

2. Die Bewahrung der EU-Grundwerte in den Vereinigten Staaten von Europa

JAN BERGMANN

Richten wir unsere Blicke gen Partnerländer in der Europäischen Union, müssen wir Heines europäisierte Nachtgedanken denken: »Denk ich an Europa in der Nacht, so bin ich um den Schlaf gebracht.« In Ungarn wurde nach Putinschem Vorbild eine sogenannte »illiberale Nationaldemokratie« ausgerufen, zunächst die Presse- und Medienfreiheit demoliert und dann der Rechtsstaat angegriffen, bei gleichzeitig populärer Begründung sozialer Wohltaten, wie insbesondere einer Anhebung des Mindestlohns. In Polen buhlt die Regierung mit einem hohen Kindergeld von 500 Złoty ab dem zweiten Kind, unterstützt durch Radio Maryja, erfolgreich vor allem im ländlichen Bereich um Zustimmung der Wählermehrheit und demolierte gleichermaßen zunächst die Presse- und Medienfreiheit und greift nun massiv den Rechtsstaat an. In Rumänien hat sich die Regierung an die Arbeit gemacht, die Straf- und Verfahrensgesetze des Landes zu ändern, um das Justizsystem ernsthaft zu schwächen und vor allem die als bedrohlich empfundene Korruptionsbekämpfung einzudämmen. In Italien haben Rechtspopulisten das öffentliche Sagen und schießen unerbittlich auf den wundesten Punkt der Europäischen Union, die fragile Kollektivverantwortung für die Stabilität des Euros. In Österreich hat sich die rechts-konservative Regierung an einen schleichenden Umbau des Staates gemacht. Innerhalb weniger Monate wurde bei den Themen Migration und Sozialhilfe eine beispiellose Diskursverschiebung durchgesetzt. Und an der Grenze zu Slowenien werden »Flüchtlingsabwehrspiele« trainiert. Spanien schien am Rande des Auseinanderbrechens, weil sich das wohlhabendere Katalonien vom ärmeren Landesrest los-sagen will. Das britische Brexit-Theater, genauer: Brexit-Drama shakespearescher Dimension, mit, trotz tickender Austrittsuhr, immer neuen Aufzügen und absehbar bitterem Ausgang für alle, ertragen überzeugte Europäer eigentlich nicht länger. Wahrlich – düstere Perspektiven. Wohin wir schauen, scheint unser »Good old Europe« verloren und eine andere Zeit angebrochen zu sein. Wohin führt sie uns?

Die europarechtliche Perspektive der »Vereinigten Staaten von Europa«

Noch nie schien eine dermaßen große Kluft zu klaffen zwischen Europarecht und Europapolitik. Recht und Politik waren in der EU bislang immer zwei untrennbare Seiten einer Medaille. Auch damit scheint es vorerst vorbei zu sein. Europarechtlich leben wir in einer – wie die (AEUV-)Präambel sagt – »ever closer Union«, dem immer engeren Zusammenschuss der europäischen Völker. Seit Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 leben wir in einem zwar in Details noch unvollendeten, juris-



Abb. 1 »Immer dieser Orbán!«

© Gerhard Mester, 2018

tisch dennoch weitgehend realisierten Bundesstaat EU. Auf einer gedachten Integrationsskala von 0, d. h. dem vollsouveränen Nationalstaat, bis 100, d. h. den Vereinigten Staaten von Europa, brachte die Gründung der Montanunion am 24. Juli 1952 den Integrationszeiger mit der Vergemeinschaftung von Kohle und Stahl, ohne die man keine Panzer bauen, ohne die man keine Kriege führen kann, vielleicht auf 10. Das Inkrafttreten der Römischen Verträge, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM am 1. Januar 1958 hob den Integrationsprozess durch Verklammerung aller europäischen Volkswirtschaften wohl schon gen 30. Das große Delors-Paket der Einheitlichen Europäischen Akte vom 1. Juli 1987 stellte den Integrationszeiger mit dem ausgreifend angelegten Binnenmarktprojekt sowie der Europäischen Politischen Zusammenarbeit im Bereich Außenpolitik dann vielleicht bis 40. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors behauptete schon 1988 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament, inzwischen hätten 80 Prozent aller Wirtschaftsnormen und 50 Prozent aller sonstigen Gesetze ihren Ursprung in Europa, was niemand bestritt.

Die Gründung der Europäischen Union durch den großen Wurf von Maastricht am 1. November 1993 als eine Art Tempel, aufgebaut auf der ersten Säule der Europäischen Gemeinschaften, einer zweiten Säule der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer dritten Säule der Europäischen Justiz- und Innenpolitik, hob den Integrationsprozess, flankiert durch die Einführung des Euro, vielleicht auf 60, ganz sicher aber auf eine neue Stufe und drängte die Macht der Nationalstaaten auf der Integrations-skala weiter erheblich zurück. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag schuf mit der Einführung des grundsätzlichen Vetorechts des Parlaments, einer Sternstunde des EP, eine leidlich funktionierende Demokratie mit institutionellem

Gleichgewicht auf Europäischer Ebene und schob den Integrationszeiger vielleicht gen 65. Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza, der die Osterweiterung vorbereitete und im Ministerrat hierzu vor allem die qualifizierte Mehrheit durchsetzte, d. h. dem einzelnen Mitgliedstaat erhebliche Blockademacht nahm, baute den EU-Bundesstaat wohl zu 70 Prozent aus. Seit dem am 1. Dezember 2009 gültigen großen Reformvertrag von Lissabon, der wesentliche Teile des 2005 bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Verfassungsvertrags kodifizierte und aus dem Maastrichter Tempel ein Europäisches Haus mit vielen Räumen zimmerte, dürfte der EU-Bundesstaat nun sicher zu 80, vielleicht gar 90 Prozent als vollendet gelten. Was weiterhin staatsrechtlich vor allem fehlt, ist die sogenannte »Kompetenzkompetenz«, d. h. die Befugnis, sich zu Lasten der Mitgliedstaaten selbst neue Kompetenzen zu verleihen, also eine Befugnis, die Gründungsverträge und das Primärrecht kompetenziell eigenmächtig zu ändern.

Die Lücke dieses letzten juristischen Schlusssteines im Gewölbe der Europäischen Staatswerdung fällt in der gelebten Rechtspraxis allerdings kaum ins Gewicht. Denn der Union wurden mit dem Vertrag von Lissabon bundesstaatsähnlich ausgreifende, im Vertrag über die Arbeitsweise der EU detailliert geregelte ausschließliche, geteilte, koordinierende sowie unterstützende Zuständigkeiten verliehen. Der Europäische Gerichtshof weitet diese noch aus, gewissermaßen zu Lasten der mitgliedstaatlichen Gestaltungsmacht, durch seine proeuropäische teleologische Auslegung des »effet utile«, d. h. der praktischen Wirksamkeit alles Unionsrechts in Verbindung mit dem durchgesetzten Anwendungsvorrang vor im Wesentlichen jeglichem Nationalrecht. Der EU-Kompetenzbogen spannt sich so heute von der Gemeinsamen Handelspolitik auf der Weltbühne – TTIP, CETA, JEFTA, Mercosur, all diese Freihandelsabkommen verhandelt die EU für sich und ihre Mitgliedstaaten – über den Binnenmarkt in Europa, d. h. den Regelungskompetenzen etwa zum Mobilfunk-Roaming oder der Feinstaubrichtlinie mit den hierdurch veranlassten Fahrverboten bzw. Abgasskandalen, über die Europäische Verkehrspolitik, die das aktuelle Aus der Ausländermaut (laufenden Verfahren) auf deutschen Autobahnen bedeutete. Der EU-Kompetenzbogen spannt sich von den Transeuropäischen Netzen, von denen etwa das S 21-Projekt mit der Neubaustrecke Stuttgart-Ulm ein Mosaik ist, bis hin zum zubeißend effektiven Umweltschutz etwa der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, durch die bei eigentlich jeder größeren Infrastrukturmaßnahme von Projektgegnern die Stoppschild-Joker gezogen werden: Juchtenkäfer, Kleine Hufeisennase, Großer Feuerfalter oder Gemeiner Feldwühler. Die EU hat heute die weidlich genutzte Kompetenz zur Regelung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, weswegen die Entfernung des deutschen Asylgrundrechts aus dem Grundgesetz diskutiert wird. Ausgebaut wird derzeit das Europäische Strafrecht inklusive Europol und Eurojust, der EU-Haftbefehl, eine Europäische Staatsanwaltschaft sowie die EU-Grenzschutzpolizei Frontex. Die Euro-Regelungskompetenzen der Währungspolitik werden uns allen ohnehin tagtäglich bewusst. Verstärkt positio-

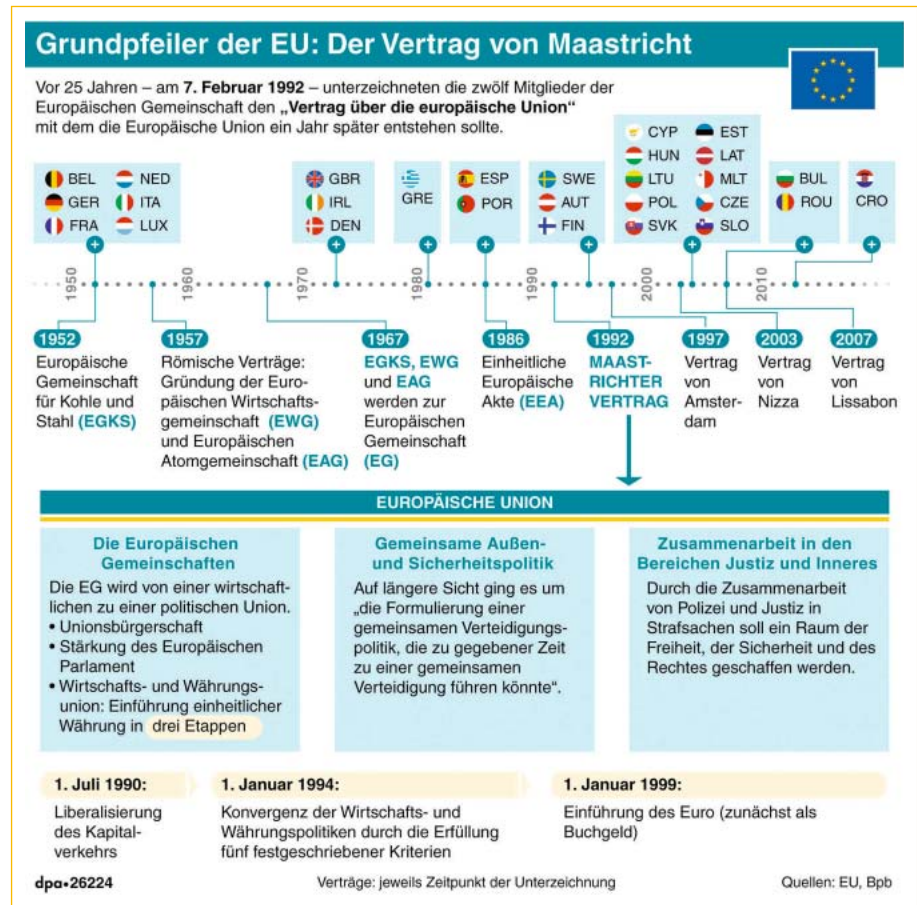


Abb. 2 »Grundpfeiler der Europäischen Union«

© dpa Infografik, 2017

niert sich die Union nunmehr auch auf den Feldern der Kultur, von Bildung, Jugend und Sport, man denke nur an die erfolgreichen Erasmus-Programme oder die weitgehende Abschaffung des guten alten Diploms bzw. Staatsexamens durch flächendeckende Einführung von Bachelor- und Masterstudiengangstrukturen an unseren Hochschulen. In einer Gesamtschau fällt es heute schwer, sich überhaupt noch europarechtsfreie Räume zu denken, d. h. Gebiete, in denen die EU keine Rolle spielen kann. Am 14. November 2018 hat der Europäische Gerichtshof nunmehr selbst zum Friedhofs- und Bestattungsrecht geurteilt und das italienische Aufbewahrungsverbot von Asche-Urnen durch private Unternehmen als europarechtswidrig verworfen.

Seit dem Lissabonvertrag können aus europarechtlicher Perspektive also vollkommen problemlos bundesstaatsanalog EU-Staatsgebiet, EU-Staatsgewalt und EU-Staatsvolk definiert werden. Die Europäische Union hat seither wie jeder Staat auch die volle Rechtspersönlichkeit. Sie hat mit dem Präsidenten des Europäischen Rates eine Art »Staatspräsident«, derzeit Donald Tusk. Sie hat mit dem Kommissionspräsidenten einen »Regierungschef«, derzeit Jean-Claude Juncker, der mit seinen Ressortchefs, den Kommissarinnen und Kommissaren, eine EU-Regierung leitet. Die Union hat mit ihrem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, derzeit Federica Mogherini, eine »Außenministerin« – und damit endlich die 1973 vom damaligen US-Außenminister Kissinger geforderte »Phone number of Europe« – inklusive einem im Aufbau befindlichen diplomatischen Korps, dem Europäischen Auswärtigen Dienst. Aktuell geschmiedet werden Pläne für eine Europa-Armee, d. h. einen schlagkräftigen militärischen Arm der EU, und Artikel 42 des EU-Vertrags verpflichtet im Falle eines bewaffneten Angriffs schon jetzt alle Mitgliedstaaten gegenseitig zum Beistand. Die Union verfügt mit Parlament und Ministerrat über eine gesetzgebende Gewalt, die in großem Umfang Sekundärrecht erlässt, meist weit über 1000 Verordnungen und bis zu



Abb. 3 »Alles in Ordnung!«

© Gerhard Mester, 2017

100 Richtlinien pro Jahr. Auch durch die eindrucksvolle EU-Grundrechtecharta sowie die europäische Bürgerinitiative verfügt die Union über eine juristisch solide bürgerrechtliche und demokratische Basis. Mit dem ausgebauten Gerichtshof hat die EU in Luxemburg eine leistungsstarke rechtsprechende Gewalt. Mit der schönen blauen Europaflagge und den überall nun europablauen Polizeiuniformen und Polizeiautos sowie der Europanotrufnummer 112, mit der »Ode an die Freude« als Europahymne, dem Europatag am 5. Mai und dem schönen Europamotto – »In Vielfalt geeint« – verfügt die Union über alle Symbole, die ein moderner Staat sich heute üblicherweise gibt. Mit der vertragsrechtlich ausgebauten Unionsbürgerschaft sowie der Überschrift »Europäische Union« auf allen EU-Reisepässen wird schließlich unsere Europäische Identität juristisch ausgewiesen.

Gekrönt wird der europarechtlich weitgehend vollendete Bundesstaat EU vor allem durch seine ideelle Ausstattung, seine Grundwerte, die Artikel 2 des EU-Vertrages wie folgt formuliert: »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 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 europapolitische Perspektive der »illiberalen Nationaldemokratien«

Diese Grundwerte sind nach der geltenden EU-Verfassung also allen Mitgliedstaaten gemeinsam; wirklich? Aus juristischer Perspektive leben wir also in den Vereinigten Staaten von Europa; wirklich? »Grau, teurer Freund, ist alle Theorie und grün des Lebens goldner Baum.« Werfen wir exemplarisch einen genaueren Blick auf die aktuellen Verhältnisse in Polen und Ungarn, ballt sich jede und jeder Goethesche Faust schmerzhaft und mag ausrufen: »Golden, teurer Freund, ist alle Theorie und gräulich des Lebens schwarzer Baum.« In und für Polen, in und für Ungarn gilt alles zitierte Europarecht gleichermaßen. Mit ihrem gefeierten Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 haben gerade auch Polen und Ungarn das liberale EU-Verständnis einer offenen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich als für sich erwünscht und verbindlich anerkannt. Insoweit kam gewissermaßen der Westen in den Osten, auch wenn die Neumitgliedstaaten hierdurch selbstredend nicht zur Nachahmung verdammt sind. Das EU-weit geltende Ver-

ständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aber dürfte weitgehend das Gegenteil sein von Jaroslaw Kaczynskis bzw. Viktor Orbáns proklamierten sogenannten »illiberalen Nationaldemokratien«. Kaczynski und Orbán, und das scheint das Schlimmste, versuchen nachhaltig ihre Staaten auf Linie zu bringen und sämtliche Schaltstellen der Macht dauerhaft mit treuen Parteigängern zu besetzen. Hier werden Strukturen geschaffen, die auch bei eigenem Machtverlust später unumkehrbar sein sollen. Künftige Wahlgewinner sollen daran gehindert werden, einmal ihre eigenen Programme und Pläne durchzusetzen. Das aber ist mit freihetlichem EU-Demokratieverständnis unvereinbar.

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, die auf Recht sowie aus Recht gebaut ist, die durch Recht regiert und ohne einheitlich akzeptierte und durchsetzbare Regelungen nicht funktionieren kann. Wer den Rechtsstaat angreift, legt damit zugleich

die Axt an die Wurzel der Europäischen Integration. Wie gerade die deutsche Geschichte lehrt, kann es Rechtsstaatlichkeit auch ohne Demokratie geben. Umgekehrt aber ist Demokratie ohne die Rule of law im Rahmen der EU undenkbar. Denn ein zügelloses Mehrheitsprinzip führte zur »Tyrannei der Mehrheit«. Erst durch rechtsstaatliche Einfriedungen, allen voran die Gewaltenteilung mit dem gegenseitigen Respekt der Gewalten voneinander, allen voran den Grundrechten, die die Bürgerinnen und Bürger auch gegen die Herrschenden durchsetzen können, um Freiheitsräume und Minderheitenschutz zu garantieren, allen voran durch die gegenseitige Verzahnung von Demokratie und Rechtsstaat ist ein moderner EU-Mitgliedstaat und der dauerhafte Erfolg der Union für Frieden, Freiheit und Wohlergehen aller denkbar. Wie wiederum das deutsche Beispiel lehrt, entstehen erst in einem demokratischen Rechtsstaat, in dem die staatliche Herrschaftsgewalt gebunden und begrenzt ist, in dem die Würde des Einzelnen und seine Freiheiten gerichtlich abgesichert sind, gesellschaftlicher Frieden, sozialer Ausgleich und Solidarität sowie nicht zuletzt ganz außergewöhnlicher Wohlstand. Der politische Lackmустest ist also anhand des Rechtsstaats durchzuführen.

Was genau geschieht diesbezüglich bei unserem polnischen Nachbarn, einem Land, das wir für seine Bewegung für Freiheit und Demokratie Solidarnosc so bewunderten, ohne deren Mut die deutsche Wiedervereinigung wohl kaum möglich gewesen wäre? Heute blicken wir dort auf gräuliche Realitäten: In Polen wurde schon 2015 zunächst der Verfassungsgerichtshof durch Gesetzesnovellen faktisch entmachtet. Unliebsame Urteile werden von der Regierung einfach nicht im Amtsblatt veröffentlicht, um ihre Rechtskraft zu verhindern. Mehrere Reformpakete wurden auf den Weg gebracht, die sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizsystems auswirken, auf das Oberste Gericht, die ordentlichen Gerichte, den nationalen Justizrat, die Strafverfolgung und die Staatliche Hochschule für Richter und Staatsanwälte. Ein Ziel war es, zahlreiche Richter des Obersten Gerichtshofs in den vorzeitigen Zwangsruhestand zu versetzen und Sonderkammern einzurichten. Das Pensionsalter wurde dafür von 70 auf 65 herabgesetzt, um am Obersten Gericht 37 Prozent aller Richterstellen mit genehmen Richtern nachbesetzen zu können. Der Justizminister wurde zugleich Generalstaatsanwalt und erhielt das in der Gewaltenteilung vollkommen inakzeptable Recht, die Amtszeit von Richtern, die das Pensionsalter erreichen, nach freiem politischen Ermessen zu verlängern. Zugleich erhielt er die unglaubliche Befugnis, nach freiem politischen Ermessen Gerichtspräsidenten zu entlassen und neue zu ernennen. Exekutive und Legislative wurden unter der Ägide von Kaczynski syste-

matisch und nachhaltig ermächtigt, politischen Druck und Einfluss auf die Judikative auszuüben.

Im schönen Ungarn wirft der schwarze Baum heute vergleichbar düstere Schatten. Seit Orbáns zweitem Machtantritt im April 2010 wurde nicht nur ein vier Meter hoher und 175 Kilometer langer Flüchtlingsabwehrzaun an der Grenze zu Serbien und Kroatien errichtet. Von der ungarischen Nationalversammlung wurden in national-konservativem Reformeifer über 320 Gesetzesnovellen, auch, wie ausdrücklich gesagt, zur Bekämpfung der »Zigeunerkriminalität«, erlassen. 2012 wurde dann eine neue stolze Bekenntnis-Verfassung, das »Grundgesetz Ungarns« in Kraft gesetzt, durch das allen zukünftigen Regierungen ohne Zweidrittelmehrheit legislativ weitreichend die Hände gebunden werden. Laut nachgedacht wurde im Wege bewährter »Schaukelpolitik« flankierend über die Wiedereinführung der in der EU verbotenen Todesstrafe. Im Justizbereich wurde das Renteneintrittsalter bei Richtern, Staatsanwälten und Notaren von 70 auf 62 Jahre gesenkt, um zahllose Posten mit genehmen Kollegen nachbesetzen zu können. Mittels weiterer Reformpakete wurde ein sogenanntes »Court Packing« durchgeführt und also die Zahl der Richter des Verfassungsgerichts von elf auf fünfzehn erhöht und, nachdem das Gericht mit regierungstreuen Richtern besetzt war, deren Amtszeit von neun auf zwölf Jahre verlängert. Gleichzeitig wurden die Kontrollkompetenzen des Verfassungsgerichts beschränkt; das Gericht darf sich nicht einmal mehr auf frühere Entscheidungen berufen, die vor Inkrafttreten der neuen Verfassung von 2012 ergangen sind.

Diese fast schon »Gleichschaltung« der Judikative in den Mitgliedstaaten Ungarn und Polen vor unser aller Augen, diese Schaffung einer Politaufsicht über die Justiz mit zielgerichteter Demolierung der richterlichen Unabhängigkeit, wird im Sinne eines Kulturkampfes gegen die Werte der Europäischen Union durch entsprechende Regierungsrhetorik begleitet. Der polnische Botschafter in Deutschland verkündete im April 2017: »Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz, Wahrung der Menschenrechte und Pressefreiheit ..., alle diese Werte werden in Polen gepflegt. Das Problem ist die Interpretation. Brüssel ist zu sehr ideologisch geprägt. Und zwar durch linksliberale Ideologie«. Solche offiziellen Äußerungen befremden. Kann die Forderung nach funktionierender Gewaltenteilung in irgendeiner Hinsicht als »linksliberal« verunglimpft werden? Noch krasser äußerte sich der ungarische Außenminister im September 2017, nachdem der Europäische Gerichtshof geurteilt hatte, dass der mit großer Mehrheit gegen die eigenen Stimmen verabschiedete Ratsbeschluss selbstverständlich auch Ungarn verpflichtet, anteilig Flüchtlinge aufzunehmen. Der Außenminister verkündete, solche »empörenden und verantwortungslosen Urteile« müssten nicht befolgt werden, denn hier habe »die Politik das europäische Recht vergewaltigt«. Und Regierungschef Orbán sprach bezüglich der Flüchtlinge gar von »Pesthauch«, Polens starker Mann Kaczynski von »Trägern von Viren und Erregern« und Italiens Innenminister Salvini nannte Asylsuchende »Menschenfleisch«. Auch das Europäische Parlament und die Kommission werden aus Polen und Ungarn immer wieder diskreditiert unter Berufung auf die eigene »Nationalidentität« oder »Nationalkultur«, die die EU nicht hinreichend achtet. Als Hüterin der Verträge habe die EU ohnehin ihre Rolle verspielt, weil sie Rechtsverstöße westeuropäischer bzw. großer Mitgliedstaaten nicht gleichermaßen ahnde. Zudem »verreckliche« die Union die Welt viel zu sehr; aus diesen Fesseln dürfe sich eine »stolze Nationaldemokratie« befreien.



Abb. 4 »Endlich bist du unabhängig!«

© Klaus Stuttmann, 21.2.2017

Solche toxischen Argumentationsmuster leuchten Populisten unmittelbar ein. Hierdurch sehen sie sich legitimiert als »Gegenbewegung aus dem Volk«. Kardinalproblem der EU ist, dass in allen Kritikpunkten Wahrheit steckt, die in einer redlichen Debatte nicht verleugnet werden sollte. Es trifft etwa zu, dass der westeuropäische große Mitgliedstaat Deutschland jahrelang gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen hat, ohne dass die EU ernsthaft tätig wurde. Das kleine Griechenland hingegen hat bekanntlich deutlich anderes erlebt. Polen und Ungarn dürfen daran erinnern, dass die Regierung Schröder 2005 eine für Deutschland sanktionslose Überschreitung der Verschuldungs- und Defizitgrenze erreichte und den Pakt damit maßgeblich aufweichte. Umso aufmerksamer wird jetzt beobachtet werden, wie die EU auf Provokationen Italiens reagiert. Es trifft etwa zu, dass der große westeuropäische Mitgliedstaat Frankreich im Sommer 2010 unter Präsident Sarkozy zigtausende Roma in wohl offenkundig europarechtswidrigen Schnellverfahren nach Rumänien und Bulgarien abschieben ließ, ohne dass die EU einschritt. Es trifft etwa zu, dass die deutsche Bundeskanzlerin Merkel die zweifellos für ganz Europa hochrelevante politische Entscheidung im Herbst 2015, die Grenzen für Flüchtlinge der Balkanroute geöffnet zu lassen, was zum weltweit wahrgenommenen Pull-Faktor wurde, trotz vertraglich vorgesehenem »Gemeinsamen« Europäischen Asylsystem nicht in enger Abstimmung mit allen anderen Staats- und Regierungschefs sowie den EU-Institutionen getroffen hat. Diese europapolitische Zentralentscheidung geschah vielmehr im Sinne eines nationalen Alleinganges, sodass Ungarn und Polen nun Argumente haben, sich dem europarechtlich verpflichtenden »burden sharing« zu verweigern. Auch trifft es zu, dass wir heute trotz EU-weit geltenden juristisch vereinheitlichten Asylregelungen in der Praxis katastrophal ungerecht scheinende Gesamtschutzquoten haben, die von 12 Prozent in Tschechien bis 89 Prozent in Irland reichen. Ein aus dem Irak Geflüchteter etwa hat heute in Bulgarien eine Anerkennungswahrscheinlichkeit von 11 Prozent und in Italien von 92 Prozent, wohl gemerkt bei gleichem Schicksal und gleichen EU-Gesetzen; ein Missstand, der nur als »Asylotterie« kritisiert werden kann. Die weltweite Migration ist dennoch ganz sicher nicht die »Mutter aller Probleme«; ihre Väter jedenfalls sind Krieg, Verfolgung, Klimawandel, Korruption, Hunger und Armut. Und die Flüchtlinge sind auch nicht »an allem schuld«. Wer solch archaischem Sündenbockmechanismus aufsitzt, hat aus unserer Geschichte nichts gelernt. Wird das geltende Europarecht aber in gesellschaftlich

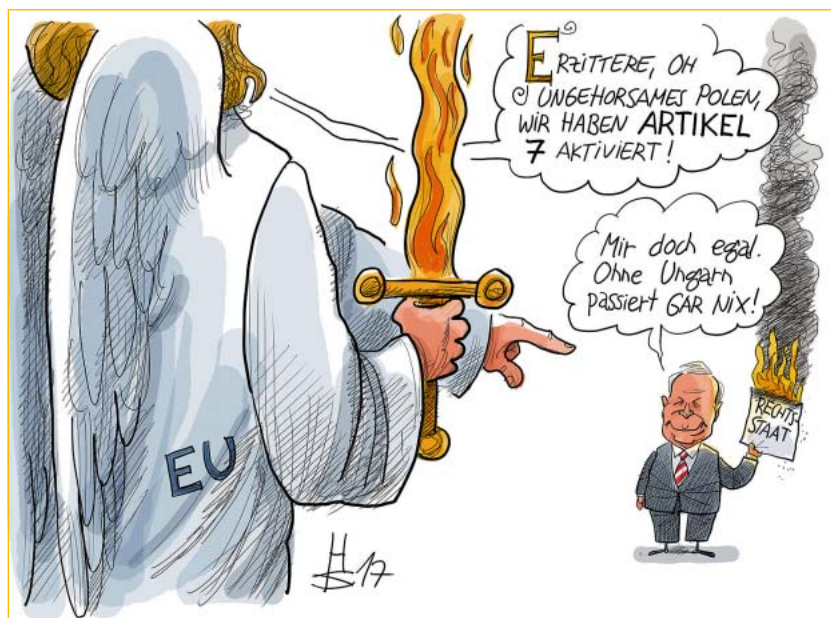


Abb. 5 »Brüsseler Jüngstes Gericht«

© Heiko Sakurai, 21.12.2017

so zentralen Politikfeldern wie Migration oder Währungspolitik nicht um- und durchgesetzt, haben nationalistische Populisten leichtes Spiel, seinen Geltungsgrund prinzipiell in Abrede zu stellen und von einer »Herrschaft des Unrechts« zu reden bzw. Gerichtsurteile und Recht ganz generell zu verachten. Dass dies zu Selbstjustiz, Anarchie und Chaos führen kann, ist offenkundig.

Kann die EU den demokratischen Rechtsstaat in seinen Mitgliedstaaten retten?

Welche Gegenmaßnahmen kann und soll die EU ergreifen? Kann die Union den europäischen Rechtsstaat retten? Wie tief kann und darf sie in ihre Mitgliedstaaten hineinregieren? Das sind zweifelsohne sowohl juristisch als auch politisch nicht einfach zu beantwortende Fragen.

Da vergleichbare Situationen von den Vätern und Müttern der Verträge nicht erahnt wurden und alle Verträge, außer der Montanunion, auf Ewigkeit angelegt und geschlossen sind, ist das der EU zur Verfügung stehende Reaktions-Instrumentarium überschaubar. Eine europäische Guardia Civil, die im Innern der EU gegen politische Fehlentwicklungen eingesetzt wird, gibt es nicht und darf es in einer auf gegenseitigem Vertrauen basierenden Friedensunion auch nicht geben. Harsche Interventionen könnten zudem gerade zur Stärkung der falschen Kräfte führen, könnten Austritte nach britischem Vorbild provozieren und zum Zerbersten der Union beitragen. Aus diesem Grund bezeichnet Kommissionspräsident Barroso das in Artikel 7 EUV vorgesehene Notstandsverfahren auch als eine »nukleare Option« und warnte vor dem Einsatz dieser »Artikel 7-Bombe«. Das ist das Kopenhagen-Paradoxon. Vor dem Beitritt wird jahrelang und strengstens geprüft, ob ein Bewerber die Kopenhagener Beitrittskriterien erfüllt, d. h. nicht nur den gesamten »Acquis communautaire«, d. h. alles Recht und alle Politiken der EU in seine nationale Rechtsordnung übernommen hat sowie über eine funktionsstarke Marktwirtschaft verfügt. Streng geprüft wird auch, ob der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten realisiert. Nach dem Beitritt hingegen unterliegt der Mitgliedstaat keinerlei Monitoring mehr und es kann europarechtlich erst dann eingegriffen werden, wenn tatsächlich eine schwerwiegende Verletzung der EU-Werte eingetreten, d. h. das

Kind gewissermaßen im Brunnen ist. Die EU setzt insoweit auf sanften Wandel durch politische Überzeugungsarbeit, Konvergenz und Anpassung, nicht hingegen auf politischen Druck oder gar Ausgrenzung und Ausschluss.

Konstruiert wurde das Artikel 7-Verfahren vor der Osterweiterung 1999 durch den Amsterdamer Vertrag als Maßnahme gegen einen politischen Rückfall in Sowjetzeiten, d. h. als Rettungsschirm gegen die Machtergreifung von Kommunisten in einem Ostmitgliedstaat. Nach den ernüchternden Erfahrungen mit der Haider-Österreich-Aktion im Jahr 2000 wurde das Notstandsverfahren 2003 durch den Vertrag von Nizza um eine politische Vorwarnstufe ergänzt. Seither ist es dreistufig aufgebaut: Bestehen in einem Mitgliedstaat eindeutige Anzeichen der »systemischen Gefahr« einer schwerwiegenden Verletzung von EU-Werten, was nicht schon bei einzelnen Rechtsverletzungen, aber auch nicht erst beim »failing state« anzunehmen ist, tritt die Kommission – erstens – durch Warnung in Form einer vertraulichen Stellungnahme mit dem Problemstaat in einen

Rechtsstaatsdialog. Löst dieser das Problem nicht zufriedenstellend, richtet die Kommission – zweitens – an ihn eine öffentliche »Rule of law-recommendation«, d. h. eine förmliche Rechtsstaatsempfehlung mit festen Umsetzungsfristen. Versagt auch dieser Pranger, kann – drittens – das Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet werden. Strukturproblem ist, dass konkrete Strafsanktionen im Sinne einer Aussetzung der Stimm- und Mitwirkungsrechte bei gleichzeitiger Fortdauer der Mitwirkungspflichten erst einsetzen können, wenn der Europäische Rat unter Ausschluss des betroffenen Staates einstimmig eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Fundamentalprinzipien der Union festgestellt hat. Wird kein Doppelverfahren versucht, kann sich Ungarn spätestens an diesem Punkt ganz sicher auf Polen verlassen und Polen auf Ungarn, sodass die Union im Zweifel nackt dasteht. Dennoch hat die Kommission im Dezember 2017 gegen Polen ein Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet wegen inakzeptabler Eingriffe in die Justiz des Landes. Gegen Ungarn hat das Parlament im September 2018 mit Zwei-Drittel-Mehrheit ein Artikel 7-Notstandsverfahren eingeleitet wegen einer inakzeptablen Schwächung des Verfassungs- und Justizsystems, des Vorgehens gegen Nichtregierungsorganisationen, Minderheiten und Flüchtlinge sowie unakzeptabler Einschränkungen der Meinungs-, Forschungs- und Versammlungsfreiheit. Was aus diesen Notstandsverfahren einmal werden wird, ist heute nicht abschätzbar. Nüchtern betrachtet haben sie bislang recht wenig bewirkt.

Die Kommission hat deshalb im Juli 2018 ihren zweiten Pfeil gegen Polen losgeschossen, gezielt (nur) wegen der Zwangspensionierung der Richter ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und das Land hernach vor dem EuGH verklagt. Das Verfahren kann mit der Feststellung einer Vertragsverletzung in Verbindung mit der Verhängung eines im Wege des Anlaufungsverfahrens leicht vollstreckbaren Zwangsgeldes von 100.000 Euro pro Tag enden, bis das Justizgesetz wieder rechtsstaatskonform geändert wurde. Dieser Pfeil scheint größere Wirkungen zu entfalten. Nachdem der Gerichtshof am 19. Oktober 2018 einstweilig anordnete, die umstrittene Zwangspensionierungen sofort zu stoppen bzw. rückgängig zu machen, lenkte Polens Regierung am 21. November 2018 ein und legte einen entsprechenden Gesetzentwurf vor. Hieraus ließe sich lernen, dass nur die Drohung mit finanziellen Sanktionen effektiv ist.

Klar ist, dass eine gezielte Unterstützung der politischen Opposition Polens oder Ungarns durch die EU eine hochproblematische Einmischung in innere Angelegenheiten wäre. Und ein Aufruf zum

Staatsstreik steht der EU erst recht nicht zu. Auch sollte die Union die tiefgreifende Spaltung der postindustrialisierten Gesellschaften zwischen einerseits liberal-weltoffenen sowie andererseits national-orientierten Kräften, die bisweilen unter Überfremdungsängsten leiden und Abschottungsfantasien nachhängen, keinesfalls verschlimmern. Von dieser Spaltung, die sich nicht allein zwischen Stadt und Land vertieft, sondern Familien, sogar Ehebetten durchschneidet, sind im Übrigen nicht nur Polen und Ungarn betroffen, sondern auch viele andere Mitgliedstaaten. Als Unionsbürger sollten wir aber Patrioten und Weltbürger zugleich sein und den Ausgleich, die Mitte suchen. Eine nur moralische Verurteilung seitens der EU erscheint allerdings dennoch sinnlos, verpuffte diese jedenfalls in Polen und Ungarn nunmehr seit vielen Monaten. Weniger Wirkung dürften auch die aus einem Staat heraus initiierten Vorabentscheidungsverfahren von Richtern haben, die den EuGH ja eigenständig anrufen können, wie dies etwa Polens Oberstes Gericht am 2. August 2018 wegen Verletzung seiner Unabhängigkeit getan hat. Sicher nicht wirkungslos wäre aber seitens der EU eine gezielte Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kräfte bzw. die Auflegung finanzieller Sonderprogramme für zivilisatorische Projekte. Als kleines Beispiel fällt dem Juraprofessor die Unterstützung etwa von »Refugee Law Clinics« ein, die derzeit insbesondere an deutschen Universitäten geradezu wie Pilze aus dem Lehrboden schießen, und in denen engagierte Jurastudenten Flüchtlingen aktiv bei ihren Asylprozessen helfen.

Weitergedacht wären aber auch Großmaßnahmen im Sinne von Fördern und Fordern, Zuckerbrot und Peitsche denkbar. Einerseits könnte die EU finanzielle Zuwendungen drastisch kürzen, weil Geldstrafen offenbar wirklich wehtun und wirken und wenig plausibel ist, warum die Union zeitgleich mit einem Notstandsverfahren etwa Polen weiterhin wie in der seit 2014 bis 2020 laufenden Haushaltsperiode mit 140 Milliarden Euro für Straßen, Eisenbahnwege, Klärwerke und Sozialprojekte kofinanzieren soll, solange das Land gleichzeitig die rechtsstaatlichen Grundwerte der zahlenden Länder mit Füßen tritt. Das Gegenargument, hierdurch würden Völker, nicht aber Regierungen bestraft, scheint schwach, solange die Mehrheit eines Volkes eine bestimmte Regierung stützt und damit auch den eigenen Platz in der EU bestimmt. Das weitere Gegenargument, hierdurch würde ein Austritt aus der EU provoziert, scheint ebenso schwach. Da nichts so schlecht ist, dass nicht auch etwas Gutes dabei herauskommt, werden das Brexit-Drama in Verbindung mit Putins Kriegswirken und US-Präsident Trumps offenkundiger Abkehr von der transatlantischen Solidarität wohl dafür sorgen, dass kein Staat mehr die EU verlassen möchte.

Parallel zu Finanzsanktionen denkbar wäre andererseits, die sozialen Segnungen der Union deutlich zu verstärken, um den juristisch weitgehend vollendeten Bundesstaat EU nun auch politisch noch bürgernäher auszubauen. Jede und jeder sollte spüren, dass die EU ihre Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nicht im Regen stehen lässt und der alte Marktbürger und Konsument zum neuen Mitbürger und Mensch geworden ist und als solcher im Zentrum steht. Das wäre gerade für die Ostmitgliedstaaten wesentlich, die unter der europarechtlichen Freizügigkeit leiden. Zwischen 1989 und 2017 verlor etwa Bulgarien insgesamt 21 Prozent, Litauen 23 Prozent und Lettland sogar 27 Prozent seiner Bevölkerung (gewissermaßen von »ganz oben« – z. B. die Ärzte – und »unten« – die ganz Armen –) durch Abwanderung, was angesichts einer alternierenden Bevölkerung und niedriger Geburtenraten die Propheten der Angst befeuert. Exemplarisch fällt einem hier die Einführung ei-

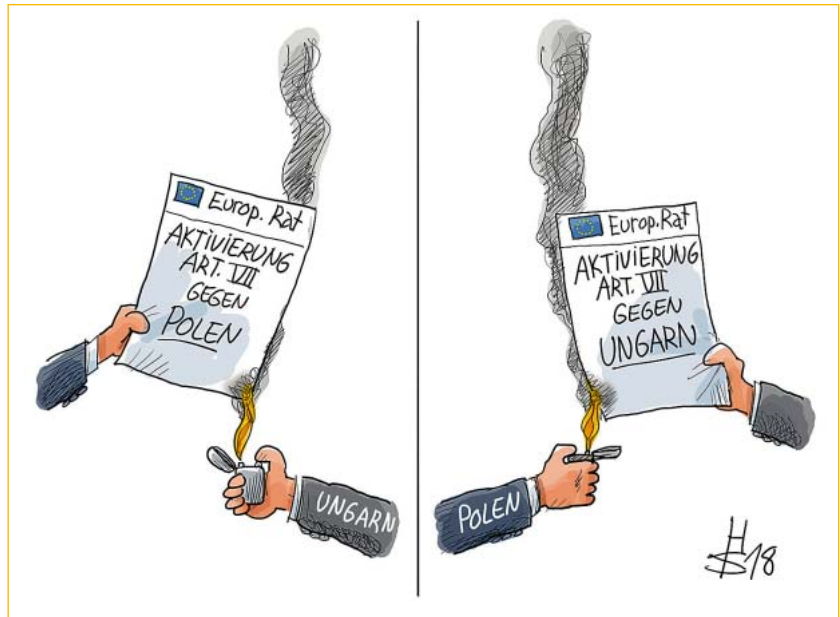


Abb. 6 »Wir spekulieren mal!«

© Heiko Sakurai, 13.9.2018

ner europaweiten Grundsicherung bzw. eines Mindestlohnsystems, von EU-Kindergeld oder einer EU-Arbeitslosenversicherung, zumindest für Jugendliche, ein. Denn am wirkungsvollsten können europafeindliche Populisten wohl mit ihren eigenen Waffen geschlagen werden. Zudem würde sich die EU hierdurch im Bewusstsein ihrer Völker wesentlich tiefer und zudem positiver verankern. Dass eine Sozialunion für die wohlhabenderen Mitgliedstaaten nicht zum Nulltarif zu haben ist und hierdurch eine Art EU-Finanzausgleich entstehen würde, ist klar. Aber auch insoweit gilt: »There is no free lunch«. Glücklicherweise konnten und können zur Abwendung der Finanzkrise enorme Geldsummen mobilisiert werden. Der Europäische Rechtsstaat sowie funktionierende Demokratien in allen Mitgliedstaaten sind es gleichermaßen wert. Denn gelingt es uns nicht, Rechtsstaat und Demokratie, die Bürgerrechte und die unantastbare Würde des einzelnen überall in der Union zu garantieren, gefährden wir nicht nur den eigenen Ast, auf dem unser gutes Leben aufbaut, wir diskreditieren zugleich die Glaubwürdigkeit der EU in der ganzen Welt. Und lassen wir die justiziell durchsetzbaren Menschenrechte und ihre Humanität in einem Mitgliedstaat vor die Hunde gehen, schauen wir hier anteilslos beiseite, verletzen wir die Seele Europas. Denn die Union steht für eine gerechtere und eine bessere Welt für alle in ihr Lebenden. Das würden wir uns selbst niemals verzeihen.

Literaturhinweise

- Bergmann, Jan (Hrsg.) (2016): *Handlexikon der Europäischen Union*. 6. Auflage. Baden-Baden, Nomos Verlag
- Brauneck, Jens (2018): Rettet die EU den Rechtsstaat in Polen?, *NVwZ* 2018, 1423
- Franzius, Claudio (2018): Der Kampf um Demokratie in Polen und Ungarn, *DÖV* 2018, 381
- Hummer, Waldemar (2015): Ungarn am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, *EuR* 2015, 625
- Krastev, Ivan (2018): Europa, von Osten aus gesehen, *Die Zeit* Nr. 28 v. 5.7.2018, 9. www.erstestiftung.org/de/europa-von-osten-aus-gesehen/
- Möllers, Christoph / Schneider, Linda (2018): *Demokratisierung in der Europäischen Union*. Tübingen
- Voßkuhle, Andreas (2018): Rechtsstaat und Demokratie, *NJW* 2018, 3154

MATERIALIEN

M 1 Markus Becker: » EU-Strafverfahren gegen Polen. Nuklearer Knallfrosch«, Spiegel online, 20.12.2017

Fast zwei Jahre nach der Eröffnung des Rechtsstaatsverfahrens gegen Polen, nach mehr als zwei Dutzend Mahnbriefen und zahlreichen ergebnislosen Treffen mit der polnischen Regierung hat die Brüsseler Behörde zum letzten Mittel gegriffen: Sie hat ein Artikel-7-Verfahren eröffnet – zum ersten Mal in der Geschichte der EU. »Schweren Herzens« habe man sich zu diesem Schritt entschlossen, sagte Frans Timmermans, Vizepräsident der EU-Kommission. »Aber die Fakten haben uns keine Wahl gelassen.« 13 Gesetze habe die polnische Regierung über einen Zeitraum von drei Jahren erlassen, und sie alle folgten einem Muster: der regierenden Mehrheit einen »systematischen politischen Eingriff« in das Justizsystem zu erlauben. Die Unabhängigkeit der Justiz, so Timmermans, sei in Polen praktisch abgeschafft.

Im ersten Schritt des Verfahrens nach Artikel 7 des EU-Vertrags können die zuständigen EU-Minister zunächst die »eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« der EU-Grundwerte in Polen feststellen. Dafür ist die Zustimmung des EU-Parlaments und von 22 der 27 anderen Mitgliedstaaten nötig. Die Kommission ist sich sicher, diese Mehrheit hinter sich zu haben.

Um aber Sanktionen gegen Polen zu verhängen, die bis zum Entzug der Stimmrechte im Rat der Mitgliedstaaten reichen können, ist ein einstimmiger Beschluss nötig – und Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán hat wiederholt angekündigt, sein Veto einzulegen. Artikel 7 wird zwar auch als »nukleare Option« bezeichnet, in seiner Wirkung aber hat er wenig gemein mit einer Atombombe.



M 3 »Polen und die EU«

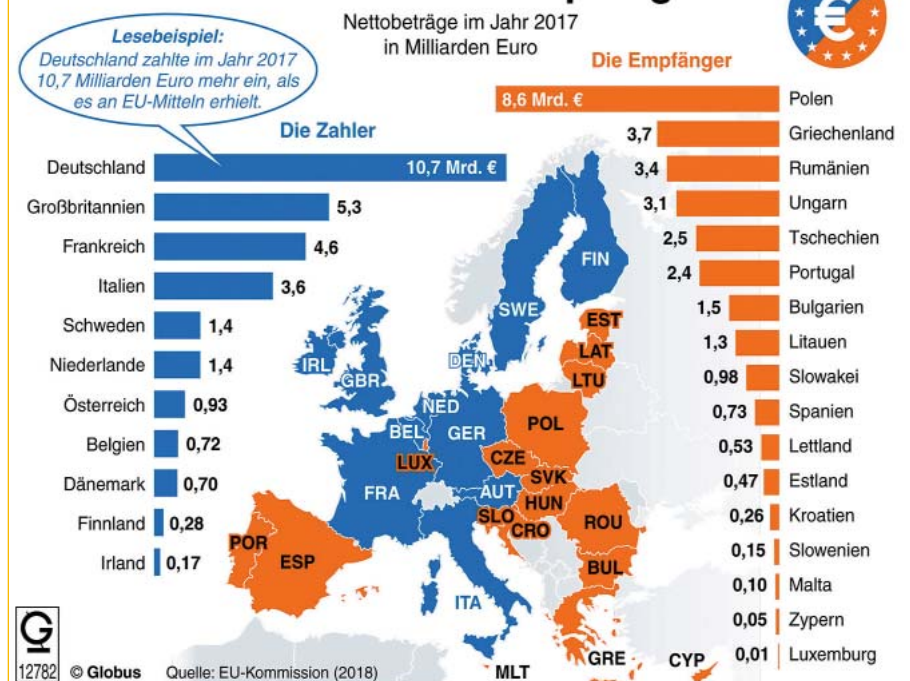
© Kostas Koufogiorgos, picture alliance / dieKLEINERT.de

Dennoch sah sich die Kommission nun gezwungen, das Verfahren auszulösen. Andernfalls hätte man sich vollkommen unglaublich gemacht, so ein Mitarbeiter der Behörde. Zu Beginn des Verfahrens habe es noch so etwas wie einen Dialog mit der polnischen Regierung gegeben. Doch die habe, anstatt die Justizreform zu entschärfen, ihr Vorgehen noch verschärft und sich zugleich immer weiter aus dem Dialog mit Brüssel zurückgezogen. »In diesem Jahr hat dieser Dialog nicht mehr stattgefunden«, sagte Timmermans.

Zuletzt habe der Vizepräsident nicht einmal mehr Termine bei polnischen Ministern bekommen, klagt man in Brüssel. Auch auf Briefe sei in Warschau nicht mehr reagiert worden. Das habe zu der Einsicht geführt, dass weitere Mahnschreiben sinnlos sind.

Für die Kommission ist die Eröffnung des Artikel-7-Verfahrens jedoch mit erheblichen Risiken verbunden: Es droht eine Blamage, falls Ungarn Sanktionen verhindert und damit beweist, dass die vermeintliche Atombombe nicht viel mehr als ein Knallfrosch ist. Neben Ungarn könnten sich noch andere Staaten mit Polen solidarisieren, etwa das neuerdings ebenfalls von einem Rechtspopulisten regierte Tschechien oder Rumänien, das sich gerade anschickt, Polens fragwürdigem Vorbild zu folgen. Das Verfahren könnte Polens de-facto-Regenten Jaroslaw Kaczynski und seine religiös-nationalkonservative PiS-Partei weiter stärken. Vorhersehbar ist schon jetzt, dass Kaczynski das EU-Verfahren als weiteren Angriff auf Polens Souveränität darstellen wird – und sich selbst als ihren heroischen Verteidiger. Allerdings gibt es bei der Kommission die Hoffnung, dass das Verfahren Wirkung zeigt. Ihr Kalkül: Wenn das EU-Parlament und eine überwältigende Mehrheit der EU-Staaten Polen verurteilen, dürfte es Kaczynski schwerfallen, alles als eine Verschwörung Brüsseler Büro-

EU: Zahler und Empfänger



M 2 »EU: Zahler und Empfänger«

© Globus Infografik, dpa, picture alliance

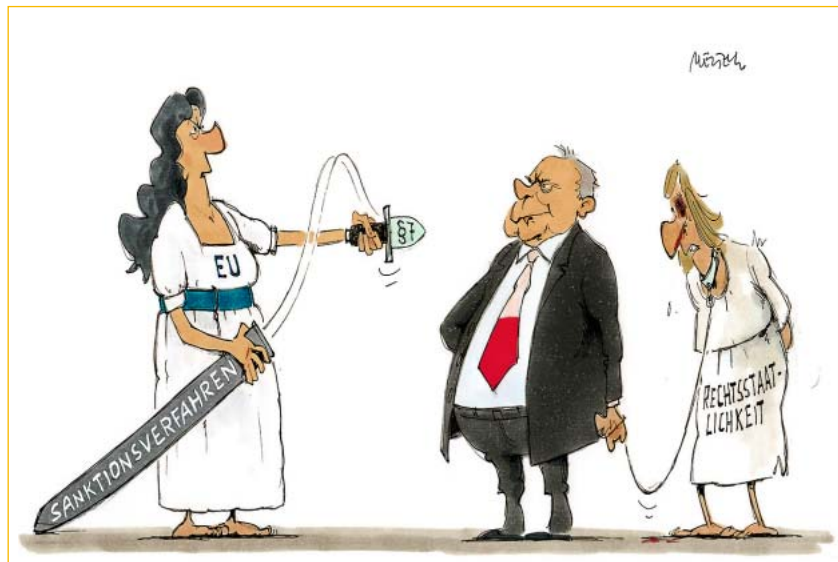
kraten darzustellen. Polnische Medien verbreiten laut Timmermans »den Mythos, dass es gar kein Problem gibt, sondern nur einen Verrückten in der Kommission, der nicht aufhören kann«. Sollten der Rat und das EU-Parlament nun einschreiten, könne man diesen Eindruck »sofort zerstreuen«. Deutschland und Frankreich hat die Kommission bereits auf ihrer Seite. Allen EU-Ländern müsse klar sein, »dass wir klare rechtsstaatliche Prinzipien haben«, sagte Kanzlerin Angela Merkel vergangene Woche bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Frankreichs Präsident Emmanuel Macron. Sollte die Kommission das Artikel-7-Verfahren beschließen, würde Deutschland dies »natürlich« unterstützen. Auch Macron erklärte, er unterstütze »jede Initiative, mit der die Europäische Kommission unsere Regeln und den Respekt vor dem Rechtsstaat verteidigt«. Orbán macht nicht alle Warschauer Manöver mit. Der Ungar gilt als kühl kalkulierender Machtpolitiker, und sein Land ist extrem abhängig von EU-Geldern. Sie machen mehr als vier Prozent des ungarischen Bruttoinlandsprodukts aus. Die Verhandlungen über den nächsten Sieben-Jahres-Etat der EU beginnen gerade, und schon gibt es Forderungen, die Zahlung von Fördermitteln künftig von der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards abhängig zu machen. Auch das könnte Orbán möglicherweise dazu bewegen, zweimal über eine Unterstützung Polens im Artikel-7-Verfahren nachzudenken. Dass er ohnehin nicht alles mitmacht, was der polnischen Regierung einfällt, hat Orbán im März bewiesen – als er Kaczynski bei dem Versuch im Stich ließ, eine weitere Amtszeit seines Intimfeindes Donald Tusk als EU-Ratspräsident zu verhindern. Sicher erscheint derzeit nur eines: Einen Gewinner des Artikel-7-Verfahrens wird es wohl nicht geben. Die Frage ist eher, wer am Ende der größte Verlierer sein wird.

© www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-gegen-polen-nuklearer-kanallfrosch-a-1184309.html

M 4 Christopher Ziedler: »Ohne Polen geht es nicht«, Stuttgarter Zeitung, 20.3.2018

»Jeszcze Polska nie zginęła«. In der Übersetzung verkündet die erste Zeile der Nationalhymne, dass Polen noch nicht verloren ist. Geschrieben wurde sie unter dem Eindruck der Fremdherrschaft, die die Geschichte unseres Nachbarlandes bestimmt hat. Umso ausgeprägter ist heute der Wunsch nach Unabhängigkeit – gerade auch von Berlin und Brüssel. Aus diesem Grundgefühl speist sich der Erfolg der Rechtsregierung, die seit dem Herbst 2015 im Amt ist und einen nationalen Kurs ohne europäische Rücksichten fährt. In Anlehnung an die Hymne muss für die Partner dennoch gelten, dass Polen für Europa noch nicht verloren ist und auch nicht verloren sein darf. Warschau kann aus vielerlei Gründen politisch nicht umfahren werden: Die historische Verantwortung Deutschlands, das während der Nazizeit im Osten auf das Grauenhafteste wütete, spielt dabei nicht einmal mehr die zentrale Rolle. Das gilt auch für die Tatsache, dass die Bundesrepublik Polen den Weg in die EU ebnete. Die Herausforderungen der Gegenwart sind Argument genug, um die seit zweieinhalb Jahren auf Eis liegenden Beziehungen zwischen Berlin und Warschau aufzutauen.

Das fängt an bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Deutschlands achtgrößtem Handelspartner – die nicht zuletzt für den ökonomischen Erfolg der neuen Länder, dem wichtigsten Bollwerk gegen Rechtspopulismus à la AfD oder Pegida, von Bedeutung ist. Das geht weiter bei der Verteidigungskooperation in



M 5 »EU-Schwert schlägt zu«

© Gerhard Mester, 2018

der Nato, deren »Ostflanke« mit Russlands Gebaren in der Ukraine wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist. Und es hört nicht auf damit, dass alle Grundsatzentscheidungen im Europäischen Rat, wo nach dem Willen der Bundesregierung bald »ein neuer Aufbruch für Europa« beschlossen werden soll, der Einstimmigkeit bedürfen. Angela Merkel scheint mit ihrer neuen Regierung erkannt zu haben, dass es ohne Polen nicht gehen wird. Nach ihrem Paris-Trip am Freitag hat die zweite Auslandsreise der wiedergewählten Kanzlerin sie am Montag nach Warschau geführt. Gut auch, dass sie einen Koalitionsvertrag im Gepäck hatte, der ausdrücklich mehr Zusammenarbeit mit Polen verspricht. So wichtig es für die EU-Politik ist, dass der deutsch-französische Motor wieder anspringt – es reicht nicht aus. Die Osterweiterung hat die Statik Europas verändert und muss bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Das Weimarer Dreieck – ein deutsch-französisch-polnisches Gesprächsformat – ist schließlich nicht aus Jux und Dollerei aus der Taufe gehoben worden. Nun sollte es wieder mit Leben gefüllt werden. Das darf nicht heißen, die Warschauer Regierung um des lieben Friedens willen nicht mehr zu kritisieren. Deren Justizreformen drohen weiter, die Gewaltenteilung auszuhöheln. Ihre Position in der Flüchtlingspolitik, die allein auf Außengrenzschutz und Entwicklungshilfe setzt, den Umgang mit den weiter in Europa Ankommenden aber völlig außer Acht lässt, bleibt unglaublich. Die Nonchalance, mit der der größte Profiteur europäischer Regionalhilfen Solidarität als Einbahnstraße begreift, ist immer noch ein Ärgernis. Es gilt aber nun, ernsthaft mit Polen über Missstände und Meinungsverschiedenheiten ins Gespräch zu kommen und miteinander nach Lösungen zu suchen. Dafür ist es nötig, eigene Fehler einzugestehen. So hat Merkel ihre Flüchtlingspolitik inhaltlich zwar inzwischen stärker an osteuropäischen Vorstellungen ausgerichtet, aber sie hat nicht eingeräumt, dass sie in der Not vom Herbst 2015 eine auch für Osteuropa zentrale Entscheidung im Alleingang traf. Sollte die Kanzlerin gegenüber Mateusz Morawiecki diesbezüglich Problembewusstsein erkennen lassen haben, könnte mit dem neuen Premier ein Neuanfang im deutsch-polnischen Verhältnis glücken. Noch ist Polen nicht verloren.

© www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.angela-merkels-antrittsbesuch-in-warschau-ohne-polen-geht-es-nicht.42572965-9142-4863-800e-8e4270f860cf.html?reduced=true

M 6 Stefan Lorenzmeier, Steffen Dobbert: » Ungarn und die EU. Ein ernstes Problem «, ZEIT online, 14.7.2017

Was folgt, wenn Orbán EU-Recht missachtet: Rausschmiss aus der EU? Zwangsvollstreckungen? Einfach weiter so? Wie die EU auf Ungarns Affront reagieren kann.

In der vergangenen Woche hat der Europäische Gerichtshof, das oberste Recht sprechende Organ der EU, eindeutig geurteilt, aber einem der Betroffenen ist es egal. Ungarn weigert sich, die Entscheidung der Großen Kammer des EuGH zur Verteilung von Flüchtlingen zu akzeptieren. Das Urteil sei empörend, verantwortungslos und politisch motiviert. Da das Gericht aus ungarischer Sicht nicht richtig geurteilt habe, werde das Land gar nichts ändern, ließ die ungarische Regierung die Öffentlichkeit wissen. So einen Affront gegen die wichtigste aller EU-Institutionen hat es zuvor noch nicht gegeben. Daraus ergeben sich neue Probleme für die EU, gewaltige. Die Weigerung Ungarns, ein Urteil des EuGH zu befolgen, stellt einen tiefen Eingriff in das Grundgerüst der Union dar. Rechtsstaatlichkeit ist ein besonderer Wert, auf dem die ganze EU gründet. In Artikel 2 des EU-Vertrages ist das gesichert. Aber was passiert, wenn eines ihrer Mitglieder die Recht sprechende Gewalt nicht mehr achtet? Und, vielleicht noch wichtiger: Wie kann die EU mit einem Mitglied umgehen, das sich nicht mehr an EU-Recht halten will?

Zunächst: Juristisch gesehen muss Ungarn das EuGH-Urteil befolgen. Eine Berufung Ungarns auf den ungarischen Volkswillen greift rechtlich nicht. Falls dieser Volkswille den europäischen Grundwerten entgegenstehen sollte, verbleibt dem Land nur die Möglichkeit des Austritts aus der Union. Im Übrigen umfasst die in den EU-Verträgen geschützte »nationale Identität« der Mitgliedstaaten nicht deren ethnische Homogenität. Und eine EU à la carte, in der das Befolgen von Vertragsbestimmungen dem staatlichen Ermessen überlassen bleibt, widerspricht dem EU-Recht – ansonsten wäre das gesamte Gebilde hinfällig.

Doch Ungarn will die EU gar nicht verlassen. Und an dieser Stelle beginnen die Probleme kompliziert zu werden. Der Brexit war politisch ein schwerer Rückschlag, für den es allerdings einen rechtlichen Ablaufplan gibt. Wer die Union verlassen will, kann das tun. Doch im Fall Ungarns, das von Polen unterstützt wird, ist das System der EU von innen in seinen Grundfesten bedroht. Die Optionen, die der EU bleiben, sind begrenzt, umstritten und schwer umzusetzen.

Bisher sind keine wirklichen Sanktionierungsmöglichkeiten erprobt, wenn sich ein Mitglied der EU gegen deren Werte und Rechtsgrundlagen stellt. Als die EU erschaffen wurde, war so ein Fall schlicht nicht vorgesehen. Die Gründerväter gingen davon aus, dass ein aufgenommene Land sich an die grundlegenden Standards halten wird. Nun kann die EU neue Sanktionsmöglichkeiten nicht nachträglich in die bestehenden Verträge einbauen: Ungarn oder andere betroffene Länder würden diesen nicht zustimmen. Was also tun?

Rechtlich sind vor allem zwei voneinander unabhängige Möglichkeiten anwendbar: Erstens ein Vertragsverletzungsverfahren und zweitens ein Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages. Ein Vertragsverletzungsverfahren (wie in den Artikeln 258 bis 260 AEUV beschrieben) könnte von der EU-Kommission sofort begonnen werden. Die Voraussetzungen sind im Falle der Nichtbefolgung eines EuGH-Urteils gegeben. Theoretisches Ende dieses Verfahrens: eine Zahlungspflicht Ungarns an die EU.

Es gab in der Geschichte der EU bereits viele Vertragsverletzungsverfahren, die wegen juristischer Verstöße eingeleitet wurden



M 7 »Eigenes Süppchen«

© Gerhard Mester, 2017

(zum Beispiel gegen Griechenland). Es gibt aber keinen Präzedenzfall für ein Szenario, in dem ein Mitgliedstaat sich mit der EU nicht einigen will oder sich weigert zu zahlen. Beides ist bei Ungarn zu befürchten. Wer das Recht ignoriert, wird auch ein Verfahren der EU-Kommission missachten. Was dann? Die EU wäre gezwungen, noch härter auf Budapest zu reagieren.

Die EU könnte zwangsvollstrecken, wenn Ungarn nicht zahlt. Interpretiert man Artikel 280 und 299 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union entsprechend, lässt das EU-Recht es zu, dass die EU ihre Forderungen eintreibt. Sie könnte zum Beispiel ungarisches Auslandsvermögen beschlagnahmen. Auch Grundstücke oder Gebäude, die dem ungarischen Staat gehören, sich aber auf EU-Territorium befinden, könnten enteignet und veräußert werden.

Auch so einen Fall gab es bislang in der EU-Geschichte noch nicht. Juristisch wäre diese Strafe zulässig, anders als beispielsweise das Kürzen von Subventionsgeldern. (Diese vertraglich vereinbarten Zahlungen haben mit der Missachtung des EuGH-Urteils nichts zu tun und sind in ihrer Höhe bis zum Ende der Finanzperiode 2020 festgelegt.) Eine Zwangsvollstreckung wäre anhand europarechtlicher Maßstäbe vorzunehmen. Wenn Ungarn dagegen klagt, dass die EU als supranationaler Staatenverbund vollstreckt, entstünde vor dem EuGH ein Verfahren, das komplettes Neuland bedeuten würde.

Parallel zur Vollstreckung kann die zweite juristische Option, das Suspendierungsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrages, eingeleitet werden. Es kann von einem Drittel der Mitgliedstaaten beschlossen werden, wenn eine »ernsthafte Gefahr« einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht. (...) Artikel 7 EUV ist das stärkste formale Mittel, mit dem die EU auf Ungarn reagieren kann. Allein seine Ankündigung wäre ein überaus deutliches politisches Signal. Im Erfolgsfalle könnte das Verfahren zur Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten führen. Das Problem: Die endgültige Feststellung der Verletzung kann nur einstimmig von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorgenommen werden, hier ist zumindest mit einer Blockade durch Polen zu rechnen. (...) Soweit zu den rechtlichen Möglichkeiten, die in ihrer Umsetzung bisher nicht erprobt sind. Selbst wenn sie angegangen werden, erscheinen sie allerdings ungeeignet, den Konflikt zwischen Ungarn und der EU politisch zu lösen. (...)

© www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/ungarn-eu-recht-viktor-orban-affront

Deutschland gibt in Europas Hauptstadt gern den Regel-Hüter. Dabei ist das größte Land des Kontinents Spitzenreiter beim Brechen von EU-Recht. Barbara Hendricks (...) musste als Ministerin dem EU-Umweltkommissar in Brüssel erklären, warum die Luft in deutschen Städten so schmutzig ist. Warum die Autoindustrie Abgasversuche an Affen durchführt. Und was die Bundesregierung dagegen zu tun gedenkt. Die ganze EU konnte dabei zuschauen, wie Deutschland am Pranger steht. Der Streit über zu hohe Stickoxid-Werte in deutschen Innenstädten ist ein besonders krasser Fall, aber längst nicht Deutschlands einziger Bruch von EU-Recht. Gern laufen (deutsche) Bundesminister mit erhobenem Zeigefinger durch Europa und mahnen ihre Kollegen, sich an EU-Recht zu halten. Dabei bricht Deutschland selbst die Regeln so häufig wie fast kein anderes Land und ist wahrlich kein Musterknabe, wenn es um die Einhaltung von EU-Recht geht. Das zeigen neue Zahlen aus dem Bundeswirtschaftsministerium. »Aktuell sind 74 EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängig«, heißt es in einer Antwort des Ministeriums auf eine Anfrage der Grünen, die dem Handelsblatt vorliegt. Im Vergleich zum Regierungswechsel 2013 gibt es damit aktuell knapp ein Fünftel mehr Vertragsverletzungsverfahren. »Als einstige Musterschülerin der EU muss die Bundesrepublik immer häufiger nachsitzen«, sagt der Grünen-Politiker Markus Tressel. »Gerade in den Bereichen Verkehr und Umwelt macht die Bundesregierung bei der Umsetzung europäischer Vorgaben eine ganz schlechte Arbeit.« So ist erst vor wenigen Tagen ein Verfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung von Vorgaben zu mittelgroßen Feuerungsanlagen dazugekommen. Mit Luftverschmutzung hat Deutschland mangels Umsetzung europäischer Vorgaben schon länger ein Problem, ebenso wie mit Verkehrslärm. Daneben laufen laut der Aufschlüsselung auch Verfahren wegen Nitrats im Trinkwasser, Feinstaubs, Stickoxid oder des Verstoßes gegen die Wasserrahmenrichtlinie. »Die Bundesregierung bewirkt durch ihre Untätigkeit, dass seit Jahren entgegen europarechtlichen Vorgaben übermäßig viel krebserregendes Nitrat sowie Luft- und Wasserschadstoffe unser Trinkwasser und unsere Atemluft belasten«, moniert Tressel. »Die kommende Bundesregierung muss europäische Vorgaben ernst nehmen und diese als Vorbild für andere europäische Mitgliedstaaten schnell und rechtskonform zum Schutz von Umwelt und Gesundheit umsetzen.« Aufgeschlüsselt nach Ressorts, belegt das Umweltministerium mit 16 laufenden Verfahren den zweiten Platz unter den Bundesministerien, vor dem Bundesfinanzministerium mit elf. Am häufigsten verstößt aus Sicht Brüssels das Bundesverkehrsministerium gegen geltendes EU-Recht. Derzeit laufen 20 EU-Vertragsverfahren, die in das Ressort des früheren Verkehrsministers Alexander Dobrindt (CSU) fallen. Dobrindt hatte sich in der abgelaufenen Wahlperiode wegen der umstrittenen Pkw-Maut für Ausländer einen heftigen Streit mit der EU geliefert, häufig war er deshalb für Verhandlungen nach Brüssel gereist. Genauso wie Vertreter aus dem Bundeswirtschaftsministerium, die den deutschen Sonderweg in der Energiepolitik gegen EU-Recht durchzukämpfen versuchten. Neben den Alleingängen in der Energie- und Verkehrspolitik trägt auch der deutsche Föderalismus zu der hohen Zahl an Verfahren bei. Wenn ein Bundesland EU-Recht nicht sauber umsetzt, geht das direkt zulasten der Bundesrepublik, da EU-Verfahren immer gegen Deutschland als Ganzes und nicht gegen ein Bundesland geführt werden. Doch nicht



M 9 »Europäische (Mess-) Werte«

© Heiko Sakurai

nur deshalb will das Bundeswirtschaftsministerium die Zahlen nicht zu hoch hängen. So seien Ende 2016 noch 91 Verfahren anhängig gewesen, teilt das Haus mit. Auch bedeute die Einleitung eines Verfahrens nicht notwendigerweise, dass Deutschland auch tatsächlich gegen Unionsrecht verstößt. Nur der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann einen Verstoß feststellen. Nur ein kleiner Teil – aktuell 12 von 74 – erreiche überhaupt den EuGH. Und selbst wenn das geschehe, folge das Gericht keineswegs immer der EU, so das Wirtschaftsministerium. Dennoch ist das Abschneiden Deutschlands wenig schmeichelhaft. Laut EU-Daten lag Deutschland gemeinsam mit Spanien bei den anhängigen Verfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung oder Durchführung von EU-Recht 2016 sogar europaweit an der Spitze. Und auch wenn die Zahl der Verfahren zuletzt auf 74 gesunken ist, liegt sie damit noch immer höher als in den Jahren von 2012 bis 2014. Reden und Handeln der Bundesregierung stehen damit in einem Widerspruch. So verlangte Hendricks in Brüssel von ihrem belgischen Kollegen mehr Transparenz bei der Sicherheit von Atomkraftwerken. Und Wolfgang Schäuble stieg als Finanzminister mit seinen Ermahnungen, sich an die Schuldenregeln zu halten, zum Feindbild in Südeuropa auf. Dabei hatte Deutschland selbst 2003 als erstes EU-Land den Stabilitätspakt gebrochen und verstößt seit 2007 ununterbrochen gegen EU-Schwellenwerte beim Leistungsbilanzüberschuss. In Brüssel ist die Auffassung klar: »Wir erwarten, dass die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht nachkommen, EU-Recht umzusetzen«, sagt ein Kommissionssprecher. Das gelte für das größte EU-Mitgliedsland genauso wie für die kleinen.

© www.handelsblatt.com/politik/international/eu-vertrag...-deutschland-bricht-eu-recht-am-haeufigsten/20927590.html