

## Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Wenn im europäischen Kontext vom »Demokratiedefizit« die Rede ist, dann ist damit üblicherweise das politische System der Europäischen Union (EU) gemeint. Hinzu kommen in jüngster Zeit aber zunehmend Sorgen über den Schutz der Demokratie und damit verbundener europäischer Grundwerte wie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte auf mitgliedstaatlicher Ebene. So betitelte die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ihren Kommentar am 16. Dezember 2015 mit »Polens Demokratie ist in Gefahr«. Und während eine der ersten Maßnahmen der neuen polnischen Ministerpräsidentin Szydło darin bestand, die EU-Fahne bei Pressekonferenzen zu entfernen, mobilisierte die Bürgerbewegung »Komitee zur Verteidigung der Demokratie« 50.000 Menschen, die vielfach nicht nur polnische, sondern auch europäische Fahnen trugen und eine entschlossene Reaktion aus Brüssel forderten. Viele Kommentatoren zogen zudem Parallelen zur politischen Entwicklung in Ungarn und zu den Schwierigkeiten der EU im Umgang mit dem ungarischen Ministerpräsidenten Orban.

Dieser Beitrag befasst sich mit den Rechtfertigungen und insbesondere den Erfolgsaussichten, von europäischer Ebene aus zum Schutz mitgliedstaatlicher Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzugreifen. Ich beginne mit einem Überblick über die Anlässe, in denen EU-Mitgliedstaaten Verstöße gegen europäische Grundwerte vorgeworfen und Schutzmaßnahmen der EU gefordert wurden. Als bisherigem Tiefpunkt in dieser Aufzählung wird ausführlicher auf den Fall Ungarns seit 2010 eingegangen. Daran anschließend werden zwei Fragen behandelt. Erstens: (Wie) Lässt es sich rechtfertigen, dass sich die EU in Fragen der Demokratie und anderen Grundwerten auf nationaler Ebene einmischt? Und zweitens: Welche Erfolgsaussichten haben unterschiedliche – politische und rechtliche, bestehende und angedachte – Schutzmechanismen der EU? Ich werde argumentieren, dass sich die Frage nach der Rechtfertigung vergleichsweise einfach bejahen lässt, während die Frage nach der Wirksamkeit europäischer Schutzmechanismen die größere Herausforderung darstellt. Statt einer gut gemeinten »Viel-hilft-viel«-Strategie, so die Hauptthese, bedarf es einer realistischen Einschätzung europäischer Einflussmöglichkeiten und unbeabsichtigter Nebenwirkungen.

1 Bedanken möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern in Brüssel und Straßburg, meinen Salzburger KollegInnen und den Mitgliedern meiner Habilitationskommission, insbesondere Gerda Falkner und Berthold Rittberger, für ihre hilfreichen Kommentare zu diesem Beitrag.

## 2. Mitgliedstaatliche Verstöße gegen europäische Grundwerte

Die Gefahr, dass EU-Mitgliedstaaten gegen europäische Grundwerte verstoßen könnten, wurde erstmals während des Beitrittsprozesses der ehemaligen Ostblockstaaten breit diskutiert. Ausdruck der damaligen Sorge sind unter anderem das politische Kopenhagener Beitrittskriterium (formuliert 1993) und die Aufnahme eines Sanktionsmechanismus in Artikel 7 des EU-Vertrags von Amsterdam (1996). Den ersten konkreten Anlass für ein europäisches Eingreifen gegen mögliche Grundwerteverletzungen lieferte aber Österreich im Jahr 2000. Einen besonders drastischen und anhaltenden Grund zur Sorge bieten die Entwicklungen in Ungarn seit 2010.

### 2.1 Eine kurze Übersicht

Im Februar 2000 wurde in Österreich eine Mitte-rechts-Regierungskoalition unter dem Bundeskanzler Wolfgang Schüssel gebildet, nämlich zwischen seiner Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der von Jörg Haider geführten Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ).<sup>2</sup> Schon im Voraus hatte die damalige portugiesische EU-Ratspräsidentschaft eine Erklärung veröffentlicht, wonach alle anderen EU-Regierungen keine offiziellen bilateralen Kontakte zu einer Regierung mit FPÖ-Beteiligung unterhalten und österreichische Botschafter nur noch auf technischer Ebene empfangen würden. Diese Schritte wurden in der Folgezeit häufig als »EU-Sanktionen«<sup>3</sup> bezeichnet, wenngleich es eigentlich bilaterale Maßnahmen der 14 anderen Mitgliedstaaten waren und auch deren Sanktionscharakter zumindest diskussionswürdig war. Zweifellos handelte es sich aber um den ersten europäisch abgestimmten Versuch, auf die Innenpolitik eines EU-Mitgliedslands unter Verweis auf drohende Grundwerteverletzungen Einfluss zu nehmen. Vor- und nachher verhielten sich die EU-Mitgliedstaaten bei vergleichbaren Anlässen sehr unterschiedlich. So wiesen Kritiker der Maßnahmen gegen Österreich vielfach darauf hin, dass die erste Regierung Silvio Berlusconi im größeren EU-Mitgliedsland Italien 1994 ohne Gegenmaßnahmen geduldet worden war, obwohl diese auf einer Koalition mit der neofaschistischen Alleanza Nazionale und der Lega Nord gründete. Die Einbindung der Slowakischen Nationalpartei (SNS) in die erste Regierung Robert Ficos im Jahr 2006 dagegen führte zwar zu keinen EU-Maßnahmen gegenüber der Slowakei, aber zu einem zeitweiligen Ausschluss von Ficos SMER-Partei aus der Familie der europäischen Sozialdemokraten.

Wiederum Italien unter Ministerpräsident Berlusconi lieferte den ersten prominenten Fall, in dem es nicht um die *Gefahren* einer Regierungsbeteiligung extremer Parteien, sondern den Vorwurf *tatsächlicher* Grundwerteverletzungen ging. Mehrfach befasste sich das Europäische Parlament mit Fragen der Pressefreiheit in Italien angesichts persönlicher Interventionen Berlusconis gegenüber einzelnen Journalisten sowie seines Interessenkonflikts als Miteigentümer der größten privaten Fernsehgesellschaft. So verabschiedete das Parlament 2004 eine Resolution über »Gefah-

2 Leconte 2005; Merlingen et al. 2001.

3 Vgl. etwa [www.parlament.gv.at/PERK/PE/EU/EUERweiterung/ChronologieBeziehungenAT-EU/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EU/EUERweiterung/ChronologieBeziehungenAT-EU/index.shtml) (Zugriff vom 18.12.2015).

ren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien« und forderte die Kommission darin auf, eine Richtlinie zum Schutz des Medienpluralismus vorzubereiten sowie notfalls ein Verfahren nach Artikel 7 EUV gegen Italien einzuleiten. Ein erneuter Resolutionsentwurf über die »Informationsfreiheit in Italien und in der Europäischen Union« hingegen scheiterte 2009 am Widerstand der Europäischen Volkspartei (EVP). Ebenfalls um den Vorwurf einer tatsächlichen Grundwerteverletzung ging es im Fall Frankreichs im Jahr 2010. Angesichts der massenweisen Deportation von Roma unter der Verantwortung von Präsident Nicolas Sarkozy verabschiedete nicht nur das EP eine Resolution über die »Lage der Roma in Europa«, sondern die Vizepräsidentin der EU-Kommission Viviane Reding warf Frankreich ausdrücklich eine Verletzung europäischer Grundwerte vor.<sup>4</sup> In der Folge verzichtete die Kommission auf diesen Vorwurf, und der Konflikt wurde letztlich im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens über die Umsetzung der Unionsbürger-Richtlinie beigelegt. Der nächste Fall, in dem der Regierung eines EU-Mitgliedstaats Verstöße gegen europäische Grundwerte vorgehalten wurden, betraf Rumänien. Mit einer Reihe verfassungswidriger Schritte versuchte die Regierung von Victor Ponta im Juli 2012 die Amtsenthebung von Präsident Basescu per Referendum durchzusetzen. Der Fall beschäftigte alle zentralen EU-Institutionen, Ministerpräsident Ponta wurde von den Präsidenten des Europäischen Rats und der Kommission »vorgeladen«, mit einem Forderungskatalog Barrosos konfrontiert, und es wurde zumindest indirekt gedroht, ohne Einlenken könne sich der Beitritt zur Schengen-Zone verzögern.<sup>5</sup> Den jüngsten Anlass zur Sorge lieferte die im November 2015 angetretene polnische Regierung mit ihren Reformen des öffentlichen Rundfunks und ihrem offenen Konflikt mit dem polnischen Verfassungsgericht. Als politisches Vorbild hatte J. Kaczynski bereits vor Jahren den ungarischen Ministerpräsidenten Orban gepriesen.<sup>6</sup>

*Tabelle 1: Befürchtete oder tatsächliche Grundwerteverstöße von EU-Mitgliedstaaten*

Jahr	Land	Anlass
1994	Italien	Regierung Berlusconi I u.a. mit Alleanza Nazionale
2000	Österreich	Regierung Schüssel I mit Haider-geführter FPÖ
2004/09	Italien	Mediengesetze unter Regierungen Berlusconi II & IV
2006	Slowakei	Regierung Fico I u.a. mit Slowakischer Nationalpartei SNS
2010	Frankreich	Abschiebung von Roma unter Präsident Sarkozy

4 Siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-10-428\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-428_de.htm) (Zugriff vom 18.12.2015).

5 Sedelmeier 2014.

6 Kelemen 2016.

Jahr	Land	Anlass
2010 –	Ungarn	»Verfassungsrevolution« der Regierungen Orban II & III
2012	Rumänien	Regierung Ponta, versuchte Amtsenthebung Basescus
2015 –	Polen	Regierung Szydło, Beschneidung unabhängiger Justiz und Medien

Sehr unterschiedlich waren also die Anlässe, weshalb in der Vergangenheit gefordert wurde, die EU müsse eingreifen, um mitgliedstaatliche Verletzungen europäischer Grundwerte zu verhindern beziehungsweise zu beenden. Zudem ließe sich der Überblick um weitere kritische Fälle, etwa in Griechenland oder Bulgarien,<sup>7</sup> ergänzen. Zwei bedenkliche Trends fallen aber bereits bei dieser kurzen Auflistung auf. Während es anfangs vor allem um die *Gefahr* von Grundwerteverletzungen ging, sind inzwischen kaum bestreitbare, *tatsächliche* Verletzungen hinzugekommen. Und während die Maßnahmen gegen Österreich zunächst ein Einzelfall blieben, häufen sich die Anlässe in den letzten Jahren. Die ungarische Verfassungsrevolution seit 2010 ist der bisherige Tiefpunkt beider Entwicklungen.

## 2.2 Der Fall Ungarn

Besondere Aufmerksamkeit hat Ungarn zuletzt durch die europäische Flüchtlingskrise und insbesondere die Kritik an den Grenzzäunen zu Serbien und Kroatien erhalten. Ausgangspunkt der ungarischen »Verfassungsrevolution«<sup>8</sup> war aber die Parlamentswahl im April 2010, bei der das Wahlbündnis aus konservativer Fidesz-Partei und Christlich-Demokratischer Volkspartei (KDNP) eine Zweidrittel-Sitzmehrheit erlangte. Auf dieser Grundlage wurde zunächst die alte Verfassung »ausgeschaltet« und anschließend durch ein neues, weitgehend von der regierenden Fidesz-Partei geprägtes Grundgesetz ersetzt.

Die alte ungarische Verfassung – formal seit 1949 in Kraft, aber grundlegend geändert nach dem Umbruch von 1989 – forderte zwar eine Vierfünftelmehrheit für einen neuen Verfassungsprozess; diese Schutzklausel war aber ihrerseits nicht zusätzlich abgesichert. Die Zweidrittelmehrheit reichte daher, um diese und andere potenzielle Barrieren aus dem Weg zu einer neuen Verfassung zu räumen. So wurde insbesondere das Verfassungsgericht in seinen Kontrollrechten beschränkt und durch die Ernennung zusätzlicher Richter in seiner Unabhängigkeit geschwächt, ein Verfassungsreferendum verhindert und ein regierungstreuer Präsident ernannt. Parallel dazu begann die Regierung Orban unmittelbar nach der Wahl mit den Vorbereitungen für ein neues Grundgesetz, das bereits ein Jahr nach der Parlamentswahl im April 2011 beschlossen wurde und im Januar 2012 in Kraft trat. Der Entscheidungsprozess wurde vielfach kritisiert für die Eile, Intransparenz und Exklusivität,

<sup>7</sup> Siehe von Bogdandy, Ioannidis 2014.

<sup>8</sup> Ausführlicher zur Einstufung als »Verfassungsrevolution« siehe Bánkuti et al. 2012 sowie für eine detaillierte Darstellung, die auch Kontinuitäten zwischen den Verfassungen betont, Sonnevend et al. 2015.

mit der das neue Grundgesetz formuliert und letztlich nur mit den Stimmen der Regierungsmehrheit verabschiedet wurde. Im Ergebnis erscheint vor allem die große Exekutivmacht problematisch, der nur mangelhafte Kontrollmöglichkeiten, etwa seitens des Verfassungsgerichts, gegenüberstehen. Verstärkt wurde dieser Mangel zudem durch mehrere Verfassungsänderungen, insbesondere durch die Vierte Novelle vom März 2013. Mit der Novelle wurde eine ganze Reihe von Maßnahmen in das Grundgesetz aufgenommen, die zuvor am Widerstand des Verfassungsgerichts gescheitert waren. Zugleich wurden die Kontrollbefugnisse des Gerichts bei Verfassungsänderungen auf Verfahrensfragen beschränkt und seine Rechtsprechung vor Inkrafttreten des Grundgesetzes für nichtig erklärt. Im Juli 2014 erzeugte Ministerpräsident Orbán Aufsehen, als er in einer Rede sein langfristiges Leitbild eines »illiberalen Staates« in scharfer Abgrenzung zu westlichen Demokratien formulierte und die »Erfolgsgeschichten« anderer illiberaler Staaten wie Russland, China oder der Türkei hervorhob.<sup>9</sup>

Während diese Rede wohl vor allem auf Provokation zielte, so wächst auch die Liste an tatsächlichen Verletzungen der liberalen Grundwerte der EU durch die ungarische Regierung stetig an. Freedom House etwa stellt für alle Indikatoren seines »Nations in Transit«-Rankings eine kontinuierliche Verschlechterung in Ungarn seit 2010 fest und stufte das Land 2015 erstmals nur mehr als »semi-konsolidierte« Demokratie ein.<sup>10</sup> So konnte die Regierung ihre Zweidrittel-Sitzmehrheit bei den Parlamentswahlen 2014 knapp verteidigen (um sie 2015 bei Nachwahlen zu verlieren) – sie benötigte hierfür aber lediglich 45 Prozent aller Stimmen, und die Wahlbeobachter der OSZE kritisierten einen »ungebührlichen Vorteil« der Fidesz-Partei: Die Wahlkommission war parteiisch besetzt, die Neuordnung der Wahlkreise stand unter dem Verdacht, systematisch die Wahlchancen der Fidesz-Partei zu favorisieren, die Grenzen zwischen staatlicher und regierungsparteilicher Wahlwerbung waren verschwommen, Wahlwerbung im Privatfernsehen war verboten, und unterschiedliche Gruppen im Ausland lebender Wahlberechtigter wurden je nach ihrer Nähe beziehungsweise Distanz zur Regierung ungleich behandelt.<sup>11</sup> Im Bereich der Justiz wurde nicht nur das Verfassungsgericht durch die bereits angesprochenen Verfassungsänderungen deutlich geschwächt; die Unabhängigkeit der Justiz wurde durch eine Welle erzwungener Frühpensionierungen untergraben, die es der Regierung ermöglichten, eine Vielzahl von Richter- und Staatsanwalts-Posten 2012 neu zu besetzen. Die Schwächung des Verfassungsgerichts wurde zwar als Stärkung der Parlamentssouveränität gerechtfertigt, aber gleichzeitig die Handlungsfähigkeit des Parlaments selbst durch langfristige Festlegungen eingeschränkt: Viele (zusätzliche) Politikbereiche wurden über sogenannte Kardinalgesetze geregelt, die sich nur mit Zweidrittelmehrheit wieder ändern lassen, und ein neu geschaf-

9 Siehe [www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp](http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp) (Zugriff vom 18.12.2015).

10 Siehe [https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Hungary\\_0.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Hungary_0.pdf) (Zugriff vom 18.12.2015).

11 Siehe [www.osce.org/odihr/elections/117205?download=true](http://www.osce.org/odihr/elections/117205?download=true) (Zugriff vom 18.12.2015).

fener Haushaltsrat kann den Haushaltsbeschluss des Parlaments bei Verstößen gegen die Schuldenbremse blockieren. Ähnlich wie beim Verfassungsgericht wurden auch zahlreiche andere politisch unabhängige Ämter und Institutionen – von Notenbank über Rechnungshof zum Datenschutzbeauftragten, Generalstaatsanwalt und Ombudsmann – gezielt mit Personal der Regierungsparteien besetzt und/oder in ihrem Mandat beschränkt. Die Unabhängigkeit der Medien wurde bereits unmittelbar nach der Wahl 2010 durch restriktive Mediengesetze geschwächt, etwa durch eine Verpflichtung auf »ausgewogene Berichterstattung«, die Schaffung einer mächtigen Medien-Aufsichtsbehörde und die Entlassung zahlreicher Journalisten aus dem staatlichen Rundfunk. Private, regierungskritische Medien sehen sich seither immer wieder mehr oder weniger offenen Einflussversuchen seitens der Regierung ausgesetzt, beispielsweise bei der Vergabe von Radio-Lizenzen (*Klubradio*), der Absetzung des Chefredakteurs eines Nachrichtenportals (*origo.hu*) oder der geplanten Werbesteuer für private TV-Sender (*RTL Klub*). Zivilgesellschaftliche Organisationen sind einerseits häufig von staatlicher finanzieller Unterstützung abhängig und werden andererseits, wo dies nicht der Fall ist, als ausländisch gesteuerte »politische Aktivisten« diffamiert und durch Untersuchungen der Regierungskontrollbehörde KEHI unter Druck gesetzt.<sup>12</sup> Zuletzt sah sich die ungarische Regierung vermehrt mit Vorwürfen konfrontiert, gegen elementare Grundrechte zu verstoßen: Eine Wiedereinführung der Todesstrafe wurde zwar nur kurz diskutiert; mit ihrer »Nationalen Befragung zu Einwanderung und Terrorismus« sowie einer Plakatkampagne schürte die Regierung aber offene Fremdenfeindlichkeit, und die Verschärfung der ungarischen Asylgesetze im September 2015 verstößt nach Ansicht vieler nicht nur gegen ungarische und europäische Grundprinzipien, sondern auch gegen die Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>13</sup>

Vor dem Hintergrund der ungarischen Entwicklung seit 2010 stellen sich daher drängender denn je die beiden Leitfragen, die im Folgenden adressiert werden: (Wie) lässt es sich rechtfertigen, dass die EU zum Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf mitgliedstaatlicher Ebene interveniert? Und verfügt sie hierfür überhaupt über wirksame Schutzmechanismen?

### 3. Rechtfertigungen europäischer Schutzmechanismen

Zwei verbreiteten Einwänden hat eine Rechtfertigung europäischer Schutzmechanismen zu begegnen. Erstens wird argumentiert, die EU solle sich aus grundlegenden Fragen nationaler Souveränität heraushalten. Der ungarische Ministerpräsident Orbán nutzt wenig überraschend dieses Argument, wenn er sich eine Einmischung der EU mit Verweis auf die Sowjetunion verbittet: »Since the rule of Soviet empire, no other external power has dared to try to curb the sovereignty of Hungarians

12 Siehe [www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/ungarn/dok/2015/hexenjagd-auf-ungarns-ngos/their-backs-to-the-wall-civil-society-under-pressure-in-hungary-1](http://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/ungarn/dok/2015/hexenjagd-auf-ungarns-ngos/their-backs-to-the-wall-civil-society-under-pressure-in-hungary-1) (Zugriff vom 18.12.2015).

13 Siehe <http://hungarianspectrum.org/2015/09/17/lawyers-for-the-rule-of-law/> (Zugriff vom 18.12.2015).

openly«. <sup>14</sup> Zweitens wird auf das EU-eigene Demokratiedefizit verwiesen, um die Berechtigung einer europäischen Intervention auf mitgliedstaatlicher Ebene zu hinterfragen. Joseph Weiler etwa schreibt, die EU solle »simultaneously [...] put its own democratic house in order lest it be reminded that those living in glass houses should be careful when throwing stones«. <sup>15</sup> Genau genommen liefert Weiler damit kein Gegenargument gegen eine Befassung der EU mit nationalen Grundwerteverstößen, sondern eher eine Mahnung zur Vorsicht – nämlich dass gleichzeitig an einer Demokratisierung der EU weiter gearbeitet werden muss und dass besser keine große Moralkeule geschwungen wird. Auch ohne moralische Bevormundung seitens der EU lassen sich aber starke Gründe finden, weshalb sich EU-Mitgliedstaaten in Grundwertefragen nicht mehr einfach auf ihre nationale Souveränität berufen können.

Erstens haben alle EU-Mitgliedstaaten zugestimmt, gemeinsame Grundwerte in den europäischen Verträgen zu verankern. Artikel 2 EUV besagt: »Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte«. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Passage noch aufgewertet, indem man sie weiter an den Anfang gerückt hat (Ex-Artikel 6 Abs. 1 EUV) und statt von »Grundprinzipien« seither ausdrücklich von Werten spricht. Zudem sieht Artikel 7 EUV einen Mechanismus vor, um der Gefahr beziehungsweise der tatsächlichen Verletzung europäischer Grundwerte durch einen Mitgliedstaat entgegenzuwirken. Die uneingeschränkte mitgliedstaatliche Souveränität im Orban'schen Sinne gibt es in Grundwertefragen nicht mehr.

Zweitens kann gerade für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die seit 2004 der EU beigetreten sind, ausgeschlossen werden, dass sie sich dieser Verpflichtung auf gemeinsame europäische Grundwerte nicht bewusst gewesen wären. Alle Beitrittskandidaten hatten die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen, darunter das politische Kriterium institutioneller Stabilität »als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten«. Zwar gelten die Kopenhagener Kriterien nur für die Zeit bis zum Beitritt, und sie sind als Bedingung der EU-Mitgliedstaaten gegenüber den Beitrittskandidaten formuliert. Doch war es gerade in den ehemaligen Ostblockstaaten selbst ein zentrales, wiederkehrendes Motiv für den EU-Beitritt, dadurch den demokratischen Transformationsprozess nach 1990 möglichst unumkehrbar zu machen. <sup>16</sup> Folglich ist es geradezu die Pflicht der EU, demokrati-

14 Siehe <http://uk.reuters.com/article/uk-hungary-eu-orban-idUKBRE9640C420130705> (Zugriff vom 18.12.2015).

15 Closa et al. 2014, S. 29.

16 Ganz ähnlich, so haben verschiedene Studien gezeigt, lässt sich auch vielfach das Interesse nationaler Regierungen an einem starken supranationalen Menschenrechtsschutz erklären. Moravcsik (2000, S. 220) spricht mit Blick auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von einem bewussten »lock in«, Simmons und Danner (2010, S. 227) vom »hands-tying« nationaler Regierungen als Grund für die Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH).



sche Rückschritte in den Mitgliedstaaten nicht tatenlos hinzunehmen, sondern als eine Art »politische Versicherung«<sup>17</sup> aktiv zu werden.

Drittens lassen sich EU-Schutzmechanismen auch ergänzend damit rechtfertigen, dass dadurch negative externe Effekte vermieden werden sollen. So wirken sich Grundwerteverstöße eines Mitgliedslands nicht nur auf die eigene Bevölkerung aus, sondern sie betreffen potenziell auch andere UnionsbürgerInnen, Mitgliedstaaten sowie die EU als Ganzes. In einer Gemeinschaft, zu deren Grundprinzipien die Freizügigkeit aller UnionsbürgerInnen gehört, muss daher gewährleistet sein, dass diese sich auch in anderen Mitgliedstaaten auf den Schutz ihrer grundlegenden Rechte, etwa hinsichtlich rechtsstaatlicher Strafverfahren, verlassen können. Dass Grundwerteverletzungen auch allgemein die Politik anderer Mitgliedstaaten betreffen, zeigt die gegenwärtige Flüchtlingskrise. Wengleich viele Faktoren die Flüchtlingsbewegungen beeinflussen, so kann ein fragwürdiger beziehungsweise unwürdiger Umgang mit Flüchtlingen in einem EU-Mitgliedsland letztlich nur dazu führen, dass diese auf andere Routen und Zielländer ausweichen. Und schließlich nimmt die Glaubwürdigkeit der EU als Ganzes Schaden, wenn sie nach außen auf die Einhaltung demokratischer Werte und die Achtung von Menschen hinwirken will – etwa als Teil internationaler Handelsabkommen oder gegenüber Beitrittskandidaten wie der Türkei – und zugleich in ihrem Inneren einzelne Mitgliedstaaten ungehindert gegen europäische Grundwerte verstoßen.

Insgesamt lassen sich somit starke Gründe anführen, weshalb die EU berechtigt ist, europäische Grundwerte in den Mitgliedstaaten zu schützen. Dass sie hierbei behutsam vorgehen und nicht bevormundend wirken sollte, ergibt sich schon angesichts des EU-eigenen Demokratiedefizits. Gleichzeitig stellt sich damit die Frage, wie ein solches behutsames, aber wirksames Vorgehen der EU aussehen kann.

#### 4. Erfolgsaussichten europäischer Schutzmechanismen

Diese Frage nach den Erfolgsaussichten europäischer Schutzmechanismen ist eine doppelte Herausforderung. Praktisch: Gibt es eigentlich wirksame Schutzmechanismen? Und bezogen auf die wissenschaftliche Analyse: Wie lassen sich angesichts fehlender Erfahrungswerte überhaupt begründete Aussagen über die potenzielle Wirksamkeit europäischer Schutzmechanismen machen? Die »Sanktionen« gegen Österreich im Jahr 2000 sind eines der wenigen Beispiele – und ein warnendes zugleich. In den Worten des aktuellen Kommissions-Vizepräsidenten Frans Timmermans: »I believe that the case of Austria, with Jörg Haider's party joining the government, has weakened the EU's capacity to react in such a case. It was a political response which completely backfired at the time.«<sup>18</sup> Um die Erfolgsaussichten und unbeabsichtigten Nebenwirkungen europäischer Schutzmechanismen möglichst realistisch einzuschätzen, müssen deshalb neben den spezifischen Erfahrungen mit

17 Müller 2015, S. 146.

18 Siehe [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans/announcements/europe-an-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/timmermans/announcements/europe-an-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en) (Zugriff vom 18.12.2015).



Österreich auch generelle Kenntnisse, etwa zur Wirksamkeit von Sanktionen oder zur Europäisierung durch Recht, mit berücksichtigt werden. Mit diesem Ziel werden im Folgenden zunächst solche Schutzmechanismen diskutiert, die von politischen Entscheidungsträgern aktiviert werden und zumeist über sozialen Druck wirken sollen, sowie anschließend rechtliche Mechanismen, bei denen Gerichte eine zentrale Rolle spielen.

#### 4.1 Politische Mechanismen

Der Schutz europäischer Grundwerte wird mittlerweile in allen politischen Institutionen der EU diskutiert, jedoch mit beschränkten Ergebnissen. Während harte Sanktionen nach Artikel 7 EUV sehr unwahrscheinlich bleiben, haben Rat, Kommission und Parlament jeweils eigene weiche Mechanismen des Dialogs beziehungsweise des »naming and shaming« als Beiträge zum Grundwerteschutz entwickelt. Hinzu kommt die interne Debatte der europäischen Parteien, wie mit Problemfällen unter den nationalen Mitgliedsparteien umgegangen werden soll.

##### 4.1.1 Artikel 7 EUV

Der politische Schutzmechanismus schlechthin, oft als »nukleare Option« bezeichnet, ist in Artikel 7 EUV verankert. Als mögliche Sanktion sieht Artikel 7 EUV den Entzug bestimmter mitgliedstaatlicher Rechte, insbesondere der Stimmrechte im Rat, vor. Um zu zeigen, weshalb der Mechanismus aber nicht nur unwirksam ist, sondern auch ein erhebliches Risiko unbeabsichtigter Nebenfolgen birgt, ist ein kurzer Rückblick auf seine Entwicklung notwendig.

Eingeführt wurde der *Sanktionsmechanismus* in Artikel 7 EUV mit dem Vertrag von Amsterdam 1997. Vorausblickend auf die EU-Osterweiterung, wollten die Regierungen einen Mechanismus schaffen, um mögliche Verstöße gegen europäische Grundwerte zu ahnden, und selbst das letzte Wort über die Anwendung dieses Mechanismus behalten.<sup>19</sup> Um den Mechanismus auszulösen, muss der Europäische Rat daher »einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung« europäischer Grundwerte durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Für Sanktionen gegenüber der österreichischen ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahr 2000 erwies sich diese Schwelle als zu hoch, und so wurde Artikel 7 EUV als Konsequenz aus den bilateralen Maßnahmen gegen Österreich bereits mit dem Vertrag von Nizza 2001 ergänzt. Dabei wurde ein neuer *Warnmechanismus* als Vorstufe zu möglichen Sanktionen eingeführt. Um diesen auszulösen, muss der Rat »mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder [...] feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« vorliegt. Da auch dieser Mechanismus in der Folgezeit niemals zur Anwendung kam, kündigte die Europäische Kommission im Frühjahr 2014 einen *Frühwarnmechanismus* als Vorstufe zu Artikel 7 EUV an. Der sogenannte »EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips« soll dann zur

19 Sadurski 2010.

Anwendung kommen, wenn die Kommission »eindeutige Anzeichen für eine systembedingte Gefahr für die Rechtsstaatlichkeit« in einem Mitgliedstaat feststellt.<sup>20</sup>

Es ist leicht zu erkennen, wie die einzelnen Reformschritte die Schwelle für eine Aktivierung des Mechanismus abgesenkt haben: von einer Verletzung über eine Gefahr zu Anzeichen einer Gefahr; von Einstimmigkeit im Europäischen Rat über eine Vierfünftelmehrheit im Rat zu einem Beschluss der Kommission. Eine Anwendung zumindest der ersten Stufen des Schutzmechanismus ist damit wahrscheinlicher geworden. Diese würden immerhin einen Dialog zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der Kommission beziehungsweise dem Rat vorsehen, und so wird die Entwicklung größtenteils als vorsichtiger »Schritt in die richtige Richtung« begrüßt.<sup>21</sup> Im Januar 2016 hat die Kommission den Frühwarnmechanismus erstmalig gegenüber Polen aktiviert.<sup>22</sup>

Gegen den Sanktionsmechanismus sprechen aber zwei Anwendungsprobleme, die durch die Reformschritte letztlich nicht behoben beziehungsweise sogar erst geschaffen wurden. Erstens sieht der Mechanismus keine automatische Eskalation vor, wenn sich die (Anzeichen von) Gefahren von Grundwerteverletzungen bestätigen. Die zusätzlichen Vorstufen haben damit nichts an der mangelnden Glaubwürdigkeit der ultimativen Sanktionsdrohung geändert. Ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates bleibt in jedem Fall unwahrscheinlich; die abschreckende Wirkung unwahrscheinlicher Sanktionen ist gering. Ungarns Ministerpräsident Orban hat nach der Entscheidung der Kommission, den Frühwarnmechanismus gegenüber Polen zu aktivieren, unverzüglich klargestellt, dass er etwaigen Sanktionen keinesfalls zustimmen werde. Zweitens birgt die abgesenkte Einstiegsschwelle aber das Risiko, dass der Mechanismus leichter beziehungsweise leichtfertig ausgelöst wird, obwohl kein überzeugender Plan für das weitere Vorgehen, insbesondere für seine Beendigung, besteht. Ein warnendes Beispiel bieten hier die bilateralen Maßnahmen gegen Österreich 2000. Nachdem der politische Rückhalt für die Maßnahmen schnell schwand, schufen die Mitgliedstaaten ein Ad-hoc-Verfahren, um sie – dem Bericht dreier »Weisen« folgend – möglichst ohne Gesichtsverlust wieder zu beenden. Die ÖVP-FPÖ-Regierung ging gestärkt aus dieser Episode hervor. Eine ähnliche Gefahr besteht bei den Vorstufen des Sanktionsmechanismus in Artikel 7 EUV. Werden diese ausgelöst und fehlt anschließend aber der politische Wille für eine weitere Eskalation des Mechanismus, könnte sich eine betroffene Regierung letztlich zur »Siegerin« erklären, ohne die eigene Praxis zu ändern. Dass diese Gefahr schon bei einem gescheiterten Versuch bestünde, den Warnmechanismus überhaupt auszulösen, zeigt die aktuelle Debatte im Europäischen Parlament. Dort hat sich die sozialdemokratische Fraktion zuletzt mehrfach der Forderung der liberalen ALDE-Fraktion widersetzt, im Plenum über ein Artikel-7-Verfahren gegen Ungarn abzustimmen – nicht aus inhaltlichen Gründen, sondern weil man Orban

20 Siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_de.htm) (Zugriff vom 18.12.2015).

21 Kochenov, Pech 2015.

22 Siehe [http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2016/01/20160113_en.htm) (Zugriff vom 15.04.2016).

nicht mit einer gescheiterten Abstimmung helfen wolle.<sup>23</sup> Die Kommission hat jedoch im November 2015 eine Europäische Bürgerinitiative zugelassen, die auf eine Aktivierung von Artikel 7 EUV gegenüber Ungarn abzielt.<sup>24</sup> Es ist zu befürchten, dass nicht nur die Zulassung der Bürgerinitiative in Ungarn bereits als Versuch der politischen Einmischung von außen diskreditiert wird,<sup>25</sup> sondern dass letztlich selbst eine erfolgreiche Bürgerinitiative an den Mehrheitserfordernissen im Rat beziehungsweise im Europäischen Rat scheitern und damit als politischer »Freispruch« für Orban gewertet werden könnte.

#### 4.1.2 *Weiche Mechanismen*

Neben Artikel 7 EUV haben die politischen Institutionen der EU aber eine Reihe von Schutzmechanismen geschaffen, die sich insofern als »weich« charakterisieren lassen, als sie keine Sanktionen vorsehen, sondern auf Lernprozesse durch »best practice«-Beispiele oder »shaming« durch öffentliches Anprangern abzielen. So hat der Rat im Dezember 2014 einen jährlichen politischen Dialog über Fragen der Rechtsstaatlichkeit beschlossen und diesen erstmals im November 2015, überschattet von den Anschlägen in Paris wenige Tage zuvor, im Rat für Allgemeine Angelegenheiten geführt. Die Kommission veröffentlicht seit 2013 einmal jährlich ein sogenanntes Justizbarometer, in dem die Justizwesen der Mitgliedstaaten unter anderem mit Blick auf Stärken und Schwächen in Fragen der Rechtsstaatlichkeit verglichen werden. Und das Europäische Parlament hat sich neben seiner regelmäßigen, allgemeinen Bestandsaufnahme zum »Stand der Grundrechte in der EU« seit 2011 in zahlreichen Plenardebatten, Resolutionen und Initiativberichten speziell mit der Situation in Ungarn befasst.

Was sind die Erfolgsaussichten und mögliche Nebenwirkungen dieser unterschiedlichen weichen Schutzmechanismen? In der Literatur zu weichen Steuerungsformen in der EU herrscht vielfach Zweifel, was die Wirksamkeit und die tatsächlichen Motive hinter der Wahl solcher Instrumente angeht.<sup>26</sup> Selbst in optimistischeren Darstellungen<sup>27</sup> wird aber betont, dass weiche Steuerungsformen nur unter bestimmten Erfolgsbedingungen wirken können. Diese Erfolgsbedingungen sind in den zuvor genannten Fällen aber oft nicht gegeben.

Der *politische Dialog im Rat* ist so strukturiert, dass ein öffentliches Anprangern von vornherein weitgehend ausgeschlossen ist. Nicht nur bleibt der Dialog im Rat vertraulich, sondern er widmet sich auch vorab definierten allgemeinen Themen, sodass Grundwerteverstöße einzelner Mitgliedstaaten allenfalls ad hoc auf die

23 Siehe <https://euobserver.com/institutional/130592> (Zugriff vom 18.12.2015).

24 Siehe [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6189\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6189_en.htm) (Zugriff vom 18.12.2015).

25 Siehe <https://euobserver.com/institutional/131353> (Zugriff vom 18.12.2015).

26 Idema, Kelemen 2006 .

27 Zeitlin 2009.

Tagesordnung gebracht werden können.<sup>28</sup> Die Vermutung liegt zumindest nahe, dass die luxemburgische Ratspräsidentschaft das Thema »Rechtsstaatlichkeit im digitalen Zeitalter«<sup>29</sup> gewählt hat, um die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zum politischen Dialog nicht gleich bei dessen Auftakt im November 2015 überzustrapazieren. Die Vorgeschichte des politischen Dialogs zeigt zudem, dass schon seine Einrichtung angesichts mitgliedstaatlicher Widerstände keine Selbstverständlichkeit war. So hatte sich der juristische Dienst des Rates im Mai 2014 gegen die Rechtmäßigkeit des Frühwarnmechanismus der Kommission ausgesprochen und stattdessen einen intergouvernementalen Dialog der Mitgliedstaaten außerhalb der EU-Institutionen angeregt.<sup>30</sup> Daneben ist auch fraglich, ob der politische Dialog Lernprozesse in den Mitgliedstaaten anstoßen oder unterstützen kann, wenn er nur einmal jährlich zu wechselnden Themen geführt wird und zudem vom Engagement der jeweiligen Ratspräsidentschaft abhängt. So scheint die größte Errungenschaft des politischen Dialogs bislang, dass sich alle Mitgliedstaaten überhaupt prinzipiell bereiterklärt haben, Fragen der Rechtsstaatlichkeit auf europäischer Ebene zu besprechen.

Im Gegensatz zum vertraulichen Dialog im Rat ist das »Justice Scoreboard« der Kommission zwar leicht im Internet abrufbar<sup>31</sup> – um öffentlichen Druck bei Rechtsstaatlichkeitsdefiziten zu erzeugen, fehlt es dennoch an Sichtbarkeit und an klaren Aussagen. Von einer Presseerklärung mit allgemeinen Befunden abgesehen, ist das Justizbarometer nur auf Englisch verfügbar. Und anders, als es der Name nahelegt, liefert es keine Einstufung oder gar eine Rangliste der mitgliedstaatlichen Justizsysteme, sondern eine Sammlung teils schwer interpretierbarer Einzelindikatoren. Schließlich liegt der Schwerpunkt der meisten Indikatoren auf Effizienzfragen, etwa der Dauer von Gerichtsverfahren. Tiefer liegende Probleme, beispielsweise hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz, kommen dagegen nur am Rande vor. So forderte das Europäische Parlament in seiner jüngsten Resolution zur Lage der Grundrechte in der EU, dass die Kommission das Justizbarometer erheblich ausweitet, um eine umfassende Bewertung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.<sup>32</sup> Ein Initiativentwurf des Parlaments regt an, dass die Kommission ein derart ausgeweitetes »Scoreboard« als zentralen Bestandteil des

28 Vgl. hierzu die Bundestagsdebatte im Vorfeld des ersten politischen Dialogs im Rat, Tagesordnungspunkt 11, Plenarprotokoll 18/130: [dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18130.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18130.pdf) (Zugriff vom 18.12.2015).

29 Siehe [www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2015/11/17/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2015/11/17/) (Zugriff vom 18.12.2015).

30 Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf> (Zugriff vom 18.12.2015).

31 Siehe [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm) (Zugriff vom 18.12.2015).

32 Vgl. Nr. 10(a): [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0286](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2015-0286) (Zugriff vom 18.12.2015).

neuartigen »Pakts für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte« etablieren sollte.<sup>33</sup>

Die größte öffentliche Aufmerksamkeit hat schließlich das *Europäische Parlament* mit diversen Resolutionen und Debatten erlangt, insbesondere bei Anhörungen des ungarischen Ministerpräsidenten im Plenum. Ob das EP aber eine Regierung wirksam anprangern kann, hängt maßgeblich von der öffentlichen Wahrnehmung und der Autorität des Parlaments selbst ab. Einerseits genießt das Europäische Parlament generell größeres Vertrauen in der europäischen Bevölkerung als die anderen politischen Institutionen der EU und als viele Regierungen. Auch die ungarische Bevölkerung vertraut dem EP in allen Eurobarometer-Befragungen mehr als der eigenen Regierung. Andererseits ist es Orban bislang immer gelungen, die Kritik des EP nicht als Position des gesamten Parlaments, sondern als parteipolitisch motivierte Attacke von links zu diskreditieren. Keine der Ungarn-Resolutionen wurde von der Europäischen Volkspartei (EVP) mitgetragen; vielmehr begegnen die Mitglieder der EVP-Fraktion Kritik an Ungarn häufig mit Verweis auf Missstände in links-regierten Mitgliedstaaten, etwa Rumänien oder Griechenland, und bemängeln ihrerseits die nachgiebige Haltung der europäischen Sozialdemokraten. So wird es künftig darauf ankommen, dass die Kritik des EP gegenüber Ungarn nicht nur öffentlichkeitswirksam ist, sondern auch möglichst überparteiliche Autorität besitzt – selbst wenn Liberale und Sozialdemokraten hierfür sicher inhaltliche Abstriche machen müssten. So hatte die EVP-Fraktion etwa im Juni 2015 einen eigenen Resolutionsentwurf mit Kritik an Orbans Äußerungen zur Todesstrafe und der nationalen Befragung zu Immigration eingebracht, wollte sich der letztlich beschlossenen, weiter gehenden Resolution aber nicht anschließen. Anders ist die Situation im Fall Polens: Die Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit (PiS) gehört keiner der drei Zentrumsfraktionen im EP, sondern den Europäischen Konservativen und Reformern (EKR) an. Tatsächlich verabschiedete das EP am 13. April 2016 seine kritische Resolution zur »Situation in Polen« mit einer breiten Mehrheit von 513 Stimmen.<sup>34</sup>

#### 4.1.3 Ausgrenzung vs. innerparteiliche Kritik

Die Frage nach dem internen Umgang der EVP mit ihrer ungarischen Mitgliedspartei FIDESZ ähnelt teilweise der Debatte über die Ausgrenzung oder Einbindung populistischer Parteien in nationale Regierungsverantwortung. Wie lassen sich Parteien mit demokratiefeindlichen Tendenzen wirksam zurückdrängen oder kontrollieren – durch Ausgrenzung beziehungsweise hier Ausschluss aus der Parteifamilie oder durch Einbindung beziehungsweise weitere Mitgliedschaft und parteiinterne Kritik? Auf nationaler Ebene spricht vieles dafür, dass Einbindung auf Dauer die aussichtsreichere Strategie als die einer Ausgrenzung ist.<sup>35</sup> Auf europäischer Ebene werden

33 Siehe [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2254%28INL%29](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2254%28INL%29) (Zugriff vom 15.04.2016).

34 Siehe [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0123&format=XML&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0123&format=XML&language=EN) (Zugriff vom 15.04.2016).

35 Fallend, Heinisch 2015, S. 2.

beide Positionen innerhalb der EVP vertreten, bislang mit einer klaren Mehrheit jener, die an einer Mitgliedschaft von FIDESZ in der EVP festhalten wollen.

Die wohl prominenteste Forderung nach einem Ausschluss von FIDESZ aus der EVP wurde bislang von Viviane Reding, ehemalige EU-Kommissarin und derzeitige luxemburgische EVP-Abgeordnete im EP, erhoben.<sup>36</sup> Orbans FIDESZ teile nicht mehr das gemeinsame Wertefundament der europäischen Konservativen, so Redings Vorwurf; ein Verbleib in der EVP würde deren eigener Glaubwürdigkeit schaden und den Anliegen radikaler Parteien wie der österreichischen FPÖ oder dem französischen Front National helfen. Ein Ausschluss von FIDESZ würde der Partei Schutz und Legitimität nehmen, die ihr die Mitgliedschaft in der EVP bislang bietet. Ähnlich argumentiert in der wissenschaftlichen Debatte beispielsweise Dan Kelemen, der sich für einen strengeren Kurs der EVP-Führung gegenüber FIDESZ ausspricht. Dass es dazu bislang nicht kommt, erklärt Kelemen mit Verweis auf die zwölf ungarischen Abgeordneten im EP, auf die die EVP nicht verzichten möchte.<sup>37</sup> Mit den Europawahlen 2014 ist der Vorsprung der EVP als stärkste Fraktion deutlich geschrumpft, und so räumen auch Orban-kritische Parteimitglieder ein, dass ein Ausschluss von FIDESZ ein hoher Preis wäre, zumal sich diese womöglich der EKR-Fraktion um die britischen Tories und die polnische PiS anschließen könnten.

Daneben wird aber auch argumentiert, dass man nach einem Parteiausschluss von FIDESZ letztlich noch weniger mäßigend auf die ungarische Regierung einwirken könnte, als dies derzeit immerhin über parteiinterne Kritik möglich sei. Deutliche Kritik an der Politik der ungarischen Regierung haben EVP-Abgeordnete etwa im Kontext der Flüchtlingskrise<sup>38</sup> und als Reaktion auf die Äußerungen Orbans zur Todesstrafe geübt. Dass diese parteiinterne Kritik wirksam ist, lässt sich schwer belegen – beruht jede positive Einschätzung doch letztlich auf dem kontrafaktischen Argument, dass Orban ohne den Einfluss der EVP noch weniger Rücksicht auf europäische Grundwerte nehmen würde. So gehen beispielsweise viele Beobachter davon aus, dass die Wiedereinführung der Todesstrafe auch unabhängig von externer Kritik nie ernsthaft zur Debatte stand, sondern vielmehr der Provokation diene. Und dennoch sprechen zumindest plausible Gründe dafür, dass Orban ein Interesse daran hat, auf Kritik aus der EVP zumindest so weit einzugehen, dass FIDESZ nicht ausgeschlossen wird. Erstens spielen die FIDESZ-Abgeordneten als Teil der EVP eine wichtigere Rolle in der europäischen Gesetzgebung und bei der Besetzung von Posten, als sie es außerhalb der stärksten EP-Fraktion tun könnten. Die FIDESZ-Abgeordnete Kinga Gál etwa ist stellvertretende Vorsitzende des LIBE-Ausschusses, der im EP für Fragen der Rechtsstaatlichkeit zuständig ist. Dazu kommen, wichtiger noch, der bereits angesprochene Schutz und die Legitimität durch die Mitgliedschaft

36 Siehe [www.welt.de/debatte/kommentare/article146862760/Ex-Vizechefin-der-EU-Kommission-rechnet-mit-Orban-ab.html](http://www.welt.de/debatte/kommentare/article146862760/Ex-Vizechefin-der-EU-Kommission-rechnet-mit-Orban-ab.html) (Zugriff vom 18.12.2015).

37 Kelemen 2016.

38 Siehe <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4832006/Karas-laesst-Orbans-Grenzpolitik-in-Brussel-prufen> (Zugriff vom 18.12.2015).



in der EVP, die es für Orban möglich machen, alle andere Kritik aus dem EP als linke Parteitaktik darzustellen.

Zusammengefasst sind die Erfolgsaussichten politischer Schutzmechanismen der EU damit stark parteipolitisch bedingt: Sanktionen nach Artikel 7 EUV bleiben äußerst unwahrscheinlich, da sie einstimmig von allen Mitgliedstaaten und damit über ein breites Spektrum von Regierungsparteien hinweg beschlossen werden müssten. An weichen Mechanismen erreicht die Kritik durch das EP die größte Öffentlichkeitswirkung, aber anders als bei der jüngsten Resolution zu Polen fehlt ihr gegenüber Ungarn bislang die Autorität eines breiten überparteilichen Konsens. Schließlich müsste die EVP gegenüber ihrer ungarischen Mitgliedspartei FIDESZ noch stärker die Möglichkeiten parteiinterner Kritik und Einflussnahme ausreizen, ohne diese auszuschließen beziehungsweise bis zum eigenen Austritt zu treiben.<sup>39</sup>

## 4.2 *Rechtliche Mechanismen*

Nicht zuletzt aufgrund dieser Beschränkungen politischer Schutzmechanismen hat sich die akademische Debatte, insbesondere unter RechtswissenschaftlerInnen, zu einem großen Teil auf rechtliche Schutzmechanismen konzentriert, bei denen zuletzt unabhängige RichterInnen entscheiden, ob mitgliedstaatliche Verstöße gegen europäische Grundwerte vorliegen und sanktioniert werden. Da aber auch der bestehende rechtliche Schutz in Grundwertefragen deutliche Schwächen hat, überwiegen in dieser Debatte Vorschläge zur Weiterentwicklung oder zur Schaffung gänzlich neuer europäischer Schutzmechanismen.

### 4.2.1 *Bestehende Instrumente*

Normalerweise wird EU-Recht über zwei Mechanismen durchgesetzt: Auf europäischer Ebene überwacht die Kommission als »Hüterin der Verträge« deren Einhaltung und leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen rechtsbrüchige Mitgliedstaaten ein. Dezentral sorgen zudem Klagen vor nationalen Gerichten, teils über den Umweg eines Vorlageverfahrens an den Europäischen Gerichtshof (EuGH), für die Durchsetzung europäischer Rechte. Beim Schutz europäischer Grundwerte stoßen beide Mechanismen an ihre Grenzen. Dennoch lohnt es sich, zunächst diese Grenzen vollständig auszuloten, bevor neu zu schaffende rechtliche Schutzmechanismen ins Spiel gebracht werden. Die *compliance*-Forschung liefert eine Reihe nützlicher Anhaltspunkte, wann mitgliedstaatliche Regelverletzungen besonders wahrscheinlich sind beziehungsweise inwiefern die Kommission und dezentrale Klagen Abhilfe schaffen können.

Ein Haupthindernis für die korrekte Umsetzung europäischen Rechts ist Rechtsunsicherheit, etwa aufgrund vager EU-Vertragsnormen und EuGH-Urteile oder

39 Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass auch EVP-Abgeordnete, die einen Ausschluss von FIDESZ zwar selbst ablehnen, dessen Androhung etwa durch Viviane Reding dennoch insofern begrüßen, als sich damit der Druck auf die ungarische Regierung erhöht. Hintergrundinterviews mit Angehörigen der EVP-Fraktion im EP, Brüssel, 29. September und 2. Oktober 2015.



komplexer EU-Gesetze.<sup>40</sup> In Fragen europäischer Grundwerte ist dieses Problem besonders ausgeprägt. Schon im EU-Beitrittsprozess der mittel- und osteuropäischen Länder hat sich gezeigt, dass die politischen Beitrittskriterien, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, im Vergleich zur *acquis*-Konditionalität nur sehr vage Vorgaben umfassten.<sup>41</sup> Langfristig wird sich dieses Problem unbestimmter Grundwerte nur durch eine politische Einigung auf präzisere Regeln lösen lassen. Kurzfristig kann die Kommission aber zumindest auf zwei Wegen versuchen, den rechtlichen Schutz europäischer Grundwerte zu stärken. Erstens kann sie überall dort, wo sich Bezüge zu weiter entwickeltem europäischem Recht herstellen lassen – etwa zu Prinzipien des Binnenmarktes und des freien Wettbewerbs –, dieses kreativ zum Grundwerteschutz nutzen. Teilweise hat die Kommission eine solche Strategie gegenüber Ungarn bereits angewandt. Die zwangsweise Frühverrentung vieler ungarischer Richter 2012 hat die Kommission nicht als Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz, sondern als Form der Altersdiskriminierung erfolgreich vor dem EuGH angefochten. Ebenso hat die Kommission eine geplante Werbesteuer für private Fernsehsender als wettbewerbsverzerrende Beihilfe für andere Medien ausgebremst und nicht als drohende Einschränkung unabhängigen Journalismus. Zweitens könnte die Kommission eine Präzisierung europäischer Grundwerte zumindest fördern, selbst wenn der politische Wille unter den Mitgliedstaaten für Sekundärrecht in dem Bereich fehlt. Auch die Bedeutung der Binnenmarktfreiheiten oder des »ungehinderten Wettbewerbs« haben sich nicht unmittelbar und unbestritten aus den Verträgen ergeben, sondern erst über eine schrittweise Auslegung durch die Kommission und den Gerichtshof. Oft hat die Kommission hierfür zunächst »weiche« Leitlinien veröffentlicht und vordergründig nur sich selbst auf eine bestimmte Rechtsinterpretation festgelegt, diese mit der Zeit aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten durchgesetzt. Eine Ausweitung des »Justice Scoreboard« zu einer umfassenden Bewertung mitgliedstaatlicher Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wie vom EP gefordert, könnte ein Schritt auf dem Weg zu einer Präzisierung europäischer Grundwerte sein. Langfristig regt beispielsweise der oben erwähnte Initiativentwurf des Europäischen Parlaments die Möglichkeit ordentlicher Gesetzgebung zum Grundwerte-Artikel 2 EUV an.

Neben der passenden Rechtsgrundlage beeinflusst auch der richtige Zeitpunkt die Erfolgsaussichten europäischer Rechtsdurchsetzung. Die Kommission verfügt über großen Entscheidungsspielraum, wann sie Vertragsverletzungsverfahren einleitet beziehungsweise einstellt, und wird deshalb in der *compliance*-Forschung immer wieder kritisiert, bei ungünstigen Bedingungen zu zaghaft gegen mitgliedstaatliche Regelverstöße vorzugehen.<sup>42</sup> Im Umkehrschluss bedeutet das immerhin, dass auch eine zaghafte Kommission ihre Rechtsdurchsetzung unter günstigeren Bedingungen verschärfen kann. Was heißt das für Grundwerteverletzungen im Falle Ungarns? Auf europäischer Ebene sprechen einzelne Anzeichen dafür, dass die aktuelle Kommission ihre Bemühungen zum Schutz der Grundwerte ausweiten könnte. Erstens

40 Angelova et al. 2012, S. 1276; Blauburger 2014.

41 Kochenov 2008.

42 Conant 2002, S. 75.

trägt die teilweise Bewältigung der Euro-Krise dazu bei, dass sich die Kommission wieder stärker ihren »normalen« Aufgaben als Hüterin der Verträge widmen kann. Seit Ausbruch der Finanz- und Euro-Krise im Jahr 2008 war die Zahl der Vertragsverletzungsklagen durch die Kommission auf nur noch ein Viertel gesunken. Zweitens wurde Junckers erster Vizepräsident, Frans Timmermans, mit einer Koordinierungsfunktion für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte betraut. Vor seiner Ernennung zum Kommissar war Timmermans niederländischer Außenminister und in dieser Funktion einer von vier Amtskollegen, die Ex-Kommissionspräsident Barroso zu mehr Entschlossenheit im Kampf gegen Grundwerteverletzungen aufgefordert hatten.<sup>43</sup> Auf der nationalen Ebene scheint die günstigste Phase hingegen vorerst verstrichen sein, um gegen Verstöße der ungarischen Regierung vorzugehen. Während die Umfragewerte der Regierung Orban nach der Wiederwahl 2014 rapide sanken, ist die Zustimmung der Bevölkerung insbesondere im Zuge der Flüchtlingskrise seit dem Sommer 2015 stark angestiegen. So hat der Leiter der ungarischen Staatskanzlei, János Lázár, zuletzt sogar versucht, Vertragsverletzungsverfahren der Kommission als »Racheakt« gegenüber Ungarns Position in der Flüchtlingskrise zu diskreditieren.<sup>44</sup>

Und schließlich hat die *compliance*-Forschung vielfach gezeigt, wie private Klagen unter bestimmten Voraussetzungen dezentral zur Durchsetzung europäischen Rechts beitragen können, wenn die Kommission an ihre Grenzen stößt.<sup>45</sup> Erstens sind Kläger hierfür auf nationale Gerichte angewiesen, die ihnen Zugang bieten und die Möglichkeiten europäischen Rechts aufgreifen. Zweites sind auch europafreundliche nationale Gerichte ihrerseits davon abhängig, dass sich ihnen geeignete Anknüpfungspunkte im europäischen Recht bieten beziehungsweise dass diese im Zweifelsfall von der Rechtsprechung des EuGH eröffnet werden.

Für einen wirksamen Schutz gegen Grundwerteverstöße in Ungarn, so lässt sich zeigen, mangelt es nicht so sehr an den nationalen Gerichten selbst, sondern vor allem an deren Unterstützung durch europäisches Recht und europäische Rechtsprechung. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, ist die Zahl ungarischer Gerichtsvorlagen an den EuGH seit 2010 stark angestiegen – weit über das Niveau aller anderen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten hinaus. Auf den ersten Blick entspricht dieser Trend der These einer »Ermächtigung« nationaler Gerichte durch das Zusammenspiel mit dem EuGH.<sup>46</sup> Bei genauer Betrachtung der einzelnen Fälle und Urteile wird jedoch deutlich, dass insbesondere Klagen mit Bezug zur EU-Grundrechtecharta erfolglos bleiben. Nach Artikel 51 gilt die EU-Grundrechtecharta für die Mitgliedstaaten »ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union«, also nicht in Grundrechtsfragen, die rein nationales Recht betreffen. In allen unga-

43 Siehe [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme.html) (Zugriff vom 18.12.2015).

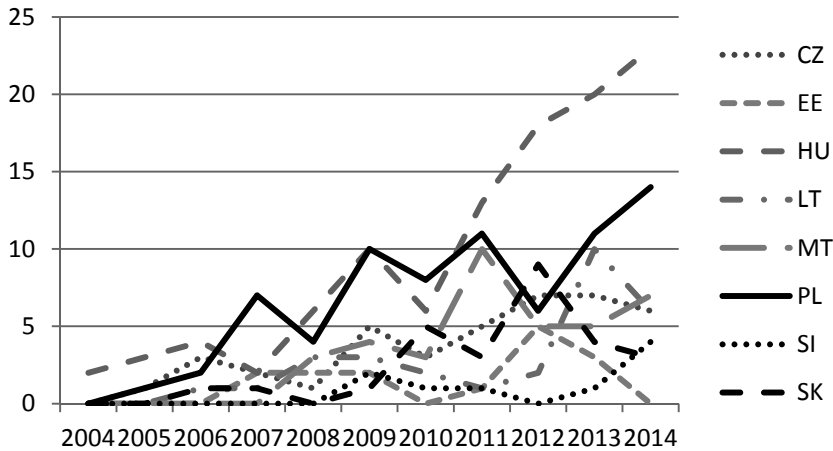
44 Siehe [www.politics.hu/20151211/govt-office-chief-ec-infringement-procedure-act-of-revenge/](http://www.politics.hu/20151211/govt-office-chief-ec-infringement-procedure-act-of-revenge/) (Zugriff vom 18.12.2015).

45 Slepcevic 2009.

46 Weiler 1994, S. 523.

rischen Vorabentscheidungsverfahren seit 2010, die sich auf die EU-Grundrechtecharta stützten, hat sich der EuGH für unzuständig erklärt.<sup>47</sup> Solange Artikel 51 unverändert bleibt,<sup>48</sup> heißt das für eine aussichtsreiche Klagestrategie gegen Grundwerteverstöße, analog zu der obigen Diskussion über die passende Rechtsgrundlage für Vertragsverletzungsverfahren der Kommission: Wo auch immer dies rechtlich möglich ist, sollten nationale Klagen sich auf möglichst spezifische europäische Rechte beziehen oder jedenfalls so angelegt werden, dass ein Bezug zur Durchführung von EU-Recht besteht.

Abbildung 1: Vorabentscheidungsverfahren aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (2004-2014)



#### 4.2.2 Reformvorschläge

Um die Beschränkungen bestehender Schutzmechanismen zu überwinden, sind vor allem aus der Rechtswissenschaft eine ganze Reihe von Reformvorschlägen gemacht worden. Zwei der prominentesten werden abschließend kurz diskutiert. Gemeinsam ist beiden Vorschlägen, dass sie bei wesentlichen Defiziten bestehender Schutzmechanismen ansetzen und konstruktive Lösungen entwickeln, dass mit ihrer Umsetzung aber unerwünschte Nebenwirkungen riskiert würden.

Kim Scheppele<sup>49</sup> geht von herkömmlichen Vertragsverletzungsverfahren der Kommission aus und argumentiert, dass diese daran scheiterten, den systemischen Charakter von Grundwerteverstößen zu erfassen. In Ungarn wurden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach 2010 nicht mit einem Mal abgeschafft, sondern sie werden, wie eingangs geschildert, in vielen kleinen Schritten unterwandert. Statt

47 Vgl. die EuGH-Fälle C-489-491/12, C-526/12, C-488/12, C-614/12, C-10/13, C-332/13, C-199/14, C-45/14.

48 Der Initiativentwurf des EP plädiert für eine Streichung des Artikels 51 der EU-Grundrechtecharta.

49 Scheppele 2013.

jeden dieser einzelnen Schritte isoliert zu betrachten und gegebenenfalls Abhilfe zu verlangen, so Scheppele, solle die Kommission ein *systemisches Vertragsverletzungsverfahren* gegen Regierungen wie die Ungarns einleiten. Dass die Kommission mit einem solchen Verfahren rechtliches Neuland beträte, räumt Scheppele ein, sieht ihren Vorschlag aber im Einklang mit geltendem Vertragsrecht. Als mögliche Sanktion bei anhaltenden systemischen Vertragsverletzungen schlägt sie das Einfrieren von EU-Fonds vor.

Armin von Bogdandys Vorschlag<sup>50</sup> zielt dagegen auf einen stärkeren Schutz durch Grundrechteklagen vor nationalen Gerichten. Zwar ist die Anwendbarkeit der EU-Grundrechtecharta auf mitgliedstaatlicher Ebene durch Artikel 51 begrenzt. Doch, so argumentiert von Bogdandy, sind UnionsbürgerInnen zusätzlich durch Artikel 2 EUV im »Kernbestand« ihrer Menschenrechte geschützt. Solange die Mitgliedstaaten diesen Kernbestand auf nationaler Ebene schützen, wovon grundsätzlich auszugehen ist, sollen sie, abgesehen von der Umsetzung von Unionsrecht in Grundrechtsfragen, autonom bleiben. Sobald jedoch in einem Mitgliedstaat dieser Schutz nicht mehr gewährleistet ist, sollten nationale Gerichte mithilfe des EuGH und einer »umgekehrten Solange«-Doktrin eingreifen. Eine solche Doktrin wäre an die Solange-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts angelehnt und würde diese gewissermaßen umkehren.

Systemische Vertragsverletzungsverfahren und eine umgekehrte Solange-Doktrin werden vor allem unter RechtswissenschaftlerInnen breit und kontrovers diskutiert.<sup>51</sup> Nur ein Aspekt, der in dieser Diskussion relativ wenig Aufmerksamkeit erhält, soll hier hinzugefügt werden. Beide Vorschläge sind zwar nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung politischer Schutzmechanismen gedacht, sie betonen aber deutlich die Vorzüge eines entpolitierten Grundwerteschutzes, unter anderem mit Verweis darauf, dass der Schutz individueller Rechte zum Kerngeschäft von Gerichten gehört und diese weniger anfällig für Vorwürfe der Parteilichkeit sind.<sup>52</sup> Dagegen bergen aber systemische Vertragsverletzungsverfahren und eine umgekehrte Solange-Doktrin die Gefahr, dass sie – statt den Grundwerteschutz zu entpolitisieren – die Rechtsprechung politisieren. Erstens ist die rechtliche Basis beider Vorschläge unter Europarechtlern umstritten. Der deutsche Richter am EuGH, von Danwitz, spricht sich gegen eine umgekehrte Solange-Doktrin aus, denn diese »would not only run counter to the wording and meaning [der Grundrechtecharta; M.B.] [...] but it would also undoubtedly be considered as an unjustified ›intervention‹ in those Member States«.<sup>53</sup> Darüber hinaus gerieten der Europäische Gerichtshof und nationale Gerichte in beiden Fällen in eine Situation, in der sie – selbst wenn systemische Vertragsverletzungsverfahren oder eine umgekehrte Solange-Doktrin grundsätzlich akzeptiert wären – in einem hoch politisierten Kontext und aufgrund vager recht-

50 Siehe von Bogdandy et al. 2012.

51 Siehe insbesondere die Symposia auf [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) über »Ungarn – was tun?« (2013) sowie »Rettungsschirm für Grundrechte« (2012).

52 Vgl. Scheppele 2013, S. 10-11; von Bogdandy et al. 2015, S. 249.

53 Siehe von Danwitz 2014, S. 1338-1339.

licher Prinzipien einen inhaltlichen »Kernbestand« europäischer Grundrechte beziehungsweise -werte bestimmen und anwenden müssten.

Der Integrationsprozess liefert unzählige Beispiele aktivistischer Gerichtsurteile – als wesentlich für deren breite Anerkennung gilt aber, dass die Integration durch Recht trotz allem unter »Maske und Schild« des Rechts voranschreitet und nicht offen politisiert erscheint.<sup>54</sup> Dass Kommission und Gerichtshof die besprochenen Reformvorschläge bislang nicht aufgreifen, spricht dafür, dass sie sich der Gefahren einer politisierten Rechtsprechung bewusst sind und rechtlicher Schutz gegen Grundwerteverstöße einstweilen auf die kreative Nutzung bestehender Instrumente beschränkt bleibt.

## 5. Schlussfolgerungen

Im Schatten von Finanz-, Wirtschafts- und Euro-Krise sowie anderer europäischer Herausforderungen, dem Ukraine Konflikt oder dem drohenden »Brexit«, hat ein weiteres Krisenphänomen der EU vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erfahren: mitgliedstaatliche Verletzungen europäischer Grundwerte. In der Praxis scheint insbesondere die Kommission erst langsam wieder in der Lage, sich neben der Euro-Krise auch stärker anderen Fragen und ihrer Rolle als Hüterin der Verträge zu widmen; die akademische Debatte über mitgliedstaatliche Grundwerteverletzungen beschränkt sich größtenteils auf einen Kreis engagierter RechtswissenschaftlerInnen und konzentriert sich entsprechend auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit. Spätestens mit der Flüchtlingskrise und der hervorgehobenen Rolle des ungarischen Ministerpräsidenten Orban sowie der Regierungsübernahme der PiS in Polen ist das »andere Demokratiedefizit«<sup>55</sup> der EU aber nicht mehr zu übersehen. Die Fragen, inwiefern die EU berechtigt beziehungsweise überhaupt in der Lage ist, europäische Grundwerte auf mitgliedstaatlicher Ebene zu schützen, stellen sich damit drängender denn je. Und auch wenn sich starke Gründe anführen lassen, warum die EU dazu nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet ist, so bleibt die Suche nach wirksamen Schutzmechanismen.

Angesichts mangelnder Erfahrungswerte liegt es scheinbar nahe, die Wirksamkeit unterschiedlicher EU-Instrumente über Versuch und Irrtum zu erproben. Die österreichischen »Haider-Sanktionen« haben aber gezeigt, dass wenig durchdachte Schutzmaßnahmen nicht nur unwirksam, sondern schlechterdings kontraproduktiv sein können. Ein ruhendes Artikel-7-Verfahren, das innenpolitisch als Freispruch interpretiert würde, oder eine Überforderung der Rechtsprechung mit fundamental politisierten Konflikten liefen eben diese Gefahr. Statt einer »Viel-hilft-viel«-Strategie das Wort zu reden, hat der vorliegende Text daher eine vorsichtige Abwägung der Erfolgsaussichten und möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen unterschiedlicher Schutzmechanismen vorgenommen. Dazu gehört auch das Eingeständnis, dass die politischen und rechtlichen Einflussmöglichkeiten der EU zwar aus-

54 Burley, Mattli 1993, S. 73.

55 Kelemen 2016.

baufähig, aber letztlich begrenzt sind oder, positiver ausgedrückt, dass der Schutz europäischer Grundwerte nicht von der EU alleine abhängt, sondern auch maßgeblich vom Widerstand beziehungsweise der Ermächtigung demokratischer Kräfte auf mitgliedstaatlicher Ebene.

## Literatur

- Angelova, Mariyana; Dannwolf, Tanja; König, Thomas 2012. »How robust are compliance findings? A research synthesis«, in *Journal of European Public Policy* 19, 8, S. 1269-1291.
- Bánkúti, Miklós; Halmai, Gábor; Scheppele, Kim Lane 2012. »Disabling the constitution«, in *Journal of Democracy* 23, 3, S. 138-146.
- Blauberger, Michael 2014. »National responses to European Court jurisprudence«, in *West European Politics* 37, 3, S. 457-474.
- Bogdandy, Armin von et al. 2012. »Reverse Solange. Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States«, in *Common Market Law Review* 49, 2, S. 489-519.
- Bogdandy, Armin von et al. 2015. »A European response to domestic constitutional crisis: advancing the reverse-solange doctrine«, in *Constitutional crisis in the European constitutional area. Theory, law and politics in Hungary and Romania*, hrsg. v. Bogdandy, Armin von; Sonnevend, Pál, S. 235-253. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Bogdandy, Armin von; Ioannidis, Michael 2014. »Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done«, in *Common Market Law Review* 51, 1, S. 59-96.
- Burley, Anne-Marie; Mattli, Walter 1993. »Europe before the court: a political theory of legal integration«, in *International Organization* 47, 1, S. 41-76.
- Closa, Carlos; Kochenov, Dimitry; Weiler, Joseph H. H. 2014. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union. EUI Working Papers RSCAS 2014/25*. Florenz: European University Institute.
- Conant, Lisa 2002. *Justice contained: law and politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Danwitz, Thomas von 2014. »The rule of law in the recent jurisprudence of the ECJ«, in *Fordham International Law Journal* 37, 5, S. 1311-1346.
- Fallend, Franz; Heinisch, Reinhard 2015. »Collaboration as successful strategy against right-wing populism? The case of the centre-right coalition in Austria, 2000-2007«, in *Democratization* 23, 2, S. 324-344.
- Idema, Timo; Kelemen, R. Daniel 2006. »New modes of governance, the open method of coordination, and other fashionable red herring«, in *Perspectives on European Politics and Society* 7, 1, S. 108-123.
- Kelemen, R. Daniel 2016. »Europe's other democratic deficit: national authoritarianism in a democratic union«, in *Government & Opposition* 51 (im Erscheinen).
- Kochenov, Dimitry 2008. *EU enlargement and the failure of conditionality. Pre-accession conditional in the fields of democracy and the rule of law*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Kochenov, Dimitry; Pech, Laurent 2015. *Upholding the rule of law in the EU: on the Commission's »Pre-Article 7 procedure« as a timid step in the right direction. Fondation Robert Schuman Policy Paper*, European Issues No. 356. Florenz: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Leconte, Cécile 2005. »The fragility of the EU as a ›community of values‹: lessons from the Haider affair«, in *West European Politics* 28, 3, S. 620-649.
- Merlingen, Michael; Mudde, Cas; Sedelmeier, Ulrich 2001. »The right and the righteous? European norms, domestic politics, and the sanctions against Austria«, in *Journal of Common Market Studies* 39, 1, S. 59-77.
- Moravcsik, Andrew 2000. »The origins of human rights regimes: democratic delegation in post-war Europe«, in *International Organization* 54, 2, S. 217-252.
- Müller, Jan-Werner 2015. »Should the EU protect democracy and the rule of law inside member states?«, in *European Law Journal* 21, 2, S. 141-160.

- Sadurski, Wojciech 2010. »Adding a bite to the bark: the story of article 7, EU enlargement, and Jörg Haider«, in *Columbia Journal of European Law* 16, 3, S. 385-426.
- Scheppele, Kim L. 2013. *What can the European Commission do when member states violate basic principles of the European Union? The case for systemic infringement actions*. Paper presented at the »Assises de la Justice«, November 2013 in Brüssel.
- Sedelmeier, Ulrich 2014. »Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession«, in *Journal of Common Market Studies* 52, 1, S. 105-121.
- Simmons, Beth; Danner, Allison 2010. »Credible commitments and the international criminal court«, in *International Organization* 64, 2, S. 225-256.
- Slepcevic, Reinhard 2009. »The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits«, in *Journal of European Public Policy* 16, 3, S. 378-394.
- Sonnevend, Pál; Jakab, András; Csink, Lóránt 2015. »The constitution as an instrument of everyday party politics: the basic law of Hungary«, in *Constitutional crisis in the European constitutional area. Theory, law and politics in Hungary and Romania*, hrsg. v. Bogdandy, Armin von; Sonnevend, Pál, S. 33-109. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Weiler, Joseph H.H. 1994. »A quiet revolution: the European Court of Justice and its interlocutors«, in *Comparative Political Studies* 26, 4, S. 510-534.
- Zeitlin, Jonathan 2009. »The open method of coordination and reform of national social and employment policies: influences, mechanisms, effects«, in *Changing European employment and welfare regimes: the influence of the open method of coordination on national reforms*, hrsg. v. Heidenreich, Martin; Zeitlin, Jonathan, S. 214-245. London: Routledge.



**Zusammenfassung:** Debatten über das europäische »Demokratiedefizit« beziehen sich gewöhnlich auf die EU selbst. Daneben stellt sich in den letzten Jahren aber auch zunehmend die Frage, ob die EU eingreifen sollte beziehungsweise überhaupt wirksame Schutzmechanismen besitzt, wenn Mitgliedstaaten gegen europäische Grundwerte – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte – verstoßen. Der Beitrag diskutiert die Rechtfertigungen sowie Erfolgsaussichten europäischer Schutzmechanismen mit besonderem Blick auf die aktuelle politische Entwicklung in Ungarn und Polen vor dem Hintergrund der »Haider-Sanktionen« gegen Österreich im Jahr 2000. Rechtfertigen lässt sich eine europäische Einmischung in Fragen gemeinsamer Grundwerte vergleichsweise einfach. Statt einer »Viel-hilft-viel«-Strategie, so die These, bedarf es jedoch vor der Anwendung europäischer Schutzmechanismen einer vorsichtigen Abwägung ihrer Erfolgsaussichten und möglicher unbeabsichtigter Nebenwirkungen.

**Stichworte:** Europäische Union (EU), Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Europäischer Grundwerteschutz, Ungarn.

### EU safeguards against member states' democratic deficits?

**Summary:** Most debates about a »democratic deficit« in Europe concentrate on the EU's own political system. Increasingly, however, the EU faces the additional challenge of whether and how to intervene domestically against member state violations of European fundamental values such as democracy, rule of law, and fundamental rights. This contribution addresses the normative justifications as well as the chances of success of potential EU safeguards. Empirically, the focus is on political developments in Hungary and Poland; the »Haider sanctions« against Austria in 2000 serve as an important background. It will be shown that EU safeguards are relatively easy to justify in principle, but it is much harder to make them effective and to avoid unanticipated consequences in practice. Rather than relying on a strategy of »trial and error«, the EU, therefore, needs to carefully assess the potential impact of its safeguard measures prior to their application.

**Keywords:** European Union (EU), democracy, rule of law, EU safeguards, EU fundamental values, Hungary

#### Autor

Prof. Dr. Michael Blauberger  
Universität Salzburg  
Salzburg Center of European Union Studies (SCEUS)  
Mönchsberg 2  
A-5020 Salzburg  
michael.blauberger@sbg.ac.at