EUROPÄISCHE INTEGRATION 03.12.2020 | Annika Holz

Unerwünschte Nebenwirkungen

Polen und Ungarn durch den Entzug von EU-Geldern zu sanktionieren birgt auch Gefahren – warum wirtschaftsstarke Mitgliedsstaaten profitieren könnten.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Russisch.

Der EU-Haushalt droht derzeit an der Frage der Rechtstaatskonditionalität zu scheitern. Insbesondere das EU-Parlament pocht darauf, die Fördergelder an die Einhaltung von umfassenden Rechtsstaatlichkeitsprinzipien zu binden. Dieser Mechanismus stößt bei Ungarn und Polen jedoch auf so starke Ablehnung, dass die beiden Mitgliedsstaaten ihr Veto gegen den nächsten EU-Haushalt eingelegt haben.

Die Idee, EU-Fördergelder an Bedingungen zu knüpfen und damit sogenannte Konditionalitäten zu definieren ist keineswegs neu und hat bereits in den Verhandlungen zum laufendenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) während der Jahre 2012 und 2013 zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten geführt. Damals setzte die deutsche Bundesregierung eine Ausweitung der makroökonomischen Konditionalitäten gegen heftige Widerstände von Nettoempfängern und EU-Parlament durch. Seitdem kann die EU die Mittel aus den Struktur- und Kohäsionsfonds für Mitgliedsstaaten mit einer übermäßigen Staatsverschuldung kürzen.

Dass prominente Stimmen wie Robert Habeck oder Jean Asselborn außerdem fordern, EU-Gelder an die Aufnahme von Geflüchteten zu knüpfen, macht die Spannbreite von Themen deutlich, die durch einen Konditionalitätsmechanismus geregelt werden könnten. Bei solch einer Ausweitung des Anwendungsbereiches von Konditionalität ist jedoch Vorsicht geboten, denn eine zunehmende Verwendung dieses Ansatzes kann die Machtverhältnisse in der EU nachhaltig verändern.

Die Forderungen nach Konditionalität werden derzeit lauter, weil die EU die Grenzen anderer rechtlicher Sanktionsinstrumente ausgeschöpft hat. Die Kommission kann zwar ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen einen Mitgliedsstaat

einleiten, der seine Pflichten aus den EU-Verträgen nicht erfüllt, aber dieses Verfahren eignet sich kaum für systematische und intentionale Verstöße. So haben bisherige Klagen gegen Rechtsstaatsverstöße, wie der Frühverrentung von Richterinnen in Ungarn, allenfalls zu kosmetischen Korrekturen geführt.

Die Forderungen nach Konditionalität werden derzeit lauter, weil die EU die Grenzen anderer rechtlicher Sanktionsinstrumente ausgeschöpft hat.

Um auf solche systematischen Verstöße zu reagieren, sehen die europäischen Verträge weitere Sanktionsmöglichkeiten vor. Artikel 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) regelt beispielsweise ein Verfahren zur Sanktionierung schwerwiegender und anhaltender Verstöße gegen die Grundwerte der EU. Eine effektive Anwendung ist jedoch aufgrund der Veto-Option für Polen und Ungarn nicht möglich.

Auch eine Verschärfung der Sanktionen lässt sich politisch nicht durchsetzen. Für die erforderliche Vertragsänderung ist Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten notwendig, die aber durch nationale Autonomieansprüche verhindert wird. Die EU befindet sich hier in einem Dilemma. Auf der einen Seite wachsen die Herausforderungen an ein effektives europäisches Krisenmanagement, auf der anderen Seite stagniert die rechtliche Handlungsfähigkeit der EU.

Konditionalitäten können hier eine Abkürzung auf den beschwerlichen Entscheidungspfaden der EU schaffen. Aus rechtlicher Sicht sind Sanktionen und Konditionalitäten klar voneinander abgegrenzt. Sanktionen zielen darauf ab, rechtswidriges Verhalten der Mitgliedsstaaten zu bestrafen. Bei Konditionalitäten handelt es sich hingegen nicht um Durchsetzungsinstrumente von EU-Recht, sondern um Verwaltungsmaßnahmen zur effektiven Verwendung der EU-Fördergelder. Als solche können sie vom Rat schon mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden und umgehen somit das Einstimmigkeitserfordernis. Trotz der klaren rechtlichen Abgrenzung zu Sanktionen, werden Konditionalitäten daher vermehrt für andere politische Ziele angewendet, die nicht in einem direkten Zusammenhang zur Verwaltung der Fördergelder stehen.

Das Beispiel der Rechtsstaatskonditionalität verdeutlicht diese Doppelfunktion von Konditionalitäten besonders stark. So bietet das Regelwerk der EU-Fördergelder längst die rechtliche Basis, um EU-Gelder bei Rechtsverstößen zu streichen. Im Jahr 2008 verlor Bulgarien zum Beispiel 220 Millionen Euro an Hilfsgeldern aufgrund verschiedener Korruptionsaffären. Das EU-Parlament fordert aber explizit, dass die

neue Konditionalität über die korrekte Verwendung der Gelder hinausgeht und eine umfassende Liste an systematischen Rechtsstaatlichkeitsverstößen ahndet. Über den Umweg der Konditionalität kann hier eine Sanktion eingeführt werden, die auf dem direkten rechtlichen Weg nicht durchsetzbar wäre. Damit wächst die Kluft zwischen den vertraglich geregelten und den tatsächlichen Durchsetzungskompetenzen der EU zunehmend.

Die letzten Reformen deuten auf den Versuch hin, den Anwendungsbereich von Konditionalitäten systematisch zu erweitern. 2014 wurde die makroökonomische Konditionalität auf alle Struktur- und Kohäsionsfonds ausgeweitet und ab 2021 soll die Rechtsstaatskonditionalität erstmals den gesamten EU-Haushalt umfassen. Der aktuelle Vorstoß zum Thema Rechtsstaatlichkeit zeigt außerdem, dass Konditionalitäten in immer mehr Politikfeldern angewendet werden. Künftig könnten sie auch in weiteren Handlungsbereichen, wie etwa der gemeinsamen Asylpolitik, als Sanktionsinstrument verwendet werden.

Über den Umweg der Konditionalität kann eine Sanktion eingeführt werden, die auf dem direkten rechtlichen Weg nicht durchsetzbar wäre.

Voraussetzung für die Rechtskonformität einer Konditionalität ist nach bisherigen EuGH-Urteilen lediglich eine hinreichend direkte Verbindung zwischen der Konditionalität und dem jeweiligen Haushaltsposten. Diese Verbindung kann, wie im Falle der makroökonomischen Konditionalität, jedoch großzügig ausgelegt werden. Hier reicht das Argument, dass ein gesundes makroökonomisches Umfeld für die effektive Verwaltung der Fonds notwendig ist. Die Rechtsprechung berücksichtigt hingegen nicht die Frage wie weit die Konditionalität in den Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten eingreifen darf.

Konditionalitäten bieten der EU somit Zuckerbrot und Peitsche, durch die sie in nationale Kompetenzbereiche eingreifen kann. Dabei besteht die Gefahr, dass eine schleichende Kompetenzausweitung die Transparenz über Entscheidungsprozesse untergräbt und die Akzeptanz der europäischen Institutionen verspielt. Der Zündstoff dieses Problems entfacht sich gerade in Ungarn und Polen, welche die Rechtsstaatskonditionalität als übergriffige Einmischung in innere Angelegenheiten bewerten.

Auch wenn eine solche Einmischung in dem Fall von Ungarn und Polen

wünschenswert erscheint, ist langfristig ein politischer Diskurs über die Grenzen der ausgeweiteten Sanktionsmöglichkeiten durch Konditionalitäten notwendig. Der ehemalige Haushaltskommissar Günther Öttinger hat bereits darauf aufmerksam gemacht, dass in den kommenden Jahren eine Reihe wegweisender EuGH-Urteile in dieser Angelegenheit zu erwarten ist. Eigentlich sollte es aber Aufgabe der Politik und nicht der Judikative sein, die Durchsetzungskompetenzen der EU gegenüber den Mitgliedsstaaten zu definieren.

Der vermehrte Einsatz von Konditionalitäten verändert nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene, sondern wirkt sich auch auf die Machtverteilung unter den Mitgliedsstaaten aus. Sowohl makroökonomische Konditionalitäten als auch Rechtsstaatskonditionalität wurden im Rahmen des MFR verhandelt. Dabei können große Nettozahler wie Deutschland ihre günstige Verhandlungsposition nutzen, um Bedingungen zu definieren.

Nettozahler wie Deutschland können ihre günstige Verhandlungsposition nutzen, um Bedingungen zu definieren.

Im Jahr 2013 konnte Deutschland die makroökonomische Konditionalität beispielsweise trotz starker Widerstände der Nettoempfänger durchsetzen. Für diese sind die politischen Kosten eines Vetos des EU-Haushalts sehr hoch, da eine fehlende Einigung sämtliche Mittel aus dem EU-Haushalt blockiert. Daher hegen auch südliche Mitgliedsstaaten hinter vorgehaltener Hand eine gewisse Skepsis gegenüber der neuen Rechtsstaatskonditionalität. Wenn erstmal ein wirksamer Mechanismus geschaffen sei, könne dieser auch für weitere wirtschaftliche Sanktionen Verwendung finden. Dabei haben Nettoempfänger der Verhandlungsmacht der Nettozahler kaum etwas entgegenzusetzen. Und wenn sie wie Ungarn und Polen doch ein Veto einlegen, so haben regionale und lokale Mittelempfänger in ganz Europa die Folgen zu tragen.

Schließlich stellt sich die Frage, ob Konditionalitäten tatsächlich eine wirkungsvolle Alternative für die fehlenden vertraglichen Durchsetzungskompetenzen der EU anbieten. Katarina Barley forderte kürzlich auf einem strikten Rechtsstaatsmechanismus zu beharren, da der Kampf um die Grundwerte der EU die hohen politischen Kosten einer verspäteten Einigung wert sei. Sie hat damit insofern Recht, als dass solch eine Konditionalität eine starke politische Botschaft senden würde.

Allerdings sollte die Wirksamkeit von Konditionalitäten auch nicht überschätzt werden. Bisherige Erfahrungen mit den makroökonomischen Konditionalitäten deuten auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Mechanismen hin. Im Jahr 2016 scheiterte der formale Anwendungsprozess des Mechanismus gegen Portugal und Spanien am politischen Widerstand des EU-Parlaments.

Selbst wenn es zu einer erfolgreichen Anwendung der Konditionalität kommt, bleibt der tatsächliche Effekt von materiellen Sanktionen fraglich. Studien, die sich mit Konditionalitäten gegenüber Beitrittskandidaten auseinandergesetzt haben, verweisen auf den beschränkten Einfluss materieller Sanktionen gegenüber illiberalen Regierungen. Im Gegenteil, EU-Sanktionen könnten antieuropäische Kräfte sogar mobilisieren. Folglich kann auch der Einsatz von Konditionalitäten bisher nicht über die eigentliche Machtlosigkeit der EU hinwegtäuschen.

Dennoch ist in der aktuellen Debatte um Rechtsstaatskonditionalität Vorsicht geboten. Hier wird nicht nur ein Rechtsstaatsmechanismus eingeführt. Hier wird außerdem ein Sanktionsmechanismus ausgebaut, der die hohen politischen Hürden einer Vertragsänderung umgeht. Die Erfahrung zeigt, dass so ein Mechanismus auf viele Politikbereiche übertragbar ist. Dabei besteht die Gefahr, das Machtgleichgewicht in der EU nachhaltig zugunsten der Nettozahler zu verschieben.



Annika Holz

Annika Holz ist Doktorandin für Politikwissenschaften am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Sie arbeitet im Bereich der Politischen Ökonomie zu dem Paradigmenwechsel der europäischen Kohäsionspolitik. Ihre Forschungsinteressen umfassen Europäische Integration, Konditionalitäten, Regionalpolitik und Multilevel Governance.