INTERNATIONALE POLITIK SPECIAL

IP SPECIAL • Nr.4/2022 • Standhalten! • 9,90 Euro – 2728

Standhalten!

Europas Kampf für die Rechtsstaatlichkeit

Von der Stärke

Von Martin Bialecki, Chefredakteur

„Rechtsstaatlichkeit? Das ist aber ein sperriges Thema. Und dazu dann gleich ein ganzes Heft?“ Vielleicht mag es dem einen oder anderen, liebe Leserinnen und Leser, beim ersten Blick auf dieses *IP Special* so oder ähnlich durch den Kopf gegangen sein. Fragen von Recht und Gerechtigkeit wirken für uns oft weiter weg, als sie es tatsächlich sind, auch weil sie derzeit vielfältig überlagert werden.

Um die Relevanz einer funktionierenden Rechtsstaatlichkeit zu illustrieren, könnte man sie mit dem Zustand von Luft oder Wasser vergleichen. Solange dieser klar und rein ist, muss man über Atmen oder das, was da aus dem Hahn kommt, nicht weiter nachdenken. Aber wenn Filter und Systeme nicht mehr funktionieren, wird es brenzlig.

Wir wollen Ihnen mit dieser Ausgabe in Kooperation mit der Stiftung Mercator ans Herz legen, warum der Kampf für die Rechtsstaatlichkeit alles andere als egal ist, langweilig oder reine Polit-Technik. Rechtsstaatlichkeit ist in vielen Teilen der Welt massiv bedroht, wir werden uns hier auf die Europäische Union konzentrieren. Für sie ist die „Rule of Law“ ein zentraler, nicht hinterfragbarer Wert und eine ihrer größten Stärken – eigentlich. Denn der Konsens darüber bröckelt, Erreichtes wird zurückgebaut, Errungenes aktiv hintertrieben. Es geht beim Kampf um die Rechtsstaatlichkeit längst nicht nur um Ungarn oder Polen; der entsprechende Bericht der EU legt davon für 2021 beredtes Zeugnis ab, und zwar für sämtliche Mitgliedsländer, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

In vier Teile gliedert sich diese Ausgabe: Justiz und Gewaltenteilung, Korruption, Medien und Zivilgesellschaft. Wie immer ist der Ansatz unserer Autorinnen und Autoren, Missstände nicht nur zu beschreiben, sondern Auswege und Optionen aufzuzeigen. Welche Instrumente müssen auf staatlicher oder EU-Ebene wie eingesetzt werden, damit Justitia einen festen Stand hat?

Die Demokratie ist weder selbstverständlich noch ein Naturzustand. Sie ist massiv bedroht, auch inmitten der EU. Sie muss früh verteidigt werden, zu spät ist es schnell.

Demokratie ohne Rechtsstaatlichkeit ist nicht zu haben. Diese Verbindung zu untermauern, zu belegen und für sie zu begeistern, davon handelt dieses Heft.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Inhalt

Gefahr für das europäische Erbe
Der Streit über die Rechtsstaatlichkeit trifft die Europäische Union ins Mark. *Von Angelika Nußberger* 4

Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Grundwerten der Europäischen Union
Im „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021" benennt die EU-Kommission acht Grundprinzipien. *Zusammengestellt von Anna-Sophie Humer-Hager* 10

Justiz und Gewaltenteilung

Zwingende Unabhängigkeit
Warum es den Bürgerinnen und Bürgern der EU alles andere als egal sein kann, wie es um das Recht und die Gerichte anderer Mitgliedstaaten bestellt ist. *Von Franziska Rinke* 14

Jetzt erst recht
Die EU darf in Rechtsstaatlichkeitsfragen kein zahnloser Tiger bleiben. Sie verfügt über einen gut bestückten Instrumentenkasten. *Von Anna-Lena Kirch* 20

Stärken, stützen, informieren und helfen
Was eine Stiftung für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit leisten kann – und was nicht. *Von Anne Duncker und Mira Luthe-Xu* 24

Der Krebs der Korruption

„Das Korruptionsproblem? Das Demokratiedefizit"
Von Beginn an kennt und bekämpft die EU systemische Korruptionsrisiken. Die Gefahr liegt nun in wachsender Ungleichheit. *Ein Interview mit Michael Johnston* 28

Korruption als Quelle regionaler Instabilität
Wie fehlende Rechtsstaatlichkeit auf dem Balkan die EU-Erweiterung aufhält. *Von Nikolay Staykov* 32

Die Macht der Medien

Bollwerke der Demokratie
Unabhängige Medien sind für das Funktionieren freier Gesellschaften unverzichtbar. Ein Vergleich zwischen Ungarn und Frankreich. *Von Zselyke Csaky* 36

Säulen der Freiheit
Wie wichtig Gesetze zum Informationszugang für funktionierende Demokratien in Europa sind, wird fahrlässig unterschätzt. *Von Neus Vidal Martí* 42

Die Kraft der Zivilgesellschaft

Bedrohte Freiheit Europas
Die Zivilgesellschaft soll stabile Fundamente liberaler Demokratien schaffen. In vielen EU-Mitgliedstaaten aber wird sie bedrängt und beschnitten. *Von Bernhard Knoll-Tudor und Márta Pardavi* 46

PORTRÄT Katarina Bervar Sternad
„Regierungen kommen und gehen, wir bleiben" *Von Kristina Božič* 52

Niedergang des Rechtsstaats
Sie sind Richter in Polen und wollen europäischen Normen für unabhängige Gerichte folgen? Überlegen Sie sich das gut. *Von Maciej Taborowski* 54

Impressum 56

Gefahr für das europäische Erbe

Der Streit über die Rechtsstaatlichkeit trifft die Europäische Union ins Mark. Dass in Europa gemeinsam Erreichtes tatsächlich wieder abgebaut werden könnte, sah das Drehbuch nicht vor.

Von Angelika Nußberger

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Die freie Ausübung von Bürgerrechten und eine klare Gewaltenteilung sind in der EU nicht mehr flächendeckend garantiert – hier eine Demonstration in Warschau.

Konsens und Dissens liegen nahe beieinander, wenn es um Rechtsstaatlichkeit in Europa geht. Schon über den Begriff kann man sich nicht einigen. In der deutschen Tradition werden „Recht“ und „Staat“ im Begriff des „Rechtsstaats“ miteinander verbunden; das eine scheint ohne das andere nicht möglich zu sein. Aus der Sicht des Common Law ist das anders – das Konzept des „rule of law“ impliziert keine besondere Rolle des Staates. Im Französischen gibt es konkurrierende Begriffe, „état de droit“ und „prééminence du droit“, wobei ersterer an das deutsche Modell, letzterer an das Common-Law-Modell angelehnt scheint. Die Idee der „prééminence“, der Vorherrschaft, ist hier ein zusätzliches Element, das in der Begriffsbildung aufscheint.

So unterschiedlich aber auch die Begriffe und Traditionen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sein mögen, so einig ist man sich doch über die herausragende Bedeutung des Konzepts als solchem. Im Lissabonner Vertrag, der 2009 in Kraft trat, wurde es zusammen mit den Grundprinzipien der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und mit der Wahrung der Menschenrechte als Teil des Wertegerüsts der EU definiert; die Vorschrift wurde ganz bewusst an den Anfang des Vertrags gestellt. Darüber, dass die Einhaltung dieser Fundamentalgrundsätze Conditio sine qua non für die Abgabe staatlicher Kompetenzen an die EU ist, besteht Konsens. Dieser drückt sich nicht zuletzt auch darin aus, dass das Rechtsstaatsprinzip Eingang in alle mitgliedstaatlichen Verfassungen gefunden hat. Konsens über ein Prinzip bedeutet aber noch nicht, dass daraus dieselben Schlussfolgerungen abgeleitet würden. Im Gegenteil – der Streit über das Rechtsstaatsprinzip hat zu einer ernsthaften Krise der EU geführt. Selbstverständliches scheint nicht mehr selbstverständlich zu sein. Oder aber: Das, was für selbstverständlich gehalten wurde, war es nie, der Dissens ließ sich nur gut überdecken.

Wie bei allen staatsrechtlichen Fundamentalprinzipien sind Traditionen von entscheidender Bedeutung für Grundverständnis und Interpretation. So lässt sich für Deutschland sagen, dass die Idee der Rechtsstaatlichkeit – man denke etwa an die Institution des Reichskammergerichts – weit in die Vergangenheit zurückreicht. Mit der zum Mythos gewordenen Geschichte des „Müllers von Sanssouci“, der im Streit gegen den König auf die Unabhängigkeit der preußischen Richter setzt, hat das Vertrauen auf die Rechtsstaatlichkeit in Deutschland identitätsstiftende Züge bekommen, bitter enttäuscht in der Zeit des sogenannten „Dritten Reiches“, in der die Erfahrung von Rechtlosigkeit existenziell war. Die französische Tradition dagegen orientiert sich an dem revolutionären Dreiklang „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. Das Recht war ein zentrales Element im Staatsverständnis und führte im 19. Jahrhundert zu einem intensiven Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, hatte aber nie die prägende Kraft der unmittelbar mit der Französischen Revolution verbundenen Ideen. In den Staaten Mittelosteuropas, die erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts der bereits seit einem halben Jahrhundert bestehenden EU beigetreten sind, war in den Verfassungen – der kommunistischen Ideologie entsprechend – der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit nicht verankert. Vielmehr sollte das Recht, würde es nicht überhaupt gemäß der orthodox-marxistischen Vorstellung absterben, allenfalls eine dienende Funktion einnehmen und konnte nach den Vorgaben der kommunistischen Partei jederzeit abgeändert werden. Der Vorstellung von Rechtsstaatlichkeit wurde das Konzept

Prof. Dr. Angelika Nußberger hat an der Universität zu Köln den Lehrstuhl für Verfassungsrecht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung inne. Von 2017–2019 war sie Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ entgegengestellt.

Das bedeutet, dass unter dem in Art. 2 des EU-Vertrags vorgegebenen Begriff der Rechtsstaatlichkeit verschiedene historische Erfahrungen zusammengefasst wurden. Für die einen war Rechtsstaatlichkeit etwas, das es künftig zu verwirklichen galt, für die anderen etwas Gegebenes, aber Gefährdetes. Für die einen war es das wichtigste Prinzip für Staat und Gesellschaft, für die anderen eines unter vielen.

Den einen galt Rechtsstaatlichkeit als wichtigstes Prinzip, den anderen nur als eines unter vielen

Die Rechtsstaatskrise

In den 1990er Jahren lagen mit Blick auf die Systemumbrüche in Mittel- und Osteuropa die Unterschiede klar zutage. Daher entwickelten die „alten“ EU-Staaten mit den Kopenhagener Kriterien, bei denen die Rechtsstaatlichkeit einen wichtigen Platz einnahm, einen Maßstab, an dem all jene Länder, die einen Beitritt wünschten, gemessen werden sollten. Die Grundphilosophie – und wie sich später herausstellte, naive Hoffnung – war, dass es nur einen Fortschrittsprozess hin zur Rechtsstaatlichkeit, nie aber eine Gegenbewegung geben könne. Umso größer der Schock, dass das Erreichte auch wieder abgebaut und zurückgebildet werden konnte. Reformen, wie sie in Ungarn und Polen, teils auch in Rumänien und Slowenien in den späten 2010er Jahren und damit lange nach dem Beitritt stattfanden, waren im europäischen Drehbuch nicht vorgesehen.

Die in Polen und Ungarn von den beiden nationalkonservativen Regierungen eingeleiteten Rechtsstaatsreformen waren im Grunde ein Spiegel von und eine Antwort auf Spannungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen, deren Intensität man von außen nicht ausreichend registriert hatte. Auf der einen Seite stand die Generation jener, die noch in kommunistischer Zeit in den Beruf eingestiegen waren, auf der anderen Seite standen diejenigen, die in kommunistischer Zeit „außen vor“ geblieben oder auch jünger waren. Letztere forderten einen völligen Neubeginn, erstere waren der Meinung, sie hätten die Transformation erstritten und damit bewiesen, nicht dem alten System verhaftet zu sein. Diese Auseinandersetzung war besonders unerbittlich, ging es um die Richterschaft, vor allem die Verfassungsgerichte, die in der Umbruchphase der 1990er Jahre ihre Kontrollaufgabe besonders ernst nahmen und viele weitreichende Reformgesetze für verfassungswidrig erklärten.

Gerade das ungarische und das polnische Verfassungsgericht waren beispielgebend für ein neues Verständnis richterlicher Macht. Sie zu Fall zu bringen, war primäres Ziel der nationalkonservativen Regierungen. Dabei ging es ihnen aber nicht nur um einen personellen Neuanfang, sondern auch um das Ausschalten der mächtigsten Widersacher im politischen System. Symptomatisch waren die ersten Justizreformen, etwa in Ungarn, die die Altersgrenze absenkten, um so auf einen Schlag eine ganze Generation älterer Richterinnen und Richter in den Ruhestand schicken zu können.

Die EU-Kommission, wohl gewahr der Gefahr einer derartigen Reform für die Unabhängigkeit der Justiz und damit für die Rechtsstaatlichkeit, fand kein besseres Gegeninstrument als das Verbot der Altersdiskriminierung. Dies aber war nur der Auftakt. Insbesondere in Polen schienen die Reformen einem Masterplan zu folgen,

in dem zunächst das Verfassungsgericht über – vom Verfassungsgericht selbst für verfassungswidrig erklärte – Neubesetzungen politisch „auf Linie gebracht“ und danach das Oberste Gericht grundlegend umgestaltet wurde.

Die Reformen waren so weitreichend, dass aus der Außensicht die Unabhängigkeit der Justiz und damit ein grundlegender Pfeiler der Rechtsstaatlichkeit unmittelbar gefährdet zu sein schien. Da eine Einwirkung auf Polen mit politischen Mitteln misslang, die Sicherung der in Art. 2 EUV verankerten Grundprinzipien für die EU aber unerlässlich war, begann man über effektive Verfahren zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit nachzudenken. Eine im EU-Vertrag angelegte Option ist das als „Nuklearoption“ bezeichnete Verfahren nach Art. 7 EUV, konzipiert für eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“. Nun ist für effektive Maßnahmen Einstimmigkeit im Rat erforderlich; Ungarn und Polen beabsichtigten aber, sich gegenseitig zu unterstützen – das Verfahren erwies sich als Sackgasse. Auf politischer Ebene entwickelte man so den Konditionalitätsmechanismus, der Geldzahlungen an Mitgliedstaaten an die Einhaltung bestimmter Grundstandards bindet. Nach einem Urteil des EuGH aus diesem Jahr, mit dem der Mechanismus vor allem als Gegenmaßnahme zu Korruption definiert und damit für grundsätzlich EU-rechtskonform gehalten wurde, wurde das Verfahren zur praktischen Option. Ein erstes Verfahren gegen Ungarn wurde im März 2022 eingeleitet.

Entscheidende Schützenhilfe aber bekam die Kommission von den beiden europäischen Gerichten, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, die sich beide berufen fühlten, in konkreten, an sie herangetragenen Fällen das Postulat der Rechtsstaatlichkeit bei Richterberufungen und -abberufungen durchzusetzen. Ab 2017/18 entwickelten sie neue Rechtsprechungslinien, mit denen aufgrund der Justizreformgesetze ergriffene Maßnahmen entweder als Grundrechtsverletzungen oder aber als Verletzungen des EU-Rechts angesehen werden können. Beide Gerichte waren dabei überaus kreativ.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann einen Verstoß gegen Art. 6 EMRK, der ein „faires Verfahren“ garantiert, feststellen, wenn ein Urteil nicht von einem „tribunal established by law“ getroffen wurde. Diesen Ansatz hat das Gericht genutzt, um vom – nach seiner Ansicht nicht rechtmäßig zusammengesetzten – polnischen Verfassungsgericht getroffene Urteile für konventionsrechtswidrig zu erklären. Außerdem schützt der Gerichtshof von Disziplinarverfahren betroffene Richterinnen und Richter über Art. 6 und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das Recht auf Achtung des Privatlebens. „Privatleben“ wird dabei sehr weit ausgelegt und umfasst auch die Karriere in der Justiz.

Europas Gerichte erwiesen sich bei der Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien als überaus kreativ

Der EuGH in Luxemburg war ebenfalls innovativ in seiner Rechtsprechung und nutzte Art. 19 EUV als Rechtsgrundlage, um den nationalstaatlichen Aufbau der Gerichte zu überprüfen. Art. 19 EU-Vertrag gibt als Aufgabe des Gerichtshofs die Sicherung der „Wahrung des Rechts

bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“ vor und stellt darüber hinaus fest, dass die Mitgliedstaaten die „erforderlichen Rechtsbehelfe“ schaffen müssen, „damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“. Dem einen Kontrollauftrag der nationalen Gerichtsbarkeit zu entnehmen, ist begründbar, aber gewagt.

Im politischen Gesamtkontext muss es so nicht verwundern, dass sich Polen gegen die neue Rechtsprechung sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als auch des EuGH zur Wehr gesetzt hat. Allerdings wurde mit dem, was sich als „Gegenmaßnahmen“ bezeichnen lässt, eine echte Rechtsstaatskrise in der EU ausgelöst. Denn der polnische Verfassungsgerichtshof erklärte die Entscheidungen der europäischen Gerichte für nicht mit der polnischen Verfassung vereinbar und damit in Polen für unbeachtlich. Damit aber funktioniert die auf gemeinsamen Prinzipien aufbauende Rechtsgemeinschaft nicht mehr. Ein „Krieg der Gerichte“ ist ein Worst-Case-scenario.

Der Konflikt darüber, was genau Rechtsstaatlichkeit eigentlich ist, trifft die EU ins Mark

Die Diskussion über die Rechtspositionen der europäischen Gerichte und der Kommission hier und der polnischen Regierung und des Verfassungsgerichtshofs dort hat den Dissens über das Konzept der Rechtsstaatlichkeit offengelegt.

Zwar waren die Inhalte des Rechtsstaatsprinzips zuvor von der Venedig-Kommission des Europarats in einer „Rule of Law Checklist“ konkretisiert worden. Danach war es unstreitig, dass Rechtssicherheit, Verhinderung von Machtmissbrauch und die Unabhängigkeit der Justiz Kernelemente sind.

Gegenseitige Vorwürfe

In den konkreten Fällen warfen sich aber beide Seiten Verstöße gegen diese Grundprinzipien vor. So berief sich der polnische Verfassungsgerichtshof auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem es gleichermaßen dem EuGH unbefugtes Handeln vorgeworfen hatte, und forderte Gleichbehandlung ein. Soweit es um die Unabhängigkeit der Justiz ging, monierte man von polnischer Seite, der Vorwurf der Politisierung der Ernennungsverfahren treffe für Gerichte in anderen Mitgliedstaaten noch viel deutlicher zu, insbesondere auch für Deutschland.

Über diese Argumentation wurde der Konflikt von einem begrenzten Konflikt zwischen zwei oder drei Parteien zu einem allgemeinen Konflikt über das „richtige“ Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. Sieht die EU aber Rechtsstaatlichkeit als ihr Markenzeichen an, trifft sie ein Konflikt darüber, was eigentlich Rechtsstaatlichkeit sei, ins Mark.

Das Problem ist, dass sich Rechtsstaatlichkeit nur schwer definieren und noch schwerer messen lässt. Abgesehen von den eingangs erwähnten unterschiedlichen Ansätzen, die sich in den konkreten Formulierungen zeigen, ist auch umstritten, ob es sich bei Rechtsstaatlichkeit um ein sogenanntes „thin concept“ oder um ein „thick concept“ handelt. Ersteres klammert inhaltliche Fragen wie die Garantie von Menschenrechten aus, letzteres favorisiert ein umfassendes Verständnis. Die Ausarbeitung von Kriterien durch die EU im Zusammenhang mit dem neuen Rechtsstaatsmechanismus

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wenn es um massiven Abbau der Rechtsstaatlichkeit geht, sind Polen und Ungarn herausragende Beispiele. Das Thema hat sogar Eingang in den Straßenkarneval gefunden, wie hier in Düsseldorf.

zeigt wiederum andere Schwerpunktsetzungen, indem auch Fragen der Medienfreiheit eine besondere Aufmerksamkeit zugeteilt wird.

Allen grundlegenden Schwierigkeiten bei der Definition des Konzepts zum Trotz wird vielfach versucht, anhand abfragbarer Kriterien Rankings der einzelnen Staaten zu Rechtsstaatlichkeit zu erstellen. Interessanterweise ist dabei zu beobachten, dass auch unterschiedliche Methodiken im Wesentlichen ähnliche Ergebnisse brachten. Die wirtschaftlich-finanziellen Auswirkungen derartiger Rankings sollten im Übrigen nicht geringgeschätzt werden. Rechtsstaatlichkeit, insbesondere Rechtssicherheit und Unabhängigkeit der Justiz, ist ein wesentlicher Faktor für Investitionsentscheidungen.

Aufgrund der großen Bedeutung des Konzepts der Rechtsstaatlichkeit für das Funktionieren und auch die Glaubwürdigkeit der EU ist es entscheidend, dass die gegenwärtig unüberwindbar scheinenden Konflikte in der EU beigelegt werden. Auch nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ist eine Vielzahl von kontroversen Entscheidungen sowohl des polnischen Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts als auch der europäischen Gerichte ergangen. Konfliktlinien bei Auseinandersetzungen zwischen der Kommission auf der einen und Slowenien sowie Rumänien auf der anderen Seite zeigen, dass das Problem nicht einfach durch ein noch größeres Problem überlagert wird. Auch in Zeiten des Krieges kann es nicht ignoriert werden.

Die Gerichte haben, wie es scheint, ihre Möglichkeiten weitgehend „ausgereizt“. Die „Politik der gegenseitigen Nichtanerkennung“ führt dazu, die Autorität der Gerichte und das Vertrauen in die Justiz insgesamt zu schwächen. Von daher gilt es, einen neuen Lösungsweg zu versuchen. Dieser wird in den politischen Bereich zurückführen. Die Justiz hat eingegriffen, weil die Politik gescheitert ist. Ein zweites Mal sollte es sich die Politik nicht leisten, keine gute Lösung zu finden. IP

Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Grundwerten der EU

Ohne rechtsstaatliche Ordnung kein EU-Beitritt. Dennoch ist eine klare Definition auch wegen verschiedener Rechtssysteme und -traditionen schwierig. Im „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021“ benennt die EU-Kommission acht Grundprinzipien, die zeigen: Rechtsstaatlichkeit in der EU betrifft alle.

Zusammengestellt von Anna-Sophie Humer-Hager

1. Rechtmäßigkeit

Sie impliziert laut EU-Kommission, dass die Gesetzgebung transparent, demokratisch, rechenschaftspflichtig und pluralistisch abläuft. Rechtsstaatlichkeit ist demnach eng verbunden mit Demokratie. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bekräftigte 2021, dass EU-Recht Vorrang hat – selbst vor der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte, falls sie gegen Unionsrecht verstößt. Auch wenn das Verhältnis zwischen deutschem Grundgesetz und Unionsrecht kompliziert ist: Die EU fungiert als wichtige Kontrollinstanz zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie innerhalb aller Mitgliedstaaten.

2. Rechtssicherheit

Sie ist notwendig, damit sich alle EU-Bürgerinnen und -Bürger der rechtlichen Folgen ihres Handelns bewusst sein können. Während innerhalb der EU Rechtsvorschriften klar und vorhersehbar sein müssen, können in nichtrechtsstaatlichen Räumen Personen auch rückwirkend bestraft werden. Diese Unsicherheit wirkt sich auf alle Bereiche im Leben eines Menschen aus.

Rechtssicherheit ist auch immens wichtig für Unternehmen und trägt zu einem guten Investitionsklima bei, weil sich Risiken besser einschätzen lassen. Genauso stärken klare rechtliche Vorgaben, zum Beispiel in Bezug auf Whistleblowerinnen

und Whistleblower, investigativen Journalismus und die Pressefreiheit.

3.

Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt

Auch nach einer Verhaftung und bei Verbüßen einer Haftstrafe sind EU-Bürgerinnen und -Bürger unter anderem vor willkürlicher und unverhältnismäßiger Gewalt durch Sicherheitskräfte geschützt. Der Europarat hat dazu das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) ins Leben gerufen. Das CPT führt regelmäßig Kontrollbesuche in Haftanstalten durch, um die Bedingungen zu überprüfen.

4.

Wirksamer Rechtsschutz durch unabhängige und unparteiische Gerichte

Rechtsstaatlichkeit ist die Voraussetzung dafür, dass Richterinnen und Richter in ihren Urteilen nicht politischen oder regierungstreuen Linien folgen. Sie sollen unabhängig, unparteilich und in fairen Verfahren entscheiden. Das ist auch maßgeblich für die Bekämpfung von Untreue und Korruption. So wird vermutet, dass sich in Ungarn dem Ministerpräsidenten Viktor Orbán nahestehende Personen missbräuchlich an EU-Mitteln bereichern. Mit dem 2021 neu in Kraft getretenen Rechtsstaatsmechanismus will die EU Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit entgegenwirken. Droht dadurch ein Missbrauch von EU-Geldern, kann sie den betroffenen Mitgliedstaaten Zahlungen kürzen.

5.

Uneingeschränkte Achtung der Grundrechte

Die Europäische Union muss sicherstellen, dass die Grundrechte aller Bürgerinnen und Bürger gewahrt werden – auch im digitalen Raum.

Dazu einigten sich EU-Institutionen und Mitgliedstaaten im April 2022 auf das Gesetz über digitale Dienste, das Online-Plattformen besser regulieren soll. So sollen beispielsweise Suchmaschinen oder soziale Netzwerke mehr Transparenz bezüglich ihrer Algorithmen und der Moderation von Inhalten schaffen.

6.

Gewaltenteilung

Sie ist Voraussetzung dafür, dass sich Exekutive und Legislative nicht nur in der Theorie an geltendes Gesetz halten müssen, sondern ihr Handeln von einer unabhängigen Instanz überprüft werden kann.

Auch einzelne EU-Bürgerinnen und -Bürger können in bestimmten Fällen nach Art. 263 Abs. 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) gegen Handlungen der Unionsorgane beim EuGH klagen.

7.

Fortwährende Verpflichtung aller Behörden, sich an geltendes Recht und etablierte Verfahren zu halten

Erlässt die EU Richtlinien, müssen die Mitgliedstaaten diese fristgemäß umsetzen. Doch nicht immer geschieht das im gewünschten Tempo der EU-Organe. Nachdem Deutschland jahrzehntelang die EU-Nitratrichtlinie verletzt hatte, klagte die EU-Kommission im Jahr 2016 vor dem EuGH. Ohne Maßnahmen gegen Gewässerverunreinigung durch Nitrat hätten Deutschland empfindliche Zwangsgelder gedroht. Ziel der Richtlinie ist es unter anderem, Ökosysteme und die Gesundheit der Menschen in Deutschland zu schützen.

8.

Gleichheit vor dem Gesetz

EU-Bürgerinnen und -Bürger dürfen in einem anderen Mitgliedstaat zum Beispiel nicht hinsichtlich Arbeitsbedingungen oder Steuervorteilen gegenüber den Staatsangehörigen dieses Landes benachteiligt werden.

Im Jahr 2019 kippte der EuGH die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen durch Personenkraftwagen in Deutschland, besser bekannt als „Pkw-Maut“. Mit ihr sollte auch eine Regelung zur steuerlichen Entlastung für deutsche Staatsbürger eingeführt werden. Der EuGH stellte fest: Das hätte eine Diskriminierung gegen andere Staatsangehörige in der EU dargestellt.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Justiz und Gewaltenteilung

Ohne ein funktionierendes Rechtssystem kann es keine Demokratie geben. Einige EU-Staaten verzeichnen hier allerdings eine höchst ungute Entwicklung, und Polen ragt heraus.

Sie ist das Symbol der Gerechtigkeit und der Rechtspflege schlechthin: die Figur der Justitia, hier eine Statue aus dem niederländischen Delft.

Zwingende Unabhängigkeit

Ein funktionierendes Justizsystem ist ein unhinterfragbarer Kern der Rechtsstaatlichkeit: Warum es den Bürgerinnen und Bürgern der EU alles andere als egal sein kann, wie es um das Recht und Gerichte anderer Mitgliedstaaten bestellt ist.

Von Franziska Rinke

Vor Gericht mag mancher sich ebenso verloren fühlen wie auf dem großen weiten Meer. Dennoch zeigen Trendanalysen, dass das Vertrauen der deutschen Bevölkerung in das deutsche Rechtssystem hoch ist: Aktuell haben 70 Prozent „sehr viel" oder „ziemlich viel" Vertrauen. Auf europäischer Ebene sieht es nicht ganz so überzeugend aus. Im Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten hat immerhin noch knapp mehr als die Hälfte der Befragten Vertrauen in die Justiz und das nationale Rechtssystem. Schaut man jedoch etwas genauer hin, zeigt sich ein erhebliches Gefälle.

Am unteren Rand der Zustimmungsskala ist das Verhältnis genau umgekehrt. Nur knapp 20 Prozent der Befragten in Bulgarien und Kroatien haben Vertrauen in die nationalen Gerichte. Natürlich spiegeln diese Zahlen lediglich die persönliche Wahrnehmung Einzelner, doch ist das Vertrauen der Bevölkerung zumindest ein guter Indikator, wie es um das Justizsystem eines Landes bestellt ist. Denn üblicherweise entsteht Vertrauen in ein Rechtssystem, wenn Gerichtsverfahren als fair und Richter als unabhängig wahrgenommen werden. Gerade die richterliche Unabhängigkeit ist der Grundbaustein eines nach rechtsstaatlichen Prinzipien funktionierenden Justizsystems. Laut dem Justizbarometer der EU-Kommission wird die Unabhängigkeit der Justiz in fast der Hälfte der EU-Staaten skeptischer beurteilt als im Vorjahr. Der am häufigsten genannte Grund ist Einflussnahme und Druck durch Staat und Politik, gefolgt von Druck durch wirtschaftliche oder sonstige Interessen.

Dieser Beitrag will die Unabhängigkeit der Justiz in der EU beleuchten. Dabei geht es vor allem um den Begriff der Rechtsstaatlichkeit als solches im europäischen Kontext und die Gefahren, denen der Rechtsstaat ausgesetzt ist. Exemplarisch sollen die Justizreformen in Polen unter die Lupe genommen werden, ihre Bedeutung im EU-Gefüge und was die EU-Organe den bedenklichen Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre entgegenzusetzen haben. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts hielt der Begriff des

Rechtsstaats Einzug in die politische Sprache. Das Konzept des modernen Rechtsstaats, so wie wir es heute kennen, wurde jedoch erst aufgrund der Erfahrungen von Faschismus und Diktatur nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelt. Es sollte die Grundlage und Absicherung der Demokratie und Menschenrechte sein. In den Gründungsverträgen der EU fand die Rechtsstaatlichkeit noch keine Erwähnung. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) sollte diese Lücke sehr bald schließen. 1992 wurde mit dem Vertrag von Maastricht auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des EU-Rechts Bezug genommen. Fünf Jahre später fanden die europäischen „Grundsätze", auf denen die Union beruht, mit dem Vertrag von Amsterdam explizit Eingang ins Primärrecht. Die Rechtsstaatlichkeit wurde erstmals ausdrücklich genannt mit dem erneuten Zusatz, dass diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemein sind. Der Vertrag von Lissabon deutete die „Grundsätze" in „Werte" um.

In der Ära vor dem Brexit lebten wir überzeugten Europäer im Glauben, dass sich das europäische Friedensprojekt nur in eine Richtung entwickeln könne. Noch vor zehn Jahren schien es völlig abwegig, dass sich der EuGH in einem Urteil über die Rechtsstaatlichkeit eines Mitgliedstaats Gedanken machen müsste. Die in Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Grundwerte galten als Selbstverständlichkeit und Basis unserer gemeinsamen Werteordnung.

Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass es zumindest bei dem konkreten Verständnis und der Auslegung der Begrifflichkeiten doch erhebliche Unterschiede gibt. „In einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt es Anlass zu ernster Besorgnis", so die zuständige Vizepräsidentin der EU-Kommission, Věra Jourová, bei der Vorstellung des zweiten Rechtsstaatsberichts im Juli 2021. Insbesondere mit Blick auf die Unabhängigkeit der Justiz hatte sie vermutlich vor allen Dingen Polen vor Augen. Auch für Fachleute ist es mittlerweile nicht einfach, den Überblick über die vielen EuGH-Verfahren zu behalten.

Die EU sitzt auf einem Pulverfass

Die viel kritisierten Justizreformen der PiS-Regierung in Polen wurden anhand von mehr als 30 Gesetzen durchgeführt, sie betreffen die gesamte Struktur des Justizsystems. Seit der gewonnenen Wahl von 2015 wollte die PiS (übersetzt: „Recht und Gerechtigkeit") vor allem den Einfluss der Exekutive und Legislative auf das Justizsystem verstärken. Den Anfang machte die Reform des Verfassungstribunals – das polnische Verfassungsgericht. Im nächsten Schritt wurde der Nationale Richterrat (KRS) in die Mangel genommen. Dem Landesjustizrat obliegen vor allem die Überwachung der Richterausbildung und -ernennung sowie die Durchführung von Disziplinarverfahren. Das zentrale Ziel war und ist, zahlreiche Richterinnen und Richter am Obersten Gericht und in den unteren Instanzen auszutauschen. Einher ging die Umsetzung der Reformen mit einem groß angelegten Propagandaangriff auf das polnische Justizwesen. Einzelne Fehltritte von Richtern wurden instrumentalisiert, um das Bild eines korrupten, ineffizienten und elitären Justizsystems zu zeichnen. Die PiS-Regierung zeigte sich dabei unbeeindruckt von nationalen Protesten sowie internationaler Kritik und setzt Richter auch weiterhin unter Druck.

Im Dezember 2017 richtete die PiS-Regierung per Gesetz eine neue Disziplinarkammer ein mit der Möglichkeit, jeden Richter oder Staatsanwalt zu entlassen.

Dr. Franziska Rinke
arbeitet zu den Themen Rechtsstaat und Völkerrecht bei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Auch bekam der Justizminister weitgreifende Vollmachten für die Disziplinierung von Richtern.

Nach den Angaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gingen zwischen 2018 und 2021 wegen der Justizreform 57 Beschwerden gegen Polen ein. Auch der EuGH beschäftigte sich in zahlreichen Verfahren mit der Causa Polen. Dabei geht es um weit mehr als das Richterdienstrecht in Polen – nämlich um den systematischen Umbau des gesamten Justizsystems.

Das große Ganze

Der europäische Integrationsprozess geht heute weit über die Schaffung eines reinen Binnenmarkts hinaus. Viele Lebensbereiche sind durch Unionsrecht bestimmt. Damit dieses Geltung entfalten kann und Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte und den gleichen wirksamen Rechtsschutz der EU genießen, kommt den nationalen Gerichten eine entscheidende Rolle zu. Der EuGH hat es in seiner Entscheidung gegen Polen so ausgedrückt: „In diesem Kontext überträgt Art. 19 EUV, mit dem der in Art. 2 EUV proklamierte Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof die Aufgabe, die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den gerichtlichen Schutz, die den Einzelnen aus diesem Recht erwachsen, zu gewährleisten." Die nationalen Gerichte fungieren mithin als „Gatekeeper" der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU. Der Präsident des EuGH, Koen Lenaerts, drückte es Anfang 2020 so aus: „Ohne richterliche Unabhängigkeit werden die im EU-Recht verankerten Rechtsbehelfe zu einem Papiertiger."

„Ohne richterliche Unabhängigkeit werden die im EU-Recht verankerten Rechtsbehelfe zu einem Papiertiger"

Aber auch ein anderer Punkt spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle. Reden wir über die Freizügigkeit in der EU und die damit einhergegangene schrittweise Abschaffung von Grenzkontrollen, hat dies nicht nur positive Effekte. Auch für Straftäter ist es leichter, über Landesgrenzen hinweg zu operieren. Mit der Schaffung des Binnenmarkts ging aus diesem Grund die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen einher. Ein Grundpfeiler dieser Zusammenarbeit ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen. Demnach sind gerichtliche Entscheidungen, die in einem Mitgliedstaat ergangen sind, in allen anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen. Damit dieser Grundsatz ordnungsgemäß funktioniert, müssen die nationalen Gerichte darauf vertrauen, dass sich die Gerichte der anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise für den Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen einsetzen. „Deshalb hat jeder Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass Einrichtungen, die als Gerichte im Sinne des Unionsrechts Bestandteil seines Rechtsbehelfssystems sind, in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gewähren", wie es der EuGH im „portugiesischen Richterfall" eindringlich anmahnt. Es kann uns daher keinesfalls gleichgültig sein, wie die nationalen Gerichte und das Justizsystem eines Mitgliedstaats beschaffen sind.

Was also sollte unternommen werden, wenn die Exekutive und/oder die Legisla-

Die EU baut ihr Instrumentarium gegen missbräuchliche Eingriffe in das Justizsystem weiter aus

tive eines Mitgliedstaats in unzulässiger Weise in das Justizsystem eingreift? Die EU-Verträge bieten nicht das passende Instrumentarium, um mit anhaltenden Verstößen der Mitgliedstaaten gegen die Rechtsstaatlichkeit umzugehen. Gerade der Fall Polen zeigt ganz deutlich die schwierige Gemengelage.

Sanktionsmechanismen

Die europäischen Verträge sehen verschiedene Möglichkeiten vor, wenn Mitgliedstaaten sich nicht an EU-Recht halten. In erster Linie gibt es das in den Art. 258–260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde darüber hinaus durch Art. 7 EUV ein weiterer Sanktionsmechanismus geschaffen. Dieser hat gerade die Gefahr einer Verletzung der in Art. 2 genannten Werte vor Augen. Bei der Einführung des Verfahrens 1997 ist aber wohl niemand wirklich davon ausgegangen, dass davon jemals Gebrauch gemacht werden würde.

Mit Blick auf die obigen Ausführungen überrascht es wohl nicht, dass das Art. 7-Verfahren erstmals 2017 gegen Polen eingeleitet wurde. Dieses hoch politische Verfahren stößt aber vor allem an seine Grenzen, weil es in letzter Instanz Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erfordert. Die EU-Organe saßen jedoch nicht tatenlos auf der Zuschauerbank. Als Reaktion auf die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit einzelner Mitgliedstaaten haben sowohl die Kommission als auch der Rat und das Parlament jeweils einen neuen Mechanismus implementiert. 2014 verabschiedete die Kommission einen neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips. Dies ist ein dialogisches Verfahren, um frühzeitig Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit zu identifizieren und durch konkrete Empfehlungen der Kommission gegenzusteuern. Dieses nicht ganz unumstrittene Vorgehen der Kommission kann als Vorstufe zu dem Art. 7-Verfahren gesehen werden. Im Fall von Polen konnte es das Art. 7-Verfahren jedoch nicht abwenden.

Weiterentwickelt wurde das Konzept durch einen jährlichen Rechtsstaatsbericht der Kommission. Dieser 2020 erstmals veröffentlichte Bericht nimmt alle Mitgliedstaaten gleichermaßen unter die Lupe und setzt ebenfalls eher auf einer präventiven Ebene an. Als Gegenvorschlag beschloss der Rat der EU ebenfalls 2014 einen Dialog zwischen allen Mitgliedstaaten, um die Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu schützen. Dieser jährlich stattfindende Austausch scheint wenig strukturiert und zielführend. Gegenüber Polens Vorgehen wurde, wenn überhaupt, nur verhaltene Kritik geübt. Das Europäische Parlament setzte indes auf die Einrichtung eines „EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte“, vor allem um an bestehende Instrumente anzuknüpfen. Das Parlament forderte die Kommission auf, auf der Grundlage seiner Entschließung bis September 2017 einen Vorschlag in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Kommission und Rat zur Angleichung und Ergänzung der bestehenden Mechanismen vorzulegen. Dies ist bis heute nicht erfolgt, es gibt berechtigte Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens.

Gerade Polens Beispiel zeigt die inhärenten Schwächen des Rechtsstaatlich-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg ist einer der wichtigsten Player im Rechtsstaatsdrama – und er scheint entschlossen, diese Rolle anzunehmen und auszufüllen.

keitsrahmens im Umgang mit anhaltenden Verletzungen ebendieser Rechtsstaatlichkeit. Dies hat die Kommission dazu bewogen, die Daumenschrauben enger zu ziehen. Bereits 2018 legte sie den Vorschlag vor, die Zahlung von EU-Geldern an den Zustand der Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Nach jahrelangem Hin und Her wurde 2020 die „Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union", auch „Konditionalitätsverordnung" genannt, verabschiedet. Kurz nach Ostern hatte Ursula von der Leyen angeordnet, dieses Verfahren erstmals gegen Ungarn einzuleiten.

Bei der Zusammenschau aller vorhandenen Instrumente und Mechanismen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die unterschiedlichen Ansätze der EU-Institutionen nicht in Gänze die Wirkung entfalten, die sie sollten. Es stellt sich die berechtigte Frage, ob so die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten gestärkt wird. Mit Blick auf Polen scheint das fraglich. Auch heute, sieben Jahre nach den ersten Reformen, ist ein wirkliches Einlenken der PiS-Regierung nicht zu erkennen. Dennoch ist die EU ein enormes Stück weitergekommen. Im Vergleich zu den 1990er Jahren verfügt sie über viele Instrumente. Bestehende Mechanismen dürften immer wieder verfeinert werden, um den bestehenden Herausforderungen gerecht zu werden.

Zentrale Rolle des EuGH

Ein entscheidender Player im Rechtsstaatsdrama ist auch der EuGH. Die Werte, die in Art. 2 EUV aufgeführt werden, stehen für vage umrissene Kategorien. Bislang gibt es keinen verbindlichen, in der EU anerkannten Kriterienkatalog, was genau unter Rechtsstaatlichkeit zu verstehen ist. Diese Lücke scheint der EuGH schließen

zu wollen. Seit 2018 fällte der EuGH mehrere wegweisende Entscheidungen zu den Justizreformen in Polen. Das Signal war stets eindeutig: Wir werden alle Hebel in Bewegung setzen, um die Entwicklungen zu stoppen.

Exemplarisch sei die Entscheidung vom 15. Juli 2021 genannt. Der EuGH stellte im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Polen fest, dass die eingerichtete Disziplinarkammer gegen EU-Recht verstößt. Insbesondere stellte er fest, dass sie nicht jede Gewähr für Unparteilichkeit und Unabhängigkeit bietet und nicht vor dem direkten oder indirekten Einfluss der polnischen Legislative und Exekutive geschützt ist. Von der Errichtung der Disziplinarkammer bis zum Urteil sind vier Jahre vergangen. Aufsehen erregte das Verfahren, weil der EuGH dem Ganzen besonderen Nachdruck verliehen hat, indem er Polen per einstweiliger Anordnung wegen der Nichtbeachtung des Urteils zur Zahlung eines täglichen Zwangsgeldes in Höhe von einer Million Euro verpflichtete. Man spricht aktuell von etwa 160 Millionen Euro, die aufgelaufen sind.

Das letzte Wort ist sicherlich noch nicht gesprochen. Der Konflikt zwischen der EU und Polen hat die nächste Eskalationsstufe erreicht. Aus dem innerpolnischen Konflikt um Rechtsstaatlichkeit, insbesondere bezüglich der Unabhängigkeit der Justiz, ist ein europäischer Verfassungskonflikt geworden. Mittlerweile geht es um viel grundsätzlichere Fragen: die Anerkennung von EuGH-Entscheidungen und den Vorrang des EU-Rechts. Im Oktober urteilte das Verfassungsgericht in Polen – man erinnere an die Reform des Verfassungstribunals –, dass der EuGH keine Entscheidungen über die polnische Justiz treffen dürfe. „Der Versuch des EuGH, sich in das polnische Justizwesen einzumischen, verstößt gegen die Regel des Vorrangs der Verfassung und gegen die Regel, dass die Souveränität im Prozess der europäischen Integration bewahrt bleibt“, liest man da schwarz auf weiß.

Gerichte müssen Sicherheiten genießen, um ohne Furcht und Begünstigung arbeiten zu können

Grundpfeiler des Systems

Renommierte Europarechtler sehen in dem dargestellten Vorgehen der EU-Organe gegen die Angriffe auf den Rechtsstaat „den schnellsten, radikalsten und grundlegendsten Umbau der EU seit Inkraftsetzung des Vertrags von Maastricht“. In der Fachliteratur wird dies nicht ganz unkritisch beobachtet. Ob und in welcher Form die EU-Organe die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten fordern können, soll dahingestellt bleiben. Fakt ist, dass die richterliche Unabhängigkeit als ein wesentlicher Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit ein hohes Gut ist, das es zu verteidigen gilt. Zur Aufrechterhaltung der staatlichen Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle der Verfassungsorgane müssen Gerichte eine Reihe von Sicherheiten genießen, die es ihnen ermöglichen, ohne Furcht und Begünstigung zu arbeiten.

Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gehört zu den Grundpfeilern eines jeden demokratischen Regierungssystems. Die Aufnahme der Rechtsstaatlichkeit in Art. 2 EUV war daher nicht zufällig, entspringt sie doch den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten. Es wird noch viel passieren müssen, bis gemeinsame Traditionen hier in tatsächlich gemeinsames, allseits akzeptiertes Handeln münden. IP

Jetzt erst recht

Die EU darf in Rechtsstaatlichkeitsfragen kein zahnloser Tiger bleiben. Sie verfügt über einen gut bestückten Instrumentenkasten – den sollte sie konsequent und beharrlich nutzen.

Von Anna-Lena Kirch

In der EU ist der fundamentale Wert der Rechtsstaatlichkeit schon seit Jahren unter Beschuss. Insbesondere in Polen und Ungarn wurde die Unabhängigkeit der Justiz zunehmend eingeschränkt. Das polnische Maulkorbgesetz, nach dem es Richtern untersagt ist, bei Vorabentscheidungen den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen, oder die Einführung einer Disziplinarkammer, die Richterinnen und Richter bei politisch nicht opportunen Urteilen abstrafen kann, sind nur zwei Beispiele für Reformen, die die Rechtsstaatlichkeit des Systems ernsthaft kompromittieren. Dadurch sind nicht nur die polnische Opposition, Zivilgesellschaft und unabhängige Richterinnen und Richter unter Druck geraten. Der damit einhergehende Vertrauens- und Legitimitätsverlust wirkt sich auch negativ auf die Zusammenarbeit innerhalb der EU und ihre Resilienz aus.

Bereits 2017 forderte die Europäische Kommission den Rat angesichts der polnischen Justizreformen dazu auf, auf der Grundlage von Artikel 7 des EU-Vertrags („Gefahr feststellen") eine schwerwiegende Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch Polen festzuhalten. Ein Jahr später folgte ein Aufruf des Europäischen Parlaments, der die gleiche Forderung in Bezug auf Ungarn stellte. Seitdem hat sich der Konflikt zwischen der EU auf der einen und Polen und Ungarn auf der anderen Seite verschärft. Die EU schöpft ihre rechtlichen Mittel aus und hat zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen und Ungarn bemüht. Polen und Ungarn erkennen die Rechtmäßigkeit dieser Mittel jedoch nicht an und reagieren in aller Schärfe; Viktor Orbán spricht von einem „rechtsstaatlichen Dschihad". Warschau und Budapest halten die Rechtsstaatlichkeitsagenda der EU für ideologisch motiviert, sie schränke die politische Vielfalt innerhalb der EU unverhältnismäßig ein. Die Fronten sind verhärtet.

Eine Lösung des Rechtsstaatlichkeitskonflikts im gegenseitigen Einvernehmen, bei der die beiden mittelosteuropäischen Regierungen ihr Narrativ einer übergriffigen ideologisch-motivierten Europäischen

Kommission revidieren, eigene Verstöße gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit anerkennen und alle bislang gesprochenen EuGH-Urteile vollumfänglich erfüllen, ist nicht in Sicht. Dies zeigt das polnische Beispiel sehr anschaulich. Das Urteil des polnischen Verfassungstribunals vom 7. Oktober 2021 ficht den Vorrang von Europarecht gegenüber nationalem Recht grundsätzlich an – ein besorgniserregender Präzedenzfall innerhalb der EU. Nach dieser Logik überschreitet die EU ihre Kompetenzen, wenn der EuGH die polnische Justizreform als nicht mit EU-Recht vereinbar erklärt und die Regierung in Warschau daher auffordert, ebendiese Reformen rückgängig zu machen.

Drohende Spaltung

Die EU tat sich lange schwer damit, offenkundigen Rechtsstaatlichkeitsverstößen entschieden entgegenzutreten. Zu groß war in den Augen vieler die Gefahr einer irreversiblen Spaltung der EU. Aus jetziger Sicht hat die EU zu lange gezögert. Mit dem Krieg in der Ukraine ist die Lage noch brenzliger geworden. Innerhalb der EU existieren zwei Narrative: Eines betont den Kampf der Ukraine für europäische Werte, die es gerade jetzt auch innerhalb der EU vehementer zu verteidigen gelte. Angeführt wird dieses Lager von einer Mehrheit im Europäischen Parlament, die davor warnt, im Zuge der Krise die Augen vor der Erosion rechtsstaatlicher Prinzipien zu verschließen. Die Abgeordneten fordern Rat und Europäische Kommission auf, das Artikel-7-Verfahren neu zu beleben und den Rechtsstaatsmechanismus nach Ungarn auch auf Polen anzuwenden. Unterstützung erfährt das Parlament von der mittelosteuropäischen Zivilgesellschaft und Teilen der EU-Kommission – darunter Didier Reynders, EU-Kommissar für Justiz und Rechtsstaatlichkeit.

Ein anderes Lager, das sich aus Teilen des Rates und auch aus Stimmen aus der EU-Kommission speist, folgt der Interpretation, dass der russische Angriffskrieg in der Ukraine und seine immensen Folgen alles andere überlagern und relativieren. Nach dieser Lesart kann sich die EU keine zusätzliche Polarisierung und politische Spaltung leisten: Nicht gegenüber Polen, weil das Land sich bei der Aufnahme und Unterstützung ukrainischer Geflüchteter verdient macht und auf die finanzielle und politische Unterstützung der EU angewiesen ist. Und nicht gegenüber Ungarn, weil die russlandfreundliche Orbán-Regierung EU-Sanktionen blockieren könnte.

Die EU verfügt über zahlreiche Instrumente, um Rechtsstaatlichkeitsverstöße zu ahnden – mit unterschiedlichem Eskalations- und Wirkungspotenzial. Das bereits erwähnte Artikel-7-Verfahren wird häufig als „nukleare Option“ beschrieben, da auf dieser Grundlage bei anhaltenden und schwerwiegenden Verstößen gegen EU-Werte in letzter Konsequenz die Aufhebung mitgliedstaatlicher Stimmrechte möglich ist. Praktisch gilt die Weiterverfolgung dieses Verfahrens in Brüssel als ausgeschlossen. Um im Verfahren voranzukommen, ist der Rat gefragt: In erster Stufe müssten die 27 Mitgliedstaaten mit einer Vierfünftel-Mehrheit die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“ feststellen. Erst in einer nächsten Stufe könnte der Rat dann einstimmig eine „schwerwiegende und anhaltende“ Verletzung der Rechtsstaatlichkeit feststellen und entsprechende Sanktionen anstreben. Diese zweite Stufe des Einstimmigkeitsvotums gilt als unerreichbar, aber auch die erste Abstimmung wurde aus politischen Gründen nicht abgehalten. Anders als häufig dargestellt, besteht das Hindernis nicht allein darin, dass sich Polen und

Dr. Anna-Lena Kirch
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Ungarn im Rat gegenseitig schützen. Auch bei anderen EU-Staaten, nicht nur aus Mittelosteuropa, löst die Vorstellung einer Abstimmung Unbehagen aus. Grundsätzlich scheuen die meisten Länder jene Maßnahmen, die ihnen als öffentliches „Blaming and Shaming“ ausgelegt werden könnten und sie aus der politischen Deckung zwingen. Diese undankbare Aufgabe überlassen sie lieber der EU-Kommission, der Hüterin der Verträge.

Das zeigt auch die Nutzung der weiteren rechtlichen Instrumente. Insbesondere Vertragsverletzungsverfahren (geregelt in Art. 258 AEUV) wurden von der EU-Kommission zuletzt intensiv genutzt, um Verstöße gegen EU-Recht anzuzeigen und bei anhaltender Missachtung von EU-Recht Strafzahlungen zu erheben. Gegenüber Polen machte die Kommission davon wiederholt Gebrauch. Der EuGH gab der Kommission recht und forderte die polnische Regierung zur Rückabwicklung der Reformen und zur Wiedereinstellung unrechtmäßig entlassener Richter auf. Da die polnische Regierung das Urteil ignorierte, verhängte der EuGH Strafzahlungen in Höhe von einer Million Euro pro Tag. Polen weigert sich zu zahlen.

Uneins: EU-Kommissionschefin Ursula von der Leyen und Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Ein neues Instrument

Seit Ende 2020 verfügt die EU über ein zusätzliches Instrument: den sogenannten Rechtsstaatsmechanismus. Er ist darauf ausgerichtet, die finanziellen Interessen der EU zu schützen und eignet sich in erster Linie, um Rechtsstaatlichkeitsverstöße in Form korrupter Praktiken zu ahnden, wie sie in Ungarn an der Tagesordnung sind. Weniger eindeutig ist die Anwendung in anderen Fällen. Die Justizreformen in Polen verstoßen zwar gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit. Der Nachweis, dass Polen deshalb EU-Gelder nicht ordnungsgemäß verwaltet, dürfte aber schwieriger zu erbringen sein. Kurzfristig wird der Mechanismus daher im Falle Polens eher keine Anwendung finden. Gegenüber Ungarn hingegen wurde er im April 2022 kurz nach den Parlamentswahlen eingeleitet. Zuvor hatte das Europäische Parlament monatelang gedrängt, die Kommission möge die Verschleppungstaktik aufgeben und die neue Verordnung endlich anwenden. Es ging im Oktober 2021 sogar so weit, die Kommission wegen Untätigkeit vor dem EuGH zu verklagen. Anders als im Artikel-7-Verfahren ist der Mechanismus so angelegt, dass er ohne Einstimmigkeitserfordernisse auskommt. Eine Erfolgsgarantie gibt es dennoch nicht.

Das Ambitionsgefälle zwischen dem Europäischen Parlament auf der einen und dem Rat auf der anderen Seite wird aller Voraussicht nach in der aktuellen Situation fortbestehen. So fordert das Parlament schon lange die Einführung eines breiter angelegten EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte. Angesichts des Krieges in der Ukraine aber ist die Einführung neuer Instrumente vorerst nicht zu erwarten, ganz zu schweigen von Vertragsänderungen. Umso wichtiger ist es, dass die EU ihre bestehenden Instrumente voll nutzt. Dabei sollte die Frage gar nicht erst lauten, ob sie sich derzeit entweder effektives Krisenmanagement und intensive EU-Zusammenarbeit leisten kann oder ein entschiedenes Vorgehen gegen eine bewusste Schwächung rechtsstaatlicher Strukturen. Ein Entweder-oder verkennt politische Realitäten: Innen- und Außenpolitik sind nicht zu trennen. Nur wenn es der EU nach innen gelingt, für ihre Werte einzustehen und diese aktiv zu verteidigen – auch gegen politische Widerstände und Erpressungsversuche –, kann sie nach außen glaubwürdig auftreten.

Angesichts des Ukraine-Krieges sind weitere Instrumente nicht zu erwarten – das macht die Nutzung der bestehenden so wichtig

Die implizite These hinter den Mahnungen vor zu viel Druck auf Ungarn und Polen ist wenig überzeugend, wonach Ungarn sich eher als verlässlicher Partner erweisen wird, wenn die Orbán-Regierung nicht länger mit wertebasierten Forderungen aus Brüssel behelligt wird und einbehaltene EU-Gelder schnellstmöglich ausbezahlt werden. Ganz abgesehen davon, dass ein solches Vorgehen gerade angesichts des jüngsten Fidesz-Wahlsiegs einer Kapitulation der EU als Rechtsgemeinschaft gleichkäme, bliebe Ungarns enge Verflechtung mit Russland bestehen, genau wie Orbáns Anti-Brüssel-Narrativ.

Für Polen gilt das Gegenteil. Das Land hat großes Interesse daran, eng mit der EU zusammenzuarbeiten. Auch wenn einige polnische Stimmen das Gegenteil behaupten, schließen sich eine solidarische Zusammenarbeit in der Sache und ein Beharren auf der Umsetzung gesprochener EuGH-Urteile nicht aus. Die EU sollte sich nicht auf das Narrativ einlassen, dass es angesichts des Ukraine-Krieges auch einer Zeitenwende hin zu einem flexibleren Umgang mit Rechtsstaatlichkeit bedürfe.

Nicht zuletzt sendet eine EU, die sich bei der Verteidigung ihrer Grundwerte als handlungsfähig, resilient und selbstbewusst erweist, auch eine Botschaft an Europas systemische Rivalen. Sie könnte lauten, dass es sich langfristig nicht lohnt, gewaltsame Konflikte in Europas Nachbarschaft anzuzetteln oder mit hybrider Kriegsführung und Desinformationskampagnen zu arbeiten, um die Ohnmacht liberaler Systeme offenzulegen.

Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die EU mit Polen einen Kompromiss anstreben wird. Sollte die polnische Regierung die Disziplinarkammer in der bestehenden Form abschaffen, erfüllt sie die Vorgaben des EuGH zwar nicht vollständig, aber zumindest in Teilen. Es hängt dann von der Europäischen Kommission ab, ob sie dies als ausreichend befindet, um die zurückgehaltenen Gelder des EU-Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ zumindest teilweise an Polen auszuzahlen. IP

Stärken, stützen, informieren und helfen

Was eine Stiftung für das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit leisten kann – und was nicht.

Von Anne Duncker und Mira Luthe-Xu

Auch wenn Europa viele Rechtstraditionen kennt, einen zentralen Konsens gibt es doch: Es gilt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Jedes staatliche Handeln muss im Rahmen des Rechts stattfinden. Dazu gehören vor allem unabhängige Gerichte, eine transparente, verhältnismäßige und verbindliche Gesetzgebung sowie der Zugang für alle Menschen zu öffentlichen Gerichten. Rechtsstaatlichkeit ist zudem unerlässlich für den Schutz sämtlicher Grundwerte, insbesondere der Grundrechte und der Demokratie. Medienpluralismus, das ungehinderte Wirken einer freien Zivilgesellschaft und der Kampf gegen Korruption tragen dazu bei, Rechtsstaatlichkeit zu sichern.

Dieses Prinzip ist der EU-Bevölkerung sehr wichtig: In einer Eurobarometer-Umfrage von 2021 sprachen sich 81 Prozent dafür aus, EU-Mittel nur jenen Staaten zu gewähren, die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Prinzipien schützen. Gleichzeitig beurteilen laut EU-Justizbarometer (ebenfalls 2021) etwa zwei Fünftel der Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz skeptischer als in den Jahren zuvor. Empfinden Bürgerinnen und Bürger Gerichte als nicht mehr unabhängig, begründen sie dies am häufigsten mit Einmischung oder Druck seitens Regierungen und Politik.

Auch faktisch ist die Rechtsstaatlichkeit in einigen Ländern der EU seit Jahren auf dem Rückzug. Die größten Defizite sind bekanntermaßen in Ungarn und Polen zu verzeichnen, doch auch Entwicklungen in anderen Ländern sind besorgniserregend. Beispiele sind das Ignorieren von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), wie es etwa unser Projektpartner *Democracy Reporting International* in Zusammenarbeit mit dem *European Implementation Network* in einem kürzlich erschienenen Bericht beschreibt.

Aufgrund dieser Erosion der Rechtsstaatlichkeit – und damit der Basis unseres gemeinsamen Europas – hat die Stiftung Mercator in der seit 2021 geltenden Fünf-Jahres-Strategie den Schutz europäischer Rechtsstaatlichkeit zu einem Schwerpunkt gemacht. Die Bedeutung des Themas ist klar, ebenso die Dringlichkeit, dem begonnenen Abbau von Rechtsstaatlichkeit entgegenzuwirken, damit wir auch in Zukunft in einem Europa leben können, das auf gemeinsamen, verlässlichen Rechtsstandards basiert, und in dem Grundrechte und Demokratie nicht verhandelbar sind. Weniger klar ist, wie eine Stiftung überhaupt dazu beitragen kann, die Rechtsstaatlichkeit zu schützen. Als private, unabhängige Stiftung wollen und können wir nicht einzelne Mitgliedstaaten direkt beeinflussen. Wir können keine Justizsysteme verändern und nicht direkt in die Politik eingreifen.

Und so sind die Rahmenbedingungen entscheidend. Es muss eine aktive und freie Zivilgesellschaft existieren, die sich für Rechtsstaatlichkeit und damit verbundene Anliegen einsetzt, es muss freie Medien geben, die über Missstände frei berichten können, Politikschaffende müssen sich für Rechtsstaatlichkeit einsetzen und Maßnahmen gegen Korruption ergreifen.

Als Stiftung, die bereits lange im zivilgesellschaftlichen Austausch aktiv ist, war es für uns naheliegend, schwerpunktmäßig mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten. Auch aus anderen

Zusammenhängen wie etwa aus unserer Arbeit in China und der Türkei haben wir gelernt: Menschen, die sich unter Druck zivilgesellschaftlich engagieren, brauchen Unterstützung. Sie brauchen finanzielle Ressourcen, müssen Kompetenzen wie Interessenvertretung, politische Kommunikation, Strategieentwicklung und ähnliches ausbauen. Vor allem aber brauchen sie geschützte Räume, in denen sie immer wieder erfahren können: Ich bin nicht allein. Ich kann mich vernetzen, wir können uns stützen. Dies hat bislang zu zwei Projekten geführt: re:constitution (mit unseren Partnern *Forum für Transregionale Studien* und *Democracy Reporting International*) sowie zu Recharging Advocacy for Rights in Europe (mit dem *Hungarian Helsinki Committee*, dem *Netherlands Helsinki Committee* und der *Hertie School of Governance)*. Beide Projekte haben vor allem ein Ziel: Menschen zusammenzubringen, die sich europaweit mit Rechtsstaatlichkeit beschäftigen, sie zu unterstützen, sichtbarer zu machen und so wiederum ihre Resilienz und ihre Wirksamkeit in ihren Heimatländern und letztlich in der EU als Ganzes zu stärken.

Handlungsoptionen anbieten

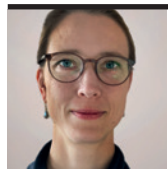
Ein weiterer unserer Ansätze ist es, komplexe rechtsstaatliche Themen kommunikativ aufzubereiten. Davon sollen zum einen Medienschaffende profitieren, die so leichter verständliches Material erhalten, um über Missstände berichten zu können – gerade dann, wenn sich eine Erosion der Rechtsstaatlichkeit erst abzuzeichnen beginnt. Wir unterstützen etwa die Arbeit der NGO *Freedom House*, die einen der weltweit bekanntesten Indizes zur Messung von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit herausgibt. Und wir verstehen die Politik als Zielgruppe. Gerade das Entwickeln von Handlungsoptionen und konkreten Strategien setzt ein vertieftes Verständnis der Faktoren voraus, die Demokratien resilient gegen Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit machen. Hier können gut aufbereitete Analysen von Thinktanks eine wichtige Rolle spielen; so zum Beispiel im Projekt RESILIO – Resilience observatory on the rule of law in Europe unseres Projektpartners *Institut für Europäische Politik (IEP)*.

Darüber hinaus unterstützen wir politische Kommunikation zum Thema Rechtsstaatlichkeit, zum Beispiel indem wir mit der *European Stability Initiative (ESI)* zusammenarbeiten. Letztlich geht es auch darum, im Wettbewerb der Aufmerksamkeitsökonomie, der Twitter-Gewitter und Talkshowhypes Themen so zu platzieren, dass sie nicht von der medialen und politischen Agenda rutschen.

Nach nur eineinhalb Jahren Laufzeit unserer neuen Strategie können wir festhalten: Die Förderung europäischer Rechtsstaatlichkeit ist eines unserer anspruchsvollsten Vorhaben, aber sicherlich auch eines der wichtigsten und dringendsten. Wir werden uns nicht entmutigen lassen, denn unsere Projektpartner tun dies auch nicht. Ihr Engagement gilt nicht nur ihren jeweiligen Ländern, sondern Europa als Ganzem.

Denn das überwölbende Ziel ist, dass das gilt, was alle Mitgliedstaaten durch Art. 2 EU-Vertrag allen Bürgerinnen und Bürgern zugesichert haben: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ IP

Dr. Anne Duncker
ist Politologin, arbeitet seit rund zehn Jahren bei der Stiftung Mercator und leitet dort den Bereich Europa in der Welt. Zuvor war sie im Hochschulbereich sowie im Auswärtigen Amt tätig.



Mira Luthe-Xu
ist Regionalwissenschaftlerin und seit 2017 bei der Stiftung Mercator. Zuvor war sie in der internationalen Kooperation und einer politischen Stiftung in China tätig. Seit 2021 verantwortet sie bei der Stiftung Mercator das Rechtsstaatlichkeitsportfolio.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Der Krebs der Korruption

Sie wird oft mit einem unsichtbaren Flächenbrand verglichen oder mit einem Geschwür. Korruption steht Rechtsstaatlichkeit nicht nur im Wege, vielmehr zerfrisst und beschädigt sie ihr Fundament.

Lampen werden vor einem Gericht in Sofia hochgehalten: Wochenlang wurde für mehr Licht in den vielen Skandalen Bulgariens demonstriert.

„Das Korruptionsproblem? Das Demokratiedefizit“

Von Stunde Null an kennt und bekämpft die EU systemische Korruptionsrisiken. Die wahre Gefahr liegt nun in einer wachsenden Ungleichheit.

Ein Interview mit Michael Johnston

IP: ***Werfen wir einem Blick auf die globale Situation, bevor wir uns auf die Europäische Union konzentrieren. Hat das Problem der Korruption zuletzt eher zu- oder abgenommen?***

Michael Johnston: Wir können Korruption nicht direkt messen, da es keine einheitliche Definition gibt, sie meist im Verborgenen stattfindet und es mehr Varianten gibt, als allgemein anerkannt wird. Aber sicherlich hat sich das öffentliche Bewusstsein für Korruption verstärkt, ebenso wie die Diskussionen und Debatten sowohl in der Wissenschaft als auch in der Verwaltung. Parallel dazu hat sich die Definition dessen, was eigentlich korrupt ist und was nicht, erheblich erweitert. Während sich viele akademische Arbeiten immer noch auf die einfache Bestechung konzentrieren, wurde eine ganze Reihe von Missbräuchen, Privilegien und Ungleichheiten – viele davon legal oder nicht eindeutig illegal – in den Mix aufgenommen.

Worauf führen Sie diese Entwicklung zurück?

Wir wissen zwar nicht, welche Trends der Korruption zugrunde liegen, aber wir beobachten vielfach eine Zunahme von Korruptionsproblemen und -wahrnehmungen. Es gibt zahlreiche Gründe sowohl für das Fortbestehen der Korruption als auch dafür, dass das Bewusstsein für das Problem immer mehr wächst. Die steigende Ungleichheit in den Gesellschaften auch in der EU führt zu einer großen Skepsis gegenüber den Methoden, mit denen die Reichen noch reicher werden; in vielen Fällen ist diese Skepsis gesund und nützlich. Populismus ermutigt die Bürger, sich auf die Art und Weise zu konzentrieren, in der sie aus den Entscheidungs-

prozessen verdrängt und in der ihre Rechte und Rolle als Bürger missachtet zu werden scheinen. Das gilt sowohl für die aggressiveren Ausprägungen des Populismus (Orbán, Trump, Bolsonaro, Duterte usw.) als auch für seine sanfteren Varianten. Ich würde auch die zahlreichen Beispiele von Datenleaks wie die Paradise Papers anführen, außerdem die neue, gute Sichtbarkeit von Oligarchen in verschiedenen Teilen der Welt. All das trägt dazu bei, das Bewusstsein für Korruption zu schärfen. Ein weiterer Faktor sind die zahlreichen Erklärungen von Regierungen und Organisationen, dass sie die Korruption „bekämpfen" und vielleicht „Nulltoleranz" praktizieren wollen. Für mich ist letzteres allerdings ein sicheres Zeichen dafür, dass sie sich nicht im Detail mit Korruption auseinandergesetzt haben. Denn trotz aller solch hochtrabender Erklärungen scheinen sich die Dinge für die meisten Bürger nicht zu verbessern. Mit der Zeit entpuppen sich einige vermeintliche Reformkreuzzüge als Vorwand, um die Oppositionsführer einzusperren.

Wie hat sich die Korruption im Laufe der Zeit verändert, und was sind aktuell ihre wichtigsten Merkmale?

Ich würde sagen, dass immer mehr Korruption legale oder institutionelle Formen annimmt. Es geht um Aktivitäten, die legal oder nicht eindeutig illegal sind und die im Rahmen – und oft unter dem Schutz – etablierter Gesetze und Institutionen durchgeführt werden, anstatt sie zu missachten. Lawrence Lessig und Dennis Thompson haben hervorragende Arbeiten zu diesem Phänomen verfasst. In gewisser Hinsicht ist die Korruption parallel zum Anstieg der Ungleichheit in der Welt verlaufen.

Kommen wir nun zur EU. Wie beurteilen Sie die aktuelle Situation vor dem Hintergrund, dass Korruption eine der größten Bedrohungen für die Rechtsstaatlichkeit darstellt?

Michael Johnston
ist Professor (em.) der Colgate University im Bundesstaat New York. Er hat zahlreiche Bücher und andere Veröffentlichungen zur Korruption verfasst sowie Regierungen und Organisationen beraten.

In der EU gibt es einige innovative Gesetze, aber ähnlich wie in den USA waren die wichtigsten Initiativen technokratische, auf die Durchsetzung und Einhaltung des Rechts ausgerichtete Ansätze. Sie haben die Notwendigkeit vernachlässigt, sozialen Widerstand gegen Korruption zu entwickeln und zu kanalisieren – das heißt zum Beispiel, Initiativen zur Korruptionsbekämpfung dabei zu helfen, Legitimität, einen guten Ruf und eine starke soziale „Eigenverantwortung" zu erwerben. Das bedeutet mindestens zwei Dinge: Zum einen müssen die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung mit Fragen der Lebensqualität und der Leistungsfähigkeit

der Regierung verknüpft werden, die die Bürger tagtäglich betreffen. Zweitens müssen die demokratischen Verpflichtungen, die der EU-Mitgliedschaft angeblich zugrunde liegen, ernst genommen werden. Ungarn unter Viktor Orbán setzt diese Verpflichtungen ernsthaft unter Druck; wird die EU darauf in maßgeblicher Weise reagieren? Das Problem wird sich nicht dadurch auflösen, dass man wegsieht.

Gibt es aus Ihrer Sicht spezifisch europäische Probleme in Sachen Korruption?
In einigen Bereichen, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, sind Korruptionsrisiken wohl schon lange sozusagen systemisch eingebaut – obwohl man fairerweise sagen muss, dass die Agrarpolitik in jeder fortgeschrittenen Wirtschaft problematisch ist. Meiner Meinung nach, und das ist eine Meinung, die von vielen anderen Analysten angezweifelt werden könnte, ist das europäische Korruptionsproblem, das größerer Aufmerksamkeit bedarf, das Demokratiedefizit im weitesten Sinne, das ich oben skizziert habe.

Was wären die wichtigsten Maßnahmen im Kampf gegen die Korruption?
Transparenz wird oft als Allheilmittel angesehen, aber sie ist zunächst ja nur ein Ausgangspunkt. Damit Transparenz effektiver wird, muss es unabhängige Gruppen geben, Nichtregierungsorganisationen, die Zivilgesellschaft, die Medien und viele mehr, die ein Interesse daran haben, Transparenz und die Informationen, die sie freisetzt, offensiv politisch zu nutzen. In gewisser Weise entstehen die meisten Korruptionsprobleme, wenn sich jemand dagegen wehrt, was die Eliten mit ihrem Reichtum und ihrer Macht anstellen. Diese Einwände können ohne eine organisierte soziale und politische Basis weder als selbstverständlich angesehen werden, noch kann man erwarten, dass sie wirksam sind. Ich würde auch sagen, dass die transnationale und regionale Zusammenarbeit immer wichtiger wird. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) ist breit angelegt, aber in vielerlei Hinsicht oberflächlich – eine aggressive Zusammenarbeit über regionale Blöcke hinweg kann effektiver sein. GRECO ist ein gutes Beispiel …

… eine Staatengruppe des Europarats, die 1999 gegründet wurde, um die Korruption europaweit zu bekämpfen, und die heute 50 Mitglieder hat, davon 48 europäische Staaten und die USA …
… und es gibt eine Reihe anderer Initiativen, die nicht speziell auf Korruption ausgerichtet sind, aber großes Potenzial haben – die Open Government Partnership ist hier zu nennen. Es gibt auch eine Reihe kleinerer Staaten, die sich der Korruptionsbekämpfung verschrieben haben und unsere Hilfe verdienen. Hier kommt mir Georgien in den Sinn, Ghana hat einige positive Veränderungen vorgenommen, und die Ukraine hatte vor dem 24. Februar, dem Beginn des russischen Angriffskriegs, ebenfalls positive Anzeichen gezeigt.

Wie stufen Sie die EU in ihrem Kampf gegen die Korruption im weltweiten Vergleich ein?
Ich gebe ihr auf politischer und technokratischer Ebene gute oder bessere Noten, aber es gibt das Problem des Demokratiedefizits – sowohl allgemein als auch speziell in Bezug auf Ungarn und möglicherweise andere östliche Mitgliedstaaten. Die EU ist so etwas wie ein schlafender Riese, was ihren potenziellen Einfluss angeht, sowohl dank der Größe ihrer Wirtschaft als auch ihrer Innovationsfähigkeit. In diesem Sinne könnte die Förderung einer gewissen Experimentierfreudigkeit bei

„In Fragen der Korruptionsbekämpfung in Europa bedarf das Demokratiedefizit wesentlich größerer Aufmerksamkeit“

der Korruptionsbekämpfung unter den Mitgliedstaaten zu überraschenden Ergebnissen führen … Zugegebenermaßen wäre dies eine Art kultureller Wandel!

Gibt es beispielhafte europäische Maßnahmen, die anderen Ländern als Vorbild dienen könnten? Gehört zum Beispiel OLAF dazu, das europäische Amt für Korruptionsbekämpfung?
OLAF sollte man aufmerksam beobachten, ja. Ich denke auch, dass die Überwachung und Durchsetzung der jüngsten Sanktionen gegen Russland ein Bereich für wichtige Innovationen sein sollten. Ob das tatsächlich so kommt, werden wir sehen.

Modellrechnungen zufolge kostet die Korruption allein Deutschland weit über 100 Milliarden Euro im Jahr. Worauf führen Sie das zurück?
Zur Wahrheit gehört, dass diese Zahl für wegen der schieren Größe der deutschen Wirtschaft so hoch ist. Der legendäre amerikanische Kriminelle Willie Sutton wurde gefragt, warum er Banken ausraubte; seine Antwort war „weil dort das Geld ist“. Außerdem beruht der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands auf einer engen Zusammenarbeit und Verflechtung öffentlicher und privater Einrichtungen und Funktionen, was zwar offensichtlich erfolgreich ist, aber auch zu einem gewissen Maß an Absprachen und Korruption führen kann. Es hat eben immer alles zwei Seiten.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind untrennbar miteinander verbunden. Kann der offensichtliche Rückzug einiger Länder vom Prinzip der guten Regierungsführung zu einer existenziellen Frage für die EU werden?
Ja, auf jeden Fall. Hier würde ich Ungarn sehr genau beobachten, zusammen mit Ländern wie Polen, Bulgarien, Rumänien und einigen der unappetitlicheren politischen Formationen, die als Reaktion auf die wirtschaftlichen Probleme Griechenlands Anfang des 21. Jahrhunderts entstanden sind. Und natürlich Frankreich: In den USA haben einige Beobachter behauptet, dass der jüngste Sieg Macrons einen Triumph der Demokratie über den Rechtsextremismus darstellt; aber ich glaube, dass Frankreich in dieser Hinsicht noch große Probleme hat. Ich glaube, wenn die Rechtsstaatlichkeit – im Hinblick auf Korruption und eine Reihe anderer Herausforderungen – nachhaltig sein soll, muss sie auf einer soliden demokratischen Basis stehen, das heißt alle Teile der Gesellschaft und der politischen Arena müssen ein starkes Interesse an ihrem Erfolg haben. Hier geben uns die jüngsten Entwicklungen in vielen Ländern Anlass zur Sorge. Aber, seien wir fair, die Vereinigten Staaten von Amerika sind in diesen Tagen auch kein wirklich ermutigendes Beispiel. IP

Interview und Übersetzung: Martin Bialecki

Korruption als Quelle regionaler Instabilität

Wie fehlende Rechtsstaatlichkeit auf dem Balkan die EU-Erweiterung aufhält.

Von Nikolay Staykov

Wenn es um den Zusammenhang zwischen Korruption und regionaler Stabilität geht, kommen einem sofort Iran und Afghanistan in den Sinn. Wie diese Verbindung auf dem alten Kontinent wirkt, ist viel weniger bekannt – oder wurde, besser gesagt, viel länger missachtet. Und doch verdient die jüngste Geschichte Bulgariens und Nordmazedoniens besondere Aufmerksamkeit. Die beiden Länder spielen zwar nicht in derselben Liga wie Ungarn und Polen, wenn es um die Brüsseler Bedenken hinsichtlich ihrer Rechtsstaatlichkeit geht. Doch ihre Politiker gehören zu den jüngsten Neuzugängen auf der Sanktionsliste des Global Magnitsky Act der USA, eines Korruptionsindex, der nicht weniger wichtig ist als die Rechtsstaatsberichte der EU. Beide Länder hatten Regierungen, die aus Brüsseler Sicht anfangs vielleicht noch akzeptabel erschienen. Am Ende wirkten die Staaten allerdings auf Brüssel, als wären sie in die Hände von Kleptokraten gefallen. Nach außen taten sie aber immer noch so, als wären sie parlamentarische Demokratien mit wirksamer Gewaltenteilung.

Durch den Krieg in der Ukraine an der Ostgrenze der EU sind einige der Auswirkungen auf die regionale Stabilität sichtbar geworden, vor allem in Bulgarien. Dort wurden russische Pipelineprojekte, durch die die Ukraine aus dem Transitgeschäft gedrängt werden soll, so rasch erbaut wie sonst nur ein neuer Palast in einem Golf-Staat, der zum Geburtstag des Scheichs fertig werden soll. Bulgarien blockiert weiterhin die Aufnahme Nordmazedoniens in die EU, was den Jugoslawien-nostalgischen und prorussischen Wählern weiteren Zulauf verschafft.

Die Blockade hat ihre tieferen Ursachen in der jüngsten politischen Geschichte beider Länder. Es geht dabei um mehr als den offensichtlichen Zusammenhang mit dem Nationalismus als der letzten Zuflucht korrupter Balkan-Politiker. Kleptokratie und ungestrafte Korruption der Mächtigen sind kein Beiwerk, sondern eine Hauptzutat im Rezept für geopolitischen Zündstoff.

In den beiden Balkan-Staaten endeten Regierungssysteme, die über Jahrzehnte bestanden hatten, inmitten von öffentlichen Protesten, deren Slogans sich klar gegen die Korruption richteten. Geopolitisch gesehen, vollzog Nordmazedonien unter Nikola Gruevski eine beinahe komplette Kehrtwende. Es wandte sich Russland (und dessen engstem Verbündeten Serbien) zu und gestattete chinesischen Unternehmen, wichtige Infrastrukturprojekte zu bauen. Bulgarien hingegen blieb innerhalb der für die EU erträglichen Grenzen, gab aber den Gaspipeline-Projekten Vorrang, die Russland weiter mit dringend benötigtem Geld versorgen. Bulgarien gehört zudem – wenig überraschend – zu den Ländern, die der Ukraine keine Militärhilfe gewähren.

Bulgariens Fehde mit Nordmazedonien über Geschichte und Sprache war von dem Moment an unvermeidlich, als in Sofia 2017 eine nationalistische Dreierkoalition mit dem Namen Vereinte Patrioten ins Parlament gewählt wurde und dieses wiederbelebte. Sie war zu diesem Zeitpunkt als einzige willens, eine Koalition mit der korruptionsvergifteten GERB-Partei einzugehen, die bereits zwei Amtszeiten an der Macht verbracht hatte. Ataka, der kremlfreundlichste Teil der Koalition, wurde ohne viel Aufhebens ausgeson-

dert, wodurch die neue Regierung für die EVP-Freunde und langjährigen Unterstützer von GERB leichter verdaulich wurde.

Es gab aber noch einen tiefergehenden Grund für diesen destruktiven Zuwachs nationalistischer Macht. Davor hatte GERB gemeinsam mit dem Reformisten-Block (ein Bündnis kleinerer liberaler und gemäßigt konservativer Parteien mit Rückhalt vor allem in den Großstädten) eine Mitte-rechts-Koalition geführt. Diese war gescheitert, nachdem sie es nicht geschafft hatte, eine versprochene Justizreform zu verabschieden. Ende 2015 schlug der Rücktritt von Justizminister Hristo Ivanov große Wellen, nachdem GERB sich geweigert hatte, die institutionelle Ausstattung des Generalstaatsanwalts einzuschränken.

Fassade einer Demokratie

All dies stellte nur die allerletzten Pinselstriche an einem verschandelten politischen Landschaftsgemälde dar. Dessen große Linien waren durch Tonbänder mit der Stimme von Ministerpräsident Bojko Borissow entstanden, die durchgesickert waren. Es zeigt die Fassade einer parlamentarischen Demokratie, regiert von einem Premier, der „unabhängigen" Richtern und Aufsichtspersonen direkte Aufträge erteilt.

Die gescheiterten Reformen führten zur Aufspaltung der kleineren Partner von GERB und zum Beginn eines neuen politischen Unterfangens mit dem Namen Da Bulgaria. Als 2017 das nächste Mal gewählt wurde, erreichten die drei verbliebenen reformistischen Fraktionen jeweils weniger als 3 Prozent der Stimmen und schieden aus dem Parlament aus. Die Diskussion über die Korruptionsbekämpfung war erledigt, bis sie dreieinhalb Jahre später erneut auf den Protestzügen in Sofia ausbrach.

Um die Korruptheit der von Nikola Gruevski geführten Regierung von VMRO und DPMN (2006–2016) zu belegen, braucht es viel weniger Worte. Gruevski wurde zu zwei Jahren Gefängnis wegen Korruption und zu weiteren sieben Jahren wegen Geldwäsche und illegaler Aneignung von Staatseigentum verurteilt. Gruevski schuf mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln ein Netz von Korruption, Vetternwirtschaft und Machtmissbrauch. So war sein Vetter der Direktor der nationalen Spionageabwehr, die von der Opposition beschuldigt wurde, sie in großem Umfang abgehört zu haben. Im öffentlichen Beschaffungswesen uferte die Korruption aus, was ein weiterer Grund für die massiven öffentlichen Proteste des Jahres 2015 war, die zu Gruevskis Rücktritt führten.

Anders als sein bulgarischer Kollege unterschätzte Gruevski, wie viel Zeit und Aufwand es kostet, „Einflussnehmer" im Justizsystem heranzuziehen und zu befördern. Die nordmazedonische Justiz ist alles andere als perfekt. Ihr werden oft politische Abhängigkeiten im Geiste des alten Jugoslawiens vorgeworfen. Aber das ist noch kein Grund um zu vermuten, dass politische Tendenzen bei den Urteilen gegen Gruevski eine Rolle gespielt hätten.

In Bulgarien führte die Toxizität von GERB als Koalitionspartner dazu, dass allein 2021 dreimal gewählt werden musste – so etwas hatte die junge Demokratie des Landes noch nicht erlebt. Aus Wahlmüdigkeit entstand im vergangenen Dezember eine Koalition von vier gegen die GERB verbündeten Parteien, die nur unter großen Schwierigkeiten zusammenbleiben. Die Koalition ist in der Frage des Ukraine-Krieges gespalten und strebt ein Embargo für russisches Erdöl an, vor allem, um der ehemals kommunistischen BSP-Partei einen Gefallen zu tun. Die Mitte-links-Regierung hat noch immer nicht die versprochenen Justizreformen zustande gebracht. Trotz ihrer Wahlversprechen hat sie bisher auch noch keinen neuen Vorsitzenden für die Antikorruptionskommission bestimmt. „Neuwahlen" ist ein Begriff, den keine andere Koalition in ihren ersten vier Monaten an der Macht so häufig gehört hat. Wie soll sich die EU in einem solchen Umfeld erfolgreich erweitern? IP

Aus dem Englischen von Bettina Vestring

Nikolay Staykov
ist Mitbegründer des in Sofia ansässigen Anti-Corruption Fund (ACF). Seit 2017 hat der ACF viele Korruptionsskandale aufgedeckt, so etwa die „Acht Zwerge", Korruptionspläne auf höchster Ebene der bulgarischen Staatsanwaltschaft.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Die Macht der Medien

Freie Berichterstattung ist in der EU nicht mehr überall gewährleistet. Regierungen nehmen Einfluss, Konzerne nutzen Medien als Machtmittel, und vielerorts wird das essenzielle Gut der Informationsfreiheit aktiv behindert.

Eine vielfältige Medienlandschaft ist ein Nährboden der Demokratie. Unabhängige Medien sind in der EU aber nicht mehr selbstverständlich.

Bollwerke der Demokratie

Unabhängige Medien sind für das Funktionieren freier und pluralistischer Gesellschaften unverzichtbar. Dass Ungarn damit große Probleme hat, ist bekannt – dass hier auch in Frankreich nicht alles zum Besten steht, weniger. Ein Vergleich.

Von Zselyke Csaky

Im April 2022 fanden in Europa zwei wichtige Wahlen statt, die einmal mehr die Bedeutung des Medienpluralismus und das Zusammenspiel zwischen Medien und Demokratie deutlich machten. In Frankreich wurde Emmanuel Macron nach fünf Jahren im Amt als Präsident wiedergewählt, während Viktor Orbán sich in Ungarn zum dienstältesten Regierungschef Europas aufschwang, indem er nach zwölf Jahren an der Macht seinen bislang größten Sieg errang.

Auf dem Papier könnten die beiden Länder und die beiden Wahlen natürlich nicht unterschiedlicher sein. Frankreich ist eine Demokratie, in der die Medien zwar mit Problemen zu kämpfen haben, die Journalisten aber stets ihre Arbeit machen und unabhängig berichten können, ohne politische oder wirtschaftliche Einmischung befürchten zu müssen. Ungarn hingegen ist inzwischen längst keine Demokratie mehr. Freedom House stuft das Land vielmehr als hybrides Regime ein – die feindselige Haltung der regierenden Fidesz-Partei gegenüber der unabhängigen Presse hat ihren Teil zur Autokratisierung des Landes beigetragen.

Tatsächlich war der Hauptgrund für Orbáns übergroßen Erfolg seine beispiellose Kontrolle über die politische Agenda Ungarns. Die Propagandaflut zur Wahl half ihm auch, die Schuld für zwölf Jahre gescheiterte „Öffnung gen Osten“ und seine engen Verbindungen zu Wladimir Putin beiseite zu schieben. Nur Wochen nach dem russischen Angriff auf die Ukraine gelang es Orbáns gut geölter PR-Maschinerie, die Wähler davon zu überzeugen, dass nicht die Regierung, sondern die kriegstreiberische Opposition die Schuld an der Lage trug. So war der überzeugende Sieg der Fidesz-Partei ein Beweis für die schiere Macht politisch vereinnahmter Medien.

Der Wahlkampf in Frankreich enthielt ebenfalls eine beträchtliche Dosis rechtsextremer Botschaften und wurde durch einige Fälle von Desinformation beeinträchtigt, fand aber alles in allem in einem pluralistischen politischen und medialen Umfeld statt. Zwar erhielt der rechtsextreme Kandidat und

ehemalige Journalist Éric Zemmour unverhältnismäßig viel Aufmerksamkeit. In der ersten Wahlrunde bekam er jedoch nur knapp 7 Prozent der Stimmen. Marine Le Pen, Macrons andere rechtsextreme Herausforderin, konnte ihren Stimmenanteil derweil im zweiten Wahlgang um fast drei Millionen steigern. Trotzdem siegte Macron relativ komfortabel. Man könnte behaupten, dass das lebendige und pluralistische französische Mediensystem – trotz einiger Unzulänglichkeiten und Probleme – dazu beigetragen hat, die extreme Rechte von der Macht fernzuhalten und die Demokratie zu bewahren.

Aber: Mit Frankreichs Medien ist bei Weitem nicht alles in Ordnung. Unter der Oberfläche hat die Wahl langfristige Trends offenbart, die die Freiheit und Unabhängigkeit der Presse nachhaltig beeinträchtigen. Trends, die den Entwicklungen in Ungarn und anderen zerfallenden Demokratien nicht unähnlich sind.

Schwachstellen des Systems

Bei der Bedrohung freier und unabhängiger Medien denken wir in der Regel an rechtliche Einschränkungen, politischen Druck oder offene Angriffe gegen Journalisten; darauf verweisen Verfechter der Medienfreiheit seit Jahrzehnten. Auch in Demokratien gibt es solche Fälle, in Frankreich wurden zuletzt bei gewalttätigen Protesten mehrere Journalistinnen und Journalisten verletzt. Es sind allerdings die weniger offensichtlichen Probleme und Schwachstellen, welche die französische Presse auf einen gefährlichen Kurs nach ungarischem Vorbild abbiegen lassen.

Zu diesen Schwachstellen gehört vor allem die finanzielle Situation der Medien. Das werbefinanzierte Geschäftsmodell, das die privaten Medien jahrzehntelang finanziert hat, ist mit dem Aufkommen der digitalen Plattformen zusammengebrochen. Und obwohl die Abonnentenzahlen zuletzt wieder gestiegen sind, konnten sie die Löcher nicht stopfen. Die Corona-Krise führte zu weiteren Verlusten.

Finanzielle Probleme öffnen die Tür für alle Arten von Druck, auch für oligarchischen Einfluss. Nicht umsonst sind die schon lange nicht mehr rentablen Medien in Mitteleuropa mittlerweile eher als Manipulationsinstrumente zu verstehen. Milliardäre haben eigene Anteile an den großen Medienhäusern erworben – nicht um Profit zu machen, sondern um politischen und wirtschaftlichen Einfluss zu gewinnen. Ungarn ist das extremste Beispiel: In den zwölf Jahren von Orbáns Herrschaft wurde die oligarchische Übernahme der Medien ausdrücklich von der Regierungspartei gebilligt.

Frankreich bekam 2018 einen Vorgeschmack auf den finanziellen Einfluss reicher mitteleuropäischer Milliardäre, als der tschechische Energiemagnat Daniel Křetínský ankündigte, Anteile der Tageszeitung *Le Monde* zu erwerben. Das Resultat war eine lang anhaltende Krise bei der Zeitung, auf die sogar Präsident Macron reagierte, indem er versprach, „extrem wachsam“ zu sein, was jegliche Bedrohung der journalistischen Unabhängigkeit angehe. Am Ende gelang es den Journalisten von *Le Monde* jedoch, sich zu behaupten und die Unabhängigkeit des Blattes schützen. Tatsächlich begünstigte die einzige öffentlichkeitswirksame redaktionelle Einmischung des tschechischen Tycoons den Staatspräsidenten.

Die größte Bedrohung für Macrons Wiederwahl ging von Vincent Bolloré aus, einem Milliardär, der in den vergangenen Jahren durch eine „Strategie der Übernahmen und Runderneuerungen“ zum einflussreichsten und berüchtigtsten Medienmagnaten Frankreichs aufgestiegen ist. Bolloré besitzt drei Fernsehkanäle,

Zselyke Csaky
ist Forschungsdirektorin für Europa, Medien und Demokratie der NGO Freedom House und Expertin für die Beziehung zwischen Medien und Demokratie.

einen Radiosender und zwei Zeitschriften. Er ist als interventionistischer Chef bekannt, der gelegentlich Programme zensiert, die seine Geschäftsinteressen beeinträchtigen.

Seine Kontrolle über die Medien übt Bolloré jedoch äußerst geschickt aus. Seine Sender – vor allem CNews, der zweitmeistgesehene Nachrichtensender Frankreichs – sind unter anderem zu einem Sprungbrett für Zemmour geworden. In den Monaten vor der Wahl „erschufen" Medien diesen Kandidaten nahezu.

Natürlich kam auch Macron nicht ohne „freundliche" Berichterstattung aus. Neben seinem unwahrscheinlichen Verbündeten Křetínský zählt auch Bernard Arnault, Frankreichs reichster Mann und Eigentümer von *Les Echos*, einer führenden Wirtschaftszeitung, und *Le Parisien*, einer der beliebtesten Tageszeitungen, zu den Unterstützern des Präsidenten. Langfristig könnte Macron zudem auch von einer geplanten Fusion der beiden größten Fernsehsender TF1 und M6 profitieren.

In der französischen Medienlandschaft haben sich in den letzten Jahren immer größere Machtkonzentrationen entwickelt

Diese könnten einen „Gegenpol" zu Bollorés Medienimperium bilden.

Tatsächlich haben sich in der französischen Medienlandschaft in den vergangenen Jahren immer größere Machtkonzentrationen entwickelt, gegen die Macrons wirtschaftsfreundliche Regierung kaum etwas unternommen hat. In der Befürchtung, dass dies in Zukunft die politische und wirtschaftliche Einflussnahme auf die Medien begünstigen könnte, beschloss der Senat im Jahr 2021, eine Untersuchung einzuleiten. Anfang 2022 wurden in diesem Zusammenhang öffentliche Anhörungen mit Medienbesitzern durchgeführt, allerdings in einer eher gelösten Atmosphäre und ohne greifbaren Effekt.

Misstrauen und Desinformation

Die Eigentümerschaft eines Medienunternehmens wird immer enger mit Vertrauen verbunden – und Leserinnen und Leser stehen den Absichten derjenigen, die eine Übernahme planen, immer bewusster und skeptischer gegenüber. Gleichzeitig wird das gesellschaftliche Vertrauen auch von skrupellosen politischen Akteuren untergraben, die selbst von Des- und Fehlinformationen profitieren. Der Marktplatz der Ideen und der Glaube daran, dass der freie Fluss von Informationen die Wahrheit an die Oberfläche spült, gelten nicht mehr in einem Umfeld, das nahezu von Informationen überquillt. Die schiere Quantität der verfügbaren Informationen trägt immer öfter mehr zu Verwirrung und Spaltung bei als zu mehr Vertrauen.

Sicherlich haben politische Akteure auch in Frankreich ihren Anteil daran, dass der Ruf der Presse und der Demokratie gelitten hat. Zwar hat Zemmour, anders als der frühere US-Präsident Donald Trump, die Wahl nicht gewonnen und es nicht einmal in die zweite Runde geschafft. Trotzdem dürften seine Botschaften dazu beigetragen haben, bigotte, hasserfüllte und rassistische Äußerungen zu normalisieren und den öffentlichen Diskurs nachhaltig zu beeinflussen. So stimmten die Wähler von Zemmour später mit überwältigender Mehrheit für Le Pen und trugen zu einer weiteren Verfestigung der extremen Rechten bei, die in Frankreich seit Anfang der 2000er Jahre stetig an Unterstützung

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Im französischen Wahlkampf haben die Medien eine zentrale Rolle gespielt. Gleichzeitig sinkt das Vertrauen der Menschen in Frankreich in die Glaubwürdigkeit von Nachrichten und Informationen massiv.

gewonnen hat. Und in gewisser Weise könnte selbst Křetínskýs Intervention zugunsten von Macron schlussendlich Le Pen geholfen haben. Denn einen Tag nach Bekanntwerden seiner Einmischung bedankte sich der Vorsitzende der Rallye Nationale bei Journalisten dafür, dass sie „den Einfluss des Geldes auf die redaktionellen Entscheidungen der Medien aufgedeckt haben".

Desinformationen, die oft von extremistischen oder verschwörerischen Gruppen stammten, verseuchten zudem schon vor der Wahl die französische Informationslandschaft. Falsche Behauptungen über manipulierte Wahlmaschinen zugunsten Macrons und über den Ausschluss von Anhängern der Gelbwesten wurden weit verbreitet. Derweil zeigten manipulierte und angeblich von der BBC veröffentlichte Bilder Macron als Unterstützer der „Masseneinwanderung". Eine der absurdesten Geschichten, die Hunderttausende von Aufrufen auf YouTube erhielt, behauptete sogar, dass Macrons Frau in Wirklichkeit der Bruder des Präsidenten sei.

Trotz alledem ist das Ausmaß der Fake News kaum mit Ungarn zu vergleichen, wo die Regierung und die ihr nahestehenden Medien und Influencer in den sozialen Medien hauptverantwortlich für die Verbreitung von Desinformation sind. Der Opposition die Schuld an Putins Aggression zu geben, war noch das Geringste. Allein in den vergangenen zehn Jahren haben Ungarns regierungsnahe Medien unzählige Kritiker beschuldigt, ausländischen Interessen zu dienen, von „Brüssel" bis zum ungarisch-amerikanischen Milliardär und Philanthropen George Soros. Kurz nach Ausbruch des Krieges verbreiteten regierungsnahe Medien und Influencer Kreml-freundliche Propaganda. Sie gaben riesige Mengen an Werbe-

geldern auf Facebook aus, beschuldigten die USA, hinter dem Konflikt zu stecken und glitten in nahezu revanchistische Botschaften ab.

Dass ein Überangebot an Informationen zu Unsicherheit führt, hat Orbán früh erkannt. Er hat in Ungarn einen narrativen Rahmen aufgebaut, der zwar ideologisch flexibel sein mag, seiner rechtsgerichteten Wählerschaft aber dennoch ein kompaktes, umfassendes Weltbild bietet. Dieser Ansatz unterscheidet sich in gewisser Weise von dem, was in Russland geschah, wo die Informationslandschaft zwar ebenfalls mit Propaganda, Lügen und Fake News übersät war, jedoch in solch einem massiven Ausmaß, dass es weitere Unsicherheit erzeugte und die Menschen politisch passiv machte – gut für das Regime.

In Frankreich ist es bislang schwierig, die Auswirkungen von Fake News und Desinformation valide zu beurteilen. Einer Studie vom April zufolge hatte die Verbreitung falscher Behauptungen über einen möglichen Wahlbetrug keinen Einfluss auf die allgemeine Einstellung zur Demokratie, wohl aber auf Menschen an den extremen Enden des politischen Spektrums. Zudem scheint dieses Narrativ auch den Grundstein für mehr Skepsis und Misstrauen gegenüber Institutionen gelegt zu haben.

Unabhängig davon, ob die Menschen Lügen und verdrehten Tatsachen Glauben schenken: Die besorgniserregendste Folge der Desinformation ist auf dem französischen Medienmarkt bereits heute zu beobachten. So gaben zuletzt nur 30 Prozent der Französinnen und Franzosen an, den Nachrichten im Jahr 2021 zu vertrauen, halb so viele wie in den Niederlanden und – mit Ausnahme der USA – weniger als in fast allen anderen Demokratien.

Trotz dieser negativen Trends verfügen Frankreich und andere Demokratien weiterhin über wichtige Ressourcen, die sie durch diese schwierige Zeit tragen können. Dabei sind vor allem Umfang der dort verfügbaren Qualitätsberichterstattung sowie die unzähligen Initiativen, die im öffentlichen Interesse arbeiten, wichtige Leitplanken für die Demokratie. Insbesondere der Watchdog-Journalismus, der Transparenz und Rechenschaftspflicht fördert, ist in Frankreich sehr lebendig. Das investigative Portal „StreetPress“ und die Regionalzeitung *Ouest-France* haben beispielsweise ausführlich über den Rechtsextremismus berichtet, wobei sich *Ouest-France* vor allem mit der Berichterstattung über eine extremistische Gruppe in Angers hervortat, die schließlich von Staats wegen aufgelöst wurde.

Zentrale Rolle der Watchdogs

Sicherlich: Nicht alle investigativen Artikel führen zu polizeilichen Konsequenzen. Aber sie tragen zu einer lebhaften öffentlichen Debatte bei und haben im Falle Frankreichs verhindert, dass die extreme Rechte die Tagesordnung übernehmen konnte. Zwar gibt es auch in Ungarn hartnäckige Medien, die als Watchdogs agieren. Ihre Wirkung ist jedoch angesichts der fehlenden öffentlichen Debatte nicht mit dem Auftreten kritischer Medien in Demokratien zu vergleichen.

Hinzu kommt, dass die Zahl der französischen Leserinnen und Leser, die bereit sind, für Nachrichten zu bezahlen,

Ein Überangebot an halbgaren und falschen Informationen verunsichert und lähmt eine Gesellschaft

zwar immer noch gering ist, die Zahl der digitalen Abonnements zuletzt jedoch rekordverdächtig gestiegen ist. Bei *Le Monde* war das Wachstum sogar so stark, dass die Chefetage alsbald den Plan ankündigte, bis Ende nächsten Jahres als erste nicht englischsprachige Zeitung in Europa eine Million Abonnements zu erreichen. Und auch andere Redaktionen sind innovativ, wobei gerade regionale und lokale Zeitungen, die als vertrauenswürdigste Medien gelten, oft die Führung übernehmen. Sie experimentieren vor allem mit hyperlokaler Berichterstattung und neuen Geschäftsmodellen.

Gleichzeitig ist auch klar, dass Frauen, People of Color, Muslime und Menschen mit bestimmten soziodemografischen Hintergründen in den französischen Medien weiterhin unterrepräsentiert sind, auch wenn das Bewusstsein dafür stetig wächst. Vielfalt und Integration am Arbeitsplatz und in den Medien sind in Frankreich spannungsgeladene Themen, zumal die Erhebung personenbezogener Daten aufgrund von ethnischer Herkunft oder Religion in Frankreich verboten ist. Dies hat zu blinden Flecken geführt. Laut einer Studie aus dem Jahr 2019 zeigt die französische Medienlandschaft erste Anzeichen einer ähnlich starken Polarisierung wie die Medienlandschaft in den USA. Allerdings nicht entlang klarer politischer Linien, sondern zwischen traditionellen „Elite"-Medien und neuen, online verfügbaren „Anti-Elite"-Outlets. Letztere berichteten über die Proteste der Gelbwesten auf partizipativere Art und Weise.

Zeit und Wachsamkeit

Man mag argumentieren, dass die Unterschiede zwischen Frankreich und Ungarn so groß sind, dass es wenig Sinn macht, die beiden Länder zu vergleichen. Doch im April 2022 fand noch eine dritte Wahl in Europa statt.

In Frankreich gaben die Bürgerinnen und Bürger am selben Tag ihre Stimme ab wie in Slowenien, einem Land, das aufgrund der medienfeindlichen Haltung seines Premierministers Janez Janša zuletzt in Sachen Pressefreiheit und Demokratie rapide zurückgefallen ist.

Die April-Wahlen zeigen beunruhigende Entwicklungen im Verhältnis von Medien und Demokratie

Im Gegensatz zu Orbán scheiterte Janša an der Wahlurne, was möglicherweise auch mit der breiten Berichterstattung über seine antidemokratischen Haltungen und Handlungen zu tun hatte. Die Medien lenkten die Aufmerksamkeit der Wählerinnen und Wähler vor den Wahlen auf diese Problemfelder und verhalfen so dem Newcomer Robert Golob zum Wahlsieg. Proteste von Aktivistinnen und Aktivsten und taktisches Wählen spielten dabei ebenfalls eine Rolle. Janša schaffte es derweil nicht, die Medien auf seine Seite zu bringen – weder durch erhebliche Investitionshilfen aus Ungarn noch durch seine massive Kritik an einzelnen Journalisten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

In diesem Sinne haben die April-Wahlen in Europa gezeigt, dass die Medien, solange sie frei sind, noch immer ein wichtiges Bollwerk für die Demokratie darstellen. Sie haben aber auch gezeigt, dass eine Reihe beunruhigender Entwicklungen im Gange ist. Zeit und Wachsamkeit sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die Demokratie zu schützen und eine Übernahme der Presse nach ungarischem Vorbild zu verhindern. IP

Aus dem Englischen von Kai Schnier

Säulen der Freiheit Wie wichtig Gesetze zum Informationszugang für funktionierende Demokratien in Europa sind, wird fahrlässig unterschätzt.

Von Neus Vidal Martí

Welche Algorithmen werden in öffentlichen Körperschaften eingesetzt, um zu entscheiden, wer Energiesubventionen erhält? Wer waren die Experten in wissenschaftlichen Gremien, die europäische Regierungen während der Corona-Pandemie zu Rate zogen, wie lauteten ihre Empfehlungen? Was genau diskutierten EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Pfizer-CEO Albert Bourla via SMS, an deren Ende der Kauf von 1,8 Milliarden Dosen eines Corona-Impfstoffs stand? Diese Fragen sind auf den ersten Blick ohne Beziehung zueinander. Doch alle wurden jüngst von Journalisten aus verschiedensten Teilen Europas im Rahmen des Gesetzes über die Informationsfreiheit gestellt – und danach von öffentlichen Stellen zurückgewiesen, wahlweise wegen des Schutzes der Privatsphäre oder angeblicher Gefährdung der nationalen Sicherheit.

Informationsfreiheitsgesetze, manchmal auch Gesetze über den Zugang zu Informationen oder Transparenzgesetze, erlauben es Bürgerinnen und Bürgern, öffentliche Stellen um die Herausgabe von Informationen zu ersuchen. Meist erlegen diese Gesetze der Regierung die Pflicht auf, Informationen von sich aus zu veröffentlichen (aktive Transparenz), etablieren ein Recht der Bürgerinnen und Bürger, die Herausgabe bestimmter Daten zu verlangen (reaktive Transparenz) und legen fest, welche Daten und welche staatlichen Stellen in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen. Zumeist legen sie darüber hinaus auch fest, in welchen Zeitrahmen der Staat die Gesuche seiner Bürgerinnen und Bürger zu beantworten hat.

In der Praxis allerdings ist das nicht so einfach. Dazu kommen erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Staaten. Untersuchungen zeigen, dass europäische Regierungen auf ein und dieselbe Anfrage sehr unterschiedlich reagieren und ihre Bürgerinnen und Bürger dadurch sehr unterschiedliche Möglichkeiten erhalten, ihre Regierungen so zur Rechenschaft zu ziehen. Die Fristen unterscheiden sich enorm. Einige weigern sich sogar, Informationen herauszugeben, die im Nachbarland frei zugänglich sind.

Die jüngsten Medienanfragen zeigen, wie zeitaufwendig der Prozess zumeist ist und wie kompliziert es sein kann, zufriedenstellende Antworten auf seine Fragen zu erhalten. Der Journalist Alexander Fanta von Netzpolitik.org bat vor einiger Zeit darum, die Nachrichten einzusehen, die von der Leyen und Pfizer-CEO Bourla über Impfdosen ausgetauscht hatten. Die *New York Times* hatte zuvor darüber berichtet. Die Kommission verweigerte die Herausgabe der Nachrichten, da sie „von ihrer Natur her kurzlebig“ seien und „prinzipiell keinerlei Informationen enthielten, die sich auf Politikvorschläge, Aktivitäten oder Entscheidungen der Kommission beziehen“. Somit seien sie „normalerweise keine Dokumente, die die Kriterien der Registrierung erfüllen“. Auf diese Weise schließe die Archivierungspolitik der Kommission Textnachrichten wie SMS ganz grundsätzlich aus. Der Fall wanderte zum Europäischen Ombudsmann, der der Kommission widersprach und klarstellte, dass Textnachrichten wie SMS sehr wohl unter das europäische Informationsfreiheitsgesetz fallen (Regulation 1049/2001).

In Spanien illustrierte jüngst ein weiterer Fall die Notwendigkeit, den Umfang der Informationen und Dokumente, die

unter Informationsfreiheitsgesetze fallen, so großzügig wie möglich zu definieren. Journalisten der Non-Profit-Plattform Civio fragten nach dem Quellcode eines Algorithmus, der Anträge auf Energiesubventionen bearbeitete. Ihnen waren potenzielle Fehler aufgefallen, die dazu führen könnten, dass berechtigte Anträge zurückgewiesen werden. Nachdem die Regierung sich weigerte, den Code herauszugeben, zogen die Journalisten erst vor den Transparenz-Rat und dann vor Gericht. Diese wiesen die Beschwerde ab: Der Algorithmus sei durch Regelungen zum geistigen Eigentum vor der Veröffentlichung geschützt, außerdem gefährde eine Herausgabe die öffentliche Sicherheit sowie die nationale Verteidigungsfähigkeit.

Covid-19 verschärfte das Problem

In Malta stellten Journalisten von „The Shift News" unbequeme Fragen zu Verträgen und Zahlungen, die von öffentlichen Stellen an Saviour Balzan, den Mitinhaber von *Malta Today*, und seine Unternehmen gegangen waren. Mehrere staatliche Stellen verweigerten die Herausgabe der Informationen. Die Zeitung blieb hart, und der Informations- und Datenschutzbeauftragte der Insel ordnete die Weitergabe der Informationen an. Rund 30 Ministerien und andere staatliche Stellen weigerten sich weiterhin, die Informationen zu teilen und legten gegen die Entscheidung Berufung ein, was die Zeitung dazu zwang, sich auf riskante Gerichtsprozesse vorzubereiten – ein zeitintensives Unterfangen, das nur durch Crowdfunding und die Unterstützung der Leserschaft möglich war.

Schon diese wenigen Fälle zeigen, dass das Recht auf volle Informationsfreiheit noch lange nicht in allen Staaten Europas garantiert ist. Obwohl es oftmals ähnliche Gesetze gibt, unterscheidet sich die Praxis doch deutlich. Der „Media Pluralism Monitor" des Centre for Media Pluralism and Media Freedom am European University Institute zeigt, dass es sich dabei keinesfalls um Einzelfälle handelt. Der Bericht listet zahlreiche Probleme auf, denen Journalisten immer wieder begegnen, wenn sie Anfragen unter dem Informationsfreiheitsgesetz stellen. Darunter sind lange Antwortfristen, demonstratives Schweigen, eine hohe Rate an Zurückweisungen und oft ineffektive Beschwerdestrukturen.

Hinzu kommt, dass die Covid-19-Pandemie viele dieser Probleme noch steigerte. In der frühen Phase der Pandemie verabschiedeten viele Staaten Notstandsgesetze, die entweder die Antwortfristen neuerlich deutlich in die Länge zogen (Ungarn) oder die vorgesehenen Rechte einfach für mehrere Wochen ganz aussetzten (Spanien, Italien). In der Praxis hatte das zur Folge, dass den Bürgerinnen und Bürgern relevante Informationen darüber, wie ihre Regierungen Entscheidungen trafen, die tief in ihre Grundrechte eingriffen, nicht zur Verfügung standen.

Der Zugang zu Informationen ist ein essenzielles Grundrecht, das die Partizipation an politischen Debatten im öffentlichen Raum überhaupt erst ermöglicht. Darum sollte dieses Grundrecht auch in unseren Diskussionen über Rechtsstaatlichkeit eine Rolle spielen. Tatsächlich wäre eine offene Debatte darüber sinnvoll, ob diese Art von Gesetzen nicht harmonisiert werden sollte, um in allen Mitgliedstaaten ein vergleichbares Niveau an Transparenz zu schaffen – ganz ähnlich wie es im Bereich des Datenschutzes durch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) gelungen ist.

Der Pluralismus und die Freiheit der Medien werden als wichtige Säulen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit anerkannt. Es ist notwendig, dass Informationsfreiheit als eine der wichtigsten Säulen von Medien- und Pressefreiheit wahrgenommen wird. Wird dieses Recht nicht garantiert und geschützt, wird es Journalisten nicht mehr gelingen, alle notwendigen Daten und Informationen zusammenzustellen, um vertrauenswürdige Berichterstattung und eine effektive Kontrolle der Regierenden leisten zu können. Dabei ist genau das die Rolle der Medien in einer Demokratie. IP

Aus dem Englischen von John-William Boer

Neus Vidal Martí
arbeitet als Journalistin und Politikwissenschaftlerin am Media Freedom Monitoring Officer beim European Centre for Press and Media Freedom in Leipzig.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Die Kraft der Zivilgesellschaft

Sie ist Ort bürgerlichen Engagements, nicht profitorientiert und meist überparteilich: die Arena kollektiven Handelns in der Öffentlichkeit. Wird dieser Raum beschnitten, ist eine der wichtigsten Wächterfunktionen der Rechtsstaatlichkeit bedroht.

Wiederholt sind Tausende Polen auf die Straße gegangen, um für die Europäische Union und die Mitgliedschaft ihres Landes zu demonstrieren.

Bedrohte Freiheit Europas

Die Zivilgesellschaft soll stabile Fundamente liberaler Demokratien schaffen, und sie ist wichtig für die supranationale Identität der EU. In vielen Mitgliedstaaten aber wird sie bedrängt und beschnitten. Dabei bräuchte es mehr, nicht weniger.

Von Bernhard Knoll-Tudor und Márta Pardavi

Seit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine helfen Hunderttausende Europäer freiwillig Millionen von Geflüchteten. Begleitet werden diese Akte der Solidarität von öffentlichen Protesten gegen Russlands Aggression und seine Gräueltaten. Noch bis zum frühen Morgen des 24. Februar hätte es wohl kaum jemand für möglich gehalten, dass sich jemals so viele EU-Bürgerinnen und -Bürger für internationale Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in unserer Nachbarschaft einsetzen würden.

Während wir diese bewundernswerte Solidaritätswelle erleben, stellt sich jedoch eine wichtige Frage: Wie können wir ein ähnliches Maß an Solidarität mobilisieren, um den Zustand der uns eigenen Union zu schützen? Wie können wir tolerieren, dass in Polen Richter abgesetzt werden, nur weil sie EU-Recht anwenden und für die Unabhängigkeit der Justiz eintreten? Wie kann es sein, dass Journalisten in Griechenland und Ungarn mit Spionagesoftware bespitzelt oder, wie in Malta, ermordet werden, weil sie Korruption auf höchster Regierungsebene aufgedeckt haben? Warum drängen wir unter Verletzung des EU-Flüchtlingsrechts Menschen zurück, die an Außengrenzen Schutz suchen? Warum schieben wir Schulkinder in Wiener Vororten in unsichere Herkunftsländer ab, obwohl ihre Klassenkameraden um vier Uhr morgens gegen ihre Abschiebung protestieren? Warum sehen wir tatenlos zu, wie Nichtregierungsorganisationen in Ungarn als „ausländische Agenten“ diffamiert werden?

Im Jahr 2022 hat das Schrumpfen der zivilgesellschaftlichen Freiheiten für Menschen, die sich für Menschenrechte einsetzen, viele Gesichter. Das umfasst Schikanen durch Propaganda oder soziale Medien, hetzerische Äußerungen von Politikern und Untersuchungen oder sogar Gesetze, die darauf abzielen, die Arbeit von Bürgerrechtsgruppen abzuschnüren. All diese Maßnahmen haben das Ziel, einzuschüchtern, sie zu stigmatisieren, ihre Glaubwürdigkeit zu schwächen, Unterstützer und Kunden zu vergraulen, Mitarbeiter zu demoralisieren und unter Druck zu setzen. Es geht darum,

sie dazu zu zwingen, ihre Ressourcen für den Kampf ums Überleben aufzubringen und nicht für Initiativen in- und außerhalb ihrer nationalen Sphäre.

Warum zeigen sich von all diesen Rechtsverletzungen nur einige wenige engagierte Bürgerinnen und Bürger betroffen? Akademiker antworten auf diese Frage gern, dass wir als Europäische Union keinen Demos haben. Obwohl wir, begründet durch gemeinsame Gesetze, Geschichte und Institutionen, eine Schicksalsgemeinschaft sind, fehlen uns eine gesamteuropäische Identität und ein Bewusstsein dafür, dass regressive Entwicklungen in EU-Staaten uns alle betreffen – und kollektive Reaktionen erfordern. Wie sind wir so weit von unseren Zielen abgekommen?

Unsere gesamteuropäische Beschäftigung mit Formen der technischen Zusammenarbeit – die Freizügigkeit von Arbeitskräften, von Kapital und Dienstleistungen sowie entsprechende Beschlüsse und Abkommen – haben die Demokratie in vielen EU-Mitgliedstaaten paradoxerweise geschwächt. Die Beteiligung der Bürger an diesen Vorhaben wurde nie ausgebaut. Wenn Bürgerinnen und Bürger ihren Institutionen nicht mehr vertrauen, spielt das denen in die Hände, die an der Aushöhlung und dem Abbau der Demokratie interessiert sind. Eine aktuelle Studie („It's Complicated. People and Their Democracy in Germany, France, Britain, Poland, and the United States") hat europäische Einstellungen zur und Erfahrungen mit der Demokratie untersucht. Das eigentliche Problem besteht demnach nicht darin, dass die meisten eine Alternative zur Demokratie bevorzugen. Besorgniserregend ist die Unsicherheit darüber, was Demokratie bedeutet und welche positiven Potenziale sie entfalten kann.

Für das Bewusstsein der Relevanz von Zivilgesellschaften fehlt eine gesamteuropäische Identität

Wiederkehrende Missbrauchsmuster

Als konstitutives Element einer liberalen Demokratie soll die Zivilgesellschaft ein solides Fundament schaffen, das seinerseits auf Einbeziehung und Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern beruht. Die Zivilgesellschaft soll Regierungen und Institutionen zur Rechenschaft ziehen – und zwar sowohl im Hinblick auf mitunter wankelmütige Wahlentscheidungen als auch mit Blick auf die stabilen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit.

In einer Reihe von EU-Ländern haben Regierungen den zivilgesellschaftlichen Raum jedoch so stark beschnitten, dass es für die Zivilgesellschaft immer schwieriger wird, ungehindert zu arbeiten. Dennoch sind viele zivilgesellschaftliche Akteure und Journalisten Zeugen und Betroffene eines Missbrauchsmusters, das bislang vor allem für illiberale autoritäre Staaten im Ausland charakteristisch war. Das gilt insbesondere für Menschenrechtsaktivisten, die Migranten und Geflüchtete unterstützen oder für LGBTIQ-Gruppen arbeiten sowie für all diejenigen, die staatliche Korruption untersuchen und darüber berichten.

Der Schutz des zivilgesellschaftlichen Raumes ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger wichtig; er ist auch ein wichtiges Mittel, um die supranationale Legitimität der Europäischen Union zu stärken und das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Arbeit zu sichern. EU-Institutionen können ohne die Unterstützung nationaler Regierungen und ihrer Bürger

Bernhard Knoll-Tudor
ist Direktor für Executive Education an der Hertie School und ebenfalls in der Leitung der Initiative Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE).

Márta Pardavi
ist Co-Vorsitzende des ungarischen Helsinki-Komitees und leitet die Initiative Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE).

keine konkrete Politik umsetzen und die europäischen Normen und Werte nicht schützen. Sowohl die Corona-Pandemie als auch der Krieg in der Ukraine machen deutlich, welch entscheidende Rolle zivilgesellschaftliche Akteure in Krisenzeiten spielen und warum sie sowohl für Regierungen als auch für EU-Institutionen entscheidende Verbündete sein können, indem sie zum Beispiel staatliche Maßnahmen zur Unterbringung, Ernährung, Beratung und Unterstützung betroffener Menschen begleiten.

Auch Klimaschutz wird maßgeblich durch grenzübergreifende zivilgesellschaftliche Kampagnen vorangetrieben. Ebenso setzen sich zivilgesellschaftliche Initiativen für Menschenrechte, Gleichberechtigung, Demokratie, und Rechtsstaatlichkeit ein, also gerade für jene Werte und Rechte, die zur DNA der EU gehören und sie weltweit zu einem normativen Vorbild machen. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zum europäischen Integrationsprozess ist also von entscheidender Bedeutung.

Der blinde Fleck der Kommission

Die Europäische Kommission hat die Zivilgesellschaft in der Vergangenheit entweder als Erfüllungsgehilfin ihrer Politik oder als Opfer von Rückschritten betrachtet. So hat sich ein blinder Fleck gebildet, der die entscheidenden Funktionen der Zivilgesellschaften und ihre Handlungsfähigkeit ausblendet.

Als es in den frühen 2010er Jahren in einigen Mitgliedstaaten erste Anzeichen für menschenrechtliche und rechtsstaatliche Rückschritte gab, erkannte die Kommission das Ausmaß dieses Problems nur zögerlich an. Wie Tommaso Pavone und R. Daniel Kelemen beschreiben („Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union"), verlor die Kommission immer mehr die Lust, Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen europäische Werte vor Gericht zu bringen. Dennoch brachte sie in einem Anflug von normativem Aktivismus mehrere Strategien zum besseren Schutz der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit auf den Weg. So etwa den EU-Aktionsplan gegen Rassismus (2020–2025), die Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter (2020–2025), die Strategie zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union (2019) und den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (2020).

Es ist kurzsichtig, die Zivilgesellschaften von der Politikgestaltung der EU auszuschließen

Es ist kurzsichtig, die europäischen Zivilgesellschaften von der Politikgestaltung auf dem Kontinent auszuschließen; das gilt im Übrigen auch für den Green Deal. Sie können sich nicht allein gegen antidemokratische Tendenzen wehren, vor allem dann nicht, wenn sie von jenen EU-Mitgliedstaaten geschwächt werden, die auf Rechtsstaatlichkeit keinen Wert mehr legen oder sich freiwillig von gemeinsamen Werten entfernen. Zivilgesellschaftliche Organisationen brauchen die Unterstützung der EU-Institutionen, können diese doch großen politischen, rechtlichen und finanziellen Druck auf Regierungen ausüben – sei es durch Vertragsverletzungsverfahren, mit der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit oder das Art. 7-Verfahren.

Unter dem Strich bedeutet das, dass die Beziehungen zwischen den Bürgern, der Zivilgesellschaft und der EU parti-

zipativer und integrativer gestaltet werden müssen, um einen neuen Geist der Solidarität innerhalb des europäischen Demos zu fördern. Die EU muss strategisch darüber nachdenken, wie sie den Kontakt zu ihren Bürgerinnen und Bürgern wiederherstellen kann – sowohl auf direktem Weg als auch über Vermittler und Bürgergruppen, und nicht nur über diejenigen, die in den Büros rund um den Kommissionshauptsitz im Brüsseler Berlaymont-Gebäude sitzen.

Die Förderung der Demokratie in Europa sollte sich auf solide Strategien zur Stärkung der Zivilgesellschaft selbst stützen, und zwar in all ihren unterschiedlichen Rollen – als Kontrollorgan, als Unterstützer der Politik, als kritische Stimme, die auf politisches Versagen aufmerksam macht, als Verteidiger von Rechten und Freiheiten, als Förderer der Gemeinschaft und als Anbieter von Dienstleistungen. Insbesondere in jenen Mitgliedstaaten, in denen es zuletzt an Rechtsstaatlichkeit mangelte, sollten diese Bemühungen von der EU selbst unterstützt werden. Um Fortschritte zu erzielen, müssen wir deshalb über die herkömmlichen Problemdiagnosen wie die Erosion der Demokratie hinausgehen und vorausschauend denken. Das bedeutet vor allem, dass wir für die Ausweitung des zivilgesellschaftlichen Raumes eintreten müssen, damit sich dessen Organisationen zu dauerhaften und engagierten Akteuren in der künftigen europäischen Governance entwickeln können.

Ein umfassender strategischer Ansatz für die Zusammenarbeit mit den europäischen Zivilgesellschaften würde es der EU auch ermöglichen, Herausforderungen wie die Klimakrise, die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Pandemie, die rasante Digitalisierung, den zunehmenden Illiberalismus und die Krise der demokratischen Institutionen effektiver anzugehen. Während dafür in einigen

Ein mittlerweile sehr selten gewordenes Bild: Die ungarische Zivilgesellschaft geht auf die Straße, hier 2017 bei Protesten gegen einen Gesetzesentwurf, der die Finanzierung von NGOs beschneiden sollte.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Mitgliedstaaten die unabhängige Zivilgesellschaft unterstützt werden muss, ist die gesamteuropäische Zivilgesellschaft als wesentlicher Akteur und als strategischer Partner für EU-Institutionen und Regierungen in den Bereich der Governance einzubeziehen.

Rechtliche Garantien sind nötig

Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit sowie die Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure zu achten. Um ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen entgegenzuwirken, braucht es deshalb die Verabschiedung rechtlicher Garantien auf EU-Ebene, etwa des Europäischen Statuts für länderübergreifende Vereine und Organisationen, mit gemeinsamen Registrierungsanforderungen und anderen Mindeststandards.

Darüber hinaus wird es für die Kommission von entscheidender Bedeutung sein, den zivilgesellschaftlichen Raum in allen 27 EU-Staaten im Rahmen der jährlichen Berichte zur Rechtsstaatlichkeit zu überwachen und bei Verstößen gegen den EU-Acquis rechtliche Schritte einzuleiten. Es sollten formale Prozesse entwickelt werden, die es der Zivilgesellschaft ermöglichen, die Kommission in ihren Bemühungen zu unterstützen, etwa im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren und im Hinblick auf die Umsetzung der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des EU-Haushalts sowie NextGenerationEU. Es wird besonders wichtig sein, dafür zu sorgen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen einerseits zum Schutz der finanziellen Interessen und Grundwerte der EU befähigt und andererseits rechtzeitig und wirksam vor staatlichen Gegenmaßnahmen geschützt werden.

Ziel der EU muss es sein, Institutionen durch einen strukturierteren Dialog und Konsultationen besser mit der Zivilgesellschaft zu vernetzen. Derzeit werden dafür je nach Institution noch ganz unterschiedliche Methoden genutzt. So verfolgt das Europäische Parlament beispielsweise einen offenen, oft informellen Ansatz, bei dem zivilgesellschaftliche Organisationen relativ leicht mit den Abgeordneten und ihren Beratern in Kontakt treten können.

Die Kommission wendet wiederum den formalisierten Ansatz der sogenannten öffentlichen Konsultationen an. Diese bieten den zivilgesellschaftlichen Organisationen jedoch nur selten genügend Raum, um ihre Sichtweise und Analysen umfassend darzulegen. Außerdem können zivilgesellschaftliche Gruppen die Kommission nicht um die Eröffnung von Konsultationen zu speziellen Problembereichen bitten, etwa zu der unausgewogenen Verteilung inländischer Mittel oder zu staatlich gesteuerten Hetzkampagnen. Der Rat der EU bietet derweil weder ein Verfahren noch eine Möglichkeit für Konsultationen an.

Offensichtlicher Demokratiemangel

Angesichts eines offensichtlichen Demokratiemangels in einigen EU-Mitgliedstaaten gilt auch die Annahme nicht mehr, dass die Anliegen der nationalen Wählerschaft automatisch in ihren jeweiligen Ministerräten vertreten werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden nur selten oder gar nicht eingeladen,

Rechtsgarantien müssen Vereine und Organisationen vor fatalen staatlichen Eingriffen schützen

in europäischen Arbeitsgruppen und Ratsgremien zu sprechen. Entscheidend ist hierbei, dass keine der genannten EU-Institutionen über eine spezielle Anlaufstelle verfügt, an die sich die Zivilgesellschaft mit ihren Anliegen wenden kann. Es mangelt also an einem Frühwarnsystem. Zudem ist der Zugang zu öffentlichen Informationen über die Arbeit der EU-Institutionen zu kompliziert und verworren, als dass er für soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Gruppen von Nutzen wäre. Als Legitimationsstrategie sollte die EU mehr in Inklusivität und Partizipation durch den Dialog mit der Zivilgesellschaft investieren.

Unterstützung bereitstellen

Die Europäische Union verfügt über mehrere Programme zur Finanzierung von Demokratie, Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit, die dem zivilgesellschaftlichen Sektor zugute kommen sollten. Diese sind jedoch nicht für alle zivilgesellschaftlichen Gruppen zugänglich, insbesondere nicht für kleinere oder informelle Organisationen, decken nicht alle Arten von Aktivitäten ab, die von der Zivilgesellschaft übernommen werden (zum Beispiel strategische Prozesse), und können mit geografischen oder anderen Beschränkungen verbunden sein.

Die Einführung des sogenannten CERV-Programms („Citizens, Equality, Rights and Values“, 2021–2027) ist vor diesem Hintergrund zwar eine begrüßenswerte Entwicklung; dennoch sind weitere Schritte erforderlich, um für zivilgesellschaftliche Organisationen einen gleichen, fairen und uneingeschränkten Zugang zu allen EU-Förderinstrumenten zu erreichen, die auf verschiedenen Ebenen operieren: international, national und lokal. Ebenso wichtig ist es, dass zivilgesellschaftliche Akteure an der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der verschiedenen Fonds beteiligt werden, um den Zugang zu finanzieller Unterstützung offener und transparenter zu gestalten.

In Europa wächst neben dem Binnenmarkt für Waren anscheinend auch der für reggressive Politiken

Es ist auffallend, wie viele zivilgesellschaftliche Organisationen in der EU mit Stigmatisierung sowie repressiven Gesetzen und Gesetzesentwürfen konfrontiert sind, die ihre Arbeit – etwa durch die Beschneidung ihrer Ressourcen oder durch unverhältnismäßige Berichtspflichten – einschränken sollen. In vielen zuvor progressiv veranlagten und liberalen westeuropäischen Ländern werden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nun zunehmend sektorübergreifend angewandt, was auch die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen behindern kann.

So hat es den Anschein, dass in Europa nicht mehr nur der Markt für Waren und Dienstleistungen, sondern auch der Binnenmarkt für regressive Politiken exponentiell wächst. Statt bewährter Verfahren werden defekte Prozesse kopiert und in nationale Rechtssysteme verpflanzt: ein Problem, gegen das sich die Zivilgesellschaft europaweit zur Wehr setzen muss, wenn sie der Gefahr einer autoritären Renaissance wirksam entgegenwirken will.

Zusammengefasst: In Europa muss sich ein Bewusstsein dafür durchsetzen, dass ein Angriff auf die demokratischen Werte in einem einzelnen europäischen Mitgliedstaat automatisch auch eine Bedrohung für die ganze Union darstellt. IP

Aus dem Englischen von Kai Schnier

„Regierungen kommen und gehen, wir bleiben“

Ohne zivilgesellschaftliches Engagement hätte Slowenien anders gewählt. Porträt einer Aktivistin für Demokratie.

Von Kristina Božič

Eine der Wahlen, die den Befürwortern der Demokratie in diesem Frühjahr am meisten Hoffnung und Luft zum Atmen gab, fand in Slowenien statt. Dort gingen einer massiven Wahlbeteiligung umfangreiches zivilgesellschaftliches Engagement sowie eine Vielzahl von Aktionen und Kampagnen voraus. Das Ziel: Die anhaltenden antidemokratischen Angriffe der rechtsextremen Regierung abzuwehren, die Orbáns Autoritarismus in Ungarn nachgeahmt hatte. Eine derjenigen, die in den vergangenen Jahren einen wichtigen Beitrag zur Bildung von Koalitionen zum Schutz von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratie geleistet haben, ist Katarina Bervar Sternad.

„Die Zusammenarbeit und die Bündelung der Kräfte zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen sind von zentraler Bedeutung“, sagt die Rechtsanwältin, seit 2010 Direktorin des Legal Center for the Protection of Human Rights and the Environment (PIC). In den Jahren 2015 und 2016 schloss sich PIC mit anderen NGOs und Kollektiven zusammen, die Asylbewerbern in Europa Rechtsschutz bieten. 2021 gründete PIC mit Amnesty International Slowenien, dem IT-Institut Today Is A New Day und dem Institute for Culture of Diversity Open das sogenannte „Legal Network for the Protection of Democracy“. Dieser Schritt war eine Reaktion auf die immer schamloseren Versuche der rechtsextremen Regierung, die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben und Menschenrechte zu verletzen.

„Zivilgesellschaftliche Organisationen sind von zentraler Bedeutung für den Schutz und die Verbesserung der Demokratie in der EU und in den Mitgliedstaaten“, sagt Bervar Sternad. „Ich bin an systemischen, nicht nur an individuellen Lösungen interessiert. Unsere kostenlose Rechtshilfe macht deutlich, wo systemische Veränderungen am nötigsten sind.“ Zivilgesellschaftliche Organisationen könnten die alltäglichen Erfahrungen von Menschen in Analysen und Untersuchungen umwandeln, um Verbesserungen im Rechtssystem anzustoßen.

Es war ihre Mentorin Senka Vrbica, mit der sie bis heute zusammenarbeitet, die Bervar Sternad 2010 dazu ermutigte, den Posten als PIC-Direktorin zu übernehmen. Vrbica erinnert sich noch gut: „Jeder Ökonom mit Wirtschaftsmodellen sagte voraus, dass PIC nicht überleben könne. Doch wir haben es geschafft und sind stark. Das ist das Ergebnis von Katarinas Arbeit, ihrem Mut und ihrer Beharrlichkeit. Ihr geht es wirklich um das Ideal der Gerechtigkeit, um Menschenrechte und um Rechtsstaatlichkeit – das überträgt sich.“

Angesichts des Aufstiegs autoritärer politischer Kräfte, die demokratische Errungenschaften sowohl auf EU-Ebene als auch in Mitgliedstaaten wie Slowenien untergraben wollen, stehen PIC und andere kleinere Organisationen der Zivilgesellschaft jedoch mittlerweile ständig vor neuen Herausforderungen, sagt Bervar Sternad. „PIC hat sich zum Ziel gesetzt, eine der führenden Rechtsberatungsorganisationen in den Bereichen Asyl, Umweltschutz, Kampf gegen Diskriminierung und Schutz von gefährdeten Gruppen zu sein. Das sind unsere Spezialgebiete. Ein demokratisches System sollte sicherstellen, dass NGOs frühzeitig in die Gesetzgebungsverfahren einbezogen werden. Denn wir bringen die Realitäten, mit

denen die Menschen konfrontiert sind, auf den Tisch."

Positive Gesetzesänderungen sollten einem Bottom-up-Prinzip folgen, sagt die Anwältin. „Regierungen sollten dankbar sein, dass Nichtregierungs- und andere zivilgesellschaftliche Organisationen als Vermittler fungieren und ihr Fachwissen, ihre Kenntnisse und ihre Erfahrungen einbringen können."

Für ihre Integrität geachtet

Daraus ergeben sich jedoch auch eine große Verantwortung und die Notwendigkeit für NGOs, selbst offen, integrativ und verantwortungsbewusst zu handeln. Der slowenische Europaabgeordnete Milan Brglez betont die Integrität der PIC-Direktorin. Bervar Sternad lasse sich in der universellen Achtung der Menschenrechte nicht erschüttern: „Sie dreht sich nie nach dem Wind und lässt sich nicht unterkriegen."

Dabei waren die Angriffe und Drohungen gegen PIC – gerade von rechten Politikern und vor allem in den vergangenen Jahren – zahlreich. Dass die jüngste Wahlniederlage der rechtsextremen Koalition die Vorurteile und Verschwörungstheorien beenden wird, die von Politikern gegen NGOs geschürt werden, darf bezweifelt werden. Bervar Sternad sagt: „Auf lange Sicht müssen wir die Erwartungen der Menschen erfüllen. Wir arbeiten immerhin für sie. Aber um das zu erreichen, muss die konstruktive Kommunikation mit politischen Entscheidungsträgern fortgesetzt werden. Die größte Herausforderung ist es, als Organisation funktionsfähig zu bleiben und die notwendige personelle Ausstattung aufrechtzuerhalten. Wir sehen, was die Menschen brauchen und haben Verbesserungsvorschläge; aber das muss den Entscheidungsträgern auch vermittelt werden, damit sie handeln."

Kritisch sieht sie die bestehenden Garantien für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Gesetzgebungsverfahren. „Wir brauchen Verfahren, die offener sind und die Beteiligung der Betroffenen fördern und ernst nehmen. Und wir brauchen eine systematische Finanzierung von tiefergehenden Analysen und Forschung sowie längere Zeitfenster für zivilgesellschaftliche Konsultationen. Derzeit hängt der Erfolg oft davon ab, dass die richtige Person zum richtigen Zeitpunkt angesprochen wird."

Diese strukturellen Probleme von Demokratien seien sowohl auf der nationalen als auch auf der EU-Ebene erkennbar. „Eine offizielle EU-Strategie, die die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen anerkennt, könnte NGOs jedoch einen Platz in Gesetzgebungsverfahren geben. Dies ist vor allem für kleinere zivilgesellschaftliche Organisationen wichtig."

Wirtschaftslobbyismus hält Bervar Sternad für eines der größten Hindernisse der Demokratie und des öffentlichen Interesses und fragt: „Wenn wir versuchen, für etwas einzutreten und uns gegen Unternehmenslobbyisten stellen, wer wird dann gewinnen? Wer hat mehr Kapital, wer kann die Entscheidungsträger öfter besuchen, wer hat mehr Zeit und Ressourcen, wer kann mehr für Forschung und Analysen bezahlen? Ist das derzeitige System wirklich im öffentlichen Interesse?" Besonders im Bereich des Umweltschutzes habe die Zivilgesellschaft keine Chance gegen die Lobbyisten, wenn diese tun und lassen könnten, was sie wollen.

Die Koalition People's Voice, der sich PIC vor den Wahlen in Slowenien anschloss, rief die Menschen dazu auf, wählen zu gehen. Jetzt will das Netzwerk Instrumente nutzen und entwickeln, um Parlamentarier und die neue Regierung zur Rechenschaft zu ziehen – und den Politikern den Spiegel vorzuhalten. Bervar Sternad blickt voraus: „Vielleicht haben wir manchmal keinen Erfolg, aber wir bleiben hartnäckig – bis zur nächsten Regierung, oder bis der richtige Zeitpunkt gekommen ist. Die Regierungen kommen und gehen, aber wir werden immer wieder hier sein. Die strukturellen Probleme müssen gelöst werden." IP

Aus dem Englischen von Kai Schnier

Kristina Božič
ist eine slowenische Journalistin, die für verschiedene Medien über die Themen Menschenrechte, Gerechtigkeit und Freiheit schreibt.

Niedergang des Rechtsstaats Sie sind Richter in Polen und wollen europäischen Normen für unabhängige Gerichte folgen? Überlegen Sie sich das gut.

Von Maciej Taborowski

Über 30 Jahre nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Fall der Berliner Mauer herrscht in Polen erneut ein Kampf um einen Grundwert des demokratischen Verfassungsstaats, die Unabhängigkeit der Gerichte. Mit ihren Interventionen zum Schutz der polnischen Richter hat die Europäische Union Sand in den Machtapparat der Regierungspartei Recht und Gerechtigkeit (PiS) gestreut. Dennoch kommen die Richter immer stärker unter Druck.

Die „Justizreform", die die PiS-Regierung seit Jahren betreibt, hat als einziges Ziel, das Personal des Justizapparats auszuwechseln. Das Verfahren der Ernennung von Richtern ist so verändert worden, dass die politischen Instanzen „ihre" Richter ohne nähere Prüfung nominieren können, vor allem die Richter am Obersten Gerichtshof. Um das möglich zu machen, wurde das Verfassungsgericht erst attackiert und dann mit eigenen Leuten besetzt. Im nächsten Schritt wurde auf Betreiben des PiS-Lagers die Zusammensetzung des Nationalen Justizrats, der dem Präsidenten Kandidaten für das Richteramt vorschlägt, geändert. Eine Institution, die die Unabhängigkeit der Richter garantieren sollte, wurde zu einem von Politikern bestellten Organ. Auch die richterliche Kontrolle über das Ernennungsverfahren für Richter am Obersten Gericht wurde faktisch abgeschafft. In ganz Polen wurden die Gerichtspräsidenten ausgewechselt und dem Justizminister unterstellt. Inzwischen hat es internationale Gerichtsentscheidungen zu praktisch jedem Element dieser „Reform" gegeben. Das ist den Aktivitäten der Europäischen Kommission zu verdanken, aber auch den polnischen Richtern, die den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) um Vorabentscheidungen ersucht haben, und den Bürgern, die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) eingelegt haben. Alle auf diesen Wegen herbeigeführten Entscheidungen verweisen auf erhebliche Widersprüche zu den europäischen Normen. Trotzdem – und trotz wegweisender einstweiliger Verfügungen und Geldstrafen in Höhe von vielen Millionen Euro – geht die Zerstörung der Justiz weiter. Aus Sicht von Investoren und Bürgern dauern Gerichtsverfahren immer länger; zugleich schwindet die Rechtssicherheit.

Die PiS gibt keinen Zentimeter nach

Die politischen Instanzen, deren einziges Ziel es zu sein scheint, dass die EU-Kommission endlich die Gelder aus dem Corona-Wiederaufbaufonds der EU freigibt, schaffen nur Scheinlösungen. Die PiS will das Geld haben, aber keinen Zentimeter des von ihr eingenommenen Geländes wieder aufgeben. Die „neuen" Richter sollen am Obersten Gerichtshof bleiben. Unterdessen entschied der EuGH im Februar 2022, dass Einmischungen in die Unabhängigkeit der Justiz einen Eingriff in die Identität der europäischen Rechtsordnung darstellen, die von EU-Werten wie der Rechtsstaatlichkeit bestimmt wird. Die Einsätze in diesem Spiel werden also immer höher.

Es ist erstaunlich, wie ein Staat in der EU funktionieren kann, in dem mehr als die Hälfte der Richter am Obersten Gericht, einschließlich des Gerichtspräsidenten, und sämtliche Richter an zwei Kammern, der Disziplinarkammer und der Kammer

für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten, nicht den europäischen Anforderungen an ein unparteiisches Gericht entspricht. Dies wurde vom EGMR in mehreren Fällen bestätigt. Das bedeutet, dass diese Richter nicht über Angelegenheiten entscheiden können, die unter EU-Recht oder in die Verantwortung des EGMR fallen. Sollte das höchste nationale Gericht dennoch solche Urteile treffen, wären sie von vorneherein mangelhaft. Hinzu kommt, dass die Kammer für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten auf Antrag eines Politikers, nämlich des Justizministers, Urteile anderer Gerichte aufheben kann, selbst solche, die schon vor 20 Jahren ergangen sind. Das erlebte ein dänischer Investor, der einen Rechtsstreit gegen ein Unternehmen im Besitz des polnischen Staates gewonnen hatte. Er konnte sich seines Erfolgs nicht lange freuen.

Nicht besser ist die Lage am Verfassungsgericht, das inzwischen nur noch aus Richtern besteht, die von der PiS-Partei nominiert wurden. Niemand außer den Vertretern der Regierung vertraut dem Verfassungsgericht noch. Der beste Beweis dafür: Trotz offensichtlich verfassungswidriger Corona-Einschränkungen hat sich kein einziger Bürger an das Verfassungsgericht gewandt. Nur Vertreter der Behörden reichen freiwillig Anträge ein, in denen sie das Verfassungsgericht bitten, sich auf die polnische Verfassungsidentität zu berufen und den Vorrang des EU-Rechts einzuschränken oder bestimmten Urteilen des EGMR und des EuGH, in denen auf die Verletzung europäischer Normen für die Justiz verwiesen wird, von der Anwendung in Polen auszuschließen. Und das Verfassungsgericht liefert genau das, was die Behörden wollen. Das ist ebenfalls ein Grund, warum die EU-Kommission zum ersten Mal in der Geschichte ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, bei dem es darum ging, dass das Verfassungsgericht nicht unparteiisch ist, dass es keine wirksame und unabhängige Überwachung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen gewährleistet und dass es den Vorrang und die Wirksamkeit der EU-Rechtsordnung untergräbt.

Massive Einschüchterungen

Ein weiteres Element dieser „Reform“ ist ein Programm regelmäßiger Einschüchterung polnischer Richter. Es wurde ein Gesetz geschaffen, das es Richtern unter Androhung von Disziplinarstrafen und strafrechtlichen Sanktionen verbietet, Präzedenzfälle der europäischen Gerichte in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz anzuwenden. Das bekam beispielsweise Richterin Agnieszka Niklas-Bibik zu spüren, die es gewagt hatte zu behaupten, dass ein unteres Gericht unter Verletzung des EU-Rechts und der Entscheidungen des EGMR besetzt worden war. Dieser Moment veränderte ihr Leben. Nach 20 Jahren im Amt versetzten die vom Justizminister ernannten Gerichtsdirektoren Niklas-Bibik an eine niedere Abteilung des Gerichts. Sie nahmen ihr alle Fälle weg, beendeten ihren Zugriff auf die Akten und weigerten sich, ihr die Einrichtung eines E-Curia-Kontos zu genehmigen, um ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten. Zudem wurde Niklas-Bibik vom Dienst suspendiert. Nun drohen ihr Disziplinarstrafen und strafrechtliche Sanktionen, über die, unter anderem, die Disziplinarkammer entscheiden wird, die ausschließlich mit mängelbehafteten „neuen“ Richtern besetzt ist. Den Entscheidungen aus Straßburg und Luxemburg zufolge handelt es sich bei der Disziplinarkammer nicht um ein Gericht. Sie hätte schon längst aufgelöst werden müssen, ist aber nach wie vor tätig.

Unterdessen nähert sich die Kommission weiter der Entscheidung über die Freigabe des Corona-Wiederaufbaufonds. Selbst wenn sie dieses Druckmittel auf die polnische Regierung verliert, sollte sie als Hüterin der europäischen Verträge noch über genug Entschlossenheit und Instrumente verfügen, den Verfall der polnischen Justiz zu stoppen. IP

Aus dem Englischen von Bettina Vestring

Maciej Taborowski
ist Professor am Institut für Rechtsstudien der Polnischen Akademie der Wissenschaften und ehemaliger stellv. Ombudsmann der Republik Polen (2019–2022).

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik

Chefredakteur
Martin Bialecki (V.i.S.d.P.)

Redaktion
Dr. Henning Hoff, Uta Kuhlmann,
Dr. Joachim Staron
Projektmanagerin: Charlotte Merkl
Redaktionelle Mitarbeit:
Anna-Sophie Humer-Hager, Lisa Marie Rumpf

Layout
Thorsten Kirchhoff

Redaktionsanschrift
Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31 146
Fax: +49 (0)30 25 42 31 116
ip@dgap.org

Vorstand der DGAP
Dr. Thomas Enders, Präsident
Rolf Nikel, Vizepräsident
Georg Graf Waldersee, Schatzmeister
Jutta Freifrau von Falkenhausen, Syndika
Dr. Thomas Bagger
Joanna Klever, Junge DGAP
Geraldine Schroeder
Prof. Dr. Daniela Schwarzer
Marcus Wassenberg
Martin Bialecki, Chefredakteur IP
Dr. Thorsten Klaßen, COO

Marketing und Anzeigen
DGAP Consulting GmbH
Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Stefan Dauwe
dauwe@dgap-consulting.com
Tel.: +49 (0)30 26 30 20 65

Druckerei
Fromm + Rasch GmbH & Co. KG
Breiter Gang 10-16 | 49074 Osnabrück

Pressevertrieb
IPS Pressevertrieb Hamburg GmbH
Nordendstraße 2 | 64546 Mörfelden-Walldorf

Erscheinungsweise
mehrmals jährlich

Einzelpreis Zeitschrift IP	14,90 €
Einzelpreis IP Special	9,90 €
Jahresabonnement Inland	118,00 €
Jahresabonnement Ausland	128,00 €
Luftpost	155,00 €
Studierendenabonnement	73,00 €
Studierendenabonnement Ausland (Nachweis erforderlich)	83,00 €
Probeabonnement (2 Ausg.)	19,50 €

Alle Abonnentenpreise inkl. Versandkosten und MwSt. Weitere Preise auf Anfrage. Kündigungen bis vier Wochen vor Ablauf des Bezugszeitraums. Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik gelten besondere Bezugspreise.

Liebe Leserinnen, liebe Leser,
in allen Fragen und Angelegenheiten rund um Ihr Abonnement der Zeitschrift IP erreichen Sie uns unter:
IP Abonnentenservice
PrimaNeo GmbH & Co. KG
Postfach 104040
20027 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 23 67 03 38
Fax: +49 (0)40 23 67 03 01
ip@internationalepolitik.de

Sind Sie Mitglied der DGAP e.V.?
Die Mitgliederbetreuung, die für die Verwaltung Ihres Mitgliederabos zuständig ist, erreichen Sie unter:
DGAP e.V.
Mitgliederbetreuung / Dr. Steffen Zorn
Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31 205
Fax: +49 (0)30 25 42 31 116
zorn@dgap.org

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:
14. Juni 2022

www.internationalepolitik.de
ISSN 1430-175X

Klimaneutral Druckprodukt
ClimatePartner.com/11834-2201-1007

Bildnachweis

Cover: picture alliance / blickwinkel/McPHOTO /K. Steinkamp 1 McPHOTO /K. Steinkamp; S.1: picture alliance / dieKLEINERT.de / Martin Erl | Martin Erl; S.2: photos | iStock; S.4: picture alliance / ZUMAPRESS.com | Attila Husejnow; S.9: picture alliance / Federico Gambarini/ dpa | Federico Gambarini; S.12: picture alliance / Zoonar | Hilda Weges; S.18: picture alliance / Winfried Rothermel | Winfried Rothermel; S.22: picture alliance / AA | Olivier Matthys/Pool; S.26: picture alliance / NurPhoto | Artur Widak; S.34: picture alliance / NurPhoto I Artur Widak; S.39: picture alliance / EPA | CHRISTOPHE PETIT TESSON; S.44: picture alliance/ AP Photo I Czarek Sokolowski; S.49: picture alliance/ AP Photo | Zoltan Balogh