



FIDE XXX KONGRESS, SOFIA, 2023

FRAGEBOGEN THEMA I: GEGENSEITIGES VERTRAUEN, GEGENSEITIGE ANERKENNUNG UND RECHTSSTAATLICHKEIT

HAUPTBERICHTERSTATTER: **MIGUEL POIARES MADURO**

In der Anfangszeit der europäischen Integration konzentrierte sich die Debatte über Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit auf die Gefährdung der Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit, die für gewöhnlich in den Mitgliedstaaten garantiert wurden, durch die (damaligen) Europäischen Gemeinschaften. Jahrelang ging es im Diskurs über Grundrechte und europäische Integration vor allem darum, dass die Unionsrechtsordnung, was die Prüfung der Befugnisse der Unionsorgane anbelangt, den Grundrechten einen hohen Stellenwert beimessen muss; um die Mitgliedstaaten ging es nicht. Der Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten blieb den nationalen Verfassungen oder der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten überlassen.

Diese „limited incorporation“ (um hier von einem Begriff des US-Bundesrechts Gebrauch zu machen), d. h. die eingeschränkte Einbeziehung der Grundrechte der Union in die Rechtsordnungen ihrer Mitgliedstaaten, spiegelte sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs und, sogar mit noch größerem Nachdruck, in der Charta der Grundrechte wider, in deren Artikel 51 Absatz 1 es heißt: „Diese Charta gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Allmählich hat sich der Fokus jedoch darauf verlagert, dass die Europäische Union Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit nun auch auf der Ebene ihrer Mitgliedstaaten garantieren muss. Inzwischen ist dies ein Thema, dem Rechtsliteratur und Rechtsprechung, in vielerlei Hinsicht, zunehmendes Interesse widmen. Der Grund dafür liegt in der Erweiterung der europäischen Integration, durch die sich die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Mitgliedstaaten der Union sowie zwischen deren Rechtsordnungen und der Unionsrechtsordnung, was Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit angeht, verstärkt hat. In diesem Zusammenhang sind gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Anerkennung von besonderer Bedeutung. Gegenseitige Anerkennung ist ein Grundsatz des Unionsrechts, der die Rechtsordnungen (und die dazugehörigen Institutionen) der verschiedenen Mitgliedstaaten in direkten Kontakt miteinander bringt. Dieser Grundsatz wurde als Instrument der Marktintegration eingeführt, dann jedoch zunehmend auch in anderen Bereichen des Unionsrechts, etwa in den Bereichen der Justiz und Asylpolitik, übernommen. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfordert allerdings gegenseitiges Vertrauen unter den nationalen Rechtsordnungen. Man könnte sagen, dass die gegenseitige Anerkennung auf der Annahme beruht, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die in Artikel 2 EUV verankerten Werte (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte) eine gemeinsame Verfassungsidentität teilen. Diese Werte sind deshalb Beitrittsvoraussetzungen, die ein Land, das Mitgliedstaat werden will, gemäß Artikel 49 EUV erfüllen muss. Allerdings hat sich herausgestellt, dass es nicht genügt, die Einhaltung dieser Werte lediglich für den Beitrittszeitpunkt zu prüfen. Dies war der Grund für die Aufnahme von Artikel 7 in die Verträge. Bei Artikel 7 geht es jedoch um eine politische Entscheidung, nicht um eine gerichtliche Durchsetzung. Überdies sind die

Voraussetzungen, die zu einer solchen politischen Entscheidung führen, so hoch, dass sie nur selten erfüllt sein werden. Ursprünglich dachte man, dass schon die abschreckende Wirkung von Artikel 7 ausreichen dürfte, der Gefährdung dieser Werte in einem Mitgliedstaat entgegenzuwirken. Leider geben die jüngsten Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten Grund zu ernsthaftem Zweifel an der Wirksamkeit von Artikel 7. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene neue Instrumente für die Überwachung und Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in den Mitgliedstaaten eingeführt worden. Diese reichen von Soft-Law-Instrumenten (wie dem Rechtsstaatsdialog) bis zur Einführung der Konditionalitätsregelung zum Schutz der Unionsmittel oder dem proaktiveren und umfassenderen Gebrauch anderer EU-Vertragsbestimmungen (etwa Artikel 19) bei der Prüfung etwaiger Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip und andere Grundwerte und Grundrechte in den Mitgliedstaaten.

Diese verstärkte Anwendung des Rechtsstaatsprinzips und der in Artikel 2 aufgeführten Werte auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten birgt ihre eigenen Herausforderungen. Erstens ist schon der Begriff der Rechtsstaatlichkeit selbst umstritten. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte stehen in einem engen Zusammenhang. Demokratie und Grundrechte sind, jedenfalls im Kontext liberaler europäischer Demokratien, ohne Rechtsstaatlichkeit schwer vorstellbar. Ohne Rechtsstaatlichkeit gibt es weder Gleichheit vor dem Gesetz noch echte Zustimmung der Regierten oder wirksamen Grundrechtsschutz. Gleichermaßen sind, wenn Demokratie und Grundrechte fehlen, die Grundannahmen und Hauptziele der Rechtsstaatlichkeit infrage gestellt. Dieses breiter gefasste Verständnis der Rechtsstaatlichkeit, das in engem Zusammenhang mit dem Begriff der liberalen Demokratie steht, wird jedoch von einigen Mitgliedstaaten der Union in Abrede gestellt.

Die zweite Herausforderung liegt darin, dass der Bereich, in dem Unionsrecht und -politiken auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Anwendung finden, im Zuge der Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips in den Mitgliedstaaten immer größer wird. Man könnte argumentieren, dass diese Ausweitung lediglich die natürliche (und logische) Folge des Grades der wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen wechselseitigen Abhängigkeit der nationalen Rechtsordnungen untereinander sowie gegenüber der Unionsrechtsordnung selbst sei. Diese Auffassung wird jedoch nicht allgemein geteilt. Es ist sogar der Vorwurf erhoben worden, dass die Union mit einer solchen Durchsetzerrolle ihre Befugnisse überschreite. Ein Aspekt, den zu prüfen interessant sein dürfte, sind deshalb die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, die sich dafür bzw. dagegen anführen lassen, dass der Unionsrechtsordnung eine solche Rolle bei der Überwachung und Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit auf der Ebene ihrer Mitgliedstaaten zukommen sollte.

Diese zweite Herausforderung knüpft an die jüngsten Beispiele dafür an, dass auf nationaler Ebene der Vorrang des Unionsrechts infrage gestellt wurde. Sind dies Phänomene, die im Zusammenhang stehen, oder sind sie voneinander unabhängig? Und inwieweit untergraben Angriffe auf den Vorrang des Unionsrechts, indem sie dessen einheitliche Anwendung unterminieren, auch die Rechtsstaatlichkeit der Unionsrechtsordnung selbst? Ist ein pluralistisches (nicht hierarchisches) Verständnis des Verhältnisses zwischen der Unionsrechtsordnung und den nationalen Rechtsordnungen, das mit der Achtung des Rechtsstaatsprinzips in der Unionsrechtsordnung vereinbar ist, möglich?

Abschließend ist zu sagen, dass die Autorität der Europäischen Union, was den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten angeht, in hohem Maße von den Standards abhängen wird, die die Union selbst einhält. Einige Fälle aus jüngerer Zeit haben Zweifel aufkommen lassen, inwieweit die Union selbst willens ist, sich denselben Maßstäben zu unterwerfen, an denen sie ihre

Mitgliedstaaten misst. Man denke etwa an die Kontroversen um die Bestellung der Europäischen Staatsanwaltschaft (wo der Rat in einigen Fällen auf Verlangen nationaler Regierungen die vom unabhängigen Auswahlausschuss Vorgeschlagenen ersetzt hat) oder an den Fall der ehemaligen Generalanwältin Sharpston. An diesen beiden Beispielen wird deutlich, inwieweit der zwischenstaatliche Charakter der Entscheidungsfindung in der EU in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu den Anforderungen stehen kann, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. Es sollte jedoch nicht hinnehmbar sein, dass zum Beispiel nationalen Regierungen auf Unionsebene Handlungen möglich sind, die ihnen nach dem Rechtsstaatsprinzip auf nationaler Ebene verwehrt wären.

Kapitel 1: Begriff der Rechtsstaatlichkeit

Frage 1

Welches ist der in Ihrem Mitgliedstaat vorherrschende Begriff der Rechtsstaatlichkeit bzw. welches sind die vorherrschenden Begriffe?

- a. Umfasst der Begriff insbesondere Grundrechtsschutz und Demokratie?
- b. Ist der Begriff der Rechtsstaatlichkeit, so wie er in Ihrem Mitgliedstaat verstanden wird, inhärent mit liberaler Demokratie oder mit der Achtung von Werten wie denen in Artikel 2 EUV (d. h. Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Achtung der Menschenwürde) verbunden?
- c. Bezieht sich der Begriff der Rechtsstaatlichkeit auf wirksame „checks and balances“ und unabhängige Institutionen? Wie wird diese Unabhängigkeit in Ihrem Mitgliedstaat rechtlich und in der Praxis garantiert?

Frage 2

Wie verhält sich Ihr Verständnis des Rechtsstaatlichkeitsbegriffs der Unionsrechtsordnung und der sich daraus ergebenden Anforderungen zum Rechtsstaatlichkeitsbegriff in Ihrem Mitgliedstaat? Ist es so, dass sich diese Begriffe überschneiden, ergänzen sie sich oder stehen sie zuweilen in Konflikt miteinander?

Frage 3

In verschiedenen Bereichen hat das Unionsrecht die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden gefördert (zum Beispiel was Zentralbanken und Wettbewerbsbehörden angeht). Wie hat sich das in Ihrem Mitgliedstaat in der Praxis auf die Förderung einer Kultur der regulatorischen Unabhängigkeit ausgewirkt? Ist diese Rolle irgendwelchen Angriffen ausgesetzt? Und wird diese Rolle mit allgemeineren Diskussionen über das Rechtsstaatsprinzip in Zusammenhang gebracht? Wie bringt Ihr Mitgliedstaat die Anforderungen an die institutionelle Unabhängigkeit mit demokratischer Rechenschaftspflicht in Einklang?

Frage 4

Inwieweit ist es Einzelpersonen nach dem nationalen Recht Ihres Mitgliedstaats möglich, einen wirksamen Zugang zu den Gerichten und dem Zugang zu Rechtsmitteln durchzusetzen? Können Sie den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion und Rechtsprechung zu diesem Thema kurz zusammenfassend beschreiben?

Kapitel 2: Normative Grundlagen für die Rolle der Europäischen Union beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit

Frage 5

Wie wird die Rolle des Unionsrechts zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit in Ihrem Mitgliedstaat in der Rechtsliteratur sowie im allgemeinen öffentlichen Diskurs gerechtfertigt oder angegriffen?

Frage 6

Wird diese Rolle so verstanden, dass sie moralische und politische Externalitäten betrifft, die sich aus der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen der Unionsrechtsordnung und den nationalen Rechtsordnungen ergeben, oder als eine der EMRK vergleichbare Form externer Disziplin?

Kapitel 3: Instrumente zur Durchsetzung und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit und die Rolle des EuGH

Frage 7

Wie werden die traditionellen rechtlichen und politischen Instrumente, die der EU zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen – von den Beitrittsvoraussetzungen bis zu Vertragsverletzungsklagen oder dem Rückgriff auf Artikel 7 EUV, einschließlich des in der Rechtsprechung des Gerichtshofs und Artikel 51 Absatz 1 der Charta anerkannten eingeschränkten Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte auf Handlungen der Mitgliedstaaten – in Ihrem Mitgliedstaat beurteilt? Können Sie den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion, die in Ihrem Mitgliedstaat zu diesen Fragen geführt wird, zusammenfassend beschreiben?

Darüber inhaus:

- a. Hälten die rechtswissenschaftlichen Diskussionen in Ihrem Mitgliedstaat Vertragsverletzungsklagen für ein wirksames Mittel der Union zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit?
- b. War die Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, mit der Finanzmittel von der Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips abhängig gemacht werden können, Gegenstand der Diskussion in Ihrem Land? Welche sind die vorherrschenden Ansichten zur Verordnung 2020/2092 und zu den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Februar 2022 in den Sachen Ungarn / Parlament und Rat (C-156/21, EU:C:2022:97) und Polen / Parlament und Rat (C-157/21, EU:C:2022:98)?
- c. Werden zusätzliche Instrumente zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, etwa eine Kommission für die Kopenhagener Kriterien oder andere Instrumente, befürwortet? Gibt es eine Präferenz für Hard- oder Soft-Law-Instrumente?

Frage 8

Wie wurde die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur richterlichen Unabhängigkeit und zu Artikel 19 EUV in Ihrem Land aufgenommen und diskutiert? Wurde vorgeschlagen oder diskutiert, denselben Ansatz auf andere Bereiche und Vorschriften des Unionsrechts, die von der Einhaltung der in Artikel 2 EUV verankerten Werte auf nationaler Ebene abhängen können, anzuwenden (z. B. auf die

Überprüfung nationaler Vorschriften und Maßnahmen, die Auswirkungen auf den freien und demokratischen Charakter der Wahlen zum Europäischen Parlament haben könnten)?

Frage 9

Inwieweit wird es für mit den derzeitigen institutionellen und Verfahrensmodalitäten des Gerichtssystems der Union vereinbar gehalten, dass die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich des Schutzes der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte auf der Ebene der Mitgliedstaaten an Bedeutung gewinnt?

Kapitel 4: Auswirkungen auf gegenseitige Anerkennung und gegenseitiges Vertrauen

Frage 10

Gibt es Fälle, in denen Ihre nationalen Gerichte die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen oder Europäischen Haftbefehlen aus anderen Mitgliedstaaten wegen Bedenken im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit abgelehnt (oder einfach infrage gestellt) haben?

Frage 11

In seiner jüngsten Rechtsprechung zu den Folgen, die Bedenken hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit für die justizielle Zusammenarbeit, die ja auf gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen beruht, nach sich ziehen, unterscheidet der EuGH zwischen zum einen systemischen Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip und zum anderen der spezifischen Gefahr von Grundrechtsverletzungen im Einzelfall. Nach dieser Rechtsprechung, stellt sich heraus, dass die Nichtvollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nur gerechtfertigt ist, wenn eine konkrete unmenschliche Behandlung droht. Können Sie den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion, die in Ihrem Mitgliedstaat zu diesen Fragen geführt wird, zusammenfassend beschreiben?

Frage 12

Gibt es andere Rechtsbereiche, in denen die gegenseitige Anerkennung beeinträchtigt sein könnte, weil hinsichtlich bestimmter Mitgliedstaaten Bedenken im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit bestehen (zu denken wäre etwa an das Wettbewerbsrecht oder zivil- und handelsrechtliche Angelegenheiten)?¹

Frage 13

Ist es auch vorgekommen, dass nationale Behörden oder Stimmen in der Literatur Zweifel daran geäußert haben, dass die Unionsorgane selbst das Rechtsstaatsprinzip einhalten? Insbesondere (aber nur nicht):

- a. Wie werden die institutionellen und Verfahrensregeln des Gerichtshofs der Europäischen Union oder der Europäischen Staatsanwaltschaft in Ihrem Land im Hinblick auf die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Anforderungen beurteilt? Wird dieser Punkt so gesehen, dass den Forderungen, die die Europäische Union im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erhebt, der Boden entzogen wird?
- b. Gibt es Fälle, in denen es den nationalen politischen Stellen wegen des zwischenstaatlichen Charakters einiger Institutionen und Verfahren der EU möglich gewesen ist, sich den Anforderungen, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben, zu

¹ Vgl. zum Beispiel Urteil des Gerichts vom 9. Februar 2022, Sped-Pro / Kommission (T-791/19, EU:T:2022:67).

entziehen? Mit anderen Worten: dass es ihnen kollektiv, auf Unionsebene, möglich war, in einer Weise handeln, die als Verletzung des Rechtsstaatsprinzips wahrgenommen wird?

Kapitel 5: Rechtsstaatlichkeit und die existenziellen Anforderungen des Unionsrechts

Frage 14

Gibt es nationale Gerichtsentscheidungen, in denen der Vorrang des Unionsrechts in Ihrer nationalen Rechtsordnung in Abrede gestellt wird? Wenn ja:

- a. Stehen diese in irgendeinem Zusammenhang mit den Rechtsstaatlichkeitsdiskussionen?
- b. Wird der Vorrang des Unionsrechts in Ihrem Land als für die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz notwendig verstanden?

Frage 15

Wurde der Begriff der nationalen Verfassungsidentität (Artikel 4 Absatz 2 EUV) in der Rechtsprechung nationaler Verfassungs- oder oberster Gerichte und/oder von Rechtswissenschaftlern definiert? Wurde der aufkommende Begriff der „EU- Verfassungsidentität“ in der nationalen Rechtsprechung oder Doktrin diskutiert? Wenn ja, wie verhalten sich die Konzepte der nationalen und der EU-Verfassungsidentität zueinander?