



Ausarbeitung

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 7/16
Abschluss der Arbeit: 25.1.2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Das Rechtsstaatsprinzip in der EU	4
3.	Der Präventions- und Sanktionsmechanismus nach Art. 7 EUV	6
4.	Der „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“	6
4.1.	Voraussetzungen des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips	7
4.2.	Das dreistufige Verfahren des EU-Rahmens	7
4.3.	Rechtswirkung des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips	7
5.	Aktuelle Situation	9

1. Fragestellung

In der nachfolgenden Ausarbeitung wird dargestellt, welche Punkte des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bezüglich der aktuellen Situation in Polen, insbesondere in Bezug auf das von der Kommission eingeleitete Verfahren gemäß dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, greifen.

2. Das Rechtsstaatsprinzip in der EU

Das von der Kommission angestrebte Verfahren in Bezug auf Polen wird mit Bedenken hinsichtlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in Polen anlässlich der Zusammensetzung des Verfassungsgerichts begründet.¹

Die Europäische Union (EU) gründet sich nach Art. 2 Satz 1 EUV auf die nachfolgenden Werte: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Gemäß Art. 2 Satz 2 EUV sind diese Werte allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Wenn ein Staat Mitglied der EU werden möchte, muss er diese gemeinsamen Werte achten. Art. 49 EUV legt insoweit fest: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Indem in Art. 2 Satz 2 EUV ausdrücklich auf die Mitgliedstaaten Bezug genommen wird, wird deren Verpflichtung ausgedrückt, die Werte des Art. 2 EUV auch nach ihrem Beitritt in die EU einzuhalten.²

Die in Art. 2 EUV aufgezählten Werte werden im EUV nicht näher definiert. Das erschwert eine Subsumtion unter den Begriff der Rechtsstaatlichkeit bzw. das Rechtsstaatsprinzip („rule of law“), zumal die Grundsätze und Normen, durch welche das Rechtsstaatsprinzip auf nationaler Ebene ausgestaltet ist, sich zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden.³ Die Werte aus Art. 2 EUV wurden zum Teil aber durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) konkretisiert.⁴ Die Kommission weist darauf hin, dass neben der Rechtsprechung des EuGH auch die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁵ und die Texte des

¹ Kommission, Rule of Law Framework: Questions & Answers, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-62_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) („Recent events in Poland, in particular the political and legal dispute concerning the composition of the Constitutional Tribunal, have given rise to concerns regarding the respect of the rule of law“).

² Calliess, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 2 EUV, Rn. 10.

³ Von Bogdandy/Ioannidis, Das systemische Defizit – Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, ZaöRV 2014, S. 283 (287 f.); Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF.

⁴ Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 2 EUV, Rn. 3.

⁵ Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gewährleistet sind, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

Europarats, die sich vor allem auf das Wissen der Venedig-Kommission stützen, für das Verständnis des Rechtsstaatsprinzips von Bedeutung sind.⁶ Vor diesem Hintergrund besteht nach Ansicht der Kommission und Stimmen in der Literatur ein Grundkonsens im Hinblick auf das Verständnis des Rechtsstaatsprinzips im europäischen Kontext.⁷

Kern des Rechtsstaatsprinzips ist nach den Ausführungen in der Literatur die Bindung der Ausübung von Hoheitsgewalt an das Recht.⁸ Ähnlich formuliert es die Kommission: „*Der Vorrang des Rechts gewährleistet, dass öffentliche Gewalt innerhalb der gesetzlichen Grenzen im Einklang mit den Werten der Demokratie und Grundrechte unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird.*“⁹

Der EuGH hat verschiedene Grundsätze benannt, in denen das Rechtsstaatprinzip eine Ausprägung findet.¹⁰ Hieran anknüpfend fasst die Kommission in der Mitteilung zum neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips unter den Begriff der Rechtsstaatlichkeit das Rechtmäßigkeitsprinzip, die Rechtssicherheit, das Willkürverbot, unabhängige und unparteiische Gerichte, eine wirksame richterliche Kontrolle, die Achtung der Grundrechte und Gleichheit vor dem Gesetz.¹¹

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF; Kochenov/Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's „Pre-Article 7 Procedure“ as a Timid Step in the Right Direction, Foundation Robert Schuman, EU Working Paper RSCAS 2015/24, S. 6.

⁸ Calliess, in: Calliess/Ruffert, Kommentar EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 2 EUV, Rn. 26; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 51. Lfg, Stand: September 2013, Art. 2 EUV, Rn. 34; Serini, Sanktionen der Europäischen Union bei Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip, S. 87 f.

⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF.

¹⁰ Vgl. beispielsweise EuGH, Urt. v. 29.4.2004, Rs. C-496/99 P – Kommission/CAS Succhi di Frutta SpA, Rn. 63 („*allgemeinen Grundsatz [...], dass in einer Rechtsgemeinschaft die Wahrung der Rechtmäßigkeit gebührend sichergestellt sein muss*“), ausführlich zu den einzelnen Ausprägungen: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, Anhang I, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.01/DOC_2&format=PDF.

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, S. 4, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF.

3. Der Präventions- und Sanktionsmechanismus nach Art. 7 EUV

Die Einhaltung und Achtung der Werte aus Art. 2 EUV durch die Mitgliedstaaten kann von der EU im Rahmen des Art. 7 EUV kontrolliert und ggf. sanktioniert werden.¹²

Art. 7 Abs. 1 EUV sieht ein Frühwarnverfahren für den Fall einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte vor.¹³ Gemäß Art. 7 Abs. 1 EUV kann der Rat auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat an und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.

Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV beinhalten einen Sanktionsmechanismus für den Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte. Nach Art. 7 Abs. 2 EUV kann der Europäische Rat auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat. Wenn die Feststellung nach Art. 7 Abs. 2 EUV getroffen worden ist, kann der Rat nach Art. 7 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Das Mitglied des Europäischen Rates oder des Rates, das den betroffenen Mitgliedstaat vertritt, ist gemäß Art. 354 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) jeweils nicht stimmberechtigt.

4. Der „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“

Die Kommission hat 2014 in Gestalt einer Mitteilung den sog. „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ eingeführt.¹⁴ Sie will damit einen neuen Rahmen für einen wirksamen, einheitlichen Schutz der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten einführen, der in Fällen greift, in denen systembedingte Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit bestehen. Mit diesem Rahmen sollen im Dialog mit den betroffenen Mitgliedstaaten Gefahren für das Rechtsstaatsprinzip abgewendet werden, bevor die Voraussetzungen für die Aktivierung des Mechanismus in Art. 7 EUV gegeben sind. Er soll das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV ergänzen.

¹² Vgl. hierzu: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union – Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union, KOM(2003) 606 final, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0606&from=EN>.

¹³ Yamato/Stephan, Eine Politik der Nichteinmischung – Die Folgen des zahnlosen Art. 7 EUV für das Wertefundament der EU am Beispiel Ungarns, DÖV 2014, S. 58(63).

¹⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0017.04/DOC_1&format=PDF.

4.1. Voraussetzungen des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips gelangt zur Anwendung, „*wenn die Behörden eines Mitgliedstaats Maßnahmen ergreifen oder Umstände tolerieren, die aller Wahrscheinlichkeit nach die Integrität, Stabilität oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Organe und der auf nationaler Ebene zum Schutz des Rechtsstaats vorgesehenen Sicherheitsvorkehrungen systematisch beeinträchtigen*“, also bei einer Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit, die ihrem Wesen nach systemimmanent ist.

4.2. Das dreistufige Verfahren des EU-Rahmens

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips sieht in solchen Fällen ein Vorgehen der Kommission in drei Schritten vor: eine Sachstandsanalyse der Kommission (unterstützt durch den Europarat und die Agentur der EU für Grundrechte), Empfehlungen der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit an den betroffenen Mitgliedstaat, wenn die Kommission bei ihrer Sachstandsanalyse objektive Hinweise auf eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit festgestellt hat und als dritten Schritt ein Monitoring der Empfehlungsumsetzung durch den betroffenen Mitgliedstaat. Kommt der Mitgliedstaat den Empfehlungen nicht ausreichend nach, prüft die Kommission die Möglichkeit, eines der Verfahren nach Art. 7 EUV einzuleiten.

4.3. Rechtswirkung des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Der neue EU-Rahmen soll das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EUV ergänzen. Er sieht dafür ein Dialogverfahren zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat vor. Die Kommission kann bei Feststellung einer systematischen Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit lediglich Empfehlungen an den jeweiligen Mitgliedstaat aussprechen, die keine rechtliche Bindungswirkung haben. Sie kann dem Mitgliedstaat keine unmittelbaren Pflichten auferlegen.

Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips stellt sich damit als eine Vorstufe des Art. 7-Mechanismus dar und gestaltet nach der wohl herrschenden Ansicht in der Literatur die Handlungsmöglichkeiten aus, welche der Kommission im Rahmen von Art. 7 EUV und als Hüterin der Verträge nach Art. 17 Abs. 1 EUV zustehen.¹⁵

¹⁵ Von Bogdandy/Ioannidis, Das systemische Defizit – Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, ZaöRV 2014, S. 283 (294 und 324); Hummer, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens?, EuR 2015, S. 625 (636 f.); Kochenov/Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s „Pre-Article 7 Procedure“ as a Timid Step in the Right Direction, Foundation Robert Schuman, EU Working Paper RSCAS 2015/24, S. 10 f.



In der Literatur wird diesen Ergebnissen des Juristischen Dienstes des Rates widersprochen. Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips verleihe der Kommission keine neuen Befugnisse, sondern gestalte lediglich die Möglichkeiten der Kommission nach Art. 7 EUV aus. Folglich stelle der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips keine Verletzung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung der EU dar.¹⁸

16



17



18 Von Bogdandy/Ioannidis, Das systemische Defizit – Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, *ZaöRV* 2014, S. 283 (294 und 324); Hummer, Ungarn erneut am Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie – Wird Ungarn dieses Mal zum Anlassfall des neu konzipierten „Vor Artikel 7 EUV“-Verfahrens?, *EuR* 2015, S. 625 (636 f.); Kochenov/Pech, Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s „Pre-Article 7 Procedure“ as a Timid Step in the Right Direction, *Foundation Robert Schuman, EU Working Paper RSCAS 2015/24*, S. 10 f.

5. Aktuelle Situation

Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in Polen hat die Kommission am 13.1.2016 die Situation in Polen in einer Orientierungsdebatte diskutiert und eine vorläufige Prüfung unter dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips eingeleitet.¹⁹ Im Zuge von Stufe 1 des EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wird die Kommission in einen strukturierten und kooperativen Austausch mit den polnischen Behörden eintreten, um alle relevanten Informationen zu sammeln und zu untersuchen, damit festgestellt werden kann, ob es eindeutige Hinweise für eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit gibt.²⁰

– Fachbereich Europa –

¹⁹ Kommission, Pressemitteilung vom 13.1.2016, Rechtsstaatlichkeit: EU-Kommission startet strukturierten Dialog mit Polen, abrufbar unter http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13919_de.htm.

²⁰ Kommission, Fact Sheet vom 13.1.2016, College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-62_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) (“Under the Rule of Law Framework, the Commission enters into a structured and cooperative exchange with the Polish authorities in order to collect and examine all relevant information to assess whether there are clear indications of a systemic threat to the rule of law.”).