Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten

Alexander Thiele

24.07.2017 doi: 10.17176/20170724-153603

Die Europäische Union ist nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Art. 2 EUV führt ausdrücklich auf, dass sich die Union auf die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte gründet. Entsprechende Werteklauseln enthalten die konsentierten Grundeinstellungen der Mitglieder eines Gemeinwesens über die grundlegende Ausgestaltung der jeweiligen Herrschaftsordnung und dienen in dieser Form damit nicht zuletzt der gemeinsamen Selbstvergewisserung jenseits aller politischen Auseinandersetzungen.

Werteklauseln sind daher notwendig offen und weit formuliert, eine genaue inhaltliche Definition fällt, abgesehen von gewissen Kernelementen, dementsprechend schwer. Gerade im politischen Alltagsgeschäft spielen die Werteklauseln daher in der Regel nur eine geringe Rolle, da sich die politischen Auseinandersetzungen unabhängig von der vertretenen Ansicht (eindeutig) innerhalb des von ihnen eröffneten Rahmens bewegen werden.

Die Werteklauseln sind gleichwohl vollwertiges Recht; auch Art. 2 EUV ist insofern kein bloßer Programmsatz, sondern gültiges EU-Vertragsrecht (Verfassungsrecht?) und damit für sämtliche Mitgliedstaaten verbindlich. Und insofern kommt den Werteklauseln denn auch ein normativer Gehalt zu. Es ist, mit anderen Worten, selbstverständlich möglich, gegen Werteklauseln zu verstoßen. Wirklich eindeutig werden solche Verstöße allerdings zumeist nur dort sein, wo es um dessen Kernbestandteile geht. Und gerade dort, erweist es sich nicht selten als fraglich, ob gerade das Recht das richtige Instrument ist, um eine auseinanderfallende Wertegemeinschaft wieder zu vereinen. Denn gerade hier dürfte ein Anwendungsfall des Böckenförde'schen Diktums gegeben sein: Auch die Wertegemeinschaft lebt letztlich von Voraussetzungen, die sie selbst nicht zu garantieren vermag. Wer sich an bestimmte Werte materiell nicht mehr gebunden fühlt, wird sich auch durch rechtlichen Zwang kaum oder sogar erst recht nicht umstimmen lassen.

Das heißt andererseits nicht, dass das Recht nicht auch einen gewissen Beitrag zur Wiederbelebung einer in die Krise geratenen Wertegemeinschaft zu leisten vermag. Die soeben ausgeführten Gedanken mahnen jedoch, sich erstens nicht auf das Recht zu verlassen und zweitens stets zu bedenken, dass rechtlicher Zwang unter Umständen genau das Gegenteil dessen bewirken kann, was eigentlich bezweckt ist.

Vor diesem Hintergrund ist denn auch die Regelung des Art. 7 EUV zu interpretieren. Das darin enthaltene Sanktionsverfahren soll also helfen, die Wertegemeinschaft in Krisenzeiten zu erhalten. Ob ein entsprechender Gebrauch des Art. 7 EUV opportun erscheint, ist letztlich eine politische Frage; er wird – so viel steht sicher fest – stets nur ein Instrument unter vielen sein können. Art. 7 EUV macht dabei schon durch das Erfordernis einer „schwerwiegenden Verletzung" deutlich, dass er nur in besonderen Krisenzeiten in Betracht kommt. Es muss sich also um Verletzungen der oben angesprochenen Kernelemente des Wertekanons handeln, um solche also, auf die sich alle Mitgliedstaaten trotz bestehender Differenzen in den Details einig sind.

Das in Art. 7 Abs. 2 EUV genannte Einstimmigkeitserfordernis bildet die prozessuale Absicherung dieses materiellen Erfordernisses – ein Beschluss kann

nur ergehen, wo alle (bis auf den betroffenen Mitgliedstaat) auch wirklich einig sind. Andererseits sollte diese Einstimmigkeit, so sollte man zumindest annehmen, in einer Wertegemeinschaft auch kein Problem sein, sofern tatsächlich schwerwiegende Verletzungen im Raume stehen.

Die beunruhigenden Vorgänge in Polen nähren nun allerdings Zweifel, ob dies tatsächlich der Fall ist. Zwar geht kaum jemand davon aus, dass die beschlossenen (noch nicht unterzeichneten) Gesetze zur Reform der Justiz keinen entsprechenden schwerwiegenden Verstoß darstellen – die Kommission ist hier zuletzt sehr deutlich geworden. Als problematisch erweist sich nun jedoch die prozessuale Komponente, da Ungarn bereits mehr oder weniger deutlich signalisiert hat, einen entsprechenden Beschluss im Europäischen Rat nicht mitzutragen. Damit aber ist der Drohung mit einem möglichen Stimmrechtsentzug, der „nuclear option", jede Ernsthaftigkeit genommen. Ohne Ungarn kein Beschluss.

Als misslich erweist sich das aber vor allem deswegen, weil mit Ungarn ein Staat mit einem Veto droht, dessen Wertekonformität nicht erst seit der Flüchtlingskrise ebenfalls immer wieder in Frage steht. Soll es also möglich sein, dass ein Stimmrechtsentzug letztlich allein deswegen nicht möglich ist, weil sich nicht ein Mitgliedstaat, sondern zwei Mitgliedstaaten dem Wertekanon entziehen? Kann, so ließe sich auch formulieren, die Regelung des Art. 7 EUV durch kollusives Zusammenwirken unterlaufen werden?

Art. 7 EUV ist darauf ausgerichtet, dass ein einzelner Mitgliedstaat gegen die Werteklausel verstößt – dass sich eine Mehrzahl von Mitgliedstaaten gleichzeitig entsprechend verhalten könnte, schien schlicht nicht vorstellbar (immerhin geht es um schwerwiegende Verstöße). Die Vorgänge in Polen und Ungarn haben nun aber diese offene Flanke des Art. 7 EUV offen gelegt.

Eine Möglichkeit, die daraus folgende Funktionsunfähigkeit des Art. 7 EUV zu umgehen, bestünde in einem gemeinsamen Verfahren gegen Polen und Ungarn. Ein solches gemeinsames Verfahren – so die Überlegung – hätte zur Folge, dass im Europäischen Rat auch nur einmal abgestimmt würde. Das Erfordernis der Einstimmigkeit wäre natürlich weiterhin gegeben. Nur wären an dieser einzelnen Abstimmung Polen und Ungarn gegen die das gemeinsame Verfahren eingeleitet wurde auch gemeinsam nicht stimmberechtigt. Einstimmigkeit wäre also schon gegeben, wenn die 26 anderen Staaten mit Ja stimmen (bzw. sich enthalten, vgl. Art. 345 AEUV) sollten.

Der Regelung des Art. 7 EUV lässt sich eine solche Möglichkeit der Verfahrensverbindung (wie dargelegt) nicht entnehmen. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass sie von vornherein ausgeschlossen ist. Um die von den Unionsverträgen nicht vorhergesehene Funktionsunfähigkeit der Norm in bestimmten Konstellationen zu verhindern, erscheint es durchaus zulässig, eine entsprechende Verbindungsmöglichkeit zu akzeptieren; Art. 7 EUV erlaubte damit ein Vorgehen gegen einen Mitgliedstaat oder gegen eine Gruppe von Mitgliedstaaten.

Andererseits darf es nicht möglich sein, dass der Europäische Rat durch entsprechende Verfahrensverbindungen aus der Einstimmigkeits- faktisch eine Mehrheitsentscheidung macht, um dadurch ein bestimmtes und nicht-konsentiertes Werteverständnis zu etablieren. Im Grundsatz muss es daher bei der getrennten Behandlung jedes einzelnen Verfahrens bleiben. Etwas anderes wird man nur unter den folgenden zwei kumulativen Voraussetzungen annehmen können:

Erstens es bedarf eines engen Zusammenhangs zwischen den jeweils vorgeworfenen Werteverstößen. Es muss also im Kern um den gleichen bzw. jedenfalls um einen sehr ähnlichen Werteverstoß gehen. Ausgeschlossen wäre ein solcher Zusammenhang etwa, wenn dem einen Mitgliedstaat Vorwürfe wegen einer Verletzung der Rechtsstaatlichkeit gemacht würden, während dem anderen Demokratieverstöße angelastet würden, die noch dazu in gänzlich unterschiedlichen Sachverhaltskonstellationen aufgetreten sind. Es muss, in anderen Worten, letztlich „um die gleiche Sache" gehen. Das ist daher auch dort nicht der Fall, wo einem Mitgliedstaat lediglich vorgeworfen wird, eine einstimmige Entscheidung zu verhindern. Beide Mitgliedstaaten müssen also materiell ähnliche

Verstöße gegen die Werte des Art. 2 EUV begangen haben.

Zweitens bedarf es des begründeten Verdachts eines kollusiven Zusammenwirkens der betroffenen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verhinderung einer Einstimmigkeitsentscheidung des Europäischen Rates. Dazu genügt die bloße Behauptung von Seiten des Europäischen Rates noch nicht, vielmehr müsste diese durch empirische Belege auch ausreichend und nachvollziehbar begründet werden.

Ob bzw. inwieweit diese Voraussetzungen bei Polen und Ungarn tatsächlich gegeben sind, bedürfte einer näheren Untersuchung. Auf den ersten Blick spricht hier Einiges dafür, dass dies der Fall zumindest aber gut vertretbar ist. Ob der Europäische Rat nun tatsächlich einen entsprechenden Aussetzungsbeschluss treffen sollte, ist eine andere Frage, auf die das Recht letztlich keine Antwort parat hält. Es hält aber zumindest die Option eines solchen Beschlusses aufrecht.

AUTOR*IN

Alexander Thiele

Prof. Dr. Alexander Thiele ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Europarecht an der universitären Fakultät der BSP Business and Law School Berlin. Er ist Associate Editor des Verfassungsblogs, zuständig für Europarecht.

EMPFOHLENE ZITATION

Thiele, Alexander: Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, Verfassungsblog, 24.07.2017, doi: 10.17176/20170724-153603.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170724-153603.