



Jean Monnet Saar

EUROPARECHT ONLINE

Saar Blueprints

Marie-Sophie Freymann

Verbesserung der Rechtsstaatslage in Ungarn? –
Die Freigabe von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds durch die
EU und ihre Bedeutung für die Zukunft des EU-
Rechtsstaatlichkeitsmechanismus

Zur Autorin

Dipl.-Jur. Marie-Sophie Freymann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. (Univ. of Virginia). Sie hat Rechtswissenschaften an der Universität Regensburg studiert und promoviert zu demokratietheoretischen Fragestellungen im Unionsverfassungsrecht.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Expert Papers), 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/> abgerufen werden.

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

Herausgeber

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

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)
DOI: 10.17176/20240523-144430-0

Zitierempfehlung

Freymann, Verbesserung der Rechtsstaatslage in Ungarn? – Die Freigabe von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds durch die EU und ihre Bedeutung für die Zukunft des EU-Rechtsstaatlichkeitsmechanismus, Saar Blueprint 05/24, online verfügbar unter: https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2024/05/Saar-Blueprint_Marie-Sophie-Freymann.pdf.

Gefördert durch die **Deutsche Forschungsgemeinschaft** (DFG) – Projektnummer:
525576645

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Rechtliche Grundlagen	2
I. Zwei Konditionalitätsmechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit.....	3
1. Konditionalitätsmechanismus nach VO (EU, Euratom) 2020/2092	3
2. Charta-Konditionalität gem. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1060	5
3. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	6
II. Aufbau und Inhalt der Blockierungsbeschlüsse vom 22. Dezember 2022.....	7
III. Freigabe: rechtliche Voraussetzungen und deren Vorliegen.....	8
IV. Freigabeentscheidung vom 13. Dezember 2023	9
C. Rechtfertigung: Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit?	10
I. Weiterhin bestehende Probleme.....	11
1. Wahl des Kúria Präsidenten	11
2. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV	12
3. Effektive Anwendung der erlassenen Maßnahmen?	13
4. Zwischenergebnis	14
II. Kritik am Freigabebeschluss	14
1. Transparenz	15
2. Konsequenz	15
D. Gesamtkontext.....	17
I. Erpressung und Beeinflussung?	17
II. Nichtigkeitsklage des EU-Parlaments	18
E. Bedeutung für die Zukunft: Rechtsstaatlichkeitsmechanismus	19

I. Verrechtlichung von Werten.....	20
II. Kommission mit Rechtsstaatlichkeitsproblemen?.....	21
F. Schluss	22
Literaturverzeichnis.....	I
Dokumentenverzeichnis	IV

A. Einleitung

Die Rechtsstaatlichkeit ist gem. Art. 2 EUV als europäischer Wert festgeschrieben. Diesem verschreiben sich nicht nur die Europäische Union (EU), sondern auch insbesondere die Mitgliedstaaten zur Einhaltung und Achtung.¹ Den Wert versteht man als eine Art Sammelbegriff, der verschiedene Prinzipien vereint, die allesamt dafür sorgen sollen, dass staatliche Macht immer von Recht und Gesetz begrenzt wird.² Hierzu zählen nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung, sondern insbesondere auch das Rechtmäßigkeitsprinzip, die Rechtssicherheit und die Achtung der Grundrechte.³ Alle Prinzipien haben zum Ziel, die Gemeinschaft und den Einzelnen vor missbräuchlicher Nutzung von Staatsmacht zu schützen.

Innerhalb der letzten zehn Jahre ist dieser Wert angesichts verschiedener Gesetzesreformen in Ungarn und Polen immer mehr in Bedrängnis geraten.⁴ Die europäische Gemeinschaft, die sich als Wertegemeinschaft versteht⁵ und insofern der gemeinsamen Achtung von Werten eine immense Bedeutung beimisst, versucht dieser Entwicklung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Einhalt zu gebieten.⁶ Hierzu zählen sowohl politische Verfahren, wie etwa das in Art. 7 EUV geregelte, als auch gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten, wie beispielsweise das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258ff. AEUV. Gemeinsam ist diesen Instrumenten jedoch, dass sie alle im repressiven Bereich angesiedelt sind. Folglich wird hierüber versucht, die Abkehr von Werten zu sanktionieren. Sinnvoller wäre es jedoch, eine Abkehr von den Werten erst gar nicht entstehen zu lassen bzw. Anreize für die weitere Einhaltung zu schaffen.

Insofern überrascht es nicht, dass die Kommission, die nach Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV für den Haushalt zuständig ist, ein eigenständiges Instrument entwickelt hat, das die Auszahlung von finanziellen Mitteln an die Einhaltung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit bindet.⁷ Das hat den Vorteil, dass man genau dort ansetzen kann, wo es „weh tut“, nämlich bei der Nichtauszahlung von finanziellen Mitteln. Insofern ist die Einführung dieses Instrument mit

¹ Erlbacher/Herrmann, in: 70 Jahre Unionsrecht, S. 37, 42f.

² Ebd., S. 47.

³ Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Art. 2 EUV, Rn. 27.

⁴ Schaks, Demokratische Dekonsolidierung, S. 9ff.

⁵ Calliess, JZ 59 (2004), S. 1033ff.

⁶ Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Instrumentarium, 13. Juli 2022.

⁷ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutze des Haushalts der Union, Abl. L 433I, 1.

großer Hoffnung und überragender Bedeutung verbunden.⁸ Zwar hatten sich Ungarn und Polen prompt dagegen gewehrt, indem sie Nichtigkeitsklagen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einreichten.⁹ Diese wurden jedoch abgewiesen.¹⁰ Damit war der Weg frei für die erste Anwendung. Im Jahr 2022 wurden erstmals Mittel u.a. für Ungarn in diesem Rahmen blockiert.¹¹

So groß die Erwartungen waren, so überraschend kam die Freigabe eines Teils der Mittel für Ungarn nach genau einem Jahr.¹² Es ist auf den ersten Blick insbesondere in zeitlicher Hinsicht zweifelhaft, ob hier tatsächlich eine Verbesserung eingetreten sein kann. Wie soll der Wert, der im Zuge unterschiedlicher Entwicklungen über Jahre geschwächt wurde, innerhalb eines Jahres wieder zufriedenstellend gestärkt und gewährleistet worden sein?

Im Folgenden soll eine rechtliche Einordnung des Freigabebeschlusses vom 13. Dezember 2023 vorgenommen werden. Hierfür werden zunächst die Blockierungen rechtlich eingeordnet, bevor dann auf den Freigabebeschluss eingegangen wird. Der rechtlichen Einordnung folgt dann eine Einordnung in den Gesamtkontext. Final wird die Arbeit mit einem Ausblick in die Zukunft für das Instrument geschlossen.

B. Rechtliche Grundlagen

Im Dezember 2023 wurden 10,2 Milliarden Euro, die ein Jahr vorher aufgrund von Rechtsstaatlichkeitsproblemen blockiert wurden, freigegeben.¹³ Insgesamt waren im Dezember 2022 Mittel iHv. ca. 28 Milliarden Euro blockiert worden.¹⁴ Folglich wurde nur ein Teil der blockierten Mittel freigegeben.¹⁵ Um diese Freigabe rechtlich einordnen zu können, muss zunächst die zugrundeliegende Blockierung der Mittel betrachtet werden.

Die Blockierungsakte und auch die Freigabe beruhen auf unterschiedlichen Grundlagen. Hier besteht insoweit Verwechslungsgefahr, als alle Beschlüsse, die die Blockierung finanzieller Mittel aufgrund von Problemen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zum Gegenstand hatten,

⁸ *Terhechte*, in: Frankfurter Kommentar, Art. 2 EUV, Rn. 28.

⁹ ABl. C-138, 24ff.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament u. Rat*.

¹¹ Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 1090/22, 22. Dezember 2022.

¹² Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 13. Dezember 2023, IP/23/6465.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.; *Pech*, VerfBlog vom 14. Dezember 2023; *Scheppele/Morijn*, VerfBlog vom 4. April 2023.

¹⁵ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 13. Dezember 2023, IP/23/6465.

im Dezember 2022 gefasst wurden. Es besteht somit eine enge zeitliche Verbindung zwischen diesen Beschlüssen, selbst wenn sie sich in ihrer rechtlichen Grundlage unterscheiden.

I. Zwei Konditionalitätsmechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit

Unter Konditionalität versteht man die Koppelung von Finanzierungshilfen von Staaten oder internationalen Organisationen an verschiedene Bedingungen oder Auflagen, die vom Empfängerstaat zu erfüllen sind.¹⁶ Die finanziellen Mittel werden dementsprechend entweder ausgezahlt, damit der Empfängerstaat mit diesen Geldern die Bedingungen oder Auflagen erfüllen kann, oder aber die Auszahlung dient als Belohnung für die bereits erfolgte Erfüllung.¹⁷

Um die finanziellen Mittel der Union explizit mit Anforderungen an den Wert der Rechtsstaatlichkeit zu verknüpfen, gibt es verschiedene Instrumente.

1. Konditionalitätsmechanismus nach VO (EU, Euratom) 2020/2092

Bekannt ist in diesem Zusammenhang insbesondere der sog. Konditionalitätsmechanismus, welcher in der VO (EU, Euratom) 2020/2092¹⁸ als allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutze des Haushalts der Union gefasst wurde. Diese basiert auf Art. 322 Abs. 1 lit. a AEUV iVm. Art. 106a Euratom. Mit der Verordnung wurde ein Mechanismus geschaffen, der es der Union ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen Finanzmittel gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten zurückzuhalten.¹⁹ Hierzu ist bereits einiges an Literatur veröffentlicht worden.²⁰

Die Voraussetzungen, die für einen Blockierungsbeschluss vorliegen müssen, werden in Art. 4 Abs. 1 der VO festgelegt. Demnach sind dann geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn Verstöße gegen den Wert der Rechtsstaatlichkeit durch einen Mitgliedstaat entweder die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Entscheidend ist hier insbesondere der „hinreichend unmittelbare“ Zusammenhang zwischen

¹⁶ Gilles, Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten, S. 9.

¹⁷ Ebd., S. 9f.

¹⁸ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutze des Haushalts der Union, Abl. L 433I, 1.

¹⁹ Terhechte, in: Frankfurter Kommentar, Art. 2 EUV, Rn. 28.

²⁰ zB. Baade, NVwZ 2023, 132ff; Dimitrovs/Droste, VerfBlog vom 30. Dezember 2020; Lacny, The Hague Journal on the Rule of Law 13 (2021), 79ff; Mader, EuZW 2021, 133ff; Stäsche, EuZW 2023, 301ff.

Rechtsstaatswidrigkeit und Haushaltsauswirkung.²¹ Der EuGH verlangt hierfür einen *tatsächlichen* Zusammenhang zwischen den Verstößen und der Beeinträchtigung bzw. drohenden Beeinträchtigung.²² Welche Arten von Verstößen vorliegen müssen, ist in einem abschließenden Katalog in Absatz 2 der Verordnung festgelegt,²³ der laut EuGH hinreichend bestimmt ist.²⁴

Für die Ermittlung des Vorliegens von Verstößen hatte die Kommission im März 2022 nach Aufforderung²⁵ ein 43-seitiges Dokument mit Leitlinien zur Anwendung der Verordnung vorgelegt.²⁶ Die dort niedergelegten Leitlinien entfalten zwar keine Rechtsbindung,²⁷ ermöglichen jedoch einen Einblick in die Arbeitsweise und Beurteilung der Kommission.

Liegen die Voraussetzungen vor, kann gem. Art. 5 Abs. 1 der VO ein Beschluss gefasst werden. Welche genaue rechtliche Konsequenz in den Beschlüssen festgelegt werden können, hängt von der Art der Mittelverwaltung ab. So können Mittel beispielsweise gekürzt oder ganz ausgesetzt werden.²⁸ Dieses Instrument weist einen präventiven Schwerpunkt auf²⁹ und schafft eine Verbindung zwischen der Auszahlung von Geldern der Union und der Einhaltung von Werten. Die Einführung des Mechanismus kann als Folge der Rechtsprechung des EuGH betrachtet werden, die sich über viele Jahre hinweg entwickelt hat und zu einer Verrechtlichung der Werte geführt hat.³⁰

In der Praxis wurde der Mechanismus gegenüber Polen und Ungarn angewandt. Dies kam nicht überraschend, da sich beide Staaten schon seit längerer Zeit im Mittelpunkt einer Rechtsstaatlichkeitskrise befinden.³¹ Im Folgenden wird jedoch nur auf Ungarn Bezug genommen. So wurden mit Beschluss vom 15. Dezember 2022 6,3 Milliarden Euro aus drei operationellen Programmen der Kohäsionspolitik für Ungarn gesperrt.³² Der Vorschlag zur Beschlussfassung wurde durch die Kommission dem Rat nach einem fünfmonatigen

²¹ Baade, NVwZ 2023, 132, 134; Stäsche, EuZW 2023, 301, 303.

²² EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 147.

²³ Baade, NVwZ 2023, 132, 134; Stäsche, EuZW 2023, 301, 304.

²⁴ EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 252ff.

²⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020, EUCO 22/20, CO 17 EUR, CONCL 8, S. 3.

²⁶ Europäische Kommission, Mitteilung vom 2. März 2022, C(2022) 1382 final.

²⁷ Ebd., S. 2.

²⁸ Terhechte, in: Frankfurter Kommentar, Art. 2 EUV, Rn. 28.

²⁹ Stäsche, EuZW 2023, 301, 302.

³⁰ EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 162; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament u. Rat*, Rn. 169, 198.

³¹ Europäisches Parlament, Pressemitteilung 20220909IPR40137, 15. September 2022.

³² Rat der Europäischen Union, Durchführungsbeschluss vom 15. Dezember 2022, ABl. L 325, 94.

Verfahren zum Austausch von Stellungnahmen zwischen der Kommission und Ungarn vorgelegt.³³ In ihrer 61-seitigen Begründung legt die Kommission sehr ordentlich dar, aus welchen Gründen sie eine Mittelaussetzung für gerechtfertigt hält.³⁴ Sie wird dadurch ihren eigenen Leitlinien gerecht und schafft weitgehend Transparenz, da die Erwägungen schriftlich nachvollzogen werden können.

2. Charta-Konditionalität gem. Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1060

Davon abzugrenzen ist jedoch die weitaus unbekanntere sog. Charta-Konditionalität (charter-conditionality).³⁵ Diese beruht auf Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2021/1060.³⁶ Die Verordnung selbst basiert auf Art. 177, Art. 322 Abs. 1 lit. a und Art. 349 AEUV und regelt gemeinsame Bestimmungen, die für verschiedene Fonds, u.a. für diejenigen für regionale Entwicklung, den Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie den Kohäsionsfonds, gelten.

Gem. Art. 9 Abs. 1 der VO stellen die Mitgliedstaaten und die Kommission sowohl die Achtung der Grundrechte als auch die Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sicher. Dies wird über Art. 15 Abs. 1 der Verordnung iVm. mit Anhang III³⁷ als grundlegende Voraussetzung für die Durchführung der Programme und damit auch für den Erhalt der Mittel aus den betreffenden Fonds festgelegt.³⁸

Gibt es Anzeichen dafür, dass ein Mitgliedstaat, der Mittel aus den Fonds beantragt, die grundrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus einem oder mehreren Artikeln der GRC ergeben, innerstaatlich nicht gewährleistet, entfällt die grundlegende Voraussetzung. Der betreffende Mitgliedstaat ist dann nicht befugt, Mittel aus den entsprechenden Fonds zu empfangen.

³³ Europäische Kommission, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2022, COM(2022) 485 final, S. 1ff; ausführlich zum Verfahren: *Stäsche*, EuZW 2023, 301, 306ff.

³⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2022, COM(2022) 485 final, S. 3ff.

³⁵ IPOL, PE 755.914, S. 55.

³⁶ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, ABl. L 231, 159.

³⁷ ABl. L 231, 318.

³⁸ *Scheppele/Morijn*, VerfBlog vom 4. April 2023.

Für den Wert der Rechtsstaatlichkeit ist in diesem Sinne insbesondere Art. 47 GRC interessant. Dieser regelt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein faires Gericht, sodass hierüber auf das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, zwei grundlegende Elemente des Wertes der Rechtsstaatlichkeit,³⁹ zurückgegriffen werden kann. Die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit wird mithilfe der Verordnung und Art. 47 GRC so zu einer grundlegenden Voraussetzung für die Auszahlung von Geldern aus verschiedenen Finanzierungsprogrammen der Union.

Im Gegensatz zum Konditionalitätsmechanismus hat die Kommission im Rahmen der Charta-Konditionalität keine Leitlinien oder andere Maßstäbe veröffentlicht, die den Entscheidungsprozess nachvollziehen lassen würden.

3. Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Rechtsgrundlagen unterscheiden sich zwar, allerdings greifen beide Mechanismen auf dasselbe Prinzip zurück. Folglich gibt es Überschneidungen zwischen der rechtlichen Beurteilung beider Maßnahmen. Diese Herangehensweise weist eine deutliche Parallele zur Rechtsprechung des EuGH auf, der die Konkretisierung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit nach Art. 2 EUV zwar auf Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV stützt, diese Auslegung aber durch Art. 47 GRC als bestätigt ansieht.⁴⁰ Insofern weisen beide Vorschriften auf dasselbe Rechtsprinzip hin.

Im Grunde können beide Mechanismen dafür sorgen, den Unionshaushalt auf unterschiedliche Art und Weise zu schützen und Anreize zu setzen, um rechtsstaatliche Prinzipien innerstaatlich einzuhalten. Sie weisen insofern dasselbe Ziel aber, wie bereits teilweise schon dargestellt, auch Unterschiede auf. Während der Zweck des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus explizit darauf angelegt ist, den Haushalt wegen der Verletzung grundlegender Unionswerte zu schützen,⁴¹ stellt die Charta-Konditionalität darauf ab, die Finanzierung verschiedener Programme an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, in dem Fall an die Einhaltung der Grundrechtecharta, zu knüpfen.

³⁹ EuGH, Urteil vom 27. Februar 2018, C-64/16, *ASJP*, Rn. 42.

⁴⁰ EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 162; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament u. Rat*, Rn. 169, 198.

⁴¹ *Stäsche*, EuZW 2023, 301, 303.

Die beiden Mechanismen unterscheiden sich in ihrer Konzeption auch dahingehend, dass der Rechtsstaatlichkeitsmechanismus unabhängig von spezifischen Finanzierungsprogrammen, d.h. universell und anhaltend anwendbar konzipiert wurde, während die Charta Konditionalität nur im Rahmen von an bestimmte Programme gebundene Mittelvergaben anknüpft.⁴²

II. Aufbau und Inhalt der Blockierungsbeschlüsse vom 22. Dezember 2022

Die konkrete Anwendung der Charta-Konditionalität für Ungarn erfolgte durch zehn Beschlüsse am 22. Dezember 2022,⁴³ die nahezu wortgleich sind. Sie umfassen jeweils elf Seiten und beinhalten zunächst eine Beschreibung der Beantragung Ungarns für die finanzielle Unterstützung für Mittel aus dem vorliegenden Fonds und das daran anknüpfende, dem Beschluss vorausgehende Verfahren zwischen der Kommission und Ungarn zur Beurteilung des Vorliegens der grundlegenden Voraussetzungen.

Danach führt die Kommission jeweils aus, welche Prinzipien grundsätzlich aus Art. 47 GRC erwachsen und welche rechtlichen Verpflichtungen die Mitgliedstaaten für die Erfüllung der dritten grundlegenden Voraussetzung tragen.⁴⁴ Hierfür legt die Kommission dar, dass es für einen wirksamen Rechtsbehelf unabdinglich sei, Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zu garantieren. Hierfür müsse ausreichender Schutz der Richter vor äußerer Einmischung bzw. Druck gewährleistet sein. Die Kommission knüpft hier an die Rechtsprechung des EuGH zur Rechtsstaatlichkeitskrise an, der dieses Verständnis jahrelang geprägt hat.⁴⁵

Diese rechtsstaatlichen Prinzipien werden dann auf die Situation in Ungarn projiziert. Hierfür zeigt die Kommission verschiedene Argumente auf, um auf die Mängel im ungarischen System hinzuweisen. So werden beispielsweise das undurchsichtige Fallverteilungssystem oder die Wahl des Präsidenten der Kúria, des Obersten Gerichts Ungarns, aufgeführt.⁴⁶

⁴² Europäische Kommission, Mitteilung vom 2. März 2022, C(2022) 1382 final, S. 1; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament und Rat*, Rn. 188.

⁴³ Europäische Kommission, Beschlüsse vom 22. Dezember 2022: C(2022)10019; C(2022)10020; C(2022)10022; C(2022)10010; C(2022)10007; C(2022)10008; C(2022)10011; C(2022)10004; C(2022)10009; C(2022)10018.

⁴⁴ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 1f.

⁴⁵ Siehe beispielsweise: EuGH, Urteil vom 27. Februar 2018, C-64/16, *ASJP*, Rn. 44ff; EuGH, Urteil vom 24. Juni 2019, C-619/18, *Kommission/Polen*, Rn. 71ff.

⁴⁶ Hierzu später mehr.

Anschließend folgen die eigentlichen Beschlusspunkte. Zum Beispiel formuliert der Beschluss zum Fonds für Innere Sicherheit⁴⁷ in Art. 1, dass die Finanzierung des Programms genehmigt wird. In Art. 2 werden die jeweiligen Mittel und Finanzierungsquellen aufgelistet. In Art. 3 wird unter 1. festgestellt, dass die horizontalen Voraussetzungen mit einer Ausnahme vorliegen, welche anschließend unter Nr. 2 eingehend behandelt wird. Zusammengefasst wird hier ausgeführt, dass die dritte grundlegende Voraussetzung, nämlich die effektive Anwendung und Implementierung der GRC, durch Ungarn (noch) nicht erfüllt ist. Die dargelegten Mängel im Bereich der richterlichen Unabhängigkeit sollen nach den Ausführungen unter 3. und 4. jedoch dann als erfüllt angesehen werden, sobald Ungarn verschiedene systematische Änderungen vorgenommen und angewendet hat. Im Beschluss werden hierzu auf dreieinhalb Seiten explizit aufgelistet, welche rechtlichen Maßnahmen im Einzelnen umzusetzen und anzuwenden sind, um die Einhaltung der GRC zum Zwecke der Verordnung zu erfüllen.

Teilweise sind hierfür offen gestaltete Anforderungen formuliert worden, wie etwa eine allgemeine Gesetzesänderung zum Wahlverfahren für den Präsidenten der Kúria oder die Stärkung der Rolle und Befugnisse des Nationalen Justizrates als Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Nationalen Amt für das Justizwesen (NOJ).⁴⁸ Daneben werden aber auch ganz konkret vorzunehmende Änderungen ausformuliert, wie beispielsweise die Vorgabe, dass der Nationale Justizrat die Struktur für den halbjährlichen Bericht über den Präsidenten des NOJ festlegen muss.⁴⁹ Der Änderungskatalog ist überwiegend klar formuliert und gibt Ungarn zweierlei Verpflichtungen vor: erstens sind gesetzliche Maßnahmen zu erlassen, die zu den wünschenswerten Änderungen führen. Zweitens müssen diese auch effektiv angewendet werden, damit sich die Änderungen positiv auf die Rechtsstaatlichkeitslage auswirken können.

III. Freigabe: rechtliche Voraussetzungen und deren Vorliegen

Die Mittel sind laut der Verordnung (EU) 2021/1060 dann freizugeben, sobald die aufgelisteten Maßnahmen erlassen und angewendet werden und somit die Voraussetzung der Einhaltung der GRC gewährleistet ist. Um dies sicherzustellen, ist gem. Art. 15 Abs. 3 und 4 der Verordnung folgendes Verfahren vorgesehen: Im Falle der Nichterfüllung einer

⁴⁷ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019.

⁴⁸ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 6.

⁴⁹ Ebd., S. 8.

grundlegenden Voraussetzung zum Zeitpunkt der Genehmigung des Programms kann der betroffene Mitgliedstaat nach Abs. 3 die Kommission mit entsprechender Begründung informieren, wenn er die Voraussetzung als erfüllt ansieht.

Nach Abs. 4 muss die Kommission unverzüglich, spätestens aber innerhalb von drei Monaten diese Informationen bewerten und dem Mitgliedstaat mitteilen, ob sie diese Einschätzung teilt. Sollte dies nicht der Fall sein, kann die Kommission dem Mitgliedstaat widersprechen und ihre Begründung darlegen.

Diese Anforderungen sind jedoch rein formeller Natur. Für die materielle Prüfung gibt es keine Regeln oder Leitlinien, die erkennen lassen, wann die Voraussetzungen rechtlich erfüllt sind. Der Kommission bleiben insoweit große Ermessensspielräume bei der Bewertung.⁵⁰

IV. Freigabeentscheidung vom 13. Dezember 2023

Im vorliegenden Fall von Ungarn erfolgte die Freigabe nach Abs. 4 durch Kommissionsentscheidung am 13. Dezember 2023, knapp ein Jahr nach den Blockierungsbeschlüssen.⁵¹ Ungarn hatte bereits im Juli seine Einschätzung geteilt, die Voraussetzungen würden erfüllt werden.⁵² Die Kommission verlangte hierzu weitere Informationen, die sie in einem Schreiben im September 2023 in neun Fragen konkretisierte.⁵³ Ungarn antwortete hierauf im Oktober; die Kommission verlangte weiterhin mehr Klarstellungen zur Begründung, bevor sie im Dezember schließlich die Voraussetzungen als erfüllt ansah.⁵⁴

Zusammengefasst geht die Kommission davon aus, dass für sechs der zehn ausgesetzten Programme die Voraussetzung der Einhaltung der GRC im Bereich der richterlichen Unabhängigkeit erfüllt sind.⁵⁵ Vier der Programme, u.a. das zur Unterstützung aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, bleiben jedoch weiterhin blockiert.⁵⁶ Dies begründet die Kommission damit, dass die Voraussetzung der wirksamen Anwendung und Umsetzung der GRC für diese Programme mit bestimmten spezifischen Zielen festgelegt sind, die weiterhin nicht erfüllt worden sind. Hierzu zählen insbesondere Mängel, die in der

⁵⁰ IPOL, PE 755.914, S. 56f.

⁵¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2.

⁵² Ebd., S. 2

⁵³ Ebd., S. 2.

⁵⁴ Ebd., S. 3.

⁵⁵ Ebd., Anhang, S. 8.

⁵⁶ Ebd., Anhang, S. 8.

Wissenschaftsfreiheit bzw. durch das sog. Kinderschutzgesetz im Bereich von Antidiskriminierung und Gleichheit bestehen.⁵⁷

C. Rechtfertigung: Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit?

Die materielle Begründung findet sich in einem neunseitigen Brief, der im Anhang der Entscheidung zu finden ist.⁵⁸ In diesem richtet sich die Kommission an den Botschafter und Ständigen Vertreter Ungarns in der Europäischen Union und beschreibt zunächst die in den Blockierungsbeschlüssen festgelegten Anforderungen an die Erfüllung der Voraussetzung.⁵⁹

Auf den Seiten 7-9 findet sich dann die Begründung der Kommission zur Teilfreigabe. Im Wesentlichen gibt die Kommission hier die durch Ungarn abgegebenen Erläuterungen wieder. Darüber hinaus wird festgelegt, was Ungarn noch zu versichern habe, um den erlassenen Vorschriften gerecht zu werden. Insofern heißt es an einer Stelle Ungarn habe sich dazu verpflichtet, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Einhaltung der neuen Vorschriften durch einen unabhängigen Sachverständigenbericht bis Juni 2024 überprüfen zu lassen und den Zugang der Union zu diesem Bericht zu gewährleisten.⁶⁰ Die Kommission erläutert darüber hinaus, dass die Einhaltung über den gesamten Finanzierungszeitraum gewährleistet sein muss und sie zu diesem Zwecke die Prozesse weiterhin beobachtet und überprüft.⁶¹

Schon die recht knapp gehaltene Beurteilung lässt Zweifel an der Gründlichkeit einer Überprüfung aufkommen. Immerhin ein Aspekt, der in diesem Rahmen positiv zu bewerten ist, ist die erfolgte Stärkung der Befugnisse des Nationalen Richterrates.⁶² Dieser soll das Nationale Richteramt überprüfen. Bislang fehlten bis dahin sowohl rechtliche Kompetenzen als auch finanzielle Mittel, um diese Aufgabe adäquat zu erfüllen. Diese wurden nun durch die Justizreform im Mai 2023 eingeführt, sodass der Rat, jedenfalls so lange eine unabhängige Besetzung besteht, mit Instrumenten ausgestattet ist, die zur Erfüllung dieser Aufgabe ausreichen.⁶³

⁵⁷ Ebd., Anhang, S. 8f; *Hegedus*, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

⁵⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, Anhang.

⁵⁹ Ebd., Anhang, S. 1-5.

⁶⁰ Ebd., Anhang, S. 7.

⁶¹ Ebd., Anhang, S. 9.

⁶² *Vincze*, DRiZ 2023, S. 250, 251.

⁶³ Ebd., S. 251.

I. Weiterhin bestehende Probleme

Dennoch zeigen verschiedene Anhaltspunkte, dass die Mängel im Justizsystem auch nach der Reform im Mai 2023 und den Nachbesserungen im Laufe des Jahres 2023 durch Ungarn weiterhin bestehen.⁶⁴

1. Wahl des Kúria Präsidenten

In der Vergangenheit sind im Kontext der Präsidentenwahl Vorfälle aufgetreten, die Zweifel aufkommen lassen, ob der Oberste Gerichtshof den Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz gerecht werden kann. Unter anderem gehört dazu die vorzeitige Beendigung des Mandats des Obersten Richters *Baka*, welche durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als Verstoß gegen Art. 10 (Meinungsfreiheit) und Art. 6 Abs. 1 (Recht auf ein faires Verfahren) EMRK abgeurteilt wurde.⁶⁵ Aber nicht nur das Ausscheiden des Ehemaligen, auch der Eintritt des neuen und aktuell amtierenden Präsidenten lassen Raum für Besorgnis. Dieser verfügte zum Zeitpunkt der Wahl über keine hinreichende Berufserfahrung als Richter.⁶⁶ So stellt sich die Frage, ob diese Personalentscheidung durch ausreichende fachliche Eignung für diese Position sachlich begründet ist oder ob es sich um eine politisch motivierte Einsetzung handelt. Bestätigt werden diese Zweifel dadurch, dass der amtierende Präsident seit seinem Amtseintritt politische Einmischungen in das Justizsystem relativiert und regierungskritische Richter kritisiert hat.⁶⁷

Die Anforderungen der EU, die für die Wahl des Obersten Richters in den Blockadebeschlüssen festgelegt worden sind, sollen dieser Entwicklung entgegentreten. Dementsprechend sehen diese vor, dass der Kandidat mindestens fünf Jahre Berufserfahrung als Richter aufweisen muss und eine Wiederwahl ausgeschlossen ist.⁶⁸ Durch eine begrenzte Amtszeit des Präsidenten soll die Unabhängigkeit der Kúria gewahrt werden.

Mit der im Mai 2023 verabschiedeten Justizreform hat Ungarn zwar die Wiederwahl des amtierenden Präsidenten ausgeschlossen. Gleichzeitig wurde jedoch festgelegt, dass der

⁶⁴ *Amnesty International/Hungarian Helsinki Committee*, Last-minute, makeshift solutions cannot resolve long-standing rule of law concerns, 8. Dezember 2023.

⁶⁵ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 23. Juni 2016, Application no. 20261/12, *Baka/Ungarn*.

⁶⁶ *Kovács*, VerfBlog vom 13. Dezember 2023; *Farkas/Kádár*, VerfBlog vom 12. Dezember 2023.

⁶⁷ *Farkas/Kádár*, VerfBlog vom 12. Dezember 2023.

⁶⁸ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 4; Art. 3 Nr. 4 lit. a und b, S. 8.

Amtierende so lange im Amt verbleibt, bis ein neuer Präsident gewählt wurde. Die Wahl des neuen Präsidenten bedarf gemäß den Regelungen einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament – eine äußerst hohe Hürde, die in Verbindung mit dem Verbleib des alten Präsidenten dazu führt, dass dessen Amtszeit faktisch verlängert wird, was einer Wiederwahl gleichkommt.⁶⁹ Insofern wurden die europäischen Vorgaben technisch zwar erfüllt, das dadurch zu erreichende Ziel (Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten) kann jedoch in der Praxis ohne Mühe umgangen werden.

2. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV

Ein weiterer zu nennender Punkt sind die seit einem Urteil des Obersten Gerichts Ungarn⁷⁰ bestehenden Hindernisse für das wichtigste Instrument der europäischen justiziellen Zusammenarbeit: Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV unterliegen in Ungarn danach der Kontrolle durch die Kúria.⁷¹ Diese behält sich vor, Entscheidungen des EuGH unangewendet zu lassen, wenn bereits das Ersuchen selbst rechtswidrig war. Nach Auffassung der Kúria ist das Ersuchen dann rechtswidrig, wenn es zur Beilegung des betreffenden Rechtsstreits nicht entscheidungserheblich und damit nicht erforderlich ist. Hierdurch behält sich die Kúria vor, Entscheidungen des EuGH nicht befolgen zu müssen. Dies führt zu einem nicht unerheblichen Ungleichgewicht im Verhältnis der justiziellen Zusammenarbeit und wird wohl den einen oder anderen Richter zweimal überlegen lassen, ob er ein solches Ersuchen an den EuGH richtet.⁷²

Für die Rechtsstaatlichkeit ist dies in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen gefährdet diese Praxis die richterliche Unabhängigkeit der ungarischen Richter, da diese Konsequenzen befürchten müssen, sobald sie ein Vorabentscheidungsverfahren anstrengen.⁷³ Zum anderen hat sich das Vorabentscheidungsverfahren in der Rechtsstaatlichkeitskrise als wirksames Instrument erwiesen, da der EuGH den nationalen Richtern zur Seite springen konnte.⁷⁴ Der EuGH hatte für die Entscheidungserheblichkeit bislang einen weiten Ermessensspielraum

⁶⁹ *Farkas/Kádár*, VerfBlog vom 12. Dezember 2023; *Hungarian Helsinki Committee*, Fundamental Deficiencies of the Hungarian Judicial Reform, 31. Oktober 2023, S. 4.

⁷⁰ Kúria, Urteil vom 10. September 2019, Bt.III.838/2019/11.

⁷¹ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 3.

⁷² EuGH, Urteil vom 23. November 2021, C-564/19, *Pesti Központi Kerületi Bíróság/IS*, Rn. 87.

⁷³ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 3.

⁷⁴ *Szabó*, VerfBlog vom 28. Juli 2019.

angenommen und somit den Zugang zum Europäischen Gerichtshof gesichert.⁷⁵ Diese wäre durch die Geltung der ungarischen Rechtsprechung zumindest eingeschränkt.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund war Ungarn seitens der Kommission auferlegt, die durch das Urteil eingeführte Überprüfungsmöglichkeit durch die Kúria sowie jedes Hindernis, welches einen Richter davon abhalten könnte, ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH einzuleiten, zu beseitigen.⁷⁷

Mit der Justizreform vom Mai 2023 hat Ungarn laut dem Hungarian Helsinki Committee diese Praxis der Kúria gleichwohl nicht beseitigt, sondern sogar ausdrücklich bestätigt.⁷⁸ Es ist daher zu befürchten, dass die Hemmschwelle, sich an den EuGH zu wenden, weiterhin aufrecht erhalten bleibt.⁷⁹ Im Freigabebeschluss der Kommission vom 13. Dezember 2023 heißt es dazu nur, Ungarn habe Erläuterungen vorgelegt, wonach es den Richtern möglich sei, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten.⁸⁰ Das ist enttäuschend, lässt es doch offen, aus welchem Grund sich die Kommission mit dieser Begründung zufriedenstellen ließ.

3. Effektive Anwendung der erlassenen Maßnahmen?

Maßnahmen zu beschließen ist eine Sache, sie wirksam umzusetzen eine andere. Dies wird anhand des Fallverteilungssystems der Kúria beispielhaft deutlich. Dieses steht aufgrund unzureichender Transparenz und der dadurch fehlenden Möglichkeit der Überprüfung schon lange in der Kritik.⁸¹ Hierdurch besteht die Gefahr, dass insbesondere politisch sensible Rechtsstreitigkeiten an regierungstreue Kammern gelangen, die dann in ihrem Sinne entschieden werden.

Die Blockierungsentscheidung hatte als Lösung für diesen Konflikt vorgesehen, dass elektronisch eingereichte Rechtssachen ohne die Möglichkeit menschlichen Eingreifens

⁷⁵ Giegerich, ZEuS 2019, S. 61, 97.

⁷⁶ Hapka, GVRZ 6 (2023), 2ff.

⁷⁷ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, Art. 3 Nr. 2 lit c lit i und ii, S. 7.

⁷⁸ Siehe in: *Amnesty International/Hungarian Helsinki Committee*, Questions and Answers, 16. Mai 2023.

⁷⁹ Farkas/Kádár, VerfBlog vom 12. Dezember 2023; *Hungarian Helsinki Committee*, Fundamental Deficiencies of the Hungarian Judicial Reform, 31. Oktober 2023, S. 5.

⁸⁰ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, Anhang, S. 7.

⁸¹ Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, S. 3; *Vadász/Kovács*, VerfBlog vom 10. November 2020.

mittels einer Software nummeriert werden.⁸² Dies wurde durch die gesetzlichen Änderungen auch eingeführt. Theoretisch ist nun eine solche Art der Fallverteilung im ungarischen Gerichtssystem vorgesehen.⁸³ In der Praxis ist davon jedoch nichts zu sehen, im Gegenteil: die Regelungen lassen nicht nur Spielraum für menschliche Manipulationen,⁸⁴ viel gravierender, es lässt sich nicht einmal die tatsächliche Einführung und Nutzung eines solchen IT-Systems nachweisen.⁸⁵

Dies verschärft den Eindruck, dass die Kommission in ihrer Beurteilung nicht unbedingt großen Wert auf Gründlichkeit und Begründungsstärke gelegt hat. Es kann folglich auch hier nicht von einer eingehenden Überprüfung durch die Kommission ausgegangen werden. Insbesondere die Einführung der Software hätte sich leicht nachprüfen lassen, was scheinbar jedoch nicht erfolgt ist.

4. Zwischenergebnis

Insgesamt zeigen diese drei Aspekte, dass die Justizreform inklusive der Nachbesserung nicht effektiv alle Mängel im Bereich der richterlichen Unabhängigkeit beseitigen konnten.⁸⁶ Insofern ist eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit nur bedingt zu vermerken. Unklar ist, wie gründlich die Kommission bei ihrer Bewertung vorgegangen ist. Insbesondere das Fehlen einer IT-Software hätte eigentlich auffallen müssen.

II. Kritik am Freigabebeschluss

Dass die Beurteilung im Freigabebeschluss darüber hinaus sehr knapp ausfällt, ist angesichts der Bemühungen der Kommission in anderen Verfahren, die Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit Ungarns nachzuweisen,⁸⁷ überraschend. Die Argumentation ist vergleichsweise ungenau und es mangelt an Beweisen. Die Kommission verlässt sich offenbar auf die Ausführungen Ungarns, ohne diese genau zu überprüfen.⁸⁸ Es ist nachvollziehbar, dass sich die Umsetzung konkreter technischer Maßnahmen relativ einfach überprüfen lässt. Allerdings gilt es nicht nur, diese einzuführen, sondern auch sie effektiv anzuwenden. Um die

⁸² Europäische Kommission, Beschluss vom 22. Dezember 2022, C(2022)10019, Art. 3 Nr. 4 lit. a (S. 9)

⁸³ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, Anhang, S. 7.

⁸⁴ Kovács, VerfBlog vom 13. Dezember 2023.

⁸⁵ Farkas/Kádár, VerfBlog vom 12. Dezember 2023.

⁸⁶ So auch die Auffassung des Europäischen Parlaments: P9_TA(2024)005, Rn. 5.

⁸⁷ Europäische Kommission, Rule of Law Report 2022, SWD(2022) 517 final.

⁸⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, Anhang, S. 7ff.

Effektivität der Maßnahmen beurteilen zu können, wäre eine längere und intensivere Überprüfung angemessen gewesen, die auch insbesondere die effektive Anwendung der Maßnahmen umfasst hätte.

1. Transparenz

Kritik an der Vorgehensweise der Kommission gibt es insbesondere deshalb, weil der gesamte Entscheidungsprozess größtenteils intransparent verlaufen ist.⁸⁹ Im Gegensatz zum allgemeinen Konditionalitätsmechanismus wurden für die Charta-Konditionalität keine vorherigen Leitlinien oder Anhaltspunkte veröffentlicht, die den Prozess nachvollziehbarer machen würden.⁹⁰ Das betrifft nicht nur den Entscheidungs- und Beurteilungsprozess, sondern auch insbesondere die Kriterien für die Höhe der Mittel.⁹¹ Es bleibt also völlig unklar, wer auf welcher Grundlage entscheiden kann, welche Anforderungen durch die Charta vorgesehen sind und ob man diese Bewertung nachträglich ändern kann. Daneben ist auch unklar, anhand welcher Kriterien entschieden wird, wann die Voraussetzungen vorliegen und wann nicht.⁹² Dies überrascht, da die Kommission im Rahmen von Rechtsstaatlichkeitsberichten sehr viel Wert auf Transparenz legt.⁹³

Ein gewisser Ermessensspielraum ist der Kommission mit Sicherheit schon allein aufgrund der ihr in Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV übertragenen Aufgabe der Haushaltsverwaltung zuzuerkennen. Dies befreit sie jedoch nicht von rechtstaatlichen Anforderungen an ihr eigenes Handeln. Das Verwaltungshandeln muss transparent und nachvollziehbar gestaltet werden, insbesondere auch damit das Europäische Parlament seiner Aufgabe nachkommen und das Handeln der Kommission effektiv kontrollieren kann.⁹⁴

2. Konsequenz

Daneben tritt jedoch noch ein anderer Punkt: wenn es laut der Kommission zutreffend ist, dass die Mängel im Bereich des Justizsystems so zufriedenstellend beseitigt wurden, dass die Einhaltung des Art. 47 GRC durch die Kommission bestätigt werden kann,⁹⁵ warum wurden

⁸⁹ *Farkas/Kádár*, VerfBlog vom 12. Dezember 2023; *Hegedus*, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

⁹⁰ Europäische Kommission, Mitteilung vom 2. März 2022, C(2022) 1382 final.

⁹¹ *Hegedus*, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

⁹² IPOL, PE 755.914, S. 56.

⁹³ Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, SWD(2022) 505 final, S. 3.

⁹⁴ IPOL, PE 755.914, S. 57.

⁹⁵ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 13. Dezember 2023, IP/23/6465.

dann nicht alle Beschlüsse freigegeben? Wir erinnern uns: beide Mechanismen beruhen zwar auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, allerdings wird bei beiden auf dasselbe rechtliche Prinzip (Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit) zurückgegriffen.

Für den allgemeinen Konditionalitätsmechanismus beziehen sich die konkreten Vorgaben vor allem auf die Rechnungsprüfung und die Korruptionsbekämpfung.⁹⁶ Dies hat seinen Ursprung im Erfordernis des tatsächlichen Zusammenhangs.⁹⁷ Die Kommission macht in ihrer Freigabeentscheidung deutlich, dass nur die Programme freigegeben werden, bei denen als einzige Bedingung die richterliche Unabhängigkeit fehlt.⁹⁸ Konsequenterweise müssten jedoch Fortschritte überall dort anerkannt werden, wo Mängel in diesem Bereich zu einem Blockadebeschluss geführt haben, folglich auch in den auf dem allgemeinen Konditionalitätsmechanismus beruhenden Beschlüssen, zumal der Mechanismus insbesondere wegen der Mängeln im Bereich der richterlichen Unabhängigkeit überhaupt aktiviert wurde.⁹⁹ Dies spiegeln auch die von der Kommission in diesem Rahmen geforderten *27 Super Milestones*, die Ungarn umzusetzen hat.¹⁰⁰

Somit müssten die Fortschritte, die innerhalb eines Beschlusses Anerkennung finden, auch ihre Anerkennung in den anderen Beschlüssen finden.¹⁰¹ Selbst bei einer teilweisen Erfüllung der Anforderungen wäre es evtl. sinnvoller gewesen, diesen Fortschritt in allen Beschlüssen anzuerkennen und aus allen teilweise auszuzahlen,¹⁰² anstatt in einem Beschluss die volle Beseitigung der Mängel zu bestätigen und im anderen die Anforderungen aufrecht zu erhalten.

Stringent ist insofern zumindest, dass ein Teil der zehn Blockierungsbeschlüsse, die aufgrund der Charta-Konditionalität ergangen waren, weiterhin blockiert bleiben, da diese nicht nur auf Art. 47 GRC, sondern auch auf Mängel in der Wissenschaftsfreiheit und dem Antidiskriminierungsrecht beruhen.¹⁰³

⁹⁶ Europäische Kommission, Vorschlag für Durchführungsbeschluss, COM(2022)485 final, S. 18.

⁹⁷ Hegedus, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

⁹⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, Anhang, S. 8.

⁹⁹ Hegedus, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

¹⁰⁰ Europäisches Parlament, Briefing PE 741.581, Januar 2023, S. 1.

¹⁰¹ Hegedus, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ IPOL, PE 755.914, S. 56.

D. Gesamtkontext

Angesichts der oben beschriebenen Zweifel an den Freigabevoraussetzungen drängt sich die Frage auf, warum die Kommission hier so „großzügige“ Maßstäbe angelegt hat. So wurden die Verhaltensweisen des Europäischen Rates und der Kommission bei der Aktivierung des allgemeinen Konditionalitätsmechanismus bereits heftig kritisiert.¹⁰⁴ Der Europäische Rat hatte die Kommission angewiesen, den Mechanismus nach Inkrafttreten nicht zu aktivieren, sondern bis zum Urteil des EuGH zu warten, bevor sie diesen gegen Polen und Ungarn anwendet.¹⁰⁵ Dadurch werden sowohl die Rechtsverbindlichkeit als auch die Rechtsstaatlichkeit bereits im Vorfeld scheinbar zu verhandelbaren Faktoren.¹⁰⁶

I. Erpressung und Beeinflussung?

Für den Freigabebeschluss iSd. Charta-Konditionalität sind jedoch noch andere Umstände zu berücksichtigen, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit aufkommen lassen: Vor dem Hintergrund des anhaltenden Ukraine-Krieges sollten sowohl die Beitrittsverhandlungen mit dem Land als auch ein Finanzhilfepaket iHv. 50 Milliarden Euro für die Ukraine verabschiedet werden.¹⁰⁷ Einzig und allein am Veto von Viktor Orbán, dem ungarischen Ministerpräsidenten, scheiterten die vorherigen Abstimmungen des Europäischen Rates, die grundsätzlich Einstimmigkeit verlangen.¹⁰⁸ Kurz vor dem EU-Gipfel im Dezember 2023 reichte Ungarn die weiteren Erläuterungen und Nachbesserungen hinsichtlich der Justizreform nach, die dann überstürzt und überraschend am 13. Dezember als ausreichend angesehen wurden, um zumindest einen Teil der Gelder freizugeben.¹⁰⁹

„Zufällig“ verließ Orbán während der Abstimmung über die Beitrittsverhandlungen den Raum, sodass dieser Entscheidung dann nichts mehr im Wege stand.¹¹⁰ Sein Veto hinsichtlich des Hilfspaketes hielt er zunächst zwar aufrecht,¹¹¹ allerdings konnte im darauffolgenden Sondergipfel im Januar eine Einigung erzielt werden.¹¹² Ob hier eine Erpressung von Seiten

¹⁰⁴ Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023; Stäsche, EuZW 2023, 301, 302.

¹⁰⁵ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020, EUCO 22/20, CO 17 EUR, CONCL 8, S. 3.

¹⁰⁶ Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023; Stäsche, EuZW 2023, 301, 302; Vela, Politico, 12. März 2024.

¹⁰⁷ Kafsack, FAZ, 20. Juni 2023.

¹⁰⁸ Brzozowski, Euractiv, 12. Januar 2024; Munk, Frankfurter Rundschau, 19. Dezember 2023.

¹⁰⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2, S. 3.

¹¹⁰ Rech, Die Zeit, 14. Dezember 2023; von der Burchard, Politico, 15. Dezember 2023.

¹¹¹ James/Peer, Die Zeit, 15. Dezember 2023.

¹¹² Mikhail, Die Welt, 1. Februar 2024.

Orbán's vorliegt,¹¹³ oder der Versuch der Kommission, die Entscheidung des ungarischen Ministerpräsidenten zu beeinflussen,¹¹⁴ kann offenbleiben. Es lässt sich mit hinreichender Sicherheit annehmen, dass er in mehreren Gesprächen von der Sinnhaftigkeit des Hilfspakets überzeugt wurde.¹¹⁵ Die Inhalte dieser Gespräche sind jedoch nicht öffentlich bekannt und bleiben somit geheim, lassen dementsprechend viel Raum für Spekulationen. Es bleibt zumindest der Eindruck, dass die Kommission ihre Pflicht, die Steuergelder vor Missbrauch zu schützen, durch diese Entscheidung verletzt haben könnte.¹¹⁶

Diesbezüglich ist deutlich zu machen, dass eine rechtlich gebotene und nachvollziehbare Freigabeentscheidung unabhängig vom Zeitpunkt und der sonstigen Umstände als die richtige Entscheidung zu betrachten ist, da Recht als solches Recht darstellt. Sollten jedoch inhaltliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen, eröffnet das Hinzutreten dieser äußeren Umstände den Raum für Kritiken am Verhalten der Kommission selbst.

II. Nichtigkeitsklage des EU-Parlaments

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass sich das Europäische Parlament dazu entschlossen hat, ein Nichtigkeitsklageverfahren gegen die Kommission einzuleiten.¹¹⁷ In diesem soll die Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2023 rechtlich überprüft werden. In der Klageschrift vom 25. März 2024¹¹⁸ stützt das Parlament seine Klage gem. Art. 263 AEUV auf drei Gründe. Zum einen sieht das Europäische Parlament in der Entscheidung einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1, Art. 15 und Anhang III der VO 2021/1060.¹¹⁹ Zudem habe die Kommission „offensichtliche Beurteilungsfehler begangen“¹²⁰ und damit gegen die Begründungspflicht verstoßen, da die Entscheidung keine inhaltlichen Ausführungen enthalte, die den Beschluss nachvollziehbar machten.¹²¹ Außerdem liege auch ein Ermessensmissbrauch vor, da die Kommission die Vorschriften der Verordnung als

¹¹³ Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023.

¹¹⁴ Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023.

¹¹⁵ Uitz, VerfBlog vom 15. Dezember 2023.

¹¹⁶ Vela, Politico, 12. März 2024.

¹¹⁷ Redaktion, Beck-aktuell, 14. März 2024.

¹¹⁸ Klageschrift vom 25. März 2024, C-225/24, *Parlament/Kommission*.

¹¹⁹ Klageschrift vom 25. März 2024, C-225/24, *Parlament/Kommission*, Klagegrund 1.

¹²⁰ Klageschrift vom 25. März 2024, C-225/24, *Parlament/Kommission*, Klagegrund 1.

¹²¹ Klageschrift vom 25. März 2024, C-225/24, *Parlament/Kommission*, Klagegrund 2.

Gegenleistung dafür missbrauche, dass Ungarn sein Veto bei anderen europäischen Entscheidungen aufhebe.¹²²

Überraschend ist hingegen, dass das Parlament keinen Antrag nach Art. 278 AEUV gestellt hat. Dieser hätte es dem EuGH ermöglicht, die Durchführung des Kommissionsbeschlusses auszusetzen,¹²³ so dass bis zur Entscheidung in der Hauptsache keine Mittel an Ungarn hätten ausgezahlt werden können. Die Klage allein kann mangels aufschiebender Wirkung die Auszahlung nicht verhindern. Insofern bleibt es folglich dabei, dass Ungarn schrittweise Gelder bis zu 10,2 Milliarden Euro erhalten kann.¹²⁴ Bei der Lektüre der Klageschrift drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass es dem Parlament weniger um die Verhinderung der Auszahlung als vielmehr um die Sanktionierung des Verhaltens der Kommission geht.

Der Ausgang des Verfahrens ist nicht leicht abzuschätzen. Nach einem nicht öffentlichen Gutachten des wissenschaftlichen juristischen Dienstes des Parlaments sind die Erfolgsaussichten unklar, da der Kommission grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zuzubilligen ist, so dass die Entscheidung in diesem Rahmen noch als vertretbar angesehen werden könnte.¹²⁵ Insofern kommt es entscheidend auf die Anerkennung der Grenzen des Ermessensspielraums an. Die Beweislast für das Vorliegen eines Ermessensfehlers der Kommission liegt nach dem Gutachten allerdings beim Europäischen Parlament, was keine leichte Hürde darstellt.¹²⁶ Insofern darf eine Entscheidung des EuGH mit Spannung erwartet werden. Im Hinblick auf die europäische Rechtsstaatlichkeitskrise wäre es wünschenswert, dass er der Kommission aufzeigt, inwieweit sie selbst an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden ist.

E. Bedeutung für die Zukunft: Rechtsstaatlichkeitsmechanismus

Es lässt sich festhalten, dass eine derartige Entscheidung ohne hinreichende Begründung angreifbar ist, schon weil Unmut bei den europäischen Bürgern, deren Steuergelder betroffen

¹²² Klageschrift vom 25. März 2024, C-225/24, *Parlament/Kommission*, Klagegrund 3.

¹²³ *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 278, 279 AEUV, Rn. 2.

¹²⁴ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 13. Dezember 2023, IP/23/6465.

¹²⁵ *Redaktion*, Beck-aktuell, 14. März 2024.

¹²⁶ Ebd.

sind, zu erwarten ist¹²⁷ und auch auf EU-Ebene interinstitutionelle Spannungen zu befürchten sind.¹²⁸

Des Weiteren ist unklar, inwiefern diese Entscheidung Auswirkungen auf die Zukunft des Rechtsstaatsmechanismus haben wird. Grundsätzlich ist die Verknüpfung der Ausschüttung von EU-Geldern mit der Einhaltung von Werten als effektives Mittel zur Durchsetzung von Gemeinschaftswerten zu betrachten.¹²⁹ Denn das Zurückhalten finanzieller Mittel kann tatsächlich dazu führen, dass Reformen vorangetrieben werden, welche die rechtsstaatliche Arbeitsweise der nationalen Staatsapparate verbessern.¹³⁰ Darüber hinaus ermöglicht der Mechanismus das präventive Vorgehen gegen Mitgliedstaaten, die rechtsstaatliche Prinzipien nicht einhalten. Begrüßenswert ist also, dass nicht – wie im Rahmen eines zweiten Urteils im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV – repressiv Gelder an die EU bezahlt werden, die möglicherweise sogar eine Rückzahlung darstellen könnten, sofern diese zuvor von der EU ausbezahlt wurden. Stattdessen werden diese Mittel von vornherein nicht einmal vergeben.

Allerdings birgt eine verfrühte und unzureichend begründete Freigabe von Mitteln das Risiko eines Rückschlags für die EU, sowohl als Rechts- als auch als Wertegemeinschaft.

I. Verrechtlichung von Werten

Denn im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitskrise wurde lange darauf hingearbeitet, dass die Werte nach Art. 2 EUV rechtliche Verpflichtungen verkörpern, die rechtlich durchgesetzt werden können.¹³¹ Aus dieser Verrechtlichung von Werten muss aber erstens die Konsequenz erwachsen, das Recht – anders als die Politik – nicht verhandelbar ist. Und zweitens, dass diese Werte auch auf europäischer Ebene Rechtsprinzipien darstellen, welche nicht willkürlich zwischen politischer und rechtlicher Ebene verschoben werden können, je nachdem wie es für die Interessen der Kommission gerade am günstigsten ist.

¹²⁷ Vela, Politico, 12. März 2024.

¹²⁸ Hegedus, VerfBlog vom 21. Dezember 2023.

¹²⁹ Andor, IPG-Journal, 1. April 2022; Europäisches Parlament, P9_TA(2024)0053, Erwägungsgrund G.

¹³⁰ Siehe beispielsweise Polen: Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 29. Februar 2024, IP/24/1222.

¹³¹ EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 162; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament u. Rat*, Rn. 169, 198.

Die Union sollte und will sich als Rechtsgemeinschaft verstehen.¹³² In diesem Kontext ist es die erste Pflicht der europäischen Institutionen, sich an Recht und Gesetz zu halten. Dies bedeutet, dass sie sich nicht einfach über diese hinwegsetzen und sie nach eigenem Gutdünken interpretieren dürfen. Vielmehr müssen sie sich an die bestehenden Regeln halten und diese konsequent anwenden. Denn die EU ist in der Pflicht, zunächst die von ihr selbst geforderten Standards zu erfüllen und deren Einhaltung sicherzustellen. Andernfalls ist von einem Messen mit unterschiedlichen Maßstäben zu sprechen, das an dieser Stelle keinen Platz haben sollte.

II. Kommission mit Rechtsstaatlichkeitsproblemen?

Mittlerweile häufen sich leider Anzeichen, die darauf hindeuten, dass die Kommission selbst an Rechtsstaatlichkeitsmängeln leiden könnte.¹³³ Beispielsweise sah sich die Kommission bereits mehrfache Klagen ausgesetzt, da sie aus politischen Gründen davon abgesehen hatte, systematische Verstöße von Mitgliedstaaten gegen das Rechtsstaatlichkeitsprinzip zu ahnden.¹³⁴ Darüber hinaus hatte sie es in einem weiteren die Rechtsstaatlichkeit betreffenden Fall versäumt, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Dies hatte zur Folge, dass sich das niederländische Parlament dazu entschied, seine eigene Regierung anzuweisen, eine Staatenklage einzuleiten, was aus diplomatischen Gründen äußerst selten vorkommt.¹³⁵ Zudem wurde kritisiert, dass das Verhalten eines Kommissionsmitglieds, der wiederholt Berichte über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie manipuliert hatte, nicht entsprechend sanktioniert wurde.¹³⁶

Aber nicht nur im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist das Verhalten der Kommission negativ aufgefallen. Auch das sog. „Pfizergate“¹³⁷ gibt einen Hinweis darauf, dass möglicherweise die Kommission selbst ein Rechtsstaatlichkeitsproblem hat. Dies ist problematisch, weil derjenige, der seine Integrität zugunsten politischer Machenschaften aufgibt, seine Autorität in Frage stellt, weil er weder von den Mitgliedstaaten noch von den anderen Organen ernst genommen wird und damit an Durchsetzungskraft verliert. Die von der EU ausgehende

¹³² EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-156/21, *Ungarn/Parlament u. Rat*, Rn. 232; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, C-157/21, *Polen/Parlament u. Rat*, Rn. 264; Siehe bspw. auch die Beiträge in: Blomeyer/Schachtschneider (Hrsg.), *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*; Mayer, NJW 2017, 3631ff.

¹³³ Steinbeis, VerfBlog, 16. Oktober 2020.

¹³⁴ Bayer, Politico, 29. Oktober 2021; Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023.

¹³⁵ Krzysztoszek, Euractiv, 2. Dezember 2020; Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023.

¹³⁶ Bayer/Wanat, Politico, 5. Oktober 2021; Pech, VerfBlog vom 14. Dezember 2023.

¹³⁷ Braun/Sheftalovich, Brussels Playbook Politico, 1. April 2024.

Durchsetzungskraft im Rahmen der Rechtsstaatlichkeitskrise sollte jedoch nicht durch eigene Mängel geschmälert werden.

F. Schluss

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Freigabeentscheidung der Kommission aus mehreren Gründen bedenklich ist. Nicht nur die unzureichende Begründung und Bewertung, die zu der Entscheidung führten, sondern auch die hinzukommenden äußeren Umstände lassen Zweifel an der Wirksamkeit des eigentlich sinnvollen und effizienten Instruments aufkommen. Dies gilt nicht nur für den Charta-Konditionalitätsmechanismus, sondern insbesondere auch für den allgemeinen Konditionalitätsmechanismus. Rechtlich ist damit ein Instrument geschaffen worden, das bei richtiger Anwendung zu einer Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit führen kann, indem die betroffenen Mitgliedstaaten zu Reformen veranlasst werden.

Insofern ist ein konsequentes und vor allem rechtskonformes Handeln wünschenswert. Denn solche Instrumente sind nur so lange wirksam, wie die Ausführenden ihre Arbeit gewissenhaft und gesetzeskonform erledigen und sich nicht von politischen Schachzügen hinreißen lassen. Es wäre wünschenswert, wenn der EuGH die Nichtigkeitsklage dazu nutzen würde, den europäischen Organen rechtsstaatliche Prinzipien und daraus für sie selbst erwachsende Verpflichtungen zu verdeutlichen. Darüber hinaus sollte er klar vermitteln, dass sich die Union nach wie vor als Rechtsgemeinschaft versteht und diesem Verständnis auch gerecht werden muss.

Literaturverzeichnis

- Amnesty International/Hungarian Helsinki Committee*, Last-minute, makeshift solutions cannot resolve long-standing rule of law concerns, 8. Dezember 2023, <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/12/Makeshift-solutions-cannot-resolve-RoL-concerns.pdf>, (zuletzt abgerufen am 17. April 2024)
- dies.*, Questions and Answers concerning the reform expected under Component C9.R17 of the Annex to the Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary, 16. Mai 2023, https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2023/05/Super_Milestone_215_QA_20230516.pdf, (zuletzt abgerufen am 17. April 2024)
- Andor, László*, In Zeiten abnehmender Rechtsstaatlichkeit, IPG-Journal, 1. April 2022, <https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/in-zeiten-abnehmender-rechtsstaatlichkeit-5851/>, (zuletzt abgerufen am 19. April 2024)
- Baade, Björnstjern*, Die Konditionalitätsverordnung: Erwartungen und Realität anlässlich ihrer ersten Anwendung auf Ungarn, NVwZ 2023, 132-137
- Bayer, Lili*, Parliament sues Commission for not using new rule-of-law power, Politico, 29. Oktober 2021, <https://www.politico.eu/article/european-parliament-european-poland-commission-rule-of-law-eu/>, (zuletzt abgerufen am 19. April 2024)
- dies./Wanat, Zosia, Olivér Várhelyi*: Europe's under-fire gatekeeper, Politico, <https://www.politico.eu/article/oliver-varhelyi-eu-commissioner-enlargement-western-balkans-serbia-human-rights-democracy-rule-of-law/>, (zuletzt abgerufen am 19. April 2024)
- Blomeyer, Wolfgang/Schachtschneider, Karl Albrecht (Hrsg.)*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, Berlin 1995
- Brzozowski, Alexandra*, Veto gegen Ukraine-Hilfe: Druck auf Ungarn wächst, Euractiv, 12. Januar 2024, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/veto-gegen-ukraine-hilfe-druck-auf-ungarn-waechst/>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Von der Burchard, Hans*, Scholz gets Orbán out the room to open Ukraine's membership talks, Politico, 15. Dezember 2024, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-gets-viktor-orban-out-the-room-to-approve-ukraine-accession-talks/>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)*, EUV/AEUV Kommentar, 6. Auflage, München 2022
- Calliess, Christian*, Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht, JZ 59 (2004), S. 1033-1045

- Dimitrovs, Aleksejs/Droste, Hubertus*, Conditionality Mechanism: What's In It?, VerfBlog, 30. Dezember 2020, <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>, (zuletzt abgerufen am 3. April 2024)
- Farkas, Erika/Kádár, András*, Trick and Treat?, VerfBlog, 12. Dezember 2023, <https://verfassungsblog.de/trick-and-treat/>, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- Giegerich, Thomas*, Die Unabhängigkeit der Gerichte als Strukturvorgabe der Unionsverfassung und ihr effektiver Schutz vor autoritären Versuchungen in den Mitgliedstaaten, ZEuS 2019, S. 61-111
- Gilles, André*, Die Konditionalität der Finanzhilfen für Eurostaaten, Tübingen 2019
- Hapka, Sebastian*, Die Rolle des Vorabentscheidungsverfahrens in der europäischen Verfassungsaufsicht, GVRZ 6 (2023), S. 2-9
- Hegedus, Dora*, Same, Same but Different? – The Pitfalls in Unfreezing EU Funds, VerfBlog, 21. Dezember 2023, <https://verfassungsblog.de/same-same-but-different/>, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- Hungarian Helsinki Committee*, Fundamental Deficiencies of the Hungarian Judicial Reform, 31. Oktober 2023, https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/10/Fundamental_deficiencies_Judicial_Reform_20231030.pdf, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- James, Katharina/Peer, Mathias*, Ungarn blockiert weitere EU-Hilfen für die Ukraine, Die Zeit, 15. Dezember 2023, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-12/ungarn-blockiert-weitere-eu-hilfen-fuer-die-ukraine>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Kafsack, Hendrik*, EU stellt Ukraine neue Hilfen über 50 Milliarden Euro in Aussicht, FAZ, 20. Juni 2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ukraine-eu-stellt-neue-hilfen-ueber-50-milliarden-euro-in-aussicht-18978089.html>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Kovács, Ágnes*, Taking Revenge for Dissent, VerfBlog, 13. Dezember 2023, <https://verfassungsblog.de/taking-revenge-for-dissent/>, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- Krzysztozek, Aleksandra*, Dutch government urged to sue Poland in top EU court over rule of law debacle, Euractiv, 2. Dezember 2020, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/dutch-government-urged-to-sue-poland-in-top-eu-court-over-rule-of-law-debacle/, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- Lacny, Justyna*, The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?, The Hague Journal on the Rule of Law 13 (2021), S. 79-105

- Mader, Oliver*, Rechtsstaatlichkeit und Haushalt: Der Stand des Werteschutzes in der EU nach dem Streit über die Rechtsstaatsverordnung, *EuZW* 2021, 133-142
- Mayer, Franz C.*, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, *NJW* 2017, 3631-3638
- Mikhail, Jean*, Alle 27 EU-Länder einigen sich auf Ukraine-Hilfen von 50 Milliarden Euro, *Die Welt*, 1. Februar 2024, <https://www.welt.de/politik/ausland/article249852466/EU-Laender-einigen-sich-auf-Ukraine-Hilfen-von-50-Milliarden-Euro.html>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Munk, Stephanie*, EU plant neuen Anlauf für Ukraine-Hilfspaket – und will sich diesmal nicht von Orbán erpressen lassen, *Frankfurter Rundschau*, 19. Dezember 2023, <https://www.fr.de/politik/eu-sondergipfel-ukraine-milliarden-hilfe-ungarn-orban-veto-blockade-beschluss-gipfel-michel-zr-92736568.html>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Pech, Laurent*, The Future of the Rule of Law in the EU, *VerfBlog*, 14. Dezember 2023, <https://verfassungsblog.de/the-future-of-the-rule-of-law-in-the-eu/>, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich (Hrsg.)*, *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV Band I*, 2. Auflage, Tübingen 2023
- Rech, David*, EU einig über Start von Beitrittsgesprächen mit Ukraine und Moldau, *Die Zeit*, 14. Dezember 2024, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-12/eu-eroeffnet-beitrittsverhandlungen-mit-ukraine-und-moldau>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Beck-Redaktion*, Gelder für Ungarn: EU-Parlament verklagt die Kommission, *Beck-aktuell*, 14. März 2024, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/eu-parlament-klage-kommission-freigabe-gelder-ungarn>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Schaks, Nils*, *Demokratische Dekonsolidierung*, Tübingen 2023.
- Scheppele, Kim Lane/Morijn, John*, Frozen, *VerfBlog*, 4. April 2023, <https://verfassungsblog.de/frozen/>, (zuletzt abgerufen am 17. April 2024)
- Stäsche, Uta*, Der EU-Konditionalitätsmechanismus als ein „scharfes Schwert“?, *EuZW* 2023, 301-310.
- Steinbeis, Maximilian*, Das epochale Versagen der EU-Kommission, *VerfBlog*, 16. Oktober 2020, <https://verfassungsblog.de/das-epochale-versagen-der-eu-kommission/>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)
- Szabó, Dániel G.*, A Hungarian Judge Seeks Protection from the CJEU – Part 1, *VerfBlog*, 28. Juli 2019, <https://verfassungsblog.de/a-hungarian-judge-seeks-protection-from-the-cjeu-part-1/>, (zuletzt abgerufen am 21. April 2024)

Uitz, Renáta, Orbán's Veto Play – The Subsidiarity Card, VerfBlog, 15. Dezember 2023, <https://verfassungsblog.de/orbans-veto-play-the-subsidiarity-card/>, (zuletzt abgerufen am 17. April 2024)

Vadász, Viktor/Kovács, András György, A game hacked by the dealer, VerfBlog, 10. November 2020, <https://verfassungsblog.de/a-game-hacked-by-the-dealer/>, (zuletzt abgerufen am 17. April 2024)

Vela, Jakob Hanke, Parliament takes Commission to court over Orbán payoff, Politico, 12. März 2024, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/parliament-takes-commission-to-court-over-orban-payoff/>, (zuletzt abgerufen am 21. April 2024)

Vincze, Attila, Rechtsstaat erkaufte? Halbherzige Justizreform in Ungarn, DRiZ 2023, S. 250-251

Dokumentenverzeichnis

Europäische Kommission, Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds, Pressemitteilung, 29. Februar 2024, IP/24/1222, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222, (zuletzt abgerufen am 21. April 2024)

dies., Pressemitteilung IP/23/6465, 13. Dezember 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6465, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)

dies., Entscheidung vom 13. Dezember 2023, C(2023) 9014 final/2

dies., 70 Jahre Unionsrecht, Belgien 2023

dies., Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, SWD(2022) 505 final, 13. Juli 2022

dies., Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Instrumentarium, 13. Juli 2022, https://commission.europa.eu/document/download/31543d54-aa81-48c9-a680-ed2a2c281a87_de?filename=117_1_194503_rol_toolbox_factsheet_de.pdf, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)

dies., Rule of Law Report 2022 – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517 final, 13. Juli 2022

dies., Rule of Law Report 2022 – Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517 final, 13. Juli 2022

Europäisches Parlament, Lage in Ungarn und eingefrorene EU-Gelder, Angenommene Texte, 18. Januar 2024, P9_TA(2024)0053

ders., Rule of law-related ‘super milestones’ in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland, Briefing PE 741.581, Januar 2023

ders., Ungarn: “Zerfall der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte”, Pressemitteilung 20220909IPR40137, 15. September 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220909IPR40137/ungarn-zerfall-der-demokratie-der-rechtsstaatlichkeit-und-der-grundrechte>, (zuletzt abgerufen am 20. April 2024)

ders., Enforcement of EU law in the Area of Freedom, Security and Justice, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies (IPOL), PE 755.914, Januar 2024

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020, EUCO 22/20, CO 17 EUR, CONCL 8

Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 1090/22, 12. Dezember 2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>, (zuletzt abgerufen am 15. April 2024)