Die Kapitulation

Franz C. Mayer

02.06.2022 doi: 10.17176/20220602-182242-0

Es sind keine guten Zeiten für das Recht in Europa. Eine der fundamentalsten Rechtsideen überhaupt, pacta sunt servanda, dass man sich an Absprachen hält, scheint nicht mehr viel zu gelten. In der Ukraine setzt sich der russische Präsident über sämtliche Verpflichtungen im Bereich der UN, des humanitären Völkerrechts, im Internationalen Menschenrechtsschutz hinweg. Es gilt nur noch brutale Macht.

Natürlich hat die Rechtsstaatskrise in der Europäischen Union nicht die Dimension eines völkerrechtswidrigen Angriffskrieges. Aber ob Macht vor Recht oder Recht vor Macht geht, ist auch in der Rechtsstaatskrise die eigentliche Frage.

Im Ringen um die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen und im Kampf für den Primat des Rechts vor der Macht ist die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 1. Juni 2022 eine Niederlage. Dass hier etwas Problematisches passiert ist, indiziert der ungewöhnliche Vorgang, dass fünf Kommissare – und nicht die Unwichtigsten – sich im Kollegium gegen den Beschlussentwurf ausgesprochen haben.

Formal geht es um einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates nach Art. 20 der Verordnung (EU) 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Danach billigt der Rat auf Vorschlag der Kommission im Wege eines Durchführungsbeschlusses die Bewertung des von einem Mitgliedstaat vorgelegten Aufbau- und Resilienzplans. Der Sache nach empfiehlt die Kommission hier trotz anhaltender ungelöster Rechtsstaatsprobleme, die Wiederaufbaumittel für Polen im Umfang von bis zu 36 Milliarden Euro freizugeben.

Ob es sich dabei um einen taktischen Rückzug, eine naive Fehleinschätzung der Gefechtslage oder die mehr oder weniger absichtsvolle Kapitulation vor Machtverhältnissen unter Preisgabe des Rechts handelt, lässt sich abschließend noch nicht sagen. Die Richtung der Einordnung steht aber schon fest. Ein guter Tag für die Rechtsstaatlichkeit in der EU ist der 1. Juni 2022 jedenfalls nicht.

Der Instrumentenkasten

Ungarn und Polen sind Mitgliedstaaten der Europäischen Union, obwohl sie die Voraussetzungen zum Beitritt aktuell wohl nicht erfüllen. Eine der EU-Beitrittsvoraussetzungen sind rechtsstaatliche Verhältnisse. Diese sind in Polen gegenwärtig nicht mehr gegeben. Aus Gründen des Machterhaltes hat die PiS-geführte polnische Regierung seit 2015 schrittweise den Rechtsstaat demontiert. Seit 2018 versuchen EuGH und Kommission entgegenzusteuen, bislang völlig ohne Erfolg – im Gegenteil: Die herrschende Partei in Polen hat zurückgeschlagen, indem sie durch das gekaperte Verfassungsgericht verkünden ließ, dass Europarecht keinen Vorrang vor dem polnischen Recht beanspruchen kann. Mittlerweile ist sogar der EGMR in Strasbourg involviert, er hat festgestellt, dass das polnische Verfassungsgericht kein Gericht im Sinne von Art. 6 EMRK mehr ist.

Ausschließen kann man – anders als im Europarat – einen Mitgliedstaat aus der EU nicht. Eine Ausschlussmöglichkeit in den EU-Vertrag einzufügen, sollte ganz oben auf die Merkliste für künftige Vertragsänderungen.

Bis dahin – was kann man überhaupt tun? Es gibt im Kern fünf Optionen.

1. Das “Art. 7-Verfahren” ist kein gerichtliches, sondern ein politisches Verfahren, das bis zum Verlust von Stimmrechten im Ministerrat führen kann, zum Ausschluss eines Staates aber nicht. Die Europäische Kommission hat hier gegen Polen 2017/2018 erste Schritte eingeleitet, aber das Verfahren kommt nicht voran. Als Baufehler erweist sich nämlich, dass das Verfahren ab einem bestimmten Punkt Einstimmigkeit der nicht beanstandeten Mitgliedstaaten erfordert. Dass gleich zwei Problemstaaten gleichzeitig auftreten

– Polen und Ungarn –, die jeweils wechselseitig diese Einstimmigkeit verhindern, hat man nicht kommen sehen.

2. Das Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH ist im Gegensatz zum politischen Art. 7-Verfahren ein rechtlich-gerichtliches Verfahren. Hier bestand zunächst die Schwierigkeit, im Ausgangspunkt innerstaatliche Vorgänge auf den Radarschirm des Europarechts zu bringen. Dies hat der EuGH seit 2018 über Art. 19 EUV bewerkstelligt, der in den Mitgliedstaaten ein funktionierendes Justizsystem voraussetzt. Vertragsverletzungsverfahren sind aber nicht dazu konzipiert, strukturelle Missstände abzustellen.

Trotzdem geht die Kommission mittlerweile einigermaßen beharrlich mit Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn und Polen vor und hat auch Zwangsgelder vom EuGH verhängen lassen. Aber offenbar ist leider selbst ein Zwangsgeld von 1 Million Euro pro Tag für einen Mitgliedstaat wie Polen mit einem Haushaltsvolumen von etwa 100 Milliarden Euro pro Jahr letztlich gut verschmerzbar, wenn man einen Konflikt schlicht aussitzen will.

3. Die Vorgaben des Art 19 EUV können auch im Wege des Vorlageverfahrens eingefordert werden. Polnische Richter können so den EuGH befassen, aber auch Richter aus anderen Mitgliedstaaten können darüber den EuGH zu rechtsstaatlichen Verhältnissen in Polen befragen, etwa wenn es um die Überstellung aufgrund eines Europäischen Haftbefehls geht. Aber auch hier geht es um punktuelle Probleme, nicht strukturelle. Das Instrument hat Grenzen.

4. Wegen der Defizite bestehender Mechanismen ist 2020 ein sogenannter Rechtsstaatsmechanismus („Konditionalitätsmechanismus“) ins Leben gerufen worden. Über diesen können Mittel aus dem EU-Haushalt zurückgehalten werden. Im Vordergrund stehen dabei indessen die Antikorruptionsperspektive und die sachgerechte Verwendung europäischer Mittel. Hierzu hat der EuGH recht strenge Vorgaben zum Nachweis konkreter Mittelfehlverwendung gemacht. Entsprechend ist nicht sicher, wie gut sich allgemeine, strukturelle Rechtsstaatsprobleme damit diesem Instrument erfassen lassen.

5. Und schließlich: Die Zurückhaltung von Geldern aus dem Wiederaufbaufonds („NGEU“) mit einem Volumen von über 750 Milliarden Euro. Hier geht es aktuell für Polen um eine Größenordnung von bis zu 36 Milliarden Euro. Dies sind Mittel, die in den nationalen Haushalt eingestellt werden können, zweckgebunden aufgrund eines nationalen „Aufbau- und Resilienzplans“. Hier geht es um eine ganz andere finanzielle Dimension als bei den Zwangsgeldern in den Vertragsverletzungsverfahren. Die Verfügbarkeit der Mittel hat für die PiS-Regierung zudem enorme Bedeutung, weil schon in der Vergangenheit finanzielle Wohltaten für die eigene Klientel Wahlerfolge gesichert haben.

Im Instrumentenkasten ist dieser Mechanismus eindeutig der mit der größten Hebelwirkung. Es entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie, dass er seine Existenz letztlich nur dem zufälligen Ausbruch einer weltweiten Pandemie verdankt: Ohne die Corona-Pandemie wäre es wohl kaum zu diesem historisch – und wohl auch rechtlich – einmaligen Projekt gekommen, bei dem die EU sich erstmals in großem Umfang am Markt verschuldet bzw., positiver formuliert, sich erstmals in großem Umfang ihre Marktmacht zum Wohle aller finanziell durch Ausgabe von Anleihen zu Nutze macht.

Und diesen Hebel scheint die Europäische Kommission nun aus der Hand legen zu wollen. Der Beschluss der Europäischen Kommission vom 1. Juni 2022 ist die Voraussetzung dafür, dass der Ministerrat den Weg für die Auszahlung der vielen Milliarden an Polen frei macht.

Keine Deeskalation in Polen

Die Entwicklung in Polen rechtfertigt Großzügigkeiten in Sachen Rechtsstaat eigentlich nicht. Von einer Deeskalation kann nämlich keine Rede sein:

Die Vertragsverletzungsurteile des EuGH sind nicht umgesetzt. Die Disziplinarkammer, die im Zentrum der Beanstandungen steht, ist zwar Gegenstand von Reformüberlegungen, die aber zumeist lediglich kosmetisch erscheinen und jedenfalls nicht ausreichen, um die Beeinträchtigungen der Rechtsstaatlichkeit nachhaltig zu reparieren.

Die Regierung instrumentalisiert weiterhin das gekaperte Verfassungsgericht, um europäisches Recht auszuhebeln. Ein Verfahren „gegen“ den EGMR ist anhängig, und das Urteil zum unbedingten Vorrang des polnischen Rechts neutralisiert weiterhin die Wirksamkeit des Unionsrechts, indem beim Verfassungsgericht jederzeit seine Unvereinbarkeit mit der polnischen Verfassung „bestellt“ werden kann.

Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine sieht sich die Regierung unter dem Eindruck der Hilfe, die insbesondere die polnische Zivilgesellschaft für die Ukraine und die ukrainischen Flüchtlinge leistet, im Rechtsstaatlichkeitskonflikt ganz offenkundig in einer gestärkten Position. Teile der PiS-geführten Koalitionsregierung, insbesondere Justizminister Ziobro, lehnen Zugeständnisse an die EU nunmehr besonders kategorisch ab. Es werden offensiv Forderungen nach Solidarität (Stichworte: Flüchtlingsaufnahme, Finanzierung) erhoben, die zudem durchaus berechtigt sind. Die anhaltenden Beanstandungen von Rechtsstaatlichkeitsmängeln wie sie insbesondere kontinuierlich aus dem EP erfolgen, werden ihrerseits scharf kritisiert. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass die mögliche Überlastung mit den Flüchtlingen aus der Ukraine in eine Bereitschaft zu Zugeständnissen bei der Rechtsstaatlichkeit mündet.

Das Befremdliche ist, dass es keinen sachlichen und erst recht keinen rechtlichen Zusammenhang zwischen Flüchtlingsaufnahme und dem Engagement für die Ukraine einerseits und den Rechtsstaatsproblemen andererseits gibt. Es wird ein gefühlter Zusammenhang suggeriert, etwa im Sinne von „Wer so viel in der Ukraine-Krise leistet, hat es verdient, in Sachen Rechtsstaat in Ruhe gelassen zu werden“. Eine banalere Fassung des unterstellten Zusammenhangs ist: „Nun muss es aber endlich ein Ende haben mit dieser Rechtsstaatskritik, wir haben wichtigere Probleme“.

Kapitulation?

In der Tat: nun scheint die Europäische Kommission einzulenken. Allerdings finden sich in dem Beschluss durchaus noch Kautelen zur Rechtsstaatsfrage.

Der nationale Wiederaufbauplan enthält sogenannte Meilensteine. Damit sind Ziele definiert, die Polen zu erreichen sich verpflichtet, und zwar auch in Sachen Rechtsstaat: Die „Komponente F“ des Anhangs zum Beschlussentwurf der Kommission lautet „Improving the quality of institutions and the conditions for the implementation oft the RRP“. Sie thematisiert die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der polnischen Gerichte und die Disziplinarkammer beim Obersten Gericht und skizziert für beide Bereiche Reformbedarf.

Wörtlich heißt es dann: „Both reforms listed above with a completion date of Q2 2022 shall be fulfilled before the first payment request is submitted to the Commission and shall be a precondition for any payment under Article 24 of the RRF Regulation.“ Bis zum Ende des zweiten Quartals sollen also entsprechende Reformen in Polen ins Werk gesetzt sein, als Vorbedingung für die Auszahlung von Wiederaufbaumitteln.

Also doch alles gut?

Bereits der Zeitplan lässt Zweifel aufkommen. Wie sollen innerhalb weniger Wochen die durch ein jahrelang vorbereitetes und praktiziertes politisiertes Disziplinarregime angerichteten Schäden behoben werden? Welche konkreten Anhaltspunkte für die Ernsthaftigkeit von Reparaturmaßnahmen in Sachen Rechtsstaat durch die PiS-Regierung hat die Kommission eigentlich? Vor allem aber bleibt das gekaperte Verfassungsgericht völlig außer Betracht. Man kommt auch ohne viel juristische Phantasie darauf, dass, was immer die PiS-Regierung der EU verspricht, jederzeit vom politisch instruierten Verfassungsgericht, wenn die vielen Milliarden erst einmal überwiesen sind, wieder einkassiert werden kann, unter Berufung auf den Vorrang der polnischen Verfassung vor den Pflichten aus den EU-Verträgen, auf Bestellung der Regierung.

Deswegen kommt es gar nicht mehr so sehr darauf an, dass der Ministerrat den polnischen nationalen Wiederaufbauplan in der Fassung der Kommissionsempfehlung noch beschließen muss. Die Ampelkoalition hat ja sogar im Koalitionsvertrag versprochen, dass Deutschland nur zustimmt, wenn rechtsstaatliche Verhältnisse gesichert sind. Dazu sollte man aber nicht allzu hohe Erwartungen entwickeln. Im Rat ist keine Einstimmigkeit erforderlich. Qualifizierte Mehrheit genügt. Deutschland alleine hat also ohnehin keine

Vetomacht. Dahinter kann man sich ebenso verstecken wie hinter der absichtsvoll gewählten Formulierung im Koalitionsvertrag („Wir werden den Vorschlägen der EU-Kommission zu den Plänen des Wiederaufbaufonds zustimmen, wenn Voraussetzungen wie eine unabhängige Justiz gesichert sind"), die genau besehen auf den Vorschlag der Kommission abstellt, nicht auf die tatsächlichen Verhältnisse – und dieser liegt nun vor.

Der Befund ist damit insgesamt dann doch sehr trübe. Selbst bei einer nüchternen Lesart, die die fortbestehenden Konditionen für die Auszahlung von Geldern betont, bleiben doch Timing und Kommunikation der Kommissionsentscheidung verheerend. Beim EuGH in Luxemburg dürfte man befremdet sein, dass die Kommission nicht zuallererst die Befolgung der EuGH-Urteile sicherstellt. Die mediale Wahrnehmung nicht nur in Polen ist, dass die Gelder nun freigegeben sind. Nichts spricht dafür, dass es der Kommission in Wahrheit vorrangig nur darum gehen könnte, die heiße Kartoffel weiterzureichen, in der sicheren Erwartung, dass nun der Ministerrat die Freigabe der Mittel ernsthaft überprüft und gegebenenfalls blockiert.

Es wäre auch eine Flucht aus der institutionellen Verantwortung. Die Kommission ist die Hüterin der Verträge und soll die gemeinsamen Grundlagen für ein enorm voraussetzungsvolles Projekt, eine europäische Integration von im Ausgangspunkt souveränen Staaten mit widerstreitenden Interessen sicherstellen. Das scheint der Mehrheit der Kommissare und der Kommissionspräsidentin aus dem Blick zu geraten. „Meilensteine" sind Unternehmensberatersprech, der vernebelt, dass es in Sachen Rechtsstaat keine Kompromisse geben kann und dass mit „ein bisschen mehr Rechtsstaat als vorher" nichts gelöst ist. Offenbar wird in der Kommission von zu vielen nicht verstanden, was aus juristischer Sicht ziemlich offenkundig ist: dass die Rechtsstaatsfrage sich einer politischen Kompromissbildung entzieht, bei der „jede Seite" nachgibt. False balance.

Perspektiven

Der Ukraine-Konflikt droht zu überdecken, dass wir an einer gefährlichen Weggabelung in Europa stehen, weil Funktionsfähigkeit und Bestand der EU als Rechtsgemeinschaft bedroht sind. Die polnische Regierung gefährdet durch ihre Haltung die gesamte EU als Rechtsgemeinschaft: Es geht ja nicht nur um die Nichtumsetzung oder Schlechtumsetzung von ein paar Richtlinien zu Dosenkonserven. Es geht bei der Leugnung des europarechtlichen Vorrangs und der den anderen Vertragsverletzungen um die Einhaltung vertraglich eingegangener Verpflichtungen, um wechselseitige Rechtstreueversprechen auf Gegenseitigkeit. Kommt die polnische Regierung mit ihrer Rechtsverweigerung durch, dann drohen Nachahmungseffekte in anderen Mitgliedstaaten, wenn man dort nicht sogar schon wie in Ungarn denselben abwärts führenden Weg eingeschlagen hat.

Dabei hat der Ukraine-Konflikt an sich durchaus das Potenzial, auch in Polen dafür zu sorgen, dass sich der Mehrwert, einem funktionierenden regelbasierten übernationalen Verband anzugehören, in neuem Licht darstellt, gerade auch mit Blick darauf, dass der ukrainische Nachbar so dringlich in die EU strebt.

Es gibt aber in Polen irritierenderweise offenbar noch immer keine Mehrheitswahrnehmung dafür, wo die eigentlichen Konfliktlinien verlaufen und was hier auf dem Spiel steht: die Kernidee der europäischen Rechtsgemeinschaft. Diese Kernidee ist der Verzicht darauf, die eigenen Interessen in Europa ungeregelt, einseitig und gewaltsam durchzusetzen. Das Gegenmodell ist in seiner brutalsten Variante gerade in der Ukraine zugange: die Durchsetzung eigener Interessen mit nackter Gewalt. So gesehen geht es letztlich auch bei der Durchsetzung der Rechtsstaatsanforderungen an die Mitgliedstaaten um eine Richtungsentscheidung zwischen zwei Welten – Putins Welt einerseits und das zivilisierte Europa der Integration, in dem Interessensgegensätze und Konflikte rechtlich eingehegt sind, andererseits. Diese Gegenüberstellung in Alternativen wird in Polen offenbar noch immer nicht ausreichend erkannt und damit erst recht nicht diskutiert.

Von der Mehrheit der Kommissare und insbesondere der Präsidentin der Europäischen Kommission sollte man indessen verlangen können, sich dieser Dimension der Rechtsstaatskrise bewusst zu sein. Ihre

Entscheidung vom 1. Juni 2022 werden sie in den europäischen Geschichtsbüchern zu verantworten haben.

AUTOR*IN

Franz C. Mayer
Prof. Dr. Franz C. Mayer ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Bielefeld.

EMPFOHLENE ZITATION

Mayer, Franz C.: Die Kapitulation, Verfassungsblog, 02.06.2022, doi: 10.17176/20220602-182242-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220602-182242-0.