EUROPÄISCHE INTEGRATION 10.08.2020 | Enrico Liedtke

Watchdog mit Eigeninteresse

Angriffe auf Rechtsstaat und Gewaltenteilung sanktionieren? Für die EU-Kommission gar nicht so einfach, denn sie verfolgt eigene politische Ziele.

In der Debatte um den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU ist die Frage nach der Sanktionierbarkeit von Rechtsstaatsverletzungen durch Mitgliedstaaten über den EU-Haushalt zu einem Politikum geworden. Konkret geht es um die Möglichkeit zur Zurückhaltung von Mitteln aus dem EU-Haushalt, wenn die Europäische Kommission die Verletzung rechtsstaatlicher Standards in einem Mitgliedstaat feststellt. Nachdem sich der Europäische Rat Ende Juli auf eine Rechtsstaatsklausel verständigt hatte, geht es nun darum, ob die Kommission von sich aus die Auszahlung von Geldern kürzen und nur durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit davon abgehalten werden kann (Kommissionsvorschlag); oder ob der Rat selbst eine solche Sanktion einleiten muss (Position des Europäischen Rates).

Ohne Frage ist das Verhältnis einiger europäischer Regierungen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zu einem besorgniserregenden Problem geworden und berührt ganz grundsätzlich die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Es hat sich gezeigt, dass die derzeit gemäß Artikel 7 des EU-Vertrages vorgesehenen Verfahren zur Überprüfung von Verstößen gegen die grundlegenden Werte der Union kaum geeignet sind, einem Zuwiderhandeln seitens einzelner Regierungen wirksam zu begegnen.

Die Verschleppung von Maßnahmen gegen die Rechtsstaatsverletzungen in Ungarn und Polen hat nicht zuletzt ihre Ursache darin, dass Viktor Orbán und seine Fidesz-Partei in den Reihen der christdemokratischen Europäischen Volkspartei (EVP) nach wie vor als ein parteipolitischer Bündnispartner gesehen werden und sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat mit ihrer Kritik an innenpolitischen Problemen ihrer Amtskolleginnen und -kollegen grundsätzlich zurückhalten. Es ist in dieser Hinsicht bezeichnend, dass Polen, dessen regierende rechtskonservative PiS keiner der großen Europäischen Parteien angehört, weitaus früher ins Visier der Rechtsstaatsüberprüfung geriet als die ungarische Regierung, die bereits seit geraumer Zeit den Weg der so

genannten illiberalen Demokratie propagiert.

Denkt und handelt die Kommission politischer, können die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auch zwischen zwei Europawahlen besser zum Ausdruck gebracht werden, was die Legitimation des politischen Systems und der darin getroffenen Entscheidungen spürbar erhöhen würde.

Es sind allerdings nicht allein die Mitgliedstaaten, die eine wirksame Ahndung von Vertragsverletzungen behindern. Auch die Kommission wird perspektivisch nicht mehr in der Lage sein, ihre Aufsichtsfunktion hinreichend erfüllen zu können. Der einfache Grund ist darin zu finden, dass sich die Kommission seit geraumer Zeit von ihrer Rolle als neutrale Hüterin der Verträge zu emanzipieren beginnt. Aus der Sicht jener, die eine Demokratisierung der EU seit langem fordern, ist dies durchaus begrüßenswert. Denkt und handelt die Kommission politischer, können die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auch zwischen zwei Europawahlen besser zum Ausdruck gebracht werden, was die Legitimation des politischen Systems und der darin getroffenen Entscheidungen spürbar erhöhen würde. Die gewünschte (Partei-)Politisierung der Kommission ist in der Realität längst angekommen.

Während Jean-Claude Juncker bei der Zusammenstellung „seiner" Kommission 2014 noch relativ subtil vorging, als er die Schlüsselpositionen überwiegend mit EVP-Politikern besetzte, war die Beteiligung Ursula von der Leyens in ihrer Funktion als Kommissionspräsidentin an einem Werbevideo für ihren EVP-Parteikollegen der kroatischen HDZ, Andrej Plenkovic, im Juli 2020 eine geradezu offensichtliche Parteinahme. Ein derartiges Vorgehen stärkt zwar die (partei-)politische Integration und Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, schwächt aber zugleich die neutrale Rolle der Kommission, die sie gerne für sich beansprucht und die ihr gemäß den Verträgen auch zugewiesen wird.

Doch bereits während der Euro-Krise lag der Kommission mit ihrer Unterstützung der Austeritätspolitik eine eindeutige politische Ausrichtung zugrunde, die in vielen von der Krise betroffenen Staaten das Ansehen der Europäischen Union insgesamt untergraben hat. In der Debatte über den Corona-Hilfsfonds der EU zeichnet sich – nun unter anderen Vorzeichen – ein ähnliches Szenario ab. Ihre Eignung als Kontrollinstanz über grundlegende konstitutive Werte wie die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit büßt die Kommission durch ihre eigene – grundsätzlich positiv zu wertende – Politisierung mittelfristig ein.

Die stärkere politische Mandatierung der Kommission und die Demokratisierungsversuche zu deren Besetzung machen sie eher zu einer Art europäischer Regierung. Die Rolle als neutrale Vertragshüterin tritt dabei umso mehr in den Hintergrund, als die Kommission eine eigenständige politische Agenda verfolgt – sei es auf Grund des Anspruchs einer politischen Amtswahrnehmung oder durch Vereinbarungen mit den Mehrheitsfraktionen im Europäischen Parlament. Dessen Selbstbehauptung gegenüber den anderen EU-Institutionen führt gepaart mit einer zunehmenden Fragmentierung der Parteienlandschaft zu einem Bedeutungszuwachs eines politisch geprägten und interessengeleiteten Wettbewerbs in den europäischen Entscheidungsprozessen.

Nicht zuletzt um der schnellen Wirksamkeit willen sollte der Kommission aber das Recht zugestanden werden, Auszahlungen aus dem EU-Haushalt vorerst zu suspendieren, wenn sie es auf der Grundlage einer dauerhaften oder anlassbezogenen Rechtsstaatsüberprüfung für notwendig erachtet.

Dadurch werden zwangsläufig parteipolitische Interessen in das Handeln der Kommission inkorporiert, was zum einen ihre demokratische Legitimität stärkt, gleichzeitig aber mit ihrer Rolle als neutraler Aufseherin unvereinbar ist. Die Kontrolle über das verfassungsgemäße Verhalten von Institutionen oder Gebietskörperschaften obliegt in Verfassungsstaaten üblicherweise der richterlichen Gewalt – im Falle der EU wäre dies der Europäische Gerichtshof (EuGH). Es wäre dahingehend also konsequent, die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards in den Mitgliedstaaten durch den EuGH überprüfen zu lassen und die Kommission auf die Rolle der Initiatorin eines solchen Verfahrens zu beschränken (ohne dieses Recht zur Initiierung dem Europäischen Parlament oder dem Rat vorzuenthalten).

Nicht zuletzt um der schnellen Wirksamkeit willen sollte der Kommission aber das Recht zugestanden werden, Auszahlungen aus dem EU-Haushalt vorerst zu suspendieren, wenn sie es auf der Grundlage einer dauerhaften oder anlassbezogenen Rechtsstaatsüberprüfung für notwendig erachtet. Ihr sollte aber gleichzeitig die Pflicht auferlegt werden, dies dem EuGH zur Prüfung vorzulegen, um sich selbst von der politischen Einflussnahme freisprechen und die letztendliche Entscheidung der richterlichen Gewalt auferlegen zu können. Es wäre angesichts der Erfahrungen mit der Entschlussfreudigkeit und -fähigkeit des Rates zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit sowie der perspektivischen Entwicklungen hin zu einer Politisierung der Entscheidungsverfahren nicht angebracht, die Prüfung der von der Kommission erlassenen

Sanktionen dem Rat zu überlassen – unabhängig davon, ob es sich um ein Veto oder eine notwendige Zustimmung handeln würde. Ebenso wenig wäre das Europäische Parlament ein geeigneter Ort dafür, und aus guten Gründen spielt diese Option in der Debatte auch keine Rolle.

Es ist insbesondere der Rat, der nun in den weiteren Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen zurückstecken sollte, um eine Normenkontrolle zu ermöglichen, die auf legitimatorisch festen Füßen steht. Dies kann nur gelingen, wenn die Herrschaft des Rechts nicht von politischer Taktik oder Strategie überlagert, sondern im Sinne einer klar strukturierten Gewaltenteilung zwischen den EU-Institutionen durchgesetzt wird. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich durch die Ratifizierung der Verträge diesen unterworfen. Die darin zum Ausdruck gebrachten Werte einzuhalten und ihre Einhaltung bei Bedarf juristisch überprüfen zu lassen, sollte daher ein selbstverständliches Anliegen aller Regierungen sein und keinen Anlass dazu liefern, eine vermeintliche Brüsseler Gesinnungsdiktatur zu verteufeln. Da in letzter Zeit einzelne Regierungen der Mitgliedstaaten und die Kommission des öfteren politisch über Kreuz lagen, würde es der Legitimität dieser Überprüfungsmechanismen gut anstehen, wenn sie nicht im Verdacht stünden, von politischer Einflussnahme oder Grundhaltung überschattet zu sein.



Enrico Liedtke
Bonn

Enrico Liedtke ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Seine Forschungsschwerpunkte sind Parteien und Parteiensysteme sowie die Europäische Integration.