ein Entzug von Polens Stimmrecht scheint fast ausgeschlossen, denn Polen und Ungarn haben sich gegenseitig versichert, einen einstimmigen Beschluss gegen den jeweils anderen Staat zu verhindern.

Parallel dazu hat die EU-Kommission beim EuGH zwei Vertragsverletzungsverfahren wegen der polnischen Justizreform eingeleitet. Für Aufsehen sorgte vor allem die zweite Klage aus dem September 2018, in der es um die Herabsetzung des Pensionsalters für Richter am polnischen Obersten Gericht ging. Damit konnten 27 der 72 amtierenden Richter zwangsweise in den Ruhestand geschickt werden, inklusive der Präsidentin Gersdorf.

Ende Oktober erließ der EuGH auf Antrag der Kommission eine einstweilige Anordnung dagegen. Die betroffenen Richter konnten daraufhin an ihren Arbeitsplatz zurückkehren. Einen Monat später beschloss darüber hinaus der Sejm, das polnische Parlament, im Schnellverfahren ein Gesetz, das die Reform weitgehend zurücknimmt. Zumindest punktuell hat die EU damit bewiesen, dass sie am längeren Hebel sitzt.

Auch mit der Auslieferung von Straftätern an Polen hat sich der EuGH im Jahr 2018 befasst. In einem Fall, den der irische High Court vorgelegt hatte, empfahl der EuGH ein zweistufiges Vorgehen. Zuerst sollen nationale Gerichte prüfen, ob in Polen generell eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz besteht. Hierfür könne das eingeleitete Artikel-7-Verfahren wichtige Hinweise geben. Im zweiten Schritt müsse dann geprüft werden, ob sich diese Gefahr auch auf den konkreten Fall auswirken kann. Damit stellte der EuGH in

Rechnung, dass die Gefahr eines unfairen Gerichtsverfahrens in politisch brisanten Fällen höher ist als bei Alltagskriminalität. Auf diese Weise ersparte sich der Gerichtshof geschickt eine eigene Einschätzung der Rechtsstaatlichkeit Polens, indem er die Analyse den nationalen Gerichten überließ.

DIE SELBSTHEILUNGSKRÄFTE IM LAND STÄRKEN

Ob die Bemühungen der EU in Polen auf lange Sicht erfolgreich sein werden und welche Instrumente dabei die größte Wirkung versprechen, dazu will Armin von Bogdandy keine Prognose abgeben. Er sei weder Politologe noch kenne er die polnische Innenpolitik ausreichend.

Der Heidelberger Max-Planck-Direktor legt Wert darauf, dass er nicht nur aus der Ferne über die Situation in Ungarn und Polen forscht, sondern Fragestellungen und Bewertungen auch mit Wissenschaftlern und Richtern aus diesen Ländern entwickelt. 2017 führte er beispielsweise eine entsprechende Tagung in Warschau durch.

Zugleich warnt er aber auch davor, die problematischen EU-Staaten nur als Objekt von EU-Maßnahmen zu sehen. „Diese Länder haben ihre eigene Sichtweise, die wir anhören und sorgsam prüfen sollten.“

Im Falle Polens behauptet die PiS-Regierung etwa, sie stelle selbst die Rechtsstaatlichkeit erst her, indem sie Richter aus der kommunistischen Zeit und korrupte Parteigänger der bürgerlichen Vorgängerregierung entferne. Zudem behaupten Polen und Ungarn, ihnen würden Strukturen angekreidet, die in anderen Staaten wie Deutschland noch nie beanstandet wurden, etwa die Richterwahl in politisch besetzten Gremien.

Von Bogdandy ist froh, dass es bei solchen Diskussionen neben den EU-Institutionen auch unabhängige Gremien wie die Venedig-Kommission des Europarates gibt. Diese Kommission ist ein Expertengremium, das Staaten in Verfassungsfragen berät, aber auch begutachtet. Sie hat sowohl den Justizumbau in Ungarn als auch jenen in Polen klar beanstandet.

Von Bogdandy geht es aber weniger darum, Compliance der Regierung von außen zu erzwingen. Er will vor allem die Selbstheilungskräfte im jeweiligen Land stärken. „Wenn die EU auf einer rechtsstaatlichen und unabhängigen Justiz besteht, wird dies im betroffenen Staat durchaus wahrgenommen.“ Ein gutes Zeichen ist für ihn, dass am EuGH immerhin bereits neun Richtervorlagen aus Polen mit Fragen zur polnischen Justizreform anhängig sind. ◀

 www.mpg.de/podcasts/europa

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

- Polen und Ungarn stellen mit politischen Eingriffen die Unabhängigkeit der Justiz und damit die Rechtsstaatlichkeit der EU infrage.
- Die EU hat mehrere Möglichkeiten, hierauf zu reagieren. Am wirkungsvollsten sind wohl Vertragsverletzungsverfahren aus Anlass konkreter Gesetze, die gegen EU-Recht verstoßen.
- Erfolg wird die EU auf lange Sicht nur haben, wenn sie die Selbstheilungskräfte in den betroffenen Mitgliedstaaten stärkt.