



## **Exposé zum Dissertationsvorhaben**

# **Der Schutz des Haushalts der Europäischen Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten**

Eine Analyse des gleichnamigen Verordnungsvorschlages  
der Europäischen Kommission  
(Arbeitstitel)

### **Verfasser**

Mag. iur. Philipp Leitner

### **Betreuer**

ao. Univ.-Prof. i.R. Dr. Hannes Tretter

Wien, Juli 2019

Angestrebter Titel: Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)  
Studienkennzahl: A 783 101 - Doktorat der Rechtswissenschaften  
Dissertationsgebiet: Grund- und Menschenrechte

## Inhalt

<b>I.</b>	<b>Hintergrund</b> .....	3
<b>II.</b>	<b>Systematik des Verordnungsvorschlages</b> .....	3
<b>III.</b>	<b>Problemstellung</b> .....	4
<b>1.</b>	<b>Hypothesen</b> .....	5
<b>2.</b>	<b>Forschungsfragen</b> .....	5
<b>3.</b>	<b>Zielsetzung</b> .....	5
<b>IV.</b>	<b>Forschungsstand</b> .....	5
<b>1.</b>	<b>Der Europarat als treibende Kraft</b> .....	6
<b>2.</b>	<b>Das Rechtsstaatlichkeitsprinzip im Fokus der Europäischen Union</b> .....	6
<b>3.</b>	<b>Die Durchdringung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf unionsrechtlicher Ebene</b> .....	7
<b>4.</b>	<b>Vorstöße durch den Europäischen Gerichtshof</b> .....	7
<b>5.</b>	<b>Erste Vorschläge auf Ebene der Politik</b> .....	8
<b>6.</b>	<b>Wissenschaftliche Vorarbeiten</b> .....	8
<b>7.</b>	<b>Der neue Rechtsstaatlichkeitsmechanismus als Teil des Haushaltsrechtes</b> .....	9
<b>8.</b>	<b>Die Zusammenführung zweier Rechtsbereiche</b> .....	9
<b>9.</b>	<b>Ausgewählte Rechtsprobleme</b> .....	10
<b>10.</b>	<b>Conclusio</b> .....	10
<b>V.</b>	<b>Gang der Untersuchung</b> .....	10
<b>VI.</b>	<b>Vorläufige Literaturliste</b> .....	12

## I. Hintergrund

Am 2. Mai 2018 stellte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 vor.<sup>1</sup> Waren Budgetverhandlungen seit jeher mit einer gewissen politischen Brisanz verbunden, wurden die im Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen formulierten Vorstöße in manchen Mitgliedstaaten besonders kontrovers aufgenommen.<sup>2</sup> Die Reaktion der Mitgliedstaaten überrascht angesichts der politischen Gemengelage zum Zeitpunkt dieses Vorschlages jedoch wenig, stellt der mehrjährige Finanzrahmen doch die Weichen für die politische Ausrichtung der Union im kommenden Jahrzehnt.

Während Frankreich<sup>3</sup> und Deutschland<sup>4</sup> als treibende Kräfte in Westeuropa für eine stärkere Integration auf politischer Ebene werben, stellen führende Politiker in Mittel- und Osteuropa die Interpretation der Werte der Europäischen Union grundsätzlich in Frage.<sup>5</sup> Gerade im Jahr 2018 erlebten die politischen Umstrukturierungen in Polen<sup>6</sup> und Ungarn<sup>7</sup> ihren Höhepunkt und gingen dabei zwischenzeitlich so weit, dass sich die Union in beiden Fällen gezwungen sah, das Verfahren nach Artikel 7 EUV einzuleiten. Lange als totes Recht verschrien, erwies sich dieser Mechanismus dabei als träge und ob des Einstimmigkeitserfordernisses als praktisch nicht durchsetzbar. Da bislang weder das Primär- noch das Sekundärrecht sonstige passende Instrumente vorsehen, welche es der Union erlauben, den teilweise immer stärker ausufernden Werteverletzungen in den Mitgliedstaaten Herr zu werden, versucht die Union in jüngster Zeit neue Wege zu beschreiten, um der Wertekrise Einhalt zu gebieten.

Teil dieser neuen Herangehensweise der Kommission ist schließlich auch der Versuch, Mitgliedstaaten mithilfe der Zuteilung von Fördermitteln zu einem stärkeren Bekenntnis zu den in Art 2 EUV festgeschriebenen Werten zu bewegen.<sup>8</sup> Sinnbildlich dafür ist der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung „über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“,<sup>9</sup> welcher gemeinsam mit dem Vorschlag zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen am 2. Mai 2018 vorgestellt wurde.<sup>10</sup>

## II. Systematik des Verordnungsvorschlages

Hinter dem Verordnungsvorschlag der Kommission steht im Wesentlichen die Überlegung, generelle Mängel in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Rechtsstaatlichkeitsprinzip, welche sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dimension unmittelbar auf den Haushalt der Union auswirken, mit dem Entzug von Haushaltsmitteln zu

<sup>1</sup> Europäische Kommission, 02.05.2018, COM(2018) 322 final, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

<sup>2</sup> Siehe dazu bspw., Kurier, „Startschuss für den Milliardenpoker: Brüssel will höheres EU-Budget“, 02.05.2018, (<https://kurier.at/politik/ausland/mehrjaehriger-finanzrahmen-der-eu-startschuss-fuer-den-milliardenpoker/400029538>, aufgerufen am 07.04.2019).

<sup>3</sup> Stellvertretend dafür die Rede des Präsidenten Emmanuel Macron zur „Initiative für Europa“ am 27.09.2017 an der Universität Paris-Sorbonne. *Macron, Discours pour une Europe, souveraine, unie, démocratique*, Paris am 26.9.2017, (<https://de.ambafrance.org/Staatsprasident-Macron-Initiative-fur-Europa>, aufgerufen am 07.07.2019).

<sup>4</sup> Dazu der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit einem klaren Bekenntnis zu Präsident Macron - „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin am 07.02.2018, (<https://www.cdu.de/koalitionsvertrag-2018>, aufgerufen am 07.07.2019).

<sup>5</sup> Dazu etwa die Rede des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orban vor dem Europäischen Parlament anlässlich der Einleitung des Verfahrens nach Art 7 EUV gegen Ungarn. Der Standard, „Orbán wettet gegen EU-Parlament“, 11.09.2018, (<https://www.derstandard.at/story/2000087143876/orban-wettet-gegen-eu-parlament>; die Rede im Originaltext ist abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011_DE.html); beide Seiten aufgerufen am 07.07.2019).

<sup>6</sup> Europäische Kommission, 20.12.2017, COM(2017) 835 final, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen.

<sup>7</sup> Europäisches Parlament, 12.09.2018, P8\_TA-PROV(2018)0340, Entschließung des Europäischen Parlaments zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht.

<sup>8</sup> Europäische Kommission, 02.05.2018, COM (2018) 321 final, Communication „A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027“, 4.

<sup>9</sup> Europäische Kommission, 02.05.2018, COM (2018) 324 final, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten.

<sup>10</sup> Das Europäische Parlament beschloss in einer Abstimmung im Plenum am 17.01.2019 insgesamt 68 Änderungen zum Text des ursprünglichen Verordnungsvorschlages. In dieser Fassung wurde der Verordnungsvorschlag am 04.04.2019 durch das Europäische Parlament als gemeinsamer Standpunkt angenommen und dadurch die Phase der Ersten Lesung im Parlament erfolgreich abgeschlossen. Den nächsten Schritt im Gesetzgebungsverfahren wird gemäß Art 294 Abs 4 AEUV die Abstimmung im Rat bilden. Dazu ausführlich, Rat der Europäischen Union, 09.04.2019, Interinstitutionelles Dossier 2018/0136(COD) 8039/19, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten – Ergebnis der ersten Lesung des Europäischen Parlaments.

sanktionieren.<sup>11</sup> Im Folgenden wird die Systematik des Verordnungsvorschlages anhand der einzelnen Artikel in kurzen Worten<sup>12</sup> dargestellt:

- In **Artikel 1** der geplanten Verordnung werden der Ordnungsgegenstand und die Notwendigkeit eines Schutzes des EU-Haushalts gegen jene generellen Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip dargelegt, welche die wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.
- **Artikel 2** trägt den Titel „Begriffsbestimmungen“ und definiert die Begriffe „Rechtsstaatsprinzip“, „genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“ sowie „staatliche Einrichtung“.
- **Artikel 2a** enthält eine demonstrative Aufzählung von „generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“.
- In **Artikel 3** werden - wiederum demonstrativ - Aspekte der EU-Haushaltsverwaltung genannt, bei deren Beeinträchtigung ein „genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“ iSd Verordnungsentwurfes festgestellt werden kann.
- **Artikel 3a** sieht die Einrichtung eines Gremiums bestehend aus unabhängigen Sachverständigen für Verfassungsrecht und Finanz- und Haushaltsangelegenheiten vor. Dieses Gremium soll die Kommission bei ihrer Entscheidungsfindung im Rahmen der Verordnung beratend unterstützen und jährlich die Situation in allen Mitgliedstaaten auf Grundlage von quantitativen und qualitativen Kriterien bewerten.
- **Artikel 4** listet die Maßnahmen auf, die als Sanktion für generelle Mängel iSd Art 2a bzw 3 in Frage kommen. Ferner stellt Art 4 klar, dass sich die Maßnahmen ausschließlich an die Mitgliedstaaten als Empfänger von Unionsmitteln richten und normiert dazu bestimmte Garantien für private Endempfänger.
- In **Artikel 5** wird das Verfahren festgelegt, gemäß dem die Kommission - nach Feststellung eines Mangels iSd Art 2a bzw Art 3 dem Rat - Maßnahmen vorschlägt, die der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschließt.
- **Artikel 6** beschreibt wiederum das Verfahren zur Aufhebung von Maßnahmen nach Art 4 für jene Fälle, in denen der Mangel, denen sie gegolten hatten, behoben wurde. Zudem werden darin die haushaltsrechtlichen Folgen einer solchen Aufhebung festgelegt.
- **Artikel 7a** verpflichtet die Kommission zur Berichterstattung an den Rat und an das Europäische Parlament betreffend die Anwendung der Verordnung. **Artikel 8** regelt das Inkrafttreten der Verordnung und **Artikel 8a** sieht die Aufnahme der Verordnung in die Haushaltsordnung der Union vor.

### III. Problemstellung

Dieses neue Instrument der Europäischen Union scheint auf eben jene osteuropäischen Staaten zugeschnitten worden zu sein, welche die meisten Fördermittel aus dem Unionshaushalt beziehen<sup>13</sup> und gleichzeitig die größten Defizite hinsichtlich des Rechtsstaatlichkeitsprinzips aufweisen.<sup>14</sup> Auf den ersten Blick erscheint dieser Zugang aufgrund der politischen Sprengkraft, welche der Entzug von Förderungsmitteln entfalten kann, durchaus geeignet, die rechtsstaatliche Situation in diesen Mitgliedsstaaten zu verbessern.

Gerade im Hinblick auf eine nachhaltige Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit scheint es bei näherer Betrachtung jedoch widersprüchlich, gerade dort, wo es an Rechtsstaatlichkeit mangelt und dies von den Verantwortlichen<sup>15</sup> oftmals auf die fehlenden finanziellen Möglichkeiten zurückgeführt wird, weitere finanzielle Mittel zu entziehen. Darüber hinaus beschreitet die Union mit dem Versuch, durch einen eigenen rechtlichen Mechanismus die Sicherstellung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips durch die Androhung finanzieller Sanktionen „von außen“ zu gewährleisten, regulatorisch völlig neues Neuland.

<sup>11</sup> Europäische Kommission, 02.05.2018, COM (2018) 321 final, Communication „A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, The Multiannual Financial Framework for 2021-2027“, 4.

<sup>12</sup> Siehe dazu den Punkt „Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags“ im ursprünglichen Verordnungsvorschlag vom 02.05.2018 – hier ergänzt um die Änderungen des Europäischen Parlaments vom 17.01.2019.

<sup>13</sup> Siehe Neue Zürcher Zeitung, 29.05.2018, „Warum der Süden mehr und der Osten weniger EU-Kohäsionsgelder erhalten soll“, (<https://www.nzz.ch/wirtschaft/warum-der-sueden-mehr-und-der-osten-weniger-eu-kohaesionsgelder-erhalten-soll-ld.1389938>, aufgerufen am 07.04.2019).

<sup>14</sup> Vgl etwa auch die Stellungnahme des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments vom 26.04.2018 zur Lage in Ungarn, (2017/2131(INL)), Erwägungsgründe A bis F.

<sup>15</sup> Siehe Der Standard, 23.02.2019, „Polens Regierungspartei verspricht Steuer- und Pensionsgeschenke“ ([derstandard.at/2000098497239/Polens-Regierungspartei-verspricht-Steuer-und-Pensionsgeschenke](https://www.derstandard.at/2000098497239/Polens-Regierungspartei-verspricht-Steuer-und-Pensionsgeschenke), aufgerufen am 07.04.2019).

## 1. Hypothesen

Dieses Dissertationsvorhaben gründet auf zwei grundlegenden Annahmen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Werten des Art 2 EUV um programmatische Formulierungen - vergleichbar mit „Staatszielbestimmungen“ – handelt, denen durch eine Vielzahl von Normen zum Durchbruch verholfen werden kann, die jedoch für sich nicht justiziabel sind. Zum anderen wird von der Annahme ausgegangen, wonach die Verwaltung der Haushaltsmittel der Europäischen Union und die Überwachung der Einhaltung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips (bzw der Werte der Europäischen Union) nach Art 2 EUV zwei voneinander unabhängige Bereiche darstellen, die über keinen unmittelbaren Überschneidungsbereich verfügen.

## 2. Forschungsfragen

Zur Analyse des Verordnungsvorschlages der Kommission im Lichte dieser Annahmen ergeben sich daher unweigerlich folgende Forschungsfragen, denen diese Dissertation auf den Grund gehen soll:

- I. *Ist der Entzug von Fördermitteln ein zulässiges und geeignetes Mittel, um die Einhaltung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips nach Art 2 EUV sicherzustellen?*
- II. *Inwiefern kann das Rechtsstaatlichkeitsprinzip nach Art 2 EUV objektiviert werden, um es einer transparenten Entscheidungsfindung im Rahmen des Verordnungsvorschlages zugrunde legen zu können?*

## 3. Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist es, die eingangs aufgestellten Hypothesen zu bestätigen oder zu widerlegen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei das Anliegen, eine wissenschaftlich fundierte Basis für ein rechtlich völlig neues Betätigungsfeld der Europäischen Union zu schaffen. Hierfür gilt es, zwei Rechtsgebiete zusammenzuführen - die Werte der Europäischen Union und die Verwaltung der Haushaltsmittel - welche bislang auf Unionsebene vollkommen getrennt voneinander existierten und umgesetzt wurden.

Gelingen soll dies durch eine schrittweise Analyse der einzelnen Artikel des Verordnungsvorschlages, bei der die neu geschaffenen Begrifflichkeiten erörtert und mögliche Anwendungsbereiche für die Verordnung dargestellt werden sollen. Anhand dieser Begrifflichkeiten sollen objektivierbare Rechtsstaatlichkeitskriterien erarbeitet werden, die eine transparente Entscheidungsfindung im Rahmen der Verordnung ermöglichen. Teil der Untersuchung wird überdies die Identifikation jener juristischer Unstimmigkeiten<sup>16</sup> sein, die sich aus dem dringenden Bedarf einer raschen Umsetzung des neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ergeben. In diesem Zusammenhang sollen gleichzeitig auch unionsrechtskonforme Alternativlösungen präsentiert werden. Generell sollen im Rahmen der Analyse die möglichen Stärken und Schwächen des Verordnungsvorschlages in der Praxisanwendung erörtert werden. Insbesondere sollen im Laufe der Untersuchung der einzelnen Artikel diverse Unterfragen aufgeworfen und erforscht werden. Dies soll zum einen die Vielschichtigkeit der Thematik verdeutlichen und zum anderen durch die Auflösung mehrerer kleiner Teilprobleme zur Lösung der Hauptfragen beitragen.

## IV. Forschungsstand

Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union, nennt neben der Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit und der Wahrung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit als einen der Werte, auf die sich die Europäische Union gründet. Auf den ersten Blick erscheint es, als ob diese grundlegende, aber bedeutungsvolle Bestimmung seit jeher Teil des Unionsrechtsbestandes sein muss. Ein Blick in die Geschichte der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen zeigt jedoch, dass die Rechtsstaatlichkeit erst seit dem Vertrag von Amsterdam ausdrücklich im Primärrecht genannt wird.<sup>17</sup> Angesichts der 67-jährigen Geschichte des Unionsrechts, erscheinen die 22 Jahre, in denen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip nunmehr explizit Teil des Unionsrechts ist, als eine relativ kurze Zeit. Mit dem

---

<sup>16</sup> Dazu besonders kritisch der Europäische Rechnungshof in seiner Stellungnahme zum ursprünglichen Verordnungsvorschlag. Europäischer Rechnungshof, 17.08.2018, Stellungnahme Nr. 1/2018 (gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV) zu dem Vorschlag vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (2018/C 291/01).

<sup>17</sup> Der Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union (97/C340/01) fügte in Artikel F Abs 1 folgenden Leitsatz in das Primärrecht ein: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

Vertrag von Lissabon wurde die Rechtsstaatlichkeit in weiterer Folge in Art 2 EUV als Grundwert der Europäischen Union festgeschrieben<sup>18</sup> und durch Art 7 EUV abgesichert.<sup>19</sup> Dieses System erfüllte seinen Zweck und reichte im „Unionsalltag“ zunächst auch aus. Allzu lange wurde die Einhaltung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips in den Mitgliedstaaten dabei mit einer gewissen Selbstverständlichkeit vorausgesetzt. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Einhaltung von rechtsstaatlichen Standards erfolgte höchstens noch beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten im Rahmen der *Kopenhagen-Kriterien*.<sup>20</sup>

### 1. Der Europarat als treibende Kraft

Dementsprechend überrascht es wenig, dass die Durchdringung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf internationaler Ebene lange Zeit anderen Akteuren oblag. Vor allem der Europarat und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bzw. die Europäische Kommission für Menschenrechte als Vorgänger des Gerichtshofes leisteten in diesem Bereich bedeutsame Vorarbeit.<sup>21</sup> Im Rahmen des Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention wurden aufgrund von Staaten<sup>22</sup>- und Individualbeschwerden,<sup>23</sup> bereits lange bevor eine Aufnahme des Rechtsstaatlichkeitsprinzips in das Unionsrecht auch nur angedacht wurde,<sup>24</sup> universelle Rechtsstaatlichkeitskriterien geschaffen und weiterentwickelt. Besonders hervorzuheben ist die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht als Institution des Europarates, die ihren Sitz in Venedig hat und deshalb weithin als Venedig-Kommission bekannt ist.<sup>25</sup> Die Studien, Gutachten und Länderberichte der Venedig-Kommission bilden seit ihrer Gründung im Jahr 1990 auf wissenschaftlicher Ebene die Speerspitze der Forschung zum Rechtsstaatlichkeitsprinzip auf dem europäischen Kontinent und sind überdies unerlässlich für die Dokumentation des rechtsstaatlichen Ist-Zustandes in den Mitgliedsstaaten des Abkommens.<sup>26</sup>

### 2. Das Rechtsstaatlichkeitsprinzip im Fokus der Europäischen Union

Die Aufnahme des Rechtsstaatlichkeitsprinzips in das Primärrecht mit dem Vertrag von Lissabon - viel mehr aber noch die politischen Entwicklungen in den letzten Jahren - brachte das bestehende Gefüge ins Wanken und rückten das Rechtsstaatlichkeitsprinzip zunehmend in den Fokus der Europäischen Union. Insbesondere die verfassungsrechtlichen Reformbestrebungen in Ungarn und Polen erwiesen sich als Zerreißprobe für die Europäische Union und verdeutlichten plötzlich wie wichtig es ist, den Art 2 EUV mit Leben zu füllen. Schnell wurde dabei klar, dass das bestehende System mit der allgemeinen Proklamation der Werte der Europäischen Union in Art 2 EUV und einer Sanktionsnorm mit strengen Zustimmungsquoren in Art 7 EUV in der ursprünglichen Form völlig ungeeignet ist, um auf Verletzungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips in den Mitgliedsstaaten zu reagieren.

Mit der Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ aus dem Jahr 2014 wagte die Europäische Kommission erstmals einen Vorstoß im Hinblick auf die Sanktionierung von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen in den Mitgliedstaaten.<sup>27</sup> Durch die Mitteilung wurde die interne Handhabung von Rechtsstaatlichkeitsverletzung bei der Kommission *de lege lata* verändert, indem dem Verfahren nach Art 7 EUV ein Konsultationsmechanismus vorgelagert wurde.<sup>28</sup> Dieser neue Mechanismus kam bereits kurz darauf

---

<sup>18</sup> Zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit als Grundwert der Europäischen Union, siehe *Eilmansberger/Jaeger* in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 2 AEUV, Rz 10 ff.

<sup>19</sup> Die Entwicklung des Verfahrens nach Art 7 EUV war stark beeinflusst durch die Erfahrungen der EU im Zusammenhang mit der Regierungsbeteiligung Jörg Haider und der FPÖ im Jahr 2000. Dazu ausführlich, *Sadurski*, 'Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider', University of Sydney Law School Legal Studies Research Paper, (2010.)

<sup>20</sup> Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22.06.1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Kapitel 7 lit a iii).

<sup>21</sup> Dies unterstrich auch die Europäische Kommission in der Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, COM(2014) 158 final, vom 11.03.2014.

<sup>22</sup> Art 33 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

<sup>23</sup> Art 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

<sup>24</sup> Die Idee entstammt einer dem Vertrag von Nizza beigefügten „Erklärung zur Zukunft der Union“. Siehe dazu *Eilmansberger/Jaeger* in Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV Art 2 AEUV, Rz 10 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Matscher*, Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), in Hummer, Österreich im Europarat 1956-2006 : Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft ,191 ff.; sowie das Gründungsdokument, Committee of Ministers, Resolution on a Partial Agreement establishing the European Commission for Democracy through Law, Res (90) 6, 10.05.1990.

<sup>26</sup> Näheres zu den Aufgaben und der Tätigkeit der Venedig-Kommission auf der Homepage

[https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=DE](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=DE) (aufgerufen am 07.07.2019) und im aktuellen Statut der Venedig-Kommission, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, 27.02.2002, Resolution res (2002) 3, Adopting the revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

<sup>27</sup> Europäische Kommission, 11.03.2014, Mitteilung COM(2014) 158 final „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“.

<sup>28</sup> Europäische Kommission, 11.03.2014, Mitteilung COM(2014) 158 final „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, Kapitel 4. Funktionsweise des neuen EU-Rahmens, 7f.



bei den (Vor-) Verfahren nach Art 7 EUV betreffend Ungarn und Polen zur Anwendung.<sup>29</sup> Auch das erneuerte System erwies sich in der Praxis jedoch weitestgehend als wirkungslos.

Die zunehmenden politischen Spannungen im Jahr der „Flüchtlingskrise“ 2015 und die darauffolgenden fortschreitenden Reformbestrebungen zu Ungunsten des Rechtsstaatlichkeitsprinzips in einigen „Problemstaaten“ verdeutlichten nämlich in drastischer Weise, wie wenig das System des Art 7 EUV solchen Tendenzen entgegenzuhalten vermag. Mit der „Höchststrafe“ des Entzuges der Stimmrechte im Rat sieht Art 7 EUV zwar eine einschneidende Sanktion vor, aufgrund der praktisch unüberwindbaren Hürde des Einstimmigkeitserfordernisses für den entsprechenden Beschluss im Rat, besteht für die Mitgliedstaaten kein Grund zur Sorge, dass eine solche Sanktion jemals schlagend werden könnte. Daran vermochte auch die Einführung einer weiteren Hürde in der Gestalt eines Konsultationsmechanismus im Rahmen des Art 7-Verfahrens nichts zu ändern.

### 3. Die Durchdringung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf unionsrechtlicher Ebene

Wissenschaftlich - und vor allem für das gegenständliche Dissertationsvorhaben - von Bedeutung, wurde durch den neuen Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips vor allem aber auch ein Katalog von unionsrechtlichen Rechtsstaatlichkeitskriterien abgesteckt<sup>30</sup> und dabei neben Verweisen auf die Rechtsprechung des EuGH nicht zuletzt auf die Vorarbeiten der Venedig-Kommission rekurriert.<sup>31</sup> Die Mitteilung zeichnet dabei ein „klassisches Bild“ des Rechtsstaatlichkeitsprinzips im Kontext der Werte der Union gemäß Art 2 EUV.<sup>32</sup> Die Durchdringung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auf Ebene der Europäischen Union wurde überdies durch die Resolution des Europäischen Parlaments zur Schaffung eines „EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte“ im Jahr 2016 weiter vertieft.<sup>33</sup> Diese Resolution erhielt einen umfassenden Katalog an Forderungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Union.<sup>34</sup> Daneben wurden im Zuge der (Vor-)Verfahren nach Art 7 EUV zu Polen und Ungarn auf Ebene der Europäischen Union<sup>35</sup> aber auch zeitgleich auf Ebene des Europarates zahlreiche Berichte zu den verschiedenen Rechtsstaatlichkeitsverletzungen in Ungarn<sup>36</sup> und Polen<sup>37</sup> veröffentlicht. Neben der Dokumentation von diversen Rechtsstaatlichkeitsverletzungen in den beiden Mitgliedsstaaten, zeichnen die Berichte auch ein aktuelles Bild vom Rechtsstaatsverständnis in Europa. Insbesondere für die Feststellung eines generellen Mangels im Hinblick auf das Rechtsstaatlichkeitsprinzip erwiesen sich diese Berichte daher als wichtige Vorarbeiten. Dennoch vermochte die alleinige Dokumentation und offizielle Feststellung von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen nicht, die fortschreitenden Entwicklungen in Ungarn und Polen zu stoppen.

### 4. Vorstöße durch den Europäischen Gerichtshof

Auch der EuGH setzte sich in den letzten Jahren - über Umwege - verstärkt mit potenziellen Verletzungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips auseinander. Dabei stand vor allem der Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit im Fokus des Gerichtshofes. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl hielt der EuGH etwa in der Rs *PPU*, *LM* fest, dass bei Bestehen einer echten Gefahr einer Verletzung des Grundrechts auf ein unabhängiges

---

<sup>29</sup> Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 20.12.2017, „Rechtsstaat in Polen bedroht: EU-Kommission löst Artikel 7-Verfahren aus“ sowie die Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 12.09.2018, „Rechtsstaatlichkeit in Ungarn: Parlament fordert Rat zum Handeln auf“.

<sup>30</sup> Europäische Kommission, 11.03.2014, COM(2014) 158 final, Anhänge zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, Anhang I, „Das Rechtsstaatsprinzip als tragendes Prinzip der Union“.

<sup>31</sup> Anhang I („Das Rechtsstaatsprinzip als tragendes Prinzip der Union“) der Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ widmet diesem Thema ein eigenes Kapitel unter dem Titel „Das Rechtsstaatsprinzip und der Europarat“.

<sup>32</sup> Siehe Kapitel 2 – „Warum das Rechtsstaatsprinzip für die EU von grundlegender Bedeutung ist“ - der Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“.

<sup>33</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (2015/2254(INL)), P8\_TA(2016)0409.

<sup>34</sup> Etwa zur Schaffung eines „EU-Paktes für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte“ in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung (Punkt 1), dessen Hauptzweck zwar in der Prävention und Berichtigung von Verletzungen der Werte der Union bestehen würde, dieser jedoch auch mögliche Sanktionen mit abschreckender Wirkung enthalten sollte (Punkt 4).

<sup>35</sup> Zu Ungarn bspw. Europäisches Parlament, 04.07.2018, Bericht über einen Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn besteht (2017/2131(INL)). Zu Polen bspw. Europäisches Parlament, 13.04.2016, Entschließung zur Lage in Polen (2015/3031(RSP)).

<sup>36</sup> Bspw. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“), 19.03.2019, Opinion no. 943 / 2018 on the Law on Administrative Courts and on the Law on the Entry into Force of the Law on Administrative Courts and certain Transitional Rules, mit umfassenden Verweisen auf frühere Berichte.

<sup>37</sup> Bspw. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“), 11.12.2017, Opinion No. 904 / 2017 on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, mit umfassenden Verweisen auf frühere Berichte.

Gericht, die vollstreckende Justizbehörde ausnahmsweise von der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls absehen kann.<sup>38</sup> In der Rs *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* befasste sich der EuGH ausführlich mit dem Begriff der Unabhängigkeit der Gerichte.<sup>39</sup> Dabei leitete der Gerichtshof aus der Bestimmung des Art. 19 Abs 1 Unterabs. 2 EUV, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist, die Pflicht der Mitgliedsstaaten ab, die richterliche Unabhängigkeit nicht nur auf der Ebene der Union, sondern auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten für die nationalen Gerichte zu gewährleisten.<sup>40</sup> Aufbauend auf dieser, aus Art 19 Abs 1 Unterabs. 2 EUV abgeleiteten Pflicht zur Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte, qualifizierte der EuGH jüngst in der Rs *Kommission / Polen* die kontroverse Herabsetzung des Pensionsalters für die Richter am Obersten Gerichtshof Polens als unionsrechtswidrig.<sup>41</sup>

Die offensive Herangehensweise des Gerichtshofes zeigte dabei durchaus Erfolge. So nahm Polen etwa die Herabsetzung des Pensionsantrittsalters bereits im Laufe des Verfahrens zurück.<sup>42</sup> Dennoch gibt es auch im Rechtsschutzsystem der Gerichte der Europäischen Union bisweilen kein Mittel um eine Verletzung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips unmittelbar zu sanktionieren.

## 5. Erste Vorschläge auf Ebene der Politik

Die plötzliche Erforderlichkeit der Einleitung von Verfahren nach Art 7 EUV verdeutlichte die Ineffektivität des bestehenden Systems und zeigte umso mehr die Notwendigkeit eines flexiblen Sanktionsmechanismus mit tatsächlicher Abschreckungswirkung auf. Angesichts der Tatsache, dass gerade die betroffenen Mitgliedstaaten Polen und Ungarn zu jenen Mitgliedstaaten zählen, welche die meisten Fördermittel der EU in Anspruch nehmen, wurde daher bereits früh die Idee geboren, die umfangreichen EU-Fördermittel für jene Staaten zurückzuhalten, welche das Rechtsstaatlichkeitsprinzip nach Art 2 EUV notorisch verletzen. Erstmals offiziell geäußert wurde diese Forderung bereits im Jahr 2013 in einem gemeinsamen Brief der Außenminister Finnlands, Dänemarks, Deutschlands und der Niederlande an den damaligen Kommissionspräsidenten Barroso.<sup>43</sup> Im Juni 2017 wurde die Forderung überdies in eine gemeinsame Erklärung der Länder und der Regierung Deutschlands zur EU-Kohäsionspolitik nach 2020 aufgenommen.<sup>44</sup> Zur selben Zeit äußerten sich auch führende Mitglieder der Europäischen Kommission zu den Forderungen einer Bindung der EU-Haushaltsmittel an die Einhaltung der Werte der Union. Während der Vorschlag von Kommissionspräsident Juncker<sup>45</sup> zunächst mit drastischen Worten als „Gift für die Union“ kritisiert wurde, signalisierten der Kommissar für Haushalt und Personal, Günther Öttinger<sup>46</sup> und die Kommissarin für Justiz, Verbraucher und Gleichstellungsfragen, Věra Jourová<sup>47</sup>, die Idee zu begrüßen.

## 6. Wissenschaftliche Vorarbeiten

Auch auf wissenschaftlicher Ebene wurde, ausgelöst durch die rechtsstaatliche Situation in Ungarn und Polen, europaweit verstärkt Forschung zum Rechtsstaatlichkeitsprinzip des Art 2 EUV und dessen wirksamer praktischer Umsetzung betrieben. Dazu wurden in der Lehre verschiedene Lösungsansätze entwickelt, die sich teilweise im bestehenden System der Verträge bewegten und teilweise eine Änderung der Verträge erforderten. Einer der prominentesten frühen Vorstöße in Richtung einer Sanktionierung von

<sup>38</sup> EuGH, 25.07.2018, C-216/18, *PPU – Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2018:586.

<sup>39</sup> EuGH, 27.02.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

<sup>40</sup> Die Unabhängigkeit setze unter anderem voraus, dass die betreffende Einrichtung ihre richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, und dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten. EuGH, 27.02.2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, Rz 42.

<sup>41</sup> EuGH, 24.06.2019, C-619/18, *Kommission / Polen (Indépendance de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:531.

<sup>42</sup> EuGH, 24.06.2019, C-619/18, *Kommission / Polen (Indépendance de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:531, Rz 27, mit Verweis auf das polnische „Gesetz zur Änderung des neuen Gesetzes über das Oberste Gericht“ mit dem per 01.01.2019 sämtliche nationalen Vorschriften, die die Kommission beanstandete, aufgehoben wurden.

<sup>43</sup> Gemeinsamer Brief der Außenminister Finnlands, Dänemarks, Deutschlands und der Niederlande an den damaligen Kommissionspräsidenten Barroso vom 06.03.2013. (abrufbar unter [https://ecer.minbuza.nl/ecer/bijlagen/eu\\_essentieel/rechtsstatelijkheid/rechtsstatelijkheid.html](https://ecer.minbuza.nl/ecer/bijlagen/eu_essentieel/rechtsstatelijkheid/rechtsstatelijkheid.html), aufgerufen am 11.07.2019).

<sup>44</sup> Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020, Berlin, 20.06.2017.

<sup>45</sup> Siehe Politico, „Juncker: German plan to link funds and rules would be ‘poison’“, 01.06.2017, (<https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/>, aufgerufen am 11.07.2019).

<sup>46</sup> Siehe EU Observer, „Commission hints at political conditions for EU funds“, 30.05.2017, (<https://euobserver.com/institutional/138063>, aufgerufen am 11.07.2019).

<sup>47</sup> Siehe Spiegel Online, „Verstöße gegen Grundwerte - Brüsseler Kommissarin droht Osteuropäern mit Geldentzug“, 07.03.2017, (<https://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissarin-vera-jourova-droht-polen-mit-geldentzug-a-1137262.html>, aufgerufen am 11.07.2019).



Rechtsstaatlichkeitsverletzungen mit dem Entzug von Fördermitteln stammt von *Jan-Werner Müller*.<sup>48</sup> Dieser schlug bereits im Jahr 2014 die Schaffung einer „*Kopenhagen-Kommission*“ vor, welche über die laufende Einhaltung der *acquis*-Kriterien, die nicht zuletzt auch die Achtung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips vorsehen, wachen soll. Als möglichen Sanktionsmechanismus dieser Kommission nannte auch er den Entzug von EU-Fördermitteln. Ebenfalls zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Vorarbeiten des *Centre for European Reform* in Kooperation mit *Transparency International EU*.<sup>49</sup> Gemeinsam veröffentlichten die beiden NGOs im November 2017 ein Arbeitspapier, das in ausführlicher Weise die bisherigen Vorschläge aus Wissenschaft und Politik sammelte und diese auf ihre Umsetzbarkeit untersuchte.

## 7. Der neue Rechtsstaatlichkeitsmechanismus als Teil des Haushaltsrechtes

Am Ende wurde durch die Kommission eine Lösung gewählt, welche die Überwachung der EU-Haushaltsmittel im Falle von generellen Mängeln des Rechtsstaatlichkeitsprinzips unmittelbar im Bereich des EU-Haushaltsrechtes ansiedelt. Der Mechanismus ist dabei an die Systematik der Konditionalitätsmechanismen angelehnt, die bereits im Zuge der Finanzkrise durch die Europäische Union entwickelt wurden.<sup>50</sup> Dementsprechend wurde als Grundlage für den Verordnungsvorschlag auch Art 322 Abs 1 lit a AEUV<sup>51</sup> gewählt. Dabei steckt hinter der Einbettung des Verordnungsvorschlages in das Haushaltsrecht und der Auswahl des Art 322 AEUV als Rechtsgrundlage zweifelsfrei politisches Kalkül. Die Norm des Art 322 AEUV eröffnet nämlich unter Anhörung des Europäischen Rechnungshofes den Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art 294 ff AEUV und ermöglicht so die Schaffung eines Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ohne die Zustimmung Ungarns oder Polens.<sup>52</sup> Auf rechtlicher Ebene erscheint die Auswahl des Art 322 AEUV auf den ersten Blick jedoch als unkonventionell, galt dieser bislang weithin als Grundlage für die Haushaltsordnung der Europäischen Union.<sup>53</sup> Auf diese Norm auch Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung eines Grundwertes der Europäischen Union nach Art 2 EUV zu stützen, bildet hingegen einen völlig neuen Ansatz.

## 8. Die Zusammenführung zweier Rechtsbereiche

Entscheidend ist hierbei der Konnex zwischen Rechtsstaatlichkeit und Haushaltspolitik, der durch die Kommission in der Präambel des Verordnungsvorschlages zum ersten Mal in dieser Deutlichkeit hergestellt wurde.<sup>54</sup> Der Verordnungsvorschlag sieht nämlich ein System vor, in dem Verletzungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips nur dann mit dem Entzug von Fördermitteln sanktioniert werden, wenn die Verletzungen zu einer Gefährdung des EU-Haushalts führen. Für die Feststellung einer Verletzung, welche den Kriterien der geplanten Verordnung erfüllt, sind die meisten der dargestellten Vorarbeiten somit nur bedingt von Nutzen. Die dargestellten Vorarbeiten in der Wissenschaft und den offiziellen Dokumenten der Union beschäftigen sich intensiv und in den verschiedensten Formen mit der Definition einer Verletzung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips nach Art 2 EUV. Bis zur Vorstellung des Verordnungsentwurfes wurde allerdings von keiner Seite jemals auf die haushaltsrechtliche Dimension von Rechtsstaatlichkeitsverletzungen Bezug genommen.<sup>55</sup> Der haushaltsrechtliche Aspekt stellt nunmehr aber einen integralen Bestandteil des Verordnungsvorschlages dar. Gerade diesen Überschneidungsbereich, den die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag erschloss, gilt es im Rahmen dieses Dissertationsvorhabens nun zu erforschen.

---

<sup>48</sup> Müller, Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?, in *European Law Journal* 21, no. 2 (March 2015), 20.

<sup>49</sup> Bond/Dolan/Selih, Can EU funds promote the rule of law in Europe?, *Centre for European Reform* (2017).

<sup>50</sup> So etwa das „Defizitverfahren“ als Teil des EU „Six-Packs“ aus 2011. Siehe dazu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 12.12.2011, MEMO/11/898, „EU-„Six-Pack“ zur wirtschaftspolitischen Steuerung tritt in Kraft“.

<sup>51</sup> Gemäß Art 322 AEUV Abs 1 lit a erlassen „(d)as Europäische Parlament und der Rat (...) gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofes die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden.“

<sup>52</sup> Da Art 5 Abs 6b der geplanten Verordnung die Beschlussfassung mittels umgekehrter qualifizierter Mehrheit vorsieht, kann die Zustimmung Ungarns oder Polens auch im Rahmen der Verordnung umgegangen werden. Der Sanktionsvorschlag der Kommission gilt demnach als angenommen, sofern das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen oder der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ihn zu ändern oder abzulehnen.

<sup>53</sup> Siehe dazu *Niedobitek*, Art 322 AEUV in Streinz, *EUV/AEUV*<sup>3</sup> (2018), Rz 6 ff oder *Lödl*, Art 322 AEUV in Mayer/Stöger (Hrsg.), *EUV/AEUV* (2013).

<sup>54</sup> Siehe Erwägungsgrund 11 des Verordnungsvorschlages: „(...) Nur eine unabhängige Justiz, die in allen Mitgliedstaaten für Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit eintritt, kann letztlich gewährleisten, dass die Gelder aus dem Haushalt der Union ausreichend geschützt sind.“

<sup>55</sup> Ein bereits bekannter Bereich, in dem Rechtsstaatlichkeitsverletzungen und Schädigungen der Haushalte aufeinandertreffen, ist jener der Korruptionsbekämpfung. Im Gegensatz zum System der geplanten Verordnung setzt der Begriff der Korruption jedoch keinen generellen Mangel voraus und verlangt stattdessen eine gewisse Bereicherungsabsicht. Aufgrund der thematischen Überschneidungen können aber etwa die Arbeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) durchaus auch als Quellen zur Untersuchung herangezogen werden.

## 9. Ausgewählte Rechtsprobleme

Für die Praxis eröffnet die Systematik des Verordnungsvorschlages überdies weitere Problemstellungen. So bestehen, wie bereits dargestellt, auf theoretischer Ebene zahlreiche Vorarbeiten zu den diversen Aspekten des Rechtsstaatlichkeitsprinzips. Welche dieser Vorarbeiten in der Praxis als Grundlage einer transparenten Entscheidungsfindung im Rahmen des Verordnungsvorschlages objektiviert werden können, ist bislang unklar und lässt auch der Verordnungsvorschlag offen. Die Verordnung nennt zwar eine Vielzahl von Quellen,<sup>56</sup> welche dieser Quellen die Kommission in der Praxis heranziehen wird, bleibt bis zur tatsächlichen Anwendung der Verordnung jedoch fraglich.

Auch die Schaffung eines „Gremiums unabhängiger Sachverständiger“ in Artikel 3a wirft neue Fragen auf. Aus wissenschaftlicher Sicht werden hier besonders die zu erwartenden Berichte bzw. Stellungnahmen und deren Zustandekommen von Interesse sein. Aus politischer Sicht stellen wiederum die Besetzung des Gremiums sowie die tatsächliche Einflussnahme des Gremiums auf die Entscheidungsfindung der Kommission, grundlegende Herausforderungen dar.

Neue Wege beschreitet die Kommission mit der Ankündigung, dass die Endempfänger in keinem Fall die finanziellen Folgen der im Rahmen der geplanten Verordnung beschlossenen Sanktionen zu tragen haben werden. Niederschlag findet diese Maßgabe der Kommission nunmehr in Art 4 Abs 2 des Verordnungsvorschlages.<sup>57</sup> Bemerkenswerterweise scheint die Kommission mit dieser Bestimmung einen individuellen Anspruch auf Förderung und überdies ein System der „targeted sanctions“ im Auge zu haben. Wie sich dieses System in der Praxis gestalten wird und auf welche Fördergelder die Sanktionen tatsächlich Anwendung finden, gilt es ebenfalls zu beobachten.

## 10. Conclusio

Die Vielzahl an neuen Rechtsproblemen, die der Verordnungsvorschlag der Kommission aufwirft, verdeutlicht, dass hier nicht bloß eine Forschungslücke vorliegt, sondern ein völlig neues Betätigungsfeld der Union eröffnet wurde. Dementsprechend soll diese Dissertation zur Schaffung einer wissenschaftlichen Basis für dieses neue Betätigungsfeld der Union beitragen.

## V. Gang der Untersuchung

Da der zu untersuchende Verordnungsvorschlag aktuell noch das ordentliche Rechtsetzungsverfahren durchläuft, gilt es zunächst vorrangig diesen genau zu beobachten. Der noch laufende Rechtsetzungsprozess erlaubt es, die Materialien und sonstigen offiziellen Dokumente, welche mit dem Verordnungsvorschlag in Zusammenhang stehen „in Echtzeit“ in die Untersuchung einfließen zu lassen. Aufgrund des zum aktuellen Zeitpunkt bereits fortgeschrittenen Verfahrens kann davon ausgegangen werden, dass der Verordnungsvorschlag im Laufe des Jahres 2020 angenommen wird. In weiterer Folge wird der gegenständliche Rechtsstaatlichkeitsmechanismus daher nicht mehr bloß als Verordnungsvorschlag, sondern als geltendes Recht zu behandeln sein. Alleine die Annahme des Textes wird an den dargestellten rechtlichen Problemstellungen, die der vorgeschlagene Mechanismus mit sich bringt, nichts ändern, weshalb die Untersuchung auf inhaltlicher Ebene auch nach der zu erwartenden Annahme des Vorschlages in gleicher Weise fortgesetzt werden kann.

Neben der Beobachtung des Rechtsetzungsverfahrens soll vor allem die Systematik des geplanten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus in ihrer Gesamtheit analysiert werden. Dazu sollen die einzelnen Artikel des Verordnungsvorschlages im Stile eines Kommentares schrittweise und der Reihe nach erörtert werden. Hier gilt es zunächst Begriffsarbeit zu leisten, indem die durch den Verordnungsvorschlag neu geschaffenen Begriffe herausgearbeitet und bereits bekannte Begriffe in den Kontext des Verordnungsvorschlages gesetzt werden. In

---

<sup>56</sup> Erwägungsgrund 12 des Verordnungsvorschlages nennt „die im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Beitritt zur Union verwendeten Kriterien, insbesondere der Kapitel, in denen es um Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, Finanzkontrolle und das Steuerwesen geht, und der im Zusammenhang mit dem Kooperations- und Kontrollverfahren verwendeten Leitlinien für die Verfolgung der Fortschritte eines Mitgliedstaats“ sowie die „Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Entschlüsse des Europäischen Parlaments, Berichte des Rechnungshofes sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen wie der Organe des Europarats, einschließlich insbesondere der von der Venedigkommission ausgearbeiteten Liste der Kriterien der Rechtsstaatlichkeit, und einschlägiger internationaler Netze wie der Europäischen Netze oberster Gerichtshöfe und Justizräte.“

<sup>57</sup> Demnach beeinträchtigt die Verhängung von Maßnahmen im Rahmen der geplanten Verordnung „nicht die Pflicht der staatlichen Einrichtungen (...) oder der Mitgliedstaaten, (...) das von der Maßnahme betroffene Programm oder den von der Maßnahme betroffenen Fonds auszuführen und insbesondere Zahlungen an Endempfänger oder Begünstigte zu tätigen“.

einem nächsten Schritt sollen auf Basis der erarbeiteten Begriffe mögliche Anwendungsfelder des neuen Mechanismus in der Praxis aufgezeigt werden. Zu diesem Zweck sollen die oben dargestellten, einschlägigen Quellen der Europäischen Union und des Europarates bzw der Venedig-Kommission, aber auch Beiträge aus der Wissenschaft einer ausführlichen Analyse unterzogen werden. Zur Analyse soll auf den klassischen Kanon der rechtswissenschaftlichen Interpretationsmethoden zurückgegriffen und dabei die Besonderheiten bei der Interpretation unionsrechtlicher Rechtsquellen berücksichtigt werden. Durch die Auseinandersetzung mit kleineren Unterfragen bei der Analyse der einzelnen Artikel soll sodann eine Annäherung an die Lösung der Hauptfrage erfolgen und so zur Schaffung einer wissenschaftlich fundierten Grundlage für eine transparente Entscheidungsfindung im Rahmen der geplanten Verordnung beigetragen werden.

## VI. Vorläufige Literaturliste

*Badó/Bóka*, Access to Justice and Judicial Independence: Is There a Role for the EU?, in: Schroeder, Strengthening the Rule of Law in Europe : From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (2015), 46ff.

*Bárd/Carrera*, The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts, Centre for European Policy Studies, Policy Insights, No 2017/08 (2017).

*von Bogdandy/Ioannidis*: Das systemische Defizit - Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, ZaöRV 2014, 283 ff (2014)

*von Bogdandy*, Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise, EuR 2017, 487.

*von Bogdandy*, Vertrauenswürdigkeit und Rechtsstaatlichkeit: Was die Kritiker der EU nicht sehen (wollen), VerfBlog, 2017/4/25.

*Bond/Dolan/Selih*, Can EU funds promote the rule of law in Europe?, Centre for European Reform (2017).

*Closa/Kochenov/Weiler*, Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, European University Institute, RSCAS 2014/25.

*Czauderna/Falke*, Serbien vor der Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen: Herausforderungen an Rechts- und Justizreformen, WiRO 2014, 33.

*von Danwitz*, The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ, in: Schroeder, Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (2004), 155ff.

*Grabenwarter*, Rechtliche Rahmenbedingungen des Verhältnisses zwischen EU und Europarat aus der Perspektive des Europarates und die Rolle der Mitgliedstaaten, in ZaöRV - Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg Journal of International Law ( HJIL ) – Ausgabe 74 (2014), 419-444.

*Halmai*, The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States, European University Institute Working Papers, Department of Law, LAW 2018/06.

*Hillion*, Overseeing the rule of law in the European Union - Legal mandate and means, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis 2016/1.

*Karpenstein*, Europa zeigt Zähne - Dreimal Polen, dreimal Neuland: Kommission und EuGH machen nun ernst, EuZW 2018, 97.

*Kaufmann/Kraay/Mastruzzi*, Response to "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?", Forthcoming, European Journal of Development Research (2009).

*Kaufmann/Kraay/Mastruzzi*, The Worldwide Governance Indicators - Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430 (2010).

*Kaufmann/Kraay/Mastruzzi*, The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics, World Bank Policy Research Working Paper 4149 (2007).

*Kumin*, Die Rule of Law im Völker- und im Europarecht – aktuelle Probleme, ALJ 2/2015, 258.

*Levits*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft in Jaeger (Hrsg.), Europa 4.0? Die EU im Angesicht politischer und technologischer Herausforderungen (2018), 239-270.

*Merli*, Principle of Legality and the Hierarchy of Norms, in: Schroeder, Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (2015), 37ff.

*Müller*, Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?, European Law Journal Volume 21, Issue 2, 141-160 (2015).

*Mungiu-Pippidi*, The quest for good governance: How societies develop control of corruption (2015).

*Nickel*, Integrationspolitische Herausforderungen an den Europäischen Rechtsstaat: „Zur Zukunft der europäischen Rechts- und Wertegemeinschaft“, EuR 2017, 663.

*Pech/Scheppele*, Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU, Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2017).

*Polakiewicz/Sandvig*, The Council of Europe and the Rule of Law, in: Schroeder, Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (2015), 115ff.

*Reding*, The EU and the Rule of Law – What next?, Europäische Kommission SPEECH/13/677 (2013).

*Sadurski*, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider, The University of Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 10/01, (2010).

*Sanders*, Ein Stress-Test der Rechtsstaatlichkeit: Vorschlag für eine Reaktion auf Angriffe auf die richterliche Unabhängigkeit in Europa, ZRP 2017, 230.

*Scheppele*, How to Evade the Constitution: The Hungarian Constitutional Court's Decision on Judicial Retirement Age, Part I, VerfBlog, 2012/8/09.

*Schroeder*, The European Union and the Rule of Law—State of Affairs and Ways of Strengthening in: Schroeder, Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation (2015), 3ff.

*Würtenberger*, Der neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips in Ferz/Polaschek/Ziegerhofer (Hrsg.), Zukunft Europa? - Festschrift für das „zóon europaion“ Johannes W. Pichler zum 70. Geburtstag (2017), 467.