



**Expertenratsitzung | 09. Juli 2018**

**Umgang mit Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit und Werte  
der Europäischen Union unter Berücksichtigung  
der Zivilgesellschaft**

**Programm und Einführung**

Staatskanzlei NRW  
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf  
17.30-20.30 Uhr  
Raum 436



Anschrift: Prof. Dr. Michael Kaeding  
Universität Duisburg-Essen  
Lotharstraße 65 | Raum LF 328  
47507 Duisburg

Email: [michael.kaeding@uni-due.de](mailto:michael.kaeding@uni-due.de)  
[julia.schmaelter@uni-due.de](mailto:julia.schmaelter@uni-due.de)  
[stefan.haussner@uni-due.de](mailto:stefan.haussner@uni-due.de)

Tel: 0203 / 379 – 2050/-2049



## Programm

- 17.30 Uhr Begrüßung durch den Staatssekretär für Bundesangelegenheiten, Europa sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. **Mark SPEICH**  
Begrüßung durch Prof. Dr. **Michael KAEDING**
- 17.45 Uhr Historische Einleitung Prof. Dr. **Guido THIEMEYER** zur Entwicklung Europäischer Werte und Rechtsstaatlichkeit

### Block I: Maßnahmen zum Schutz von Europäischen Werten und Rechtsstaatlichkeit

- 18.00 Uhr Einleitendes Referat **Olaf WIENTZEK** zu den europäischen Reaktionen auf Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit
- 18.20 Uhr Im Gespräch: Prof. Dr. **Michael KAEDING**, Prof. Dr. **Adelheid PUTTLER** und Dr. **Stefanie NEVELING** zu (Alternativ-)maßnahmen und deren Machbarkeit
- 19.00 – 19.15 Uhr **Pause**

### Block II: Schutz und Stärkung der Zivilgesellschaft

- 19.15 Uhr Einleitendes Referat Prof. Dr. **Dieter BINGEN** zu potentiellen Reaktionen der (polnischen) Zivilgesellschaft auf europäische Interventionen
- 19.35 Uhr Im Gespräch: Prof. Dr. **Michael KAEDING**, Prof. Dr. **Dieter BINGEN** und **Cornelius OCHMANN** zu den Folgen der besprochenen Maßnahmen für die Zivilgesellschaft  
Im Anschluss: Offene Diskussionsrunde
- 20.15 Uhr Zusammenfassendes Schlusswort von Prof. Dr. **Michael KAEDING**
- 20.30 Uhr Ende der Sitzung



## Mitglieder des Expertenrats

### Permanente Experten:

---

- Prof. Dr. **Ansgar BELKE** | Jean-Monnet Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Makro-  
ökonomik, Universität Duisburg-Essen
- Prof. Dr. **Michael KAEDING** | Jean-Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Europapo-  
litik, Universität Duisburg-Essen
- Prof. Dr. **Adelheid PUTTLER** | Lehrstuhl für Öffentliches Recht insbesondere Europarecht, Völ-  
kerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht, Ruhr-Universität  
Bochum
- Prof. Dr. **Guido THIEMEYER** | Lehrstuhl für Neuere Geschichte, Heinrich Heine Universität Düs-  
seldorf

### Externe Experten:

---

- Prof. Dr. **Dieter BINGEN** | Direktor des Deutschen Polen Instituts Darmstadt; Honorarprofes-  
sor für das Gebiet "Kultureller Wandel und gesellschaftliche  
Transformationsprozesse in Europa", Fachbereich Wirtschaftswis-  
enschaften der Hochschule Zittau/Görlitz (FH); Gastprofessor für  
Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt
- Dr. **Stefanie NEVELING** | Leiterin des Referats für EU Recht, Bundesministerium für Wirt-  
schaft und Energie, Berlin
- Cornelius OCHMANN** | Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung für deutsch-  
polnische Zusammenarbeit, Warschau; Mitglied im wissenschaftli-  
chen Beirat von „New Eastern Europe“
- Olaf Wientzek** | Koordinator für Europapolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung, Abtei-  
lung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Berlin



## Einleitung

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, deren Werte sowohl in den EU-Verträgen also auch in der Charta der Grundrechte der Union verankert sind. In diesem Sinne heißt es in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV):

*„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.“*

Seit einiger Zeit stehen demokratische Rechtsstaaten jedoch unter massivem politischem Druck. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind von dieser globalen Entwicklung nicht ausgenommen und bilden den Schauplatz einer grundlegenden politischen Auseinandersetzung um die Zukunft der Rechtsstaatlichkeit. Insbesondere unter der polnischen und ungarischen Regierung von Viktor Orban und Mateusz Mazowiecki geraten die Unabhängigkeit der Justiz, die Pressefreiheit und zivilgesellschaftliche Organisationen vermehrt unter Druck. Ähnliche Tendenzen lassen sich in Rumänien und der Slowakei beobachten.

Demokratieabbau in einem EU-Staat kann jedoch nicht isoliert als bloße innere Angelegenheit betrachtet, sondern muss als gesamteuropäisches Problem eingestuft werden. Angesichts der institutionellen Verflechtung in der Europäischen Union stellen Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit ein ernsthaftes konstitutionelles Problem für die anderen Mitgliedstaaten und die europäische Ebene insgesamt dar. Wenn sich etwa ein polnischer Politiker von einem deutschen Journalisten angegriffen fühlt und diesen vor einem polnischen Gericht verklagt, so wird das dort gefällte Urteil grundsätzlich auch in Deutschland anerkannt und vollstreckt. Die EU kann als Rechtsgemeinschaft also nur funktionieren, wenn sie auf eine faire und unabhängige Justiz in allen Mitgliedstaaten vertrauen kann. Fehlt es einem Mitgliedstaat an demokratischer Legitimation, so wirkt sich dieser Mangel auch auf das Legitimationsgefüge der anderen Mitgliedstaaten aus. Der Grad an politischer Integration schließt deshalb aus, dass die Europäische Union den Wandel von Mitgliedstaaten in autoritäre Systeme ignorieren könnte. Wie Maximilian Steinbeis (2017), Betreiber des Verfassungsblogs, auf den Punkt bringt, die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit „ist nicht nur ein Gebot einer flauschigen gemeinsamen Wertebasis [...], sondern eine knallharte Funktionsbedingung europäischer Integration insgesamt“.

Am intensivsten diskutiert wird zurzeit der Fall Polen. Die Kritik aus Brüssel stützt sich zu großen Teilen auf die Sachkenntnis der ‚Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht‘



(„[Venedig-Kommission](#)“) des Europarates, nach deren Urteil das polnische Reformpaket eine „schwerwiegende Bedrohung“ für die Unabhängigkeit der Justiz bildet. Obwohl Artikel 2 (EUV) die EU zwar als eine Wertegemeinschaft definiert, sind den Europäischen Institutionen nur wenige Reaktionsmöglichkeiten geboten, wenn nationale Regierungen ihre Länder auf autoritäre Abwege führen. Dennoch versucht die EU seit einigen Jahren, den Entwicklungen in Polen mit ihren begrenzten Mitteln entgegenzuwirken. Allen diesen „Einmischungsversuchen“ ist jedoch gemein, dass sie nicht nur die beschuldigte Regierung treffen und eventuell zum Einlenken bewegen könnten. Gleichzeitig haben sie einen einschneidenden Einfluss auf die jeweilige Bevölkerung, sowohl wirtschaftlich als auch bezüglich der Einstellung gegenüber Europa. Bei Überlegungen zu etwaigen Interventionen zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit muss daher sichergestellt werden, dass gerade der Teil der Zivilgesellschaft, der sich zum europäischen Gedanken bekennt, nicht getroffen oder geschädigt wird.

Das Ziel dieser Expertenratssitzung ist daher zweigeteilt. Zum einen sollen die [bisherigen Interventionsversuche](#) der EU am Fall Polen bewertet, deren Vor- und Nachteile aufgezeigt und deren Erfolgsaussichten und potentielle Wirkung evaluiert werden. Zusätzlich werden denkbare [Alternativen](#), wie auf europäischer, aber auch auf [nationaler oder regionaler Ebene](#) mit Verstößen gegen Artikel 2 (EUV) einzelner Mitgliedstaaten umgegangen werden kann, besprochen und abgewägt. Zum anderen, soll gesondert auf das Dilemma der [Zivilgesellschaft](#) eingegangen werden. In diesem Sinne ist dezidiert zu erörtern, welchen Einfluss die angedachten Maßnahmen auf die Lage der Zivilgesellschaft haben und wie potenzielle negative Effekte vermieden werden können.

#### **Übergeordnete Fragestellungen für den Expertenrat vom 9. Juli 2018:**

- Wie hat die EU bisher auf Verstöße gegen die in Artikel 2 (EUV) festgelegten Werte reagiert? Wie werden die Maßnahmen beurteilt?
- Warum haben die bisherigen Interventionen so wenig bewirkt?
- Welche Alternativreaktionen bieten sich – sowohl für EU als auch für Deutschland und NRW? Sind diese erstrebenswert und haben sie Aussicht auf Erfolg?
- Wie kann verhindert werden, dass die Zivilgesellschaft getroffen wird?
- Wie kann die Rolle der Zivilgesellschaft eventuell noch gestärkt werden?
- Wie sind die am 30.05.18 von der Europäischen Kommission (2018b, 2018c) vorgeschlagenen Programme für „[Rechte und Werte](#)“ und „[Justiz](#)“ zu bewerten? Sind diese Lösungswege erstrebenswert?



## Reaktionen der EU

Durch die Verschlechterung der Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten sieht sich die EU mit einer bislang unbekanntem Situation konfrontiert. Insbesondere gegen die anhaltenden Verstöße in Polen versucht die Europäische Kommission seit einiger Zeit vorzugehen. In diesem Sinne wurden Maßnahmen ergriffen, die die polnische Regierung zum Einleiten bewegen sollen. Angefangen mit einem weichen Dialog und [Empfehlungen zur Rechtsstaatlichkeit](#) über [Vertragsverletzungsverfahren](#) bis hin zur Einleitung des [Artikel 7](#)-Verfahrens hat die Kommission ihre Möglichkeiten ausgeschöpft – bislang ohne erheblichen Erfolg. Zuletzt wurde ein neuer Vorschlag unterbreitet, der vorsieht, die [Vergabe von EU-Mitteln](#) künftig an die Einhaltung von Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu koppeln. Die unterschiedlichen Ansätze sowie eine anfängliche Reflektion zu deren Erfolgsaussichten sollen im Folgenden am Beispiel Polen umrissen werden.

## EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

In den vergangenen Jahren sehen sich die Europäischen Institutionen in einigen Mitgliedstaaten mit Entwicklungen konfrontiert, die eine systemische Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit vermuten lassen. Aus diesem Grund entwickelte die Kommission bereits 2014 einen neuen [EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips](#) (Europäische Kommission 2014a). Dieser stellt eine Art Frühwarnmechanismus dar, dessen Ziel darin besteht, entsprechende problematische Entwicklungen zu evaluieren und damit zu verhindern, dass neu auftretende Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit so weit eskalieren, dass die Kommission die Mechanismen von Artikel 7 (EUV) in Gang setzen muss. Kern des dreistufigen Verfahrens (Stellungnahme, Empfehlung, Einleitung Artikel 7) ist ein strukturierter Briefwechsel mit der betroffenen Regierung, in dem die Kommission Bedenken äußern, Erklärungen fordern und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen empfehlen kann (Abbildung 1).

Am 13. Januar 2016 führte das Kollegium der Kommissionsmitglieder eine erste Orientierungsaussprache über die Rechtsstaatlichkeit in Polen durch. Es folgte ein intensiver schriftlicher Austausch zwischen der Kommission und den polnischen Behörden. Umstritten sind vor allem ein neues Mediengesetz, das es der Regierung erlaubt, über Führungsposten in den öffentlich-rechtlichen Medien zu entscheiden, sowie eine Justizreform, die befürchten lässt, dass geänderte Regelungen für das Verfassungsgericht die Gewaltenteilung im Land bedrohen. Nach einem intensiven Dialog hat die Kommission es Anfang Juni 2016 für notwendig erachtet, ihre Bewertung der derzeitigen Lage und ihre Anliegen in einer [Stellungnahme](#) zu formalisieren. Nur kurz darauf, am 26. Juli 2016, äußerte die Kommission ihre Bedenken bezüglich der geplanten Justizreform schließlich in einer an die polnischen Behörden gerichteten [ersten Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit](#). Bis heute folgten drei weitere Empfehlungen am [21. Dezember 2016](#), am [26. Juli 2017](#) und am [20. Dezember 2017](#). Diese äußern

einerseits weitere Bedenken hinsichtlich zweier vom polnischen Parlament verabschiedeter Gesetze über das Oberste Gericht und über den nationalen Justizrat und liefern andererseits eine Klarstellung darüber, welche Maßnahmen die polnischen Behörden ergreifen müssten, um die Bedenken auszuräumen. Auch wenn die polnische Regierung das Gespräch mit Brüssel nicht verweigert, haben die Empfehlungen bislang keine nennenswerten Änderungen bewirkt. Die polnische Regierung argumentiert vielmehr, dass die Reform des Justizwesens notwendig ist, um die Korruption zu begrenzen und dem Land seine erste unabhängige Justiz zu geben.

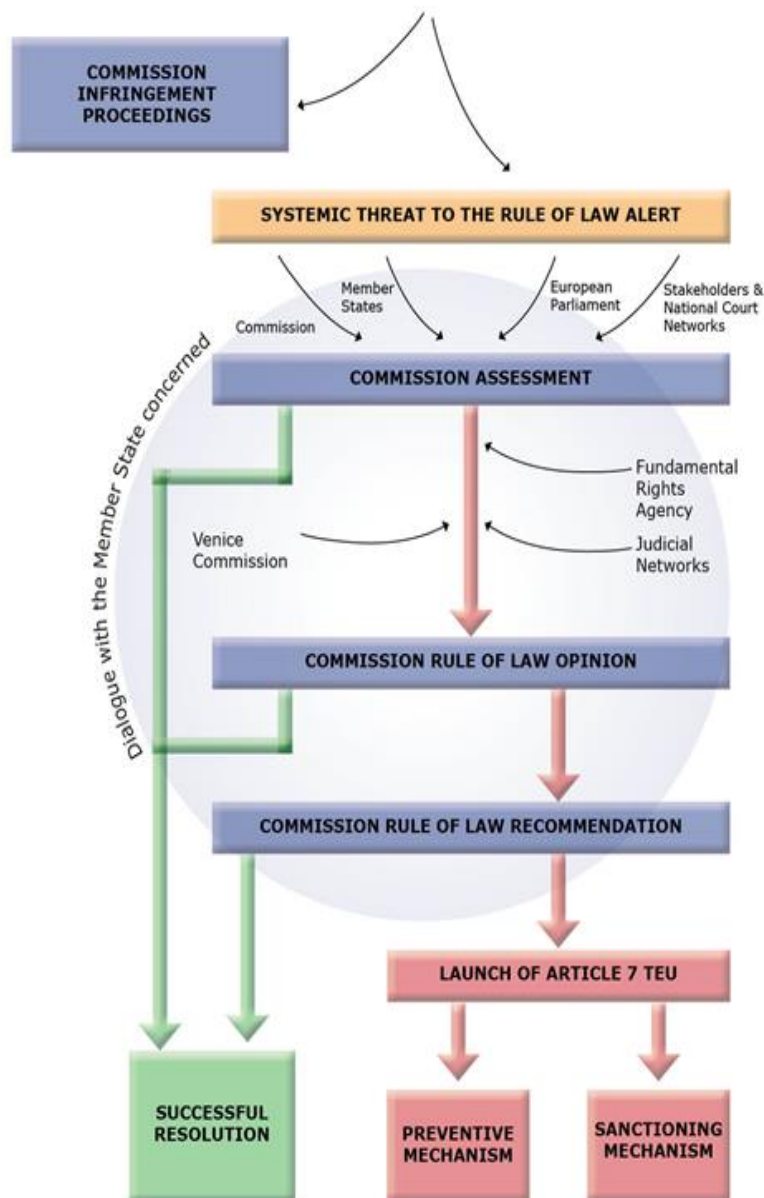


Abbildung 1: Rule of law framework (Europäische

Zusammengefasst spricht für den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus insbesondere, dass die Kommission die Entscheidung, ob sie ein Verfahren einleitet oder nicht, gänzlich unabhängig treffen kann. Auf diese Weise ermöglicht das Verfahren, „Bedenken sichtbar zu machen und dadurch im besten Fall auch die öffentliche Debatte voranzutreiben“ (Müller 2017b). Andererseits verweisen die geringen Reaktionen und Auswirkungen im Falle Polen darauf, dass das Verfahren letztendlich lediglich auf Empfehlungen beruht, die ohne Konsequenzen ignoriert werden können. Vielmehr hat Polen die Schritte der Kommission bislang als „Brüsseler Einmischung in nationale Angelegenheiten diskreditieren können“ (Müller 2017b).

### Artikel-7(1)-Verfahren: Feststellung der Gefahr einer Verletzung

Die mangelnde Reaktion aus Polen hat die Kommission schließlich dazu veranlasst, weitere Schritte gegen die anhaltenden Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit einzuleiten. Nach eineinhalb Jahren fruchtlosen Dialogs, schlug die Kommission dem Rat daher am 20. Dezember 2017 vor, zusätzlich zu einer vierten Empfehlung, einen Beschluss nach [Artikel 7\(1\) \(EUV\)](#) zu erlassen, nach dem festgestellt werden soll, ob „eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte besteht“. Zentrale Bedenken bestanden hier insbesondere hinsichtlich des Vorhabens der polnischen Regierung, 40 Prozent der Richter des Obersten Gerichtshofs zu entlassen und die Befugnis des Justizministers, Richter zu disziplinieren, zu streichen.

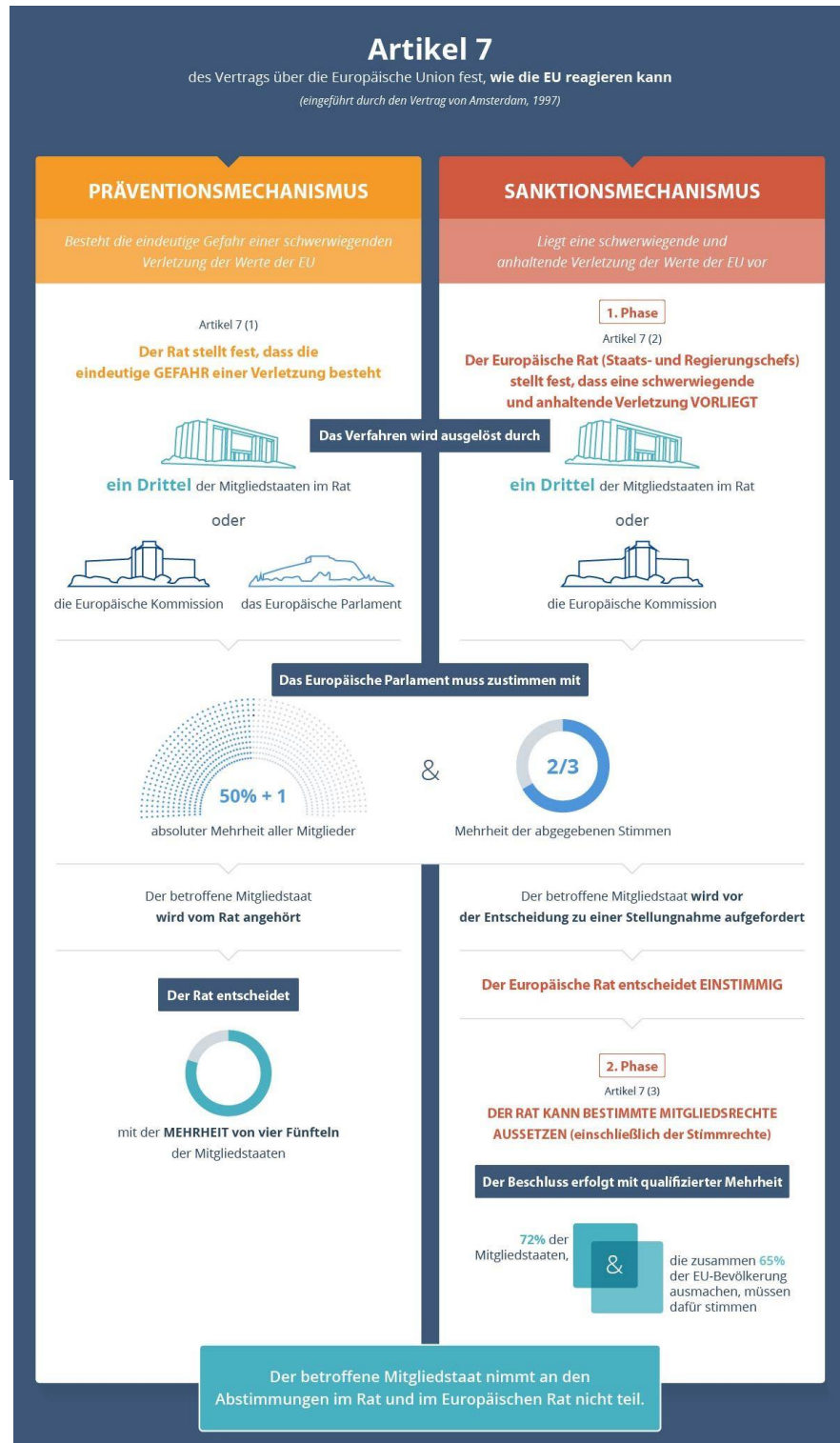
Am 26. Juni 2018 folgte eine Anhörung während der Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten (GAC) in Luxemburg, bei dem die polnische Regierung zu den Vorwürfen, sie beschneide die Unabhängigkeit der Justiz und untergrabe die Gewaltenteilung, Stellung nehmen durfte. Zu den dringlichsten Angelegenheiten gehörten das Gesetz über den Obersten Gerichtshof, das am 3. Juli in Kraft tritt. EU-Vize-Kommissionschef Frans Timmermans, der die Gespräche leitete, betonte erneut, dass die Verteidigung Polens keine ausreichenden Fortschritte präsentieren konnte. Die Bulgarische EU-Ratspräsidentschaft kündigte ein weiteres Treffen an, bei dem Polens Antworten und die Reaktion der übrigen EU-Mitglieder erörtert und über die nächsten Schritte beraten werden soll. Im Anschluss gibt das Europäische Parlament sein Einverständnis mit dem Verfahren, bevor der Europäische Rat mit einer vier Fünftel Mehrheit (ohne Polen) feststellen kann, dass ein schwerwiegender Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit vorliegt (s. Abbildung 2).

In der nächsten Runde – nach **Artikel 7(2) Feststellung einer Verletzung** – müsste nun vom Europäischen Rat eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung“ von EU-Grundwerten festgestellt werden – und zwar einstimmig. Haben die europäischen Staats- und Regierungschefs Artikel 7 einstimmig



bestätigt, so kann der Rat im Anschluss 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“ (**Artikel 7(3) EUV**).

Abbildung 2: Artikel-7-Verfahren (Europäisches Parlament 2018d)





Mit Artikel 7 kann die EU zwar nicht verhindern, dass ein Mitgliedstaat die Rechtsstaatlichkeit im eigenen Land bedroht. Es kann allerdings der Versuch unternommen werden, den Einfluss der entsprechenden Regierung auf europäischer Ebene zu verkleinern und damit die anderen Mitgliedstaaten zu schützen. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass es im Falle Polens soweit kommen wird, da die prinzipielle Solidarität des ungarischen Regierungschefs Viktor Orbán (Fidesz/EVP), der bereits früh sein Veto gegen die „Inquisition“ der Kommission zusagte (FAZ 2017), die Tür zu jeder Möglichkeit der Sanktionierung schließt. Auch im Fall Ungarn fordert das Europäische Parlament die Einleitung von Artikel 7. Erst am 25. Juni 2018 stimmte das LIBE Komitee für den [Sargentini Bericht](#), der die Einleitung des Artikel 7 Verfahrens gegen Ungarn fordert. Solange die ungarische und polnische Regierung sich jedoch gegenseitig decken, scheint ein Artikel-7-Verfahren aussichtslos. Trotzdem ist zu bedenken, dass Kritik aus der EU für die polnische Regierung nicht trivial ist. Die Isolierung Polens bei der Wiederwahl Donald Tusks zum Europäischen Ratspräsidenten brachte das Regierungslager innenpolitisch zum Beispiel unter beachtlichen Erklärungsdruck (Lang 2018).

#### Fragen zum Artikel-7-Verfahren:

- Wie werden die Erfolgsaussichten des Artikel-7-Verfahrens eingeschätzt?
- Wie wird die Wirksamkeit des Artikel-7-Verfahrens beurteilt?
- Welche Folgen könnte eine erfolgreiche Durchsetzung mit sich bringen?
- Welchen Einfluss könnten resultierende Sanktionen auf die Zivilgesellschaft haben?

#### Vertragsverletzungsverfahren

Neben Artikel 7 bleibt der Kommission die Möglichkeit, ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren nach [Artikel 258 AEUV](#) einzuleiten, wenn ein EU-Land einen mutmaßlichen Verstoß gegen das EU-Recht nicht behebt. Das Verfahren läuft in mehreren Schritten ab, die in den EU-Verträgen festgelegt sind und jeweils mit einem förmlichen Beschluss enden: Angefangen mit einem Aufforderungsschreiben, in dem um weitere Informationen ersucht wird, über eine mit Gründen versehene Stellungnahme, bis hin zur Verweisung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH).

In diesem Rahmen und zusätzlich zu dem im Januar 2016 eröffneten Dialog über die Rechtsstaatlichkeit eröffnete die Kommission am 28. Juli 2017 mit einem [Aufforderungsschreiben](#) ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen. Sie reagierte damit konkret auf die Veröffentlichung eines neuen polnischen Gesetzes über die ordentlichen Gerichte, das ein unterschiedliches Renteneintrittsalter für Männer und Frauen vorsieht, und äußerte rechtliche Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit

der polnischen Gerichte, die dadurch untergraben wird, dass der Justizminister das Recht erhält, die Amtszeit von Richtern, die das Pensionsalter erreicht haben, nach eigenem Ermessen zu verlängern sowie Gerichtspräsidenten zu entlassen und zu ernennen (Verstöße gegen [Artikel 19 \(1\) \(EUV\)](#) in Verbindung mit [Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta](#)). Die Antwort der polnischen Regierung von Ende August wurde nicht als zufriedenstellend erachtet. Als Reaktion darauf, leitete die Kommission durch eine [mit Gründen versehene Stellungnahme](#) die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Polen ein. Fünf Monate später – und parallel zur dritten Rechtsstaatlichkeitsempfehlung sowie der Einleitung des Artikel-7-Verfahrens – beschloss die Kommission, den finalen Schritt des Vertragsverletzungsverfahrens einzuleiten und die polnische Regierung vor den [Gerichtshof der Europäischen Union](#) zu bringen. Für ein solches Vorgehen spricht insbesondere, dass die Entscheidung nun bei einem unabhängigen Akteur, dem EuGH, liegt, was auf eine Entpolitisierung des Konflikts hoffen lässt. Der Europäische Gerichtshof besitzt zudem ernstzunehmende Durchsetzungsmöglichkeiten. Sollte Polen also einem Urteil nicht folgen, so könnten nach [Artikel 260 \(AEUV\)](#) etwa entsprechende Zwangsgelder verhängt werden.

Am 25. Juni 2018 hat die Kommission zudem Vizepräsidenten Frans Timmermans grünes Licht gegeben, ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen einzuleiten. Das Verfahren zielt darauf ab, dass Polen das Renteneintrittsalter für Richter des Obersten Gerichtshofs auf 65 Jahre festlegen will. Dies würde es der Regierung ermöglichen, Dienstrichter ab diesem Alter zu entlassen. Das Urteil des ersten Vertragsverletzungsverfahrens sowie die Reaktion Polens auf eine mögliche Eröffnung eines zweiten Verfahrens bleiben abzuwarten.

### **Bindung von EU-Fördermitteln an die Einhaltung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit**

Ende Mai stellte der Haushaltskommissar Günther Oettinger (CDU/EVP) einige Ideen vor, wie die Europäische Kommission ab 2021 die EU-Strukturfonds ausgestalten möchte. In diesem Sinne hat die Kommission im Mai 2018, zeitgleich mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), eine „[Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten](#)“ (Europäische Kommission 2018a) veröffentlicht. Die Verordnung zielt darauf ab, Bedingungen, wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, an eine Förderung aus den EU-Strukturfonds zu koppeln und damit ein System von Anreizen und Sanktionen zu schaffen, das die Mitgliedstaaten auf den gemeinsamen europäischen Kurs drängen soll. Wenn solche Defizite die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gefährden drohen, soll es möglich sein, daraus Konsequenzen für die Mittelvergabe abzuleiten.

Die Entscheidung über den Auszahlungsstopp soll vom Rat auf Vorschlag der Kommission im Verfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit getroffen werden. Dies würde einer etwaigen Blo-

ckierung beispielsweise der Visegrád-Staaten vorbeugen. Dabei sollen alle maßgeblichen Informationen wie EuGH-Entscheidungen, Berichte des Europäischen Rechnungshofs und Schlussfolgerungen einschlägiger internationaler Organisationen berücksichtigt werden. Bevor eine Entscheidung fällt, erhält der beschuldigte Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Regierungen in Ungarn und Polen gehören zu den größten Nettoempfängern aus dem EU-Haushalt. Über zwei Prozent des polnischen und über vier Prozent des ungarischen Bruttoinlandsprodukts werden durch die EU finanziert – vor allem über die Strukturfonds, die zum Beispiel Infrastrukturprojekte finanzieren. Daher könnten Kürzungen der Strukturfonds die polnische Regierung hart treffen und womöglich zu einem Einlenken bewegen.

Die Verordnung kann mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossen werden. Auch wenn es rechtlich keine Verbindung zum MFR gibt, welcher dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt, ist politisch aber mit einem gemeinsamen Beschluss zu rechnen. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass Polen und Ungarn der Möglichkeit, ihnen aufgrund von Rechtsstaatsdefiziten Mittel zu streichen, erst einmal selbst zustimmen müssten. Es ist daher noch unklar, ob die Vorschläge zur Rechtstaatlichkeit überhaupt umgesetzt werden können. Manuel Müller (2017a) merkt jedoch an, dass die „Verhandlungen um den mehrjährigen Finanzrahmen auch in der Vergangenheit immer wieder schwierig und langwierig [waren], doch am Ende hat kein einziger Staat ein Interesse daran, sie komplett scheitern zu lassen“. Von einer Mehrheit im Europäischen Parlament ist jedoch nur dann sicher auszugehen, wenn die Vorschläge zum MFR in der laufenden Legislaturperiode angenommen werden, da die Zusammensetzung des nächsten Parlaments deutlich europakritischer ausfallen könnte.

Neben diesen eher pragmatischen Hindernissen, stellt sich hier die Frage, ob die Drohung der Konditionalität Mitgliedstaaten wirksam dazu bringen wird, entsprechende Reformen umzusetzen. Obwohl dieser Ansatz durchaus verführerisch scheint, müssen daher einige Dinge bedacht werden.

- (1) Zum einen müsste die neue Ausrichtung nach klar definierten **Kriterien** erfolgen, hinreichend kontextualisiert sein und den förderungsbedürftigen Mitgliedstaaten einen umfassenden Handlungsspielraum lassen. Möllers und Schneider (2018) erläutern, dass „die Praxis, einzelne Verpflichtungen mit einem Gesetzspaket zu verbinden, aus sonstigen Rechtsordnungen bekannt [ist], aber überwiegend als verfassungsrechtlich problematisch bewertet [wird].“ Sollten EU Fördermittel an die Einhaltung gewisser Bedingungen geknüpft werden, hätte die EU die Möglichkeit, an allen Stellen, an denen sie über Gelder verfügt, die Kompetenzordnung auszuhebeln, indem sie beliebige Förderbedingungen zu Lasten der Mitgliedstaaten aufstellt.
- (2) Unklar ist in den bisherigen Vorschlägen überdies, wer die **Einhaltung** der festgelegten Kriterien nach welchem Verfahren **überprüfen** und länderspezifische Empfehlungen herausgeben würde (Müller 2018b). Zum jetzigen Zeitpunkt werden diese von der Kommission erarbeitet und vom Ministerrat formal beschlossen. Sollten diese Empfehlungen jedoch in der Zukunft eine zentralere



Rolle für die Gestaltung und Aufteilung der EU Fördermittel erhalten, wäre eine demokratischere Vorgehensweise und eine Einbeziehung des Europäischen Parlaments wünschenswert.

- (3) Die Wirksamkeit einer Neugestaltung der EU-Struktur- und Investitionsfonds hängt zudem stark davon ab, wie sehr der betreffende **Mitgliedstaat tatsächlich auf die Mittel angewiesen ist**. Im Falle von Ungarn und Polen mag dies zutreffend sein. Es könnte jedoch argumentiert werden, dass die Kommission durch den Vorschlag, einen Zusammenhang zwischen Strukturfinanzierung und Rechtsstaatlichkeitsverstößen herzustellen, impliziert, dass letztere in erster Linie ein Problem der ärmeren Staaten bleiben. Dieser Ansatz birgt das Risiko, dass nur diejenigen Regionen sanktioniert werden, die entsprechende Mittel am meisten benötigen. Fördermittel sollten nicht denjenigen Staaten vorenthalten werden, die besonders darauf angewiesen sind und nicht diejenigen Bürger treffen, denen die politische Entwicklung in ihrem Land nicht zuzurechnen ist (Closa, Kochenov und Weiler 2014: 19).
- (4) Schließlich würden Kürzungen oder Suspendierungen des Strukturfonds vor allem den **Bürgern** schaden und könnten diese möglicherweise gegen die EU aufbringen. In einem kürzlich erschienenen Artikel von Bernd Schlipphak und Oliver Treib (2017) heißt es, dass die Fähigkeit Brüssels, auf die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn zu reagieren, stark durch die Erfahrung der im Jahr 2000 verhängten Sanktionen gegen Österreich geprägt wurde. In diesem Zusammenhang argumentieren Schlipphak und Treib, dass EU-Interventionen tatsächlich eine Zunahme der öffentlichen Unterstützung für die beschuldigte Regierung provozieren könnten anstatt ihre Unterstützungsbasis politisch zu schwächen und ihre autoritäre Politik zu delegitimieren. Bei der Prüfung finanzieller Sanktionen sollten die Befürworter einer Neugestaltung der EU-Struktur- und Investitionsfonds daher eine gründliche Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Folgen vornehmen, die möglicherweise einen Einfluss auf die öffentliche Meinung in den sanktionierten Mitgliedstaaten haben würden.

#### Fragen zur Bindung von Rechtsstaatlichkeit an Fördergelder:

- Ist der Vorschlag der KOM mit dem europäischen Primärrecht vereinbar; trägt die Rechtsgrundlage des Artikels 322 (AEUV)?
- Kann damit gerechnet werden, dass der Vorschlag im Rat eine Mehrheit findet? Wird er ggf. am Widerstand der mittel- und osteuropäischen Staaten scheitern oder sind Polen und Ungarn evtl. isoliert?
- Ist die Kürzung von Strukturfondsmittel das richtige Instrument, um Rechtsstaatlichkeit zu schützen? Welche Probleme könnte die Bindung von Rechtsstaatlichkeit an Fördergelder mit sich bringen?
- Wie würden die Kürzungen in der europafreundlichen, liberalen Zivilgesellschaft aufgefasst?



## Welche Alternativen bestehen auf europäischer Ebene?

Wie bereits angedeutet ist die Bilanz der bisherigen EU-Interventionen eher ernüchternd und illustriert die vielfältigen Schwierigkeiten, mit denen sich institutionalisierter Demokratieschutz konfrontiert sieht (Möllers und Schneider 2018). Angesichts der Schwächen der vorhandenen Verfahren sind neue Lösungswege in der Diskussion. Ein paar Ansätze sollen im Folgenden erläutert werden.

### Artikel 7 Doppelverfahren

Als Reaktion auf die wechselseitige Deckung, die sich Polen und Ungarn im Artikel-7-Verfahren geben, kursiert seit einiger Zeit die Idee, gegen beide Regierungen gleichzeitig ein Verfahren nach Artikel 7(1) einzuleiten und auf dieser Grundlage beiden das Vetorecht für Artikel 7(2) zu verweigern. Ein solches Doppelverfahren ist im EU-Vertrag zwar nicht vorgesehen, wird aber von einigen Juristen – allen voran die amerikanische Verfassungsrechtlerin Kim Lane Scheppele (2016a) – unter bestimmten Umständen für möglich gehalten (s. auch Thiele 2017). Scheppele (2016b) argumentiert, dass Staaten, gegen die selbst ein Verfahren nach Artikel 7 (EUV) eingeleitet worden ist, gemäß Artikel 7(5) (EUV) in Verbindung mit [Artikel 354\(1\) \(AEUV\)](#) nicht stimmberechtigt wären und somit das Verfahren nicht blockieren könnten, wenn sie ihrerseits gegen die Werte nach Artikel 2 (EUV) verstoßen.

Obwohl diese Möglichkeit verlockend scheint, stehen der Umsetzung dieses Vorschlags einige Hindernisse im Weg. Einerseits bestehen ganz pragmatische Hürden, wie etwa die Zugehörigkeit Viktor Orbans und anderen nationalen Regierungschefs zur Europäischen Volkspartei (EVP), die bislang ein Verfahren gegen Ungarn ablehnt oder aber die Frage, ob es bei der Vetohaltung eines Staates bleibt oder, ob weitere Staaten die Einleitung des Artikel-7(2)-Verfahrens blockieren würden. Andererseits wird das Doppelverfahren auch aus rechtlicher Sicht noch als unsicher eingeschätzt. Alexander Thiele (2017) erklärt zum Beispiel, dass eine Verfahrensverbindung an strenge Bedingungen geknüpft werden müsse. Erstens bräuchte es das Bestehen eines engen Zusammenhangs zwischen den Werteverstößen in beiden Ländern und zweitens müsste ein erkennbar abgesprochenes Zusammenwirken zwischen beiden Staaten zu dem Zweck, das Verfahren des Artikel 7 (EUV) zu blockieren, nachgewiesen werden. Dieser Nachweis dürfte jedoch nur schwer zu erbringen sein (Möllers und Schneider 2018).

### Systemisches Vertragsverletzungsverfahren

Ein weiterer Vorschlag, der von Kim Lane Scheppele unterbreitet wurde, betrifft das bestehende Vertragsverletzungsverfahren nach [Artikel 258 ff. \(AEUV\)](#). Im ursprünglichen Sinne bezieht sich dieses Verfahren lediglich auf Verletzungen spezifischer EU-Rechtsakte und eignet sich nicht, um strukturel-

le Verstöße von Mitgliedstaaten zu ahnden. Die Entwicklungen in Polen und Ungarn illustrieren dagegen, „dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in mehreren kleineren Einzelschritten unterwandert werden können, ohne dass sich der größere politische Zusammenhang in einem gerichtlichen Verfahren abbilden ließe“ (Möllers und Schneider 2018). Scheppelle schlägt daher vor, entsprechende zusammenhängende Vertragsverletzungen, künftig in einem systemischen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten zu bündeln (Scheppelle 2016c). Der Vertragsverstoß könne dann „entweder in einer Beeinträchtigung der Grundwerte des Artikel 2 (EUV) durch eine systemische Verletzung durch den betreffenden Mitgliedstaat oder in einer Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit ([Artikel 4\(3\) EUV](#)) liegen“ (Möllers und Schneider (2018). Auf diese Weise könnte verhindert werden, dass sich der betroffene Mitgliedstaat im Anschluss auf nebensächlichere Schönheitskorrekturen beschränkt, ohne die grundlegenden Probleme tatsächlich anzusprechen.

Andererseits wäre ein solches systemisches Vertragsverletzungsverfahren juristisch gesehen Neuland. Wie Müller (2017b) erklärt: „Im EU-Vertrag ist [ein System-Vertragsverletzungsverfahren] weder ausdrücklich vorgesehen noch ausdrücklich ausgeschlossen, sodass offen wäre, ob sich der EuGH tatsächlich darauf einließe, eine entsprechende Klage der Kommission zuzulassen“. Zum einen würde ein systemisches Vertragsverletzungsverfahren prüfbare Standards voraussetzen, die sich so im Unionsrecht nicht finden lassen. Zum anderen würde es dem EuGH nicht nur eine starke „legitimatische Belastung auferlegen und ihn in der Wahrnehmung ähnlich beschädigen, wie es mit der EZB bereits geschehen ist“ (Müller 2017b) sondern auch, wie Blauburger (2016) erläutert, zu einer Politisierung der Justiz führen.

### Monitoring Institutionen

Neben den eher juristischen Lösungsansätzen kursieren zudem einige funktionalistisch administrative Modelle. Diese schlagen beispielsweise vor, die Konfliktlösung einer exekutiven Institution zu übertragen, um „die langen und reaktionshemmenden Entscheidungsmechanismen in den Mitgliedstaaten zu umgehen“ (Möllers und Schneider 2018). Während auf Unionsebene ein solches „Monitoring“ vor dem Beitritt der Mitgliedstaaten nach den [Kopenhagener Kriterien](#) stattfindet, könnte die Achtung der Grundrechte nach dem EU-Beitritt zum Beispiel von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) kontrolliert werden. Die Idee zur Etablierung einer unabhängigen „Kopenhagen Kommission“, die die Einhaltung der Kriterien auch nach Beitritt der Mitgliedstaaten überwachen und notfalls auch sanktionieren können soll, wurde bereits vor einigen Jahren von Jan-Werner Müller (2013), Politikwissenschaftler an der Princeton University, nach der Veröffentlichung des [Tavares Berichts](#) (Europäisches Parlament 2013) vorgeschlagen. Ziel von Monitoring-Modellen ist es, den politischen Prozess und die öffentliche Debatte mit zuverlässigen Informationen und gut begründeten Bewertun-



gen anhand nachvollziehbarer Maßstäbe zu versorgen. Sie können jedoch weder Entscheidungen treffen noch Probleme eigenständig lösen.

Die Etablierung zusätzlicher beratender Instrumente auf EU-Ebene bedürfte allerdings einer langwierigen Änderung der Unionsverträge oder einer zähen Sekundärrechtssetzung. Verfassungsrechtler diskutieren daher nun darüber, ob beispielsweise das Mandat der FRA erweitert werden könnte. Ferner sollte bedacht werden, dass die Venedig-Kommission des Europarates bereits ein anerkanntes Organ zur Kontrolle der Grundrechte darstellt und als Institution außerhalb der EU eine Neutralitätsverbürgende institutionelle Distanz zur EU hat. Zuletzt bleibt zu erwähnen, dass das Europäische Parlament bereits 2016 auf Grundlage [von Artikel 295 \(AEUV\)](#) die [Etablierung eines ähnlichen Mechanismus](#) (Europäisches Parlament 2016) vorgeschlagen hat, der allerdings aus mehreren Gründen – insbesondere bezüglich Bedarf und Machbarkeit – von der [Kommission abgelehnt](#) wurde.

#### Offene Fragen:

- Wie werden Erfolgsaussichten und Wirksamkeit der vorgeschlagenen Alternativen bewertet?
- Welchen Einfluss könnten diese auf die Zivilgesellschaft haben?
- Welche weiteren Möglichkeiten bestehen für die EU?

### Welche Alternativen bestehen auf nationaler/regionaler Ebene?

Wenn die EU sich nicht zu einem koordinierten Vorgehen gegen Polen aufraffen kann oder aber die Möglichkeiten der EU auf Verletzungen der in Artikel 2 (EUV) genannten Werte einzugehen begrenzt sind, müssen andere Akteure aktiv werden. Daher sollte bedacht werden, dass der Schutz von Werten und Rechtsstaatlichkeit nicht ausschließlich den EU-Institutionen obliegen kann. Stattdessen müssen sich im Ernstfall auch nationale (oder regionale) Regierungen überlegen, ob sie zu demokratiegefährdenden politischen Entwicklungen Stellung nehmen wollen. Dafür scheint es wichtig, auch für Deutschland und NRW, sich die eigenen Interessen zu vergegenwärtigen. Einerseits wird insbesondere Polen auch in Zukunft ein relevanter Partner für Deutschland bleiben – „aufgrund seiner Nähe, der vielfachen bilateralen Verflechtungen, seines Ranges im östlichen Mitteleuropa und seiner Präsenz in der EU“ (Lang 2018: 7). Andererseits muss der Relativierung europäischer Werte entgegengewirkt werden. Im Großen und Ganzen bleiben unterhalb der EU-Ebene daher einige Optionen:

Erstens könnten EU-Mitgliedstaaten oder auch zugehörige Regionen einen Kurs der **offenen Ermahnung** einleiten (Lang 2018: 7). Dieser hätte zum Ziel, den betroffenen Behörden die Lage zu verdeutlichen und sie im besten Falle zum Einlenken zu bewegen. Gemäß Kai-Olaf Lang (ebd.) wäre diese Option jedoch wenig ergiebig, da sich in der Folge gewisse Streitpunkte über Demokratiequalität





rasch auf die zwischenstaatliche Ebene verlagern und auf diese Weise bilaterale Beziehungen gefährden könnten. Im Falle Polens kommt hinzu, dass entsprechende Ermahnungen – gerade aus Deutschland – von der Regierung innenpolitisch instrumentalisiert werden könnten, um diplomatische Beziehungen weiter zu „re-historisieren“. In diesem Sinne würde Berlin schon „aufgrund seiner Vergangenheit das moralische und politische Recht abgesprochen, sich in Polens innere Angelegenheiten einzumischen“ (ebd.).

Zweitens könnte die **Zusammenarbeit** mit der betroffenen Regierung schlicht **verweigert** werden. Der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes unterbreitete zum Beispiel den Vorschlag, die deutsche Justiz müsse keine mit dem europäischen Haftbefehl gesuchten Gefangenen nach Polen ausliefern, solange es in Polen keine unabhängigen Gerichte mehr gäbe. Polen könnte gegen einen solchen Schritt zwar klagen, [europäische Richter haben jedoch schon in der Vergangenheit](#) erklärt, „dass das ‚Prinzip gegenseitigen Vertrauens‘ zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu Blindheit vor den realen Verhältnissen zwingt“ (Müller 2017b). Diese Option hätte zwar keine direkten Auswirkungen auf die Lage im beschuldigten Land, „wäre aber ein Selbstschutz, um Bewohner des jeweils eigenen Landes vor Übergriffen zu bewahren“ (Müller 2017b). Es ist jedoch zu bedenken, dass durch entsprechende einseitige Maßnahmen die Rechtssicherheit in der EU vorübergehend untergraben werden könnte.

Die beste Option wäre, gemäß Kai-Olaf Lang (2018) eine engagierte **Realpolitik**. Im Klartext und bezüglich Polen würde dies bedeuten, der Regierung zu verdeutlichen, „dass Deutschland weder an einer Isolierung Polens durch andere, noch an einer Selbstmarginalisierung des Landes interessiert ist“. Gleichzeitig müsse aber zu betont werden, „dass bei gravierenden Demokratiemängeln in einem Mitgliedstaat zwar die Zusammenarbeit fortgesetzt werden kann, aber eine Führungspartnerschaft mit dem betreffenden Land innerhalb der EU nur schwer denkbar ist“ (Lang 2018).

Dies sind nur einige – bislang wenig konkrete – Ansätze, die zurzeit in Literatur und öffentlichem Diskurs erörtert werden und einige weiterführende Fragen aufwerfen.

#### Offene Fragen:

- Wie werden Erfolgsaussichten und Wirksamkeit der vorgeschlagenen Alternativen bewertet?
- Welchen Einfluss haben diese auf die Zivilgesellschaft?
- Welche weiteren Optionen bestehen für Deutschland?
- Und welche Alternativen bieten sich konkret für die nordrheinwestfälische Landesregierung, wenn die EU keine geeigneten Gegenmaßnahmen finden kann?

## Die Frage nach Schutz und Stärkung der Zivilgesellschaft

Alle zuvor umrissenen Interventionen zum Schutz europäischer Grundwerte, ob von europäischer, nationaler oder regionaler Seite, bergen das Risiko, unerwünschte Folgen für die Zivilgesellschaft des betroffenen Mitgliedstaates mit sich zu bringen. Wie in der Vergangenheit bereits beobachtet, laden Gegenmaßnahmen der EU die beschuldigte Regierung geradezu dazu ein, Brüssel zum Sündenbock zu machen. So tendieren angeklagte Regierungen nicht selten dazu, eine „illegitime Einmischung“ in innerstaatliche Angelegenheiten als Bedrohung von außen einzustufen und sich selbst als einzige schützende Kraft zu präsentieren. Bei einem anhaltenden Konflikt mit Brüssel könnte die innerpolitische Polarisierung in Europa-Fragen daher stark zu- und die bislang hohen Zustimmungswerte der EU in Polens Bevölkerung abnehmen, denn auch Teile der pro-europäischen Öffentlichkeit tendieren dazu, Interventionen von außen abzulehnen. Eine Untersuchung von Österreich zwischen 2000 und 2002 und Ungarn seit 2010 hat bestätigt, dass die EU mit externen Interventionen sehr vorsichtig sein sollte, da diese nicht selten anti-EU und illiberale politische Kräfte auf nationaler Ebene beleben (Schlipphak und Treib 2017). Es besteht demnach die Gefahr, dass die öffentliche Zustimmung für jene einheimischen Akteure, die durch eine EU-Intervention ursprünglich geschwächt werden sollten, nach einer europäischen Intervention zunehmen, während die Unterstützung für die EU zurückgehen könnte. Debatten um die Aufnahme von Interventionen zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit müssen daher stetig die potentiellen innenpolitischen Folgen für die Zivilgesellschaft im Blick behalten.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und das Risiko unbeabsichtigter Folgen für die Zivilgesellschaft zu minimieren, sollten Maßnahmen gegen demokratische Rückschritte immer von bottom-up-Mechanismen begleitet werden. Zentrale zivilgesellschaftliche Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), wichtige Interessensgruppen, Medien und Gewerkschaften sollten entsprechend einbezogen werden, um nicht den Eindruck eines von oben herab aufgezwungenen politischen Prozesses zu erwecken. Volksproteste in Polen und in Ungarn haben gezeigt, dass in der Gesellschaft ein deutliches Mobilisierungspotential besteht, wenn der Eindruck entsteht, dass die Grundrechte in Gefahr sind (z.B. Abtreibungsgesetz und richterliche Unabhängigkeit in Polen, ausländisches Eigentum an Banken und CEU-Recht in Ungarn). Beide Regierungen haben jedoch deutlich gemacht, dass sie bereit sind, die zivilgesellschaftliche Arbeit entschieden zu unterbinden, besonders wenn eine Förderung aus ausländischen Quellen besteht. Parallel zu jeglicher Art der Intervention von außen muss daher dezidiert auf innerstaatliche Unterstützung gesetzt werden, um eine weitere Polarisierung der Situation zu verhindern (Michelot 2018:13).

In diesem Zusammenhang bietet die Literatur mehrere Ansatzpunkte. In ihrem Vorschlag zum MFR sieht die Kommission beispielsweise vor, dass die betroffenen Mitgliedstaaten bei einem Mittelentzug den europäischen Anteil an den Förderprogrammen aus eigenen, nationalen Mitteln kompen-



sieren müssen. Dies ist jedoch nur bedingt förderlich, solange die Auszahlung zivilgesellschaftlicher Fördermittel an die beschuldigte Regierung gebunden ist. Autoren wie Möllers und Schneider (2018) fordern daher, einen dezentralen Zugang zu EU-Fördermitteln für zivilgesellschaftliche Organisationen zu schaffen. Sofern die Zusage von Fördermitteln staatlichen Behörden überlassen ist, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass regierungsnahe Organisationen in der Vergabe bevorzugt werden. Fördermittel für die Zivilgesellschaft sollten demnach unabhängig von der Regierung zugänglich sein. Es wäre etwa möglich, dass die Kommission ihre Programme zur Unterstützung der Zivilgesellschaft weiter ausbaut und damit gewährleistet, dass NRO ihre Arbeit auch ohne nationale Finanzierung fortsetzen können. Zusätzlich wird gefordert, dass bürokratische Hürden gesenkt und Förderungsbedingungen vereinfacht werden. Dies ist insbesondere relevant für weniger große Initiativen, die nur geringe Kenntnisse von EU-Fördermöglichkeiten haben oder an den bürokratischen Erfordernissen und Sprachbarrieren der komplexen Verfahren scheitern.

Dies sind nur erste Überlegungen dazu, wie gegen Rechtsstaatlichkeitsverstöße vorgegangen und gleichzeitig verhindert werden kann, dass gerade der Teil der Zivilgesellschaft, der sich zum europäischen Gedanken bekennt, durch Sanktionen getroffen wird. Eine Debatte zu weiteren Ansätzen wäre wünschenswert. Folgende zentrale Fragestellungen bieten sich daher zur Diskussion:

#### **Fragen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft:**

- Welche Möglichkeiten bestehen für Europa und NRW, die Regierungen auf rechtsstaatliche Werte zu drängen und gleichzeitig den europafreundlichen Teil der Zivilgesellschaft stärker zu unterstützen?
- Wird die EU-Skepsis in der Bevölkerung steigen, weil die Regierungen EU-Ressentiments schüren? Oder erwartet der europafreundliche Teil der Zivilgesellschaft ein hartes Durchgreifen der EU?
- Würde ein Tolerieren der Rechtsverstöße die liberale Zivilgesellschaft im Stich lassen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass bestehende Ansprüche eines begünstigten Bürgers auf Weiterförderung, trotz Kürzung der Mittel für den Staat, auch tatsächlich durchsetzbar sind? Allein der Rechtsanspruch gegen den Staat auf Weiterförderung reicht nicht, wenn er vor nationalen Gerichten desselben Staates nicht zuverlässig durchgesetzt werden kann. Welche Alternativen sind denkbar und wie werden diese bewertet (Vertragsverletzungsverfahren durch KOM; Direktanspruch des Bürgers gegen KOM,...?)
- Wie werden neue Anträge auf Förderung aus der Zivilgesellschaft nach Anwendung einer solchen Maßnahme behandelt? Ist beispielsweise zu befürchten, dass der betreffende Staat keine Förderungen aus den Strukturfonds mehr bewilligt?



## Literaturhinweise und weiterführende Links

- Bachmann, Klaus (2018): Eine Justizreform, die Brücken verbrennt. *Polen Analysen*, Nr. 216, 17.04.2018: <http://laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen216.pdf>.
- Blauberger, Michael (2016): Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, *Leviathan*, 44(2), 280-302.
- Book, Simon (2018): German Mittelstand reaps dividend of Eastern European autocracy. *Han-delsblatt*, 12. Februar 2018: <https://bit.ly/2Eljlc9>.
- Buras, Piotr und Knaus, Gerald (2018): Where the law ends. The collapse of the rule of law in Poland – and what to do. Stefan Bartory Foundation und European Stability Initiative: <https://bit.ly/2JTMmKp>.
- Closa, Carlos, Kochenov, Dimitry und Weiler, Joseph H.H. (2014): Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, EUI Working Paper, *RSCAS 2014/25*: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS\\_2014\\_25\\_FINAL.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3)
- Europäische Kommission (2014a): MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips. *COM(2014) 158 final*.
- Europäische Kommission (2014b): European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union. *IP-14-237*.
- Europäische Kommission (2016a): EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 27. Juli 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen. *(EU) 2016/1374*.
- Europäische Kommission (2016b): EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 21. Dezember 2016 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung zur Empfehlung (EU) 2016/1374. *(EU) 2017/146*.
- Europäische Kommission (2017a): EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 26. Juli 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung der Empfehlungen (EU) 2016/1374 und (EU) 2017/146, *(EU) 2017/1520*.
- Europäische Kommission (2017b): EMPFEHLUNG DER KOMMISSION vom 20. Dezember 2017 zur Rechtsstaatlichkeit in Polen in Ergänzung der Empfehlungen (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 und (EU) 2017/1520, *(EU) 2018/103*.
- Europäische Kommission (2018a): Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, *COM (2018) 324 final*.



- Europäische Kommission (2018b): Vorschlags für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Aufstellung des Programms "Rechte und Werte". *COM(2018) 383 final*.
- Europäische Kommission (2018c): Vorschlags für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Aufstellung des Programms „Justiz“. *COM(2018) 384 final*.
- Europäisches Parlament (2013): Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 (2012/2130(INI)), 24. Juni 2013, *A7-0229/2013*.
- Europäisches Parlament (2016): Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (2015/2254 (INL)), 25. Oktober 2016, *P8\_TA(2016)0409*.
- Europäisches Parlament (2018): Rule of law concerns in Poland: how the Article 7 procedure would work. 27.03.2018: <https://bit.ly/2HRvnbk>.
- FAZ (2017): Orbán will Polen gegen EU-«Inquisition» helfen, 22.07.2017: <https://bit.ly/2JM0yt3>.
- Lang, Kai-Olaf (2018): Deutschland und Polen: Kooperation trotz Differenzen, SWP-Aktuell 12, Februar 2018: <https://bit.ly/2tjHxmR>.
- Müller, Jan-Werner (2013): Protecting Democracy and the Rule of Law inside the EU, or: Why Europe Needs a Copenhagen Commission, *Verfassungsblog*, 13. März 2013: <https://bit.ly/2thh2hH>.
- Müller, Manuel (2017a): Geld nur bei Wohlverhalten: Sind politische Bedingungen der EU-Strukturfonds die Lösung für Ungarn und Polen? *Der (europäische Föderalist)*, 31. Mai 2017: <https://bit.ly/2thc98p>.
- Müller, Manuel (2017b): Rechtsstaat in Polen: Welche Optionen hat die EU? *Der (europäische Föderalist)*, 25. Juli 2017: <https://bit.ly/2HYjMpL>.
- Michelot, Martin (2018): Visegard countries: How can Europe repair breaches of the rule of law? *Jacque Delors Institute, Policy Paper No. 221*, 4. April 2018: <https://bit.ly/2MBydDM>.
- Möllers, Christoph und Schneider, Linda (2018): *Demokratisierung in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Scheppele, Kim Lane (2016a): Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too, *Verfassungsblog*, 24. Oktober 2016: <https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>
- Scheppele, Kim Lane (2016b): EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions, *Politico*, 1. November 2016: [www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions](http://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions).



- Scheppele, Kim Lane (2016c): Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions, in: Clossa and Kochenov (Hrsg.), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Cambridge: Cambridge University Press, 105-132.
- Schlipphak, Bernd und Treib, Oliver (2017): [Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding](#), *Journal of European Public Policy*, 24(3): 352-365.
- Selih, Jasna; Bond, Ian and Dolan, Carl (2017): Can EU funds promote the rule of law in Europe? Centre for European Reform, November 2017: <https://bit.ly/2HXvSPH>.
- Steinbeis, Maximilian (2017): Polens Justiz ist auch unsere Justiz. Verfassungsblog, 15. Juli 2017: <https://www.riffreporter.de/koralle-verfassungsnews/polens-justiz-unsere-justiz/>.
- Thiele, Alexander (2017): Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten, Verfassungsblog, 24. Juli 2017: <http://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-Rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-Mitgliedstaaten>.