



Saar Blueprints

Luis Hott

Der neue Konditionalitätsmechanismus –
ein scharfes Schwert?



Programm für
lebenslanges
Lernen

10 / 2021 DE

Zum Autor

Luis Hott ist als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M. (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht) an der Universität Augsburg beschäftigt, wo er auch Rechtswissenschaften studiert. Derzeit absolviert er ein Auslandssemester am Chicago-Kent College of Law in den USA.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Blueprints), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67 abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)

Zitierempfehlung

Hott, Luis, Der neue Konditionalitätsmechanismus – ein scharfes Schwert?, Saar Blueprints, 10/2021 DE, online verfügbar unter: https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67

A. Einleitung

„Der Rechtsstaat brennt“.¹ Mit dieser Aussage bringt Moritz Körner (FDP) die Lage in einigen Mitgliedstaaten auf den Punkt. Während sich ein Großteil der Mitgliedstaaten für die Wahrung der in Art. 2 EUV kodifizierten Prinzipien einsetzt, erodieren diese Werte im östlichen Teil der EU.

In einer Umfrage des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017 sprachen sich 77 % der EU-Bürgerinnen und -Bürger dafür aus, Mittel aus dem EU-Haushalt an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen.² Kommission, Parlament und Rat sind gefordert, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen und die Werte dadurch zu schützen. Als neuestes Instrument in der „Toolbox“³ der europäischen Institutionen findet sich der sperrige Begriff der „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union“.⁴ Oder auch kurz: Die neue Rechtsstaatsverordnung. Sie knüpft die Vergabe von EU-Mitteln erstmals in konditionaler Weise an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien. Bereits der Prozess bis zur letztendlichen Verabschiedung der Verordnung war schwerfällig. Obstruiert wird die Anwendung der zum 01.01.2021 in Kraft getretenen Verordnung durch die im März 2021 erhobenen Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten Polen und Ungarn. Sie fürchteten, als erste Staaten von Haushaltskürzungen betroffen zu sein.

B. Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit in Art. 2 EUV

Um eben diese Entwicklungen rund um die Rechtsstaatlichkeit einordnen zu können stellt sich die Frage, was unter dem oftmals verwendeten Begriff der Rechtsstaatlichkeit konkret zu verstehen ist. Um das Ergebnis vorwegzugreifen: Hierauf gibt es kaum eine abschließende Antwort. Denn spätestens seit der Kodifizierung europäischer Werte in Art. 2 EUV durch den Vertrag von Lissabon gilt die EU auch formal als Wertegemeinschaft.⁵ Dabei ist insbesondere das Rechtsstaatsprinzip als Triebfeder des fortlaufenden Prozesses der Integration

¹ Reiche, Tagesschau v. 25.03.2021.

² Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 20.10.2020.

³ Europäische Kommission, Factsheet April 2019.

⁴ VO (EU, Euratom) 2020/2092, über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union v. 16.12.2020, Abl. Nr. L 433 I/1 v. 22.12.2020.

⁵ Mitteilung der Kommission, zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union v. 15.03.2003, KOM(2003) 606 endgültig, S. 14; Schorkopf, Der europäische Weg, S. 50f.

durch Recht untrennbar mit den anderen Prinzipien verbunden,⁶ sodass sich kaum eine abschließende und trennscharfe Definition finden lässt.⁷ Jedenfalls hiervon umfasst sind jedoch transparente, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsprozesse, Rechtssicherheit, das Verbot der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, der Zugang zu einer unabhängigen Justiz und die Gewaltenteilung.⁸

In den vergangenen Jahren zeichnet sich aber vermehrt eine Abkehr von diesen Werten in einzelnen Mitgliedstaaten ab. Als Hauptanlass für die Einführung der neuen Haushaltskonditionalität gelten dabei umstrittene Reformen in Polen und Ungarn, die sich seit längerer Zeit dem Vorwurf ausgesetzt sehen, die Umsetzung der Rechtsstaatlichkeit zu unterminieren und zu gefährden.

C. Aktuelle Entwicklungen in Polen und Ungarn

Die seit der Wahl der polnischen Partei für Recht und Gerechtigkeit (*PiS*) im Jahr 2015 verabschiedeten Justizreformen sorgten international für Aufsehen. Darunter fallen etwa die Einrichtung einer Disziplinarkammer am Obersten Gerichtshof, deren Zweck es ist, pro-europäische Richter auf Kurs zu halten. Die Tätigkeit dieser Kammer untersagte der EuGH,⁹ was Polen aber wenig beeindruckte. Ebenso an diesem Gericht angesiedelt ist eine neue Kammer, welche Verfahren aller Instanzen der letzten 20 Jahre erneut aufrollen darf, was erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Rechtssicherheit hervorruft.¹⁰ Außerdem wurde Richtern eine Art „Notausgang“ geboten, um bereits früh in Pension gehen zu können und die Richterbänke mit parteitreuen Richtern zu füllen.¹¹ Der erst kürzlich aufgeflamnte Konflikt nach dem Urteil des EuGH zu mangelnden Rechtsmitteln gegen Versetzungen von Richtern in Polen zeigt dabei einmal mehr den akuten Handlungsbedarf.¹²

Ebenso wurden in Ungarn mit der Wahl von Victor Orbáns *Fidesz-Partei* im Jahr 2010 zahlreiche Veränderungen in der Rechtslandschaft vorgenommen. Die größten Kritikpunkte er-

⁶ Eppler, ZfP 2016/63, S. 406 (407).

⁷ Puttrich, ZRP 2020, S. 193 (194).

⁸ VO 2020/2092 (Fn.4), Erwgr. 3.

⁹ EuGH, Rs. C-791/19 R, *Kommission v. Polen*, ECLI:EU:C:2020:277 = BeckRS 2020, 5366 Rn. 92f.

¹⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen v. 20.12.2017, COM(2017) 835 final, S. 28f.

¹¹ Europäische Kommission (Fn. 10), S. 24f.

¹² Tagesschau v. 06.10.2021.

geben sich aus dem Verfassungsgebungsprozess¹³ und der Einrichtung des nationalen Justizrats.¹⁴ Weitere Defizite werden in den Bereichen der Pressefreiheit, des Migrantenschutzes, der Korruption und dem Recht auf freie Meinungsäußerung bemängelt.¹⁵

Diese Länder gelten dabei nur als markanteste Beispiele der letzten Jahre. Ähnliche Entwicklungen werden auch Ländern wie Rumänien vorgehalten, dessen Korruptionsproblem sich unter Umständen auch zukünftig auf die Mittelvergabe auswirken könnte. Das Parlament zeigte sich diesbezüglich bereits „zutiefst besorgt“.¹⁶

D. Bisherige Sicherungsinstrumente der Rechtsstaatlichkeit

Der neue Mechanismus fügt sich dabei in die Reihe unterschiedlicher Instrumente zur Wertesicherung ein. Diese lassen sich grundsätzlich in Instrumente des *Soft Law*¹⁷ und des *Hard Law*¹⁸ unterteilen, wobei die VO 2020/2092 im Fokus dieses Beitrages steht, sodass an dieser Stelle lediglich auf die Existenz anderer Instrumente hingewiesen werden soll.¹⁹ Grundsätzlich ist aber festzustellen, dass auf der Seite des *Soft Law* Dialog- und Unterstützungsverfahren stehen, die einer Werteverletzung präventiv begegnen sollen.²⁰ Auf der Seite des *Hard Law* steht beispielsweise Art. 7 EUV, der auch als „radikale Option“ bezeichnet wird.²¹ Allerdings zielt er explizit auf den Schutz des Art. 2 EUV und damit nicht zweckgerichtet auf die Rechtsstaatlichkeit allein ab. Aufgrund der hohen prozessualen Hürden lässt sich Art. 7 EUV allerdings kaum als effizientes, zur Wertesicherung fähiges Instrument bezeichnen.²² Die neue Haushaltskonditionalität wurde gerade deshalb eingeführt, um die bisherigen In-

¹³ Küpper, WiRO 2013, S. 353 (354).

¹⁴ Venice Commission, Opinion on Act CLXII OF 2011 On the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts in Hungary (663/2012), 19.03.2012, CDL-AD(2012)001, S. 15.

¹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments v. 12.09.2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, dass die einseitige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht (2017/2131(INL)), Dok. P8_TA (2018) 0340, E 1.

¹⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.11.2018 zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien (2018/2844(RSP)), P8_TA(2018)0446, S. 2.

¹⁷ Soft Law wird beschrieben als „rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which, nevertheless, may have practical effects“, Snyder, MLR 1993, S. 19 (32).

¹⁸ Hard Law kann nach Verfahrenschluss zu rechtsverbindlichen Ergebnissen führen, siehe dazu Diel-Gligor, ZRP 2021, S. 63 (65).

¹⁹ An dieser Stelle sei auf den Beitrag von Prof. Dr. Frank Schorkopf verwiesen, der sich in seinem Artikel mit einigen eben dieser Instrumente auseinandersetzt, Schorkopf, EuR 2016, S. 147ff.

²⁰ Für eine Übersicht siehe das Factsheet der Kommission (Fn. 3).

²¹ Barroso, Rede zur Lage der Union 2013.

²² Zu den Voraussetzungen des Art. 7 EUV und den damit verbundenen Schwierigkeiten siehe u.a. Diel-Gligor, ZRP 2021, S. 63 (65).

strumente zu erweitern und der EU eine schlagkräftige Möglichkeit zur Wertesicherung an die Hand zu geben. Das Ziel sollte es sein, Staaten, die gegen die Werte des Art. 2 EUV verstoßen, finanzielle Konsequenzen aufzuerlegen und diese damit zur Einhaltung der Werte zu bewegen.

E. Der Rechtsstaatsmechanismus in der Verordnung 2020/2092

Auf EU-Ebene sind Konditionalitäten, auch im Hinblick auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, seit geraumer Zeit Teil der Mittelvergabe.²³ Die Kommission hätte damit auch vor der neuen VO implizit die Möglichkeit gehabt, Zahlungen im Falle von Verstößen auszusetzen.²⁴ Die rechtsstaatliche Konditionalität ist insofern besonders, als dass sie erstmals die Mittelvergabe aus dem gesamten Haushalt 2021 - 2027 und dazugehörige Wiederaufbaufonds an die Einhaltung fundamentaler Werte der EU knüpft.²⁵ Durch die Verbindung von EU-Mitteln und der Einhaltung fundamentaler Prinzipien erscheint es möglich, das Werteverständnis der Gemeinschaft zu sichern und gleichzeitig eine kollektive Hebelwirkung auf nationale Regierungen auszuüben.²⁶ Fraglich ist jedoch, ob die letztendlich verabschiedete VO hierzu in der Lage ist, oder ob sie nur ein weiteres Werkzeug in der *Toolbox* der EU darstellt. Zu untersuchen gilt außerdem, weshalb gerade Polen und Ungarn, als größte Empfänger von Geldern aus EU-Fonds,²⁷ die Verabschiedung des neuen Haushalts derart blockierten.

I. Entwicklungen um die Verordnung 2020/2092

Insbesondere ein Blick auf die Chronologie der Entscheidungsfindung hilft dabei, den letztlich gefundenen Kompromiss nachvollziehen zu können. Dabei spielten auch die Haushaltsverhandlungen 2020 und die darin enthaltenen Verhandlungen über den Corona-Wiederaufbaufonds *NextGenerationEU* eine erhebliche Rolle.

²³ v. *Bogdandy/Lacny*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2020-24, S. 5.

²⁴ *Butler*, Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework, S. 9.

²⁵ *Vitá*, The reinforced Conditionality Approach of the 2021-27 MFF, S. 101 (102).

²⁶ *Lindseth/Fasone*, VerfBlog v. 11.12.2020.

²⁷ *Urmersbach*, Europäische Union: Operative Haushaltssalden der Mitgliedstaaten im EU-Haushalt im Jahr 2019, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38139/umfrage/nettozahler-und-nettoempfaengerlaender-in-der-eu/>, (22.10.2021).

1. Chronologie

Am 02.05.2018 stellte die Kommission erstmals Ihren Vorschlag über ein neues Konditionalitätsinstrument vor.²⁸ Er sah finanzielle Konsequenzen für Mitgliedstaaten im Falle eines Verstoßes gegen rechtsstaatliche Grundsätze vor. Der primäre Gedanke lag darin, dass Rechtsstaatsdefizite bei der Unabhängigkeit der Gerichte und der Verwaltung einer ordnungsgemäßen Durchführung des Unionsbudgets entgegenstehen und damit die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen.²⁹ Der Vorschlag sah außerdem die Beschlussfassung über Sanktionen in umgekehrt qualifizierter Mehrheit vor (Art. 5 Abs. 6, 7). Demnach hätte der Ratsbeschluss als erlassen gegolten, sofern sich dort keine qualifizierte Mehrheit dagegen gefunden hätte.

Der Bedeutung der Konditionalität für den Haushalt stimmte auch der Europäische Rat im Juli 2020 zwar grundsätzlich zu.³⁰ Am 30.09.2020 legte aber der Rat einen in großen Teilen geänderten Vorschlag vor.³¹ Bereits der Zusatz „im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ wurde aus der Überschrift herausgestrichen. Außerdem machte er eine hinreichend direkte Auswirkung der Verstöße auf den Unionshaushalt zur Voraussetzung (Art. 3 Abs. 1), dessen Hürden jedoch derart groß gewesen wären, dass das ursprünglich scharfe Schwert der neuen Verordnung zum stumpfen Messer eines bloßen Anti-Korruptionsmechanismus verkommen wäre. Zudem wurde die Fiktion des Erlasses des Ratsbeschlusses herausgenommen; der Rat sollte einen Monat erhalten, um sich mit dem Kommissionsentwurf auseinanderzusetzen (Art. 5 Abs. 7).

Das Parlament dagegen forderte am Abstimmungsverfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit festzuhalten, da ansonsten die Wirksamkeit des neuen Mechanismus gefährdet würde.³² Außerdem sollten die Maßnahmen des Mechanismus derart gestaltet werden, dass die Auswirkungen auf die Endempfänger gemindert werden.³³ Am 05.11.2020 erzielten Parlament und Rat einen Kompromissvorschlag, der dem letztendlich in Kraft getretenen Text der VO 2020/2092 entspricht.

²⁸ Vorschlag für eine VO des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten v. 02.05.2018, COM(2018) 324 final.

²⁹ *Ebenda*, Erwgr. 4ff.

³⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 17.-21.07.2020, EUCO 10/20, S. 7 (A24).

³¹ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery Package - Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, Rats-Dok. 11322/20 v. 30.09.2020.

³² Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (2020/2072(INI)), 07.10.2020, P9_TA(2020)0251, N15.

³³ *Ebenda*.

Nachdem der Rechtsstaatsverordnung mit einer 2/3-Mehrheit zugestimmt war, legten Polen und Ungarn im Widerstand zu dieser VO am 16.11.2020 ihr Veto gegen den Mehrjährigen Finanzrahmen und den Eigenmittelbeschluss für *NextGenerationEU* ein, der, anders als die VO selbst, nach Art. 311 Abs. 3 S. 1, 312 Abs. 2 UA 1 S. 2 AEUV der Einstimmigkeit bedarf. In einem gemeinsamen Statement forderten sie eine *“substantial modification“* des verabschiedeten Rechtsstaatsmechanismus, um dem Finanzrahmen und *NextGenerationEU* zustimmen zu können.³⁴ Zwar hätte sich dieses Veto umgehen lassen;³⁵ dennoch konnte unter Vermittlung der deutschen Ratspräsidentschaft am 09.12.2020 ein Kompromiss erzielt werden. Dabei wurde der Verordnungstext nicht abgeändert, stattdessen einigte sich der Europäische Rat auf Schlussfolgerungen über die Anwendung der VO. Auf den Inhalt dieses Kompromiss wird weiter unten einzugehen sein.

Kritiker bemängeln aber bereits jetzt, dass der Mechanismus über Jahre nicht wirkungsvoll angewendet werden könne und selbst danach nicht das erreichen könne, was er nach dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission eigentlich sollte.³⁶ *Pech* beschreibt den Kompromiss als *“Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law“*.³⁷

2. Finaler Inhalt der Verordnung

Aus dem Titel der VO wurde der Vorschlag des Rates übernommen, den Zusatz „im Falle allgemeiner Mängel im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten“ zu streichen. Die gesamte VO zielt nunmehr auf einen direkten Schutz des Haushalts ab und sieht diesen in Gefahr, sofern rechtsstaatliche Mängel auftreten (*z.B. die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz*). Ausreichend für das Ergreifen von Maßnahmen ist nach Art. 4 eine Gefährdung und nicht, wie vom Rat vorgesehen, nur eine Beeinträchtigung der EU-Haushaltsführung. Die möglichen Maßnahmen reichen von einer Aussetzung von Zahlungen bis zu einem Verbot für die Eingehung neuer rechtlicher Verpflichtungen, wobei die Mitgliedstaaten nach wie vor ihren Leistungsverpflichtungen an die Endempfänger nachzukommen haben (Art. 5 Abs. 1, Abs. 2). In Abs. 3 wird an einziger Stelle auf „potentielle Auswirkungen“ der Verstöße auf die Haushaltsführung der Union eingegangen.³⁸ Dadurch eröffnet sich ein weiter Ermessensspielraum für die Feststellung der Auswirkungen auf den EU-Haushalt. Abs. 4 und 5 sollen Endempfänger durch ein Meldeportal an die Kommission schützen. Ob dieser Schutz ausreichen wird, ist fraglich. Die Kommission hat außerdem sicherzustellen,

³⁴ Joint declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, Nr. 5.

³⁵ Siehe hierzu die Übersicht von *Merler/Nicoli*, VerfBlog v. 27.11.2020.

³⁶ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

³⁷ *Ebenda*.

³⁸ *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (135).

dass Mitgliedstaaten ihren Zahlungsverpflichtungen an Endempfänger nachkommen. Allerdings sieht sich diese Regelung Kritik ausgesetzt, sofern sie derart verstanden wird, dass trotz vorhandener Rechtsverstöße (z.B. *Korruption*) an den Endempfänger zu zahlen ist.³⁹ Dies würde bedeuten, dass Empfänger von Korruptionszahlungen diese immer noch erhalten würden, auch wenn hierdurch rechtsstaatliche Mängel erst begründet werden. Dementgegen kann sie aber auch im Zusammenhang mit Erwägungsgrund 19 gelesen werden.⁴⁰ Danach wären Endempfänger nur zu schützen, sofern eine unionsrechtskonforme Konstellation vorläge. Letztere Auffassung überzeugt, da die im Erwägungsgrund erwähnten Interessen nur rechtmäßige und damit unionsrechtskonforme Interessen sein können.⁴¹ Weiterhin hat die Kommission nach Art. 6 Abs. 3 sämtliche Informationen aus den verfügbaren Quellen zur Untersuchung heranzuziehen. Teilweise wird eine Konkretisierung der Quellen gefordert,⁴² wobei die Einrichtung einer *Kopenhagener Kommission*, die in unabhängiger Tätigkeit die Einhaltung der Werte überwacht, möglich wäre.⁴³ Der Rat konnte sich mit der Abschaffung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit durchsetzen, sodass er den Vorschlag der Kommission annehmen oder ablehnen kann. Nach Art. 7 hat die Kommission spätestens ein Jahr nach Erlass der Maßnahmen eine Neubewertung der Umstände durchzuführen.

Allgemein werden Überlegungen angestellt, ob die Kommission überhaupt die richtige Institution sei, um das Verfahren in Gang zu setzen. Diese sei zu sehr politisch involviert und weise ohnehin in der Anwendung konditionalisierter Verfahren eine geringe Erfolgsquote auf.⁴⁴ Eine *Kopenhagener Kommission* könnte auch hier nach objektiver Analyse den Rechtsstaatsmechanismus aktivieren und damit das Verfahren einleiten. Dem lässt sich aber die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge entgegenhalten, die für die Durchführung des Haushalts im Rahmen ihrer Kompetenzen in Art. 317 AEUV gerade schon zuständig ist.

Bemerkenswert erscheint auch die Einführung einer Notbremse in Erwägungsgrund 26 (von einigen auch „Orbán-Loop“⁴⁵ genannt). Sie berechtigt betroffene Staaten, ihre Bedenken hinsichtlich der Entscheidungsfindung und Beweisermittlung der Kommission vor den Europäischen Rat zu tragen. Damit kann die Einstellung der Zahlungen um weitere drei Monate verschoben werden, wenngleich die VO aber keine Entscheidung durch den Europäischen Rat vorsieht. Auch hierdurch kommt es zu einer weiteren Verzögerung des Verfahrens.

³⁹ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁴⁰ *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (135).

⁴¹ *Ebenda*.

⁴² Positiv hierzu: *Fiscaro*, European papers Vol. 4 2019, S. 695 (716f.).

⁴³ *Müller*, VerfBlog v. 13.03.2013.

⁴⁴ *Heinemann*, Intereconomics 2018, S. 297 (301).

⁴⁵ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

3. Rechtsgrundlage und die Verbindung von Rechtsstaatsverstößen und Haushalt

Wie auch im ursprünglichen Kommissionsentwurf wird Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV als Rechtsgrundlage angeführt. Danach müsste die VO eine Vorschrift über die Ausführung des EU-Haushalts sein, dessen Einhaltung die Kommission im Rahmen ihrer Aufgaben des Art. 17 Abs. 1 EUV zu überwachen hat. Die Wahl wird teilweise kritisiert.⁴⁶ Die VO entfalte materielle Wirkung, sodass sie keine Haushaltsvorschrift im Sinne des Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV sein könne. Zudem wird bezweifelt, dass er überhaupt zum Erlass anderer Vorschriften als denen der Haushaltsordnung legitimiert. Aus diesen Gründen könne die VO unter Umständen auf Art. 310 Abs. 6 i.V.m. Art. 325 AEUV gestützt werden.⁴⁷ Von *Bogdandy* dagegen sieht durch die Wahl des Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV als Rechtsgrundlage ein Instrument, um die ordnungsgemäße Ausführung des Haushalts nach Art. 317 AEUV zu gewährleisten und ihrer Aufgabe aus Art. 17 Abs. 1 EUV nachzukommen.⁴⁸ Dieser Meinung schließen sich andere Autoren ebenso an.⁴⁹ Sogar der ansonsten im Bereich der Rechtsstaatsverordnung sehr konservativ agierende Juristische Dienst des Rates (JD) sieht in Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV grundsätzlich die richtige Rechtsgrundlage. In dem nicht veröffentlichten, aber nun geleakten Gutachten empfiehlt der JD, das Regime einer generellen Konditionalität auf Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV zu stützen, sofern eine hinreichende Verbindung zur Gefährdung des Haushalts etabliert wird.⁵⁰

Das Gutachten führte vermutlich dazu, dass sich der Rat auf den unmittelbaren Schutz des Haushalts konzentrierte, um Kontroversen in den Zielen der Maßnahmen vorzubeugen. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, wann Handlungen die „wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“.⁵¹ Diese Frage lässt sich nicht abschließend beantworten; bietet doch die VO selbst einen nicht abschließenden Katalog an Regelbeispielen, wann die ordnungsgemäße Haushaltsführung beeinträchtigt wird. Einige versuchen die Lösung durch eine Heranziehung von EuGH-Rechtsprechung zu erreichen,

⁴⁶ Stellungnahme des Ausschusses für Konstitutionelle Fragen für den Haushaltsausschuss und den Haushaltskontrollausschuss v. 22.11.2018, 2018/0136(COD), S. 3; *Brauneck*, EuR 2019, S. 37 (44ff.).

⁴⁷ Wobei auch *Brauneck* selbst anmerkt, dass die Tauglichkeit beider Vorschriften als unionale Kompetenznorm durchaus umstritten ist, *Brauneck*, EuR 2019, S. 34 (59f.).

⁴⁸ v. *Bogdandy/Lacny*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2020-24, S. 6.

⁴⁹ *Łętowska*, VerfBlog v. 08.12.2020.

⁵⁰ Opinion of the Legal Service, 25.10.2018, Dok. 13593/18, S. 16 (B40); so auch *Germelmann*, DöV 2021, S. 193 (199) und *Fiscaro*, European papers Vol. 4 2019, S. 695 (713), der sich zu der im Kommissionsentwurf weiten Fassung der allgemeinen Mängel kritisch äußerte, aber zugleich einräumt, dass Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV die korrekte Rechtsgrundlage ist, sobald die Verbindung eingeführt wurde.

⁵¹ VO 2020/2092 (Fn. 4), Art. 4 I.

indem sie die dort benannten Formulierungen zu „hinreichend unmittelbar beeinträchtigen“ oder „ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“ heranziehen.⁵² Ein weiterer Versuch zur Darlegung der letztendlichen Auswirkungen auf den Haushalt durch strukturelle rechtsstaatliche Mängel nimmt Sinn und Zweck der VO in den Fokus. Während der Rat den Haushalt durch den Schutz der Rechtsstaatlichkeit schützen möchte, stützt sich der Ansatz des Parlaments darauf, die Rechtsstaatlichkeit durch den Schutz des Haushalts zu sichern.⁵³ Der finale Text kombiniert beide Ansätze, indem er präventiv die Gefährdung des Haushalts ausreichen lässt, zugleich aber der Kommission den Nachweis einer hinreichenden Beweisführung beim Vorschlag von Maßnahmen auferlegt.

Um die Bedenken hinsichtlich der gewählten Rechtsgrundlage auszuräumen, wird die Kommission zukünftig eine erhöhte Darlegungslast treffen, um die hinreichende Verbindung von Rechtsverstößen auf die Haushaltsumsetzung zu beweisen. Dies wird aber zu bewerkstelligen sein, weshalb der Vorwurf zur Einführung einer *probatio diabolica* nicht verfängt.⁵⁴ Als Teil des Haushaltsrechts kann der neue Sanktionsmechanismus zwar nur unmittelbar den Haushalt an sich schützen. Dennoch ist eine gewisse Breitenwirkung zu erwarten, nachdem mit der Umsetzung des Haushalts viele mitgliedstaatliche Behörden betraut sind und sie alle zur Einhaltung der Werte nach der neuen VO verpflichtet sind.⁵⁵ So könnte der Haushalt etwa durch die Verwaltung von EU-Geldern durch korrupte Behörden oder mangelnden effektiven Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Haushalt gefährdet werden. Ob der Kommission dieser Nachweis in Zukunft gelingen wird, bleibt abzuwarten.

4. Das Verhältnis zu Art. 7 EUV

Besonders kontrovers wird das Verhältnis der neuen VO zu Art. 7 EUV diskutiert. Der JD sprach sich in der Analyse des ursprünglichen Vorschlags dafür aus, dass beide Verfahren aufgrund der gleichlaufenden Rechtsfolgen abhängig voneinander seien.⁵⁶ Die Kritikpunkte des JD konnten mit dem letztendlichen Verordnungstext allerdings weitestgehend ausgeräumt werden.

Immer noch wird aber vertreten, dass die VO Teil des Art. 7 Abs. 3 EUV sein könnte, indem sie bestimmte Rechte, also die Finanzierung, aussetzt. Allgemein anerkannt ist, dass die

⁵² Gesamt zu dieser Herangehensweise unter Heranziehung der Rspr. zur Habitatrictlinie, zum Streithelfer und zur Amtshaf- tung: siehe *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (137).

⁵³ *Dimitrovs/Droste*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁵⁴ *Philoleau*, Rule of Law in Poland v. 11.03.2021.

⁵⁵ *Ruffert/Symann*, VerfBlog v. 24.11.2020.

⁵⁶ Opinion of the Legal Service (Fn. 50), S.14 (A34).

Sanktionen nach Abs. 3 auch die Einstellung der Finanzierung aus dem EU-Haushalt erfassen können.⁵⁷ Die neue VO sei als Sekundärrecht Teil der „Anwendung der Verträge“, weshalb Haushaltszahlungen sowohl unter Art. 7 Abs. 3 EUV, als auch unter der Rechtsstaatsverordnung gekürzt werden könnten. Kritiker vermuten darin die Möglichkeit, die strengen Anforderungen wie das Einstimmigkeitserfordernis für den Sanktionsbeschluss des Abs. 2 oder auch die Initiativbefugnis für Abs. 3 zu umgehen.⁵⁸ Fraglich ist, ob diese Einwände Bestand haben können. Zwar könnte man das Verhältnis durchaus wie dargelegt verstehen, allerdings müssten Zahlungen zunächst über Art. 7 Abs. 3 EUV ausgesetzt werden, nur um sie im nächsten Schritt über die neue VO erneut auszusetzen. Das wird als kontraproduktiv und unpraktisch gesehen.⁵⁹ Außerdem wurde die neue VO gerade wegen der Schwierigkeiten des Art. 7 EUV eingeführt und sollte diese umgehen. Darin die Zusammenführung der beiden Verfahren zu sehen, erscheint sinnlos.⁶⁰ Ferner lässt sich der Gedanke des *effet utile* anführen, wonach Art. 7 EUV und die Rechtsstaatsverordnung parallel zueinander verlaufen. Das Ziel der neuen VO liegt in der Ausführung (Art. 317 AEUV) und dem Schutz (Art. 325 AEUV) des EU-Haushalts, wozu die Kommission als Hüterin der Verträge (Art. 17 EUV) nach Art. 317 EUV zuständig ist. Dagegen zielt Art. 7 EUV auf die Sicherung fundamentaler Grundsätze des Art. 2 EUV ab. Zu beachten ist außerdem die unterschiedliche Rechtsnatur der Verfahren: Art. 7 EUV stellt ein politisches Verfahren dar, wohingegen der neue Mechanismus juristischer Natur ist.⁶¹ Während der EuGH bei Beschlüssen nach Art. 7 EUV lediglich die Einhaltung von Verfahrensvorschriften prüfen kann, unterliegt die neue VO über die Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) voller gerichtlicher Kontrolle. Die Mitgliedstaaten sind also bessergestellt.

Nach diesen Grundsätzen sind beide Verfahren voneinander unabhängige Instrumente der EU,⁶² um die Werte der Gemeinschaft zu sichern.

II. Der Kompromiss unter deutscher Ratspräsidentschaft

Die vom Europäischen Rat verabschiedeten Schlussfolgerungen⁶³ gelten als Schlüsselement für den erzielten Kompromiss über die Verordnung.⁶⁴ Große Streitpunkte stellen dabei

⁵⁷ v. *Bogdandy/Lacny*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2020-24, S. 10.

⁵⁸ *Mesquita*, ERA Forum 2018, S. 287 (292).

⁵⁹ v. *Bogdandy/Lacny*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2020-24, S. 11.

⁶⁰ *Ebenda*.

⁶¹ *Ebenda*.

⁶² *Bodnar/Filipek*, VerBlog v. 30.11.2020.

⁶³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 10.-11.12.2020, EUCO 22/20.

⁶⁴ Für weitere Ausführungen, weshalb die Schlussfolgerungen zentraler Bestandteil zur Überwindung des Vetos waren, siehe S.6.

insbesondere die Bindungswirkung und der Rechtscharakter derselben dar. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit die Kritik verfangen kann und ob der Europäische Rat bei der Verabschiedung derselben nicht sogar *ultra vires* handelte. Diesem Streit schloss sich auch das Parlament an und versuchte in den vergangenen Monaten den Druck auf die Kommission zu erhöhen und die Anwendung der VO zu beschleunigen.

1. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

a) Inhalt

Der Europäische Rat weist darauf hin, dass das Verfahren nach Art. 7 EUV die Vorgehensweise sei, um Verstöße gegen die Werte der Union zu ahnden.⁶⁵ Diese Formulierung führt aber einerseits zu einer Verengung des Wortlauts des Art. 7 EUV, dessen präventiver Charakter eine Verletzung der Werte auf der ersten Stufe vor allem verhindern soll.⁶⁶ Außerdem verkennt der Europäische Rat die Rechtsprechung des EuGH, wonach die Wertesicherung des Art. 2 EUV in Art. 19 EUV konkretisiert und damit, zumindest im Kontext der Unabhängigkeit der Gerichte, erstmals justiziabel wird.⁶⁷ Eine Priorisierung des Art. 7 EUV-Verfahrens erschließt sich nicht. Weiterhin scheint der Europäische Rat den finanziellen Mechanismus für Programme des Europäischen Wirtschaftsraums für 2014-2021 bei seiner Analyse verkannt zu haben, welcher die Mittelvergabe ebenso an die Einhaltung bestimmter Werte kopelte.⁶⁸ Als Teil des EU-Rechts bietet das Abkommen, ungeachtet der Ansicht des Europäischen Rates, eine weitere Möglichkeit, Werteverstöße zu sanktionieren, anstatt Art. 7 EUV zu priorisieren.⁶⁹

Größter Kritikpunkt ist aber, dass der Europäische Rat der Kommission in 2 c) die Pflicht auferlegt, Leitlinien zur Anwendung der VO zu entwickeln und bis dahin nicht anzuwenden. Dass diese Erarbeitung in enger Koordination mit den Mitgliedstaaten, wie vom Europäischen Rat gefordert, erarbeitet werden soll, findet sich nicht in der VO selbst wieder. Außerdem wird hierdurch nur ein weiterer Prozess des Dialogs eingeführt, der die Anwendbarkeit erneut verzögert.⁷⁰ Weiterhin fingiert der Rat dadurch die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die VO, wonach die Leitlinien erst „nach dem Urteil des Gerichtshofs“⁷¹ fertiggestellt werden sollen. Durch das Warten auf ein Urteil des EuGH über eine zum damaligen Zeit-

⁶⁵ Schlussfolgerungen (Fn. 63), Nr. I 1).

⁶⁶ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁶⁷ EuGH, Rs. C-619/18, *Kommission v. Polen*, ECLI:EU:C:2019:531 = BeckRS 2019, 12030, Rn. 47.

⁶⁸ Regulation on the implementation of the European Economic Area (EEA) Financial Mechanism 2014-2021, Art. 1.3.

⁶⁹ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁷⁰ *Ebenda*.

⁷¹ Schlussfolgerungen (Fn. 63), Nr. I 2c).

punkt noch nicht einmal erhobene Nichtigkeitsklage und die anschließende Implementierung von Teilen dieses Urteils in die Leitlinien kommt es erneut zu einer Verlängerung des gesamten Verfahrens.

Zudem betont der Europäische Rat den subsidiären Charakter der Rechtsstaatsverordnung, wonach sie erst zur Anwendung kommen soll, sofern „andere Verfahren nach dem Unionsrecht [zuvor keinen wirksameren Schutz des Haushalts] ermöglichen“.⁷² Hier kommt erneut der Standpunkt des Europäischen Rats zum Ausdruck, die Rechtsstaatlichkeit hinten anzustellen und vielmehr nur auf einen direkten Schutz des Haushalts abzielen.

Art. 4 Abs. 2 lit. h) der VO sieht eine Öffnungsklausel vor, nach der auch „andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden“, die sich negativ auf den Haushalt auswirken können, erfasst sind. Diesen letzten Teil untergräbt der Europäische Rat, indem er in 2 f) die Faktoren zur Auslösung als „erschöpfende Liste homogener Elemente“ bezeichnet. Die Einführung einer weiteren Dialogstufe (Nr. 2 g) führt zu einer weiteren Verlängerung des Verfahrens.

Schließlich bestimmt der Rat, dass die Maßnahmen nach der VO nur für zukünftige Budgets wirken, sodass bisherige Verstöße wie im Falle von Polen und Ungarn nicht hierunter fallen sollen. Einige Stimmen sehen hierin die Verengung des Anwendungsbereichs *ratione temporis*, da laufende oder entstehende Verpflichtungen nicht gekürzt werden könnten, obwohl sich die Rechtsstaatsverstöße aus den vergangenen Jahren auch hierauf ausgewirkt haben können.⁷³ Dem lässt sich aber entgegen, dass die VO, wie in 2 c) der Schlussfolgerungen vorgesehen, nach Ansicht des Europäischen Rates ohnehin bis zur Klärung durch den EuGH unangewendet bleiben soll.

Die Kommission kann eine Verletzung der Werte aber auch rückwirkend zum 01.01.2021 feststellen. Wurde der Haushalt durch rechtsstaatliche Defizite hinreichend genau in vergangenen Jahren gefährdet, so hört dieser Transformationsprozess nicht plötzlich am 01.01.2021 auf, sondern dauert fort. Damit kann der in den neuen Haushalt hereinreichende Verstoß auch zukünftig durch die Kommission sanktioniert werden.

b) Verstoß gegen Primärrecht

Der Vorwurf des Primärrechtsverstoßes durch die Schlussfolgerungen stützt sich auf die folgenden Punkte:

⁷² Schlussfolgerungen (Fn. 63), Nr. I 2d).

⁷³ Mader, EuZW 2021, S. 133 (139).

aa) Handeln ohne Befugnis

Zunächst wird hierfür auf die Änderung der Bedeutung des zeitlichen Ablaufs und der Wirksamkeit des in der VO festgelegten Verfahrens Bezug genommen.⁷⁴ Hierin liegt ein Verstoß gegen Zuständigkeitsregelungen (Art. 13 Abs. 2 EUV) und Kompetenzen (Art. 15 Abs. 1 S.2 EUV), wonach der Europäische Rat nicht gesetzgeberisch tätig werden darf. Die VO wurde im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Parlament (Art. 15 Abs. 1 EUV) und Rat (Art. 16 Abs. 1 EUV) nach Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV verabschiedet. Besonders das zeitliche Element wird als grundlegender Baustein der Gesetzgebung angesehen,⁷⁵ weshalb der Gesetzgeber Regelungen hierüber selbst zu treffen hat. Durch den Versuch der Abänderung der VO, durch die Einführung eines neuen Durchführungsinstruments in Form der von der Kommission zu erstellenden Leitlinien, sowie der Einführung einer neuen Dialogstufe mischt sich der Europäische Rat unzulässigerweise in einen Prozess ein, für den er keine Befugnis besitzt.⁷⁶ Er handelte *ultra vires*.⁷⁷

bb) Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts

Zweitens liegt in der Verpflichtung der Kommission, die Leitlinien auszuarbeiten, trotz der passiven Formulierung, ein Verstoß gegen Art. 17 Abs. 3 S.3, S.4 EUV. Die Kommission führt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Dem kann der Europäische Rat auch nicht den Einwand etablierter Praxis in Bezug auf die Beauftragung der Kommission entgegenhalten.⁷⁸ Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH kann die Praxis von Institutionen eine Vertragsbestimmung nicht außer Kraft setzen.⁷⁹

Problematisch ist außerdem Punkt 3 der Schlussfolgerungen. Durch die Erklärung der Kommission würden die politischen Erklärungen des Europäischen Rates plötzlich rechtliche Relevanz entfalten.⁸⁰ Denn nach dem Grundsatz *patere legem quam ipse fecisti* ist die Kommission an Erklärungen gebunden, die sie sich selbst auferlegt hat. Durch die Abgabe der Erklärung nach 3. wäre sie an die Einhaltung der Schlussfolgerungen in 2 a) - c) und die Aussetzung der Anwendung gebunden. Dies beschreiben *Alemanno* und *Chamon* auch als "*legal hara-kiri*" der Kommission.⁸¹

⁷⁴ *Ebenda*.

⁷⁵ Opinion of the Legal Service, 11/04/2011, Dok. 8970/11, II 7).

⁷⁶ *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (139f.).

⁷⁷ *Alemanno/Chamon*, VerfBlog v. 11.12.2020.

⁷⁸ *Ebenda*.

⁷⁹ EuGH, Rs. C-687/15, *Kommission v. Rat*, ECLI:EU:C:2017:803 = BeckRS 2017, 128962, Rn. 42.

⁸⁰ *Alemanno/Chamon*, VerfBlog v. 11.12.2020.

⁸¹ *Ebenda*.

cc) Keine aufschiebende Wirkung von Klagen, Art. 278 AEUV

Drittens verstößt die Bedingungskaskade, wonach die Leitlinien erst nach einem zukünftigen Urteil des EuGH über eine noch zu erhebende Nichtigkeitsklage vervollständigt werden dürfen gegen den Grundsatz, dass Klagen vor dem EuGH keine aufschiebende Wirkung entfalten, Art. 278 AEUV.⁸² Das Entscheidungsmonopol über die Aussetzung einer angefochtenen Handlung liegt beim EuGH. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass ein beschleunigtes Verfahren nach Art. 133 Abs. 3 EuGHVfO durchgeführt werden könnte, da die Anwendung der VO immer noch über Monate (wenn auch nicht Jahre) verzögert wäre. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates führen faktisch zu einer aufschiebenden Wirkung und stehen damit in eklatantem Gegensatz zu Art. 278 AEUV.

dd) Andere Lesart der Schlussfolgerungen

Vereinzelt wird eine weniger negative Lesart der Schlussfolgerungen vorgeschlagen,⁸³ wonach potenzielle Kläger zwei Monate zur Erhebung der Nichtigkeitsklage Zeit haben. Außerdem können EU-Institutionen die Durchführung eines Schnellverfahrens anregen, sodass die Klagen sogar vor Ende 2021 geklärt sein könnten. Die Kommission könne trotz der Schlussfolgerungen ihre Fälle vom 01.01.2021 an vorbereiten; diese bräuchte schließlich einen gewissen zeitlichen Vorlauf.

Dagegen spricht aber, dass selbst beschleunigte Verfahren 2019 durchschnittlich 10,3 Monate dauerten.⁸⁴ Sich auf die Geschwindigkeit des EuGH zu verlassen und derweil einem *ultra vires*-Akt des Europäischen Rates zu folgen, während Staaten den Abbau der Rechtsstaatlichkeit immer weiter vorantreiben, erscheint aus rein objektiven Gesichtspunkten bereits zweifelhaft, um nicht zu sagen fahrlässig.

c) Rechtscharakter der Schlussfolgerungen

Fraglich ist, ob die Verbindlichkeit der Schlussfolgerungen über die politische Ebene hinaus auch auf die rechtliche Ebene durchgreift. Sollte dies der Fall sein, könnten die Schlussfolgerungen Gegenstand einer Nichtigkeitsklage durch das Parlament⁸⁵ nach Art. 263 AEUV werden.⁸⁶

⁸² Mader, EuZW 2021, S. 133 (140).

⁸³ Montero, VerfBlog v. 26.12.2020.

⁸⁴ EuGH, ANNUAL REPORT 2019, S. 172.

⁸⁵ So antizipiert von *Alemanno/Chamon* (Fn. 77) und *Scheppele/Pech/Platon* (Fn.36), die davon ausgehen, dass die Schlussfolgerungen einen justiziablen Klagegegenstand darstellen.

⁸⁶ Warum nur Raum für privilegierte Kläger wie das Parlament bleiben dürfte siehe hierzu: *Scheppele/Pech/Platon* (Fn. 36).

aa) Die Schlussfolgerungen als tauglicher Klagegegenstand

Teilweise wird vertreten, der EuGH würde Schlussfolgerungen zumindest einen bestimmten Grad an rechtlicher Relevanz zukommen lassen.⁸⁷ Unter Heranziehung der zunehmenden Relevanz des Europäischen Rates im europäischen Gefüge wären die Schlussfolgerungen zur Rechtsstaatsverordnung ein tauglicher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage.⁸⁸ Dem wird entgegengehalten, es ginge zu weit, dem EuGH in dieser Sache die Anerkennung rechtlicher Bindungswirkung zu unterstellen.⁸⁹ Um eine Bindungswirkung anzunehmen, müsste der Europäische Rat zum Erlass der konkreten Maßnahme vielmehr befugt sein. Die Regeln über die Willensbildung der Unionsorgane sind primärrechtlich abschließend definiert.⁹⁰ Die Rechtsstaatsverordnung fällt unter keinen der dort genannten Fälle, weshalb eine Erweiterung der Kompetenzen nach Gusto des Europäischen Rates bereits gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen würde.⁹¹

Eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV kommt mangels tauglichen Klagegegenstands nicht in Betracht.

bb) Völkerrechtliche Vereinbarung

In den Schlussfolgerungen könnte aber eine völkerrechtliche Vereinbarung gesehen werden. Eine völkerrechtliche Regelung des beschriebenen Inhalts war aber nie beabsichtigt, erst recht würde sie wahrscheinlich nicht ratifiziert werden.⁹²

cc) Weitere Vorgehensweisen gegen die Schlussfolgerungen

Ein Antrag auf einstweilige Aussetzung nach Art. 160 EuGHVfO kommt, entgegen einer verbreiteten Ansicht,⁹³ nach oben dargestellten Grundsätzen nicht in Betracht, da es an einem tauglichen Klagegegenstand der Hauptsache fehlt. Auch die Erhebung einer Untätigkeitsklage gegen die Kommission nach Art. 267 AEUV aufgrund einer möglichen Verweigerung zur Erstellung der Leitlinie kommt nicht in Betracht.⁹⁴ Dafür müssten sie in der VO gesetzlich vorgeschrieben sein, was hier allerdings nicht der Fall ist.

⁸⁷ EuGH, Rs. C-643/15, C-647/15, *Slowakische Republik und Ungarn v. Rat der EU*, ECLI:EU:C:2017:631 = NVwZ 2018, S. 391, Rn. 144.

⁸⁸ *Alemanno/Chamon*, VerfBlog v. 11.12.2020.

⁸⁹ *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (141).

⁹⁰ Zur Aufzählung, in welchen Fällen der Europäische Rat bindende Entscheidungen trifft: *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (142).

⁹¹ *Ebenda*.

⁹² Gesamt dazu: *Mader*, EuZW 2021, S. 133 (141).

⁹³ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁹⁴ *Ebenda*.

Zusammenfassend wird mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der Versuch unternommen, die wirksame und effiziente Anwendung der neuen VO zu schwächen und zu unterminieren. Sie versuchen einen Kompromiss herzustellen, wo keiner hingehört. Zwar entfalten sie, wie festgestellt, keine justiziable, sondern lediglich politische Wirkung. *Pech* befürchtet aber, dass Länder wie Ungarn versuchen könnten, den größten Teil ihrer Mittel vor einer Entscheidung des EuGH und unter Umständen noch vor den ungarischen Wahlen im Frühjahr 2022 auszugeben, um der Anwendung des Mechanismus zuvorzukommen.⁹⁵ Der erodierte Rest der ursprünglich als Mechanismus zur Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit gedachten VO wurde durch Kompromissfindung und Implementierung der Schlussfolgerungen zu einem Schatten ihrer selbst. Oder, um den Kompromiss mit den Worten *Laurent Pechs* zu beschreiben: *“One cannot help but feel like Alice in Wonderland who has been left with the grin without the cat“*.⁹⁶

2. Aktuelle Kontroverse bezüglich der Anwendung von VO 2020/2092

In Anbetracht der umstrittenen Schlussfolgerungen forderte das Europäische Parlament in einer Resolution die VO pünktlich zum 01.01.2021 anzuwenden.⁹⁷ Die Vereinbarung zwischen Rat und Parlament besage eindeutig, dass die VO ab 01.01.2021 gelten solle. Im März drohte das Parlament der Kommission mit der Erhebung einer Untätigkeitsklage, sollte diese bis 01.06.2021 nicht die geforderten Leitlinien erarbeitet haben, sofern sie sie für nötig erachtet.⁹⁸ Dieses Verfahren wird derzeit vorbereitet.⁹⁹

III. Die Klagen von Ungarn und Polen vor dem EuGH

Am 11.03.2021 erhoben Ungarn¹⁰⁰ und Polen¹⁰¹ Nichtigkeitsklage gegen die VO. Bereits die Tatsache, dass sich die Klagen beider Nationen im Wesentlichen auf dieselben Gründe stützen, zeigt das möglicherweise koordinierte und zielgerichtete Vorgehen der Staaten, die Anwendbarkeit der neuen VO zu unterminieren, um sich so möglichen Haushaltskürzungen zu entziehen.

⁹⁵ *Botsford*, International Bar Association v. 25.01.2021.

⁹⁶ *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

⁹⁷ Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 17.12.2020.

⁹⁸ Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 25.03.2021.

⁹⁹ Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 10.06.2021.

¹⁰⁰ Klage v. 11.03.2021, Rs. C-156/21, *Ungarn v. EP und Rat der EU*.

¹⁰¹ Klage v. 11.03.2021, Rs. C-157/21, *Polen v. EP und Rat der EU*.

1. Ungarn

Ungarn bemängelt zunächst die fehlende und hilfsweise die fälschlich gewählte Rechtsgrundlage. Nach seiner Ansicht regelt die VO nicht die Ausführung des Unionshaushalts, sodass Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV nicht herangezogen werden könne. Dem lassen sich obige Ausführungen entgegenhalten, nach denen die Überwachung und Regelung des korrekten Einsatzes von EU-Mitteln gerade schon die Ausführung des Unionshaushalts betrifft. Außerdem werde durch die VO ein Parallelverfahren zu Art. 7 EUV eingeführt, was dieser gerade nicht gestatte. Zu diesem Punkt lässt sich ebenso auf obige Ausführungen verweisen, da der EU im Gesamten zur Sicherung der Werte der Union ein breites Spektrum an Präventiv-, Dialog- und Sanktionsverfahren zur Verfügung steht. Im speziellen Falle dieser einen VO nun eine unzulässige Konkretisierung zu sehen, nur weil Ungarn als erster Staat durch das neue Instrument betroffen sein könnte, erscheint fraglich, wenn nicht sogar ironisch. Außerdem verkennt Ungarn, genauso wie von *Pech* zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bemängelt,¹⁰² den Sinn der Art. 7 EUV-Verfahren, wonach dieser gerade zwei Verfahren enthält. Ungarn bezieht sich auf *das* Verfahren. Die neue VO läuft weder parallel, noch substituiert sie den Art. 7 EUV. Sie ergänzt ihn und führt damit zukünftig hoffentlich zu einem effektiveren Schutz der grundlegenden Werte der EU.

Warum der Schutz des EU-Haushalts, wie von Ungarn moniert, nach Art. 4 Abs. 1 EUV Sache der einzelnen Mitgliedstaaten sein sollte und die Überwachung der Einhaltung der Vergabekriterien nicht durch den Emittenten der Gelder, die EU, überwacht sein sollte, bleibt unklar. Damit verstößt die EU gerade nicht, wie von Ungarn kritisiert, gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 2 EUV, da Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV taugliche Rechtsgrundlage ist und Art. 5 Abs. 2 S.1 EUV damit nicht entgegensteht.

Außerdem führt Ungarn einen Verstoß gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts aus Art. 13 Abs. 2 EUV an. Woraus sich dieser ergeben soll bleibt, mangels genauerer Ausführungen Ungarns, offen. Sollte dieser Vorwurf auf die Überwachung durch die Kommission gestützt werden, lässt sich dem entgegen, dass diese lediglich ihrem in Art. 17 Abs. 1 EUV erteilten Auftrag nachkommt und den EU-Haushalt ausführt. Diese Ausführung durch die Kommission störte Ungarn bei der Entgegennahme von 5,1 Mrd. € im Jahr 2019¹⁰³ in EU-Geldern bisher ansonsten nicht.

¹⁰² *Scheppele/Pech/Platon*, VerfBlog v. 13.12.2020.

¹⁰³ *Urmersbach*, Europäische Union: Operative Haushaltssalden der Mitgliedstaaten im EU-Haushalt im Jahr 2019, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38139/umfrage/nettozahler-und-nettoempfaengerlaender-in-der-eu/>, (22.10.2021).

Schließlich befürchtet Ungarn einen Eingriff in die Zuständigkeit des EuGH nach Art. 269 AEUV. Dieser bezieht sich aber auf Art. 7 EUV, der nach oben genannten Grundsätzen aber mit der Durchführung der Konditionalitätsverordnung nichts zu tun hat.

Ungarn führt außerdem vielfach einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit an. Die Kritik bezieht sich vor allem auf Art. 4 Abs. 1 und die Öffnungsklausel des Art. 4 Abs. 2 lit. h) der VO. Paradox daran erscheint vor allem die opportunistische Anwendung dieses Gedankens. Während dieser im Fall der unliebsamen Rechtsstaatsverordnung herangezogen wird und Ungarn sich zum Retter der Rechtssicherheit aufzuschwingen versucht, verwendet die Ungarische Regierung in ihrem *Act XII of 2020 on the Containment of the Coronavirus*¹⁰⁴ eben diese Art offener Begriffe, die dieselbe Regierung kritisiert. So heißt es in § 2 Abs. 1 a.E. die Regierung könne im Ausnahmezustand *“other extraordinary measures“* zum Schutze der Bevölkerung ergreifen. Worin in dieser Formulierung der Unterschied zur Formulierung *“other situations“* des Art. 4 Abs. 2 lit. h) der VO liegen soll, ist offen. Selbiges gilt zur Kritik an Art. 5 Abs. 3 S. 3 der VO, wozu Ungarn anmerkt, die Maßnahmen seien nicht hinreichend genau festgesetzt.

Die von Ungarn eingereichte Klage steht repräsentativ für die selektive Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien der Ungarischen Regierung. Wenn ein Land, in dem unbefristete Notstandsgesetze gelten, die durch Dekret erlassen werden und die der parlamentarischen Kontrolle faktisch entzogen sind, sich auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards beruft, lässt sich das nur mit dem Wort Inkonsequenz beschreiben.

2. Polen

Die Republik Polen stützt ihre Klage beinahe identisch auf die von der Ungarischen Regierung vorgebrachten Gründe. Auch nach Ansicht Polens ist die Wahl des Art. 322 Abs. 1 lit. a) AEUV als Rechtsgrundlage fehlerhaft. Hier kann auf die Ausführungen zur Klage Ungarns verwiesen werden.

Der angeführte Grund, die neue VO verstoße gegen die Achtung der wesentlichen Funktionen des Staates und dessen Verpflichtung zur Wahrung der nationalen Sicherheit wirkt an den Haaren herbeigezogen. Die VO soll lediglich die Einhaltung der Empfangsvoraussetzungen für fremde Gelder durch die Polnische Regierung regeln. Dies sollte angesichts der Tatsache, dass Polen im Jahr 2019 mit 12,04 Mrd. €¹⁰⁵ an der Spitze der Nettoempfänger aus

¹⁰⁴ Act XII of 2020 on the Containment of the Coronavirus, abrufbar unter <https://perma.cc/9LMR-YS3L>, (22.10.2021).

¹⁰⁵ *Urmersbach*, Europäische Union: Operative Haushaltssalden der Mitgliedstaaten im EU-Haushalt im Jahr 2019, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38139/umfrage/nettozahler-und-nettoempfaengerlaender-in-der-eu/>, (22.10.2021).

dem Haushalt stand und es sich dazu bei den einzuhaltenden Werten um Fundamentalwerte der EU handelt, akzeptabel sein. Die übrigen Einwände stimmen größtenteils mit der Argumentation Ungarns überein.

Die beiden Klagen zeigen vor allem eines: Die Machthaber dieser Länder versuchen mit allen Mitteln die Initiativen der EU zu blockieren, ihren Gründungszweck durchzusetzen: Der Zusammenschluss als Wertegemeinschaft. Ob sich aber die Werte durch die Anknüpfung an Haushaltszahlungen damit standhaft sichern lassen, wird die Zukunft zeigen. Dabei wird es vor allem auf den politischen Willen ankommen, die Verstöße zu sanktionieren.

Der Kommission ist an dieser Stelle nur zu empfehlen, den Forderungen des Parlaments zu folgen und die VO rückwirkend ab dem 01.01.2021 anzuwenden. Dies würde ein starkes Zeichen gegen die Erpressungsversuche einiger Mitgliedstaaten setzen und die politische Integrität der EU stärken. Hilfsweise sollte die Kommission zumindest ihrer Zusage nachkommen und die Verstöße *ex tunc* verfolgen.

3. Die mündlichen Verhandlungen vom 11. und 12.10.2021

Die Anhörungen am 11.10.2021 und 12.10.2021 waren geprägt von der mantraartigen Wiederholung von Standpunkten und wiederkehrenden Beteuerungen der Kläger, man würde die Rechtsstaatlichkeit hochhalten.¹⁰⁶ Hinzu kam der Versuch der Unionsorgane, Geschlossenheit zu symbolisieren und zugleich interne Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Verordnung, wie etwa die parallele Vorbereitung der Untätigkeitsklage, nicht aufbringen zu müssen. Während ein Großteil der Fragen des Gerichts der tatsächlichen Aufklärung über die Durchführung und Anwendung der Verordnung diene, fand sich in einer rhetorischen Frage des Gerichtspräsidenten eine symbolträchtige Nachricht: Die Umsetzung von EuGH Urteilen sei nicht verhandelbar und jede Weigerung stehe im Widerspruch zur Rechtsstaatlichkeit.¹⁰⁷ Vehement repetierten polnische und ungarische Prozessvertreter ihre Argumente aus den Klagen und versuchten so, den EuGH Richtern eine Rechtsauffassung darzulegen, die mit dem Verständnis der restlichen 25 Mitgliedsstaaten schwerlich zu vereinbaren sein dürfte.

Diese eklatant unterschiedlichen Auffassungen traten bereits bei grundlegenden Fragen wie beispielsweise über den Begriff der Rechtsstaatlichkeit zu Tage. Polnische Prozessvertreter waren der Meinung, der Begriff der Rechtsstaatlichkeit bedürfe einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Ob hierfür allerdings das Begriffsverständnis der Kläger zugrunde gelegt werden sollte, ist zu bezweifeln. Denn dies hätte zur Folge, dass die faktische Ablehnung des

¹⁰⁶ Für eine Übersicht und Analyse der Anhörungen siehe: *Sangi*, VerfBlog v. 14.10.2021 und *Morjin*, VerfBlog v. 14.10.2021.

¹⁰⁷ *Morjin*, VerfBlog v. 14.10.2021.

Anwendungsvorranges von Unionsrecht¹⁰⁸ oder die grundlose Ausspähung von Bürgerinnen, Bürgern und Presse mithilfe der Pegasus Software¹⁰⁹ rechtsstaatlich wären. In einem solchen Fall dürfte sich eine weitaus größere Gemeinschafts- und Wertekrise innerhalb der Union anbahnen. Ob sie sich hiervon erholen könnte, ist zumindest fraglich.

F. Eine gemeinsame Linie im Europäischen Rat?

Polens Premierminister Morawiecki und der ungarische Ministerpräsident Orbán ließen sich auch in den kurzen Gesprächen auf der Tagung des Europäischen Rates am 21.10.2021 nicht von ihrem aktuellen Weg abbringen. Trotz der im Vorhinein gefallenen Bemerkungen gegen Polen laufe eine Hexenjagd,¹¹⁰ konnte eine Eskalation glücklicherweise vermieden werden. Vielmehr entschied sich der Europäische Rat dazu, primär auf einen Dialog zu setzen, darüber hinaus aber ebenso an seinem *ultra vires*-Akt festzuhalten und auf eine Entscheidung des EuGH für die Anwendung der Verordnung zu warten. Glücklicherweise scheint sich der Rest des Europäischen Rates nach den Worten von *Charles Michel* auf eine gemeinsame Linie verständigt zu haben, die es Polen und Ungarn schwer machen dürfte, Verbündete in den Reihen der anderen 25 Mitgliedsstaaten zu finden: *“This debate has revealed that European Council members are convinced that the rule of law and the independence of the judiciary are absolutely fundamental”*.¹¹¹

G. Ausblick auf die zukünftige Sicherung europäischer Werte

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt den Handlungsbedarf für die EU, durch effektive Instrumente das Werteregime zu verteidigen. Diese effektive Durchsetzung europäischer Werte wird durch die bisherigen Instrumente zwar auf dem Papier gesichert; deren materielle Wirkung bleibt aber weiter fragwürdig. Gerade vor diesem Hintergrund ist die Einführung der neuen Rechtsstaatsverordnung zunächst zu begrüßen. Ihr praktischer Nutzen wird sich aber erst in der Zukunft zeigen, sodass abzuwarten bleibt, welchen Schaden die VO durch die politische Unterminierung und Schwächung des Europäischen Rates davongetragen hat. Sicherlich wird sich die EU auch zukünftig stetigen Angriffen auf fundamentale Grundsätze

¹⁰⁸ *Strupczewski/Blenkinsop*, Reuters v. 19.10.2021.

¹⁰⁹ Siehe zu dieser Causa mit Fokus auf die Ungarische Regierung: *Bleyer-Simon*, Pegasus in Hungary v. 02.08.2021.

¹¹⁰ ORF.at v. 22.10.2021.

¹¹¹ *Bayer/ La Baume et al.*, Politico v. 22.10.2021.

ausgesetzt sehen. *Rogue states* werden die Grenzen des politischen Willens im europäischen Gefüge austesten, um zu sehen, wie viel Autokratie und Rechtsbruch die Gemeinschaft toleriert, bevor harte Sanktionen ergriffen werden.

Damit droht auf kurze Sicht zwar noch keine Erosion der Wertegemeinschaft, langfristig wird sich die EU allerdings Mittel und Wege einfallen lassen müssen, ihre Werte selbstbewusst zu verteidigen und Verstößen hiergegen selbstbewusst entgegenzutreten. Dafür bietet die *Toolbox* durch die neueste Ergänzung mit der VO 2020/2092 ein Repertoire, das einen vom politischen Willen abhängen Katalog bieten kann und bis dahin auf seinen Einsatz wartet.

Bibliographie

Brauneck, Jens, Gefährdung des EU Haushalts durch rechtsstaatliche Mängel in den Mitgliedstaaten?, *Zeitschrift Europarecht*, 2019, S. 37–61.

Diel-Gligor, Katharina, Sicherungsinstrumente für die Rechtsstaatlichkeit in der EU, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2021, S. 63–66.

Eppler, Annegret, Die »Rechtsstaatskrise« der EU: Verderben zu viele Köche den Brei?, *Zeitschrift für Politik*, 2016, Vol. 63, S. 406–425.

Fiscaro, Marco, Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values, *European Papers*, 2019, Vol. 4, No. 3, S. 695–722.

Heinemann, Friedrich, Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multi-annual Financial Framework, *Intereconomics*, 2018, Vol. 53, No. 6, S. 297–301.

Mader, Oliver, Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2021, S. 133–142.

Puttrich, Lucia, Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2020, S. 193–194.

Schorkopf, Frank, *Der europäische Weg*, 3. Auflage, Tübingen, 2020.

Schorkopf, Frank, Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?, *Zeitschrift für Europarecht*, 2016, S. 147–164.

Snyder, Francis, The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques, *Modern Law Review*, 1993, S. 19–54.

Internetquellen:

Alle verwendeten Internetquellen waren am 22.10.2021 abrufbar.

Alemanno, Alberto/ Chamon, Merijn, To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It, VerfBlog, 11.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201212-060201-0](https://doi.org/10.17176/20201212-060201-0).

Barroso, José Manuel Durão, Rede zur Lage der Union 2013, SPEECH/13/684, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_13_684.

Bayer, Lili/ La Baume, Maïa de, Hernandez-Morales, Aitor/ Moens, Barbara/ Momtaz, Rym, In EU leaders' toolbox: Many wrenches, few quick fixes, Politico, 22.10.2021, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/in-eu-leaders-toolbox-many-wrenches-few-fixes/>.

Bleyer-Simon, Konrad, Pegasus in Hungary: A Surveillance State Unmasked, Heinrich Böll Stiftung: Prague, 02.08.2021, abrufbar unter: <https://cz.boell.org/en/2021/08/02/pegasus-hungary-surveillance-state-unmasked>.

Bodnar, Adam/ Filipel, Paweł, Time Is of the Essence: The European approach towards the rule of law in Poland should not only focus on budgetary discussions, VerfBlog, 30.11.2020, abrufbar unter: DOI: 10.17176/20201130-220147-0.

Bogdandy, Armin von/ Łacny, Justyna, Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed?, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper, 2020-24, abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3638175>.

Botsford, Polly, Compromises made on rule of law pre-condition for EU Member State funding, International Bar Association, 25.01.2021, abrufbar unter: <https://www.ibanet.org/article/758A108B-075E-4E99-A8E2-1802FB354930>.

Butler, Israel, Two proposals to promote and protect European values through the Multiannual Financial Framework: Conditionality of EU funds and a financial instrument to support NGOs, Civil Liberties Union for Europe, März 2018, abrufbar unter: <https://drive.google.com/file/d/1UG4Plq7tObjUoK9tBKq3ldqCT-eB5iM9/view>.

Closa Montero, Carlos, Paradoxes and Dilemmas in Compliance and Enforcement: Framing the EUCO compromise on Rule of Law, VerfBlog, 26.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201226-172622-0](https://doi.org/10.17176/20201226-172622-0).

Dimitrovs, Aleksejs/ Droste, Hubertus, Conditionality Mechanism: What's In It?, VerfBlog, 30.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201230-201659-0](https://doi.org/10.17176/20201230-201659-0).

Europäische Kommission, The EU's Rule of Law toolbox, Factsheet April 2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

Europäisches Parlament, EU-Mittel an Achtung der Rechtsstaatlichkeit knüpfen, sagen 77% der Europäer, Pressemitteilung, 20.10.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201020RES89701/20201020RES89701.pdf>.

Europäisches Parlament, Rechtsstaatlichkeitsmechanismus gilt ohne weitere Verzögerung ab dem 1. Januar, betonen die Abgeordneten, Pressemitteilung, 17.12.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201215IPR94024/rechtsstaatlichkeitsmechanismus-gilt-ohne-weitere-verzoegerung-ab-dem-1-januar>.

Europäisches Parlament, Rechtsstaatlichkeit: Anwendung von neuem Mechanismus notfalls einklagen, Pressemitteilung, 25.03.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210322IPR00523/rechtsstaatlichkeit-anwendung-von-neuem-mechanismus-notfalls-einklagen>.

Łetowska, Ewa, Disqualifying Instability: On the Selective Application of Rule of Law Principles, VerfBlog, 08.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201209-055707-0](https://doi.org/10.17176/20201209-055707-0).

Lindseth, Peter/ Fasone, Cristina, Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?, VerfBlog, 11.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201211-171032-0](https://doi.org/10.17176/20201211-171032-0).

Merler, Silvia/ Nicoli, Francesco, Beyond the Veto of the EU Recovery Fund, VerfBlog, 27.11.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201128-123345-0](https://doi.org/10.17176/20201128-123345-0).

Mesquita, Maria José Rangel de, European Union values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027, ERA Forum 19, 2018, S. 287 – 294, abrufbar unter: DOI: <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0523-6>.

Morijn, John, A Closing of Ranks: 5 key moments in the hearing in Cases C-156/21 and C-157/21, VerfBlog, 14.10.2021, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20211014-165321-0](https://doi.org/10.17176/20211014-165321-0).

Müller, Jan-Werner, Die EU als wehrhafte Demokratie, oder: Warum Brüssel eine Kopenhagen-Kommission braucht, VerfBlog, 13.03.2013, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-eu-als-wehrhafte-demokratie-oder-warum-brussel-eine-kopenhagen-kommission-braucht/>.

o.V., Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, 26.11.2020, abrufbar unter: <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>.

o.V., Orban vor Gipfel: „Hexenjagd“ auf Polen, ORF.at, 21.10.2021, abrufbar unter: <https://orf.at/stories/3233654/>.

o.V., EuGH urteilt erneut gegen Polen, Tagesschau v. 06.10.2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eugh-polen-121.html> .

Philoleau, Alexandra, Is there any hope left for the conditionality Regulation?, 11.03.2021, abrufbar unter: <https://ruleoflaw.pl/is-there-any-hope-left-for-the-conditionality-regulation/>.

Reiche, Matthias, EU-Parlament stellt Kommission Ultimatum, Tagesschau v. 25.03.2021, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-rechtsstaatsmechanismus-103.html>.

Ruffert, Matthias/ Symann, Malte, EU-Finanzsanktionen für Rechtsstaatsverstöße: Keine unmittelbaren Folgen für Deutschland zu erwarten, VerfBlog, 24.11.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201125-003115-0](https://doi.org/10.17176/20201125-003115-0).

Sangi, Roja, Historische Zäsur für den Rechtsstaat: Dokumentation einer Verhandlung in Luxemburg, VerfBlog, 14.10.2021, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20211014-165155-0](https://doi.org/10.17176/20211014-165155-0).

Scheppele, Kim Lane/ Pech, Laurent/ Kelemen, R. Daniel, Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism, VerfBlog, 12.11.2018, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20181115-215538-0](https://doi.org/10.17176/20181115-215538-0).

Scheppele, Kim Lane/ Pech, Laurent/ Platon, Sébastien, Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law, VerfBlog, 13.12.2020, abrufbar unter: DOI: [10.17176/20201214-060045-0](https://doi.org/10.17176/20201214-060045-0).

Strupczewski, Jan/ Blenkinsop, Philip, Poland comes under fire over challenge of primacy of EU law, Reuters, 19.10.2021, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-warns-poland-it-will-pay-challenging-common-law-2021-10-19/>.

Venice Commission, Opinion on Act CLXII OF 2011 On the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts in Hungary 663/2012, 19.03.2012, CDL-AD(2012)001, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)001-e).

Vitã, Viorica, The reinforced Conditionality Approach of the 2021-27 MFF in Laffan, Brigid/ Feo, Alfredo de, European University Institute (Hrsg.), EU financing for next decade: Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU, Florenz, 2020, abrufbar unter: DOI: [10.2870/750252](https://doi.org/10.2870/750252), S. 101–114.