

# Mehrjähriger Finanzrahmen und Rechtsstaatlichkeit

## 1) Was bedeutet Rechtsstaatlichkeit und warum ist sie so wichtig?

Vereinfacht formuliert, bedeutet Rechtsstaatlichkeit, dass die Politik dem Recht folgen muss – und nicht umgekehrt. Diese Erklärung umfasst die Tatsache, dass sich die exekutive Gewalt – Regierung und Verwaltung – an alle geltenden Gesetze halten muss. Infolgedessen ist sie verpflichtet, Prinzipien wie Menschenwürde, individuelle Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zu wahren, wobei die Kontrolle darüber unabhängigen und unparteiischen Richtern im Rahmen des Justizsystems obliegt. Dieser Grundsatz ist im Artikel 2 EUV fest verankert und klar definiert. Seine Kernbedeutung ist trotz unterschiedlicher nationaler Identitäten, Rechtssysteme und -traditionen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleich.<sup>1</sup> Rechtsstaatlichkeit betrifft BürgerInnen unmittelbar, sie verhindert Machtmissbrauch und garantiert Rechenschaftspflicht. Denn ohne das Vertrauen in öffentliche rechtsstaatliche Institutionen können demokratische Gesellschaften nicht funktionieren. Folglich ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit eine primäre Aufgabe aller Mitgliedstaaten der EU. Voraussetzung für das rechtliche, politische und wirtschaftliche Funktionieren der EU ist die Umsetzung dieses Prinzips. Im Umkehrschluss bedeutet das: Wenn nur ein einziger Mitgliedstaat diesen Grundsatz nicht aufrechterhält, ist letztlich die gesamte Union bedroht. Dies wiederum erklärt, warum die Rechtsstaatlichkeitskapitel in EU-Beitrittsprozessen immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Die politische und gesellschaftliche Relevanz dieses Grundprinzips ist augenscheinlich: 89% der Europäer meinen, dass die rechtsstaatlichen Grundsätze in allen EU-Mitgliedstaaten eingehalten werden sollten.<sup>2</sup> Eine Sicherung dieses Pfeilers ist somit eine nachvollziehbare Forderung der europäischen Gesellschaft. Dennoch findet sich die Rechtsstaatlichkeit in einer Position wachsenden Druckes wieder. In einigen Staaten wird versucht, „illiberale“<sup>3</sup> Demokratien mit ineffizienten

Oppositionen zu etablieren. Der Fokus liegt insbesondere auf dem Justizsystem und dessen Umgestaltung. In diesem Zusammenhang ist es von nennenswerter Relevanz die rechtlichen und politischen Veränderungen in Polen und Ungarn aufzugreifen. Durch die Verabschiedung einer Justizreform wurde das Pensionsalter für Richter am polnischen Obersten Gerichtshof soweit gesenkt, dass 40% der Richter frühzeitig in Pension gehen müssen.<sup>4</sup> Diese Reformen gelten als politisch motiviert und sind daher ein Grund, warum Polen im öffentlichen Kreuzfeuer steht. Auch deswegen überrascht es kaum, dass den ungarischen Regierungsparteien Fidesz-KDNP vorgeworfen wird, das Justizsystem zu ihren Gunsten zu verändern und eine Beschneidung der Medienfreiheit vorzunehmen. Die Tatsache, dass Staatsressourcen für Wahlkämpfe 2014 und 2019 eingesetzt wurden ist ohnehin von unbestreitbarer politischer Brisanz.<sup>5</sup> Resultierend wurde gegen beide Länder das Artikel-7-Verfahren der Europäischen Kommission aufgenommen. Obwohl der Fokus der medialen Rechtsstaatlichkeitsdebatte meist auf Ungarn und Polen liegt, so dürfen andere nicht außer Acht gelassen werden: In Malta wird der Regierung vorgeworfen, Ermittlungen in einem Mordfall gegen eine Aufklärungsjournalisten zu blockieren,<sup>6</sup> in Deutschland dürfen die Staatsanwaltschaften momentan keine europäischen Haftbefehle ausstellen, da ihr Grad an Unabhängigkeit von der Exekutive vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) als mangelhaft eingestuft wurde<sup>7</sup> und in Dänemark verletzen die sogenannten „Ghetto-Gesetze“ den rechtlichen Gleichheitsgrundsatz und erlaubten Formen der Diskriminierung und Kollektivstrafe,<sup>8</sup> obwohl die dänische Hauptstadt einst namens- und sinnstiftend für die Kopenhagener Kriterien war. Nach der Beitrittseuphorie zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich das Niveau der Rechtsstaatlichkeit in 17 von 28 EU-Staaten zwischen 2009-2018 messbar reduziert<sup>9</sup> und so scheint ein Blick auf die bestehenden und möglichen neuen Instrumentarien der EU nötig, um dieser bedrohlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten.

## 2) Rechtsstaatlichkeit auf protektiver und strategischer Ebene

Die bestehenden Mittel der EU-Institutionen zur negativen Sanktionierung von Rechtsstaatlichkeitsverstößen umfassen zwei konzeptionelle Ebenen.<sup>10</sup> Auf *protektiver Ebene* werden Maßnahmen ergriffen, um die Veruntreuung und Zweckentfremdung von EU-Geldern zu verhindern. Dazu wurde das *European Anti-Fraud Office (OLAF)*, das Ermittlungen auf administrativer Ebene durchführt, durch das *European Public Prosecutor's Office (EPPO)* ergänzt, das in 22 Mitgliedstaaten nun auch selbstständig, unabhängig und länderübergreifend strafrechtliche Ermittlungen bei Betrug mit EU-Geldern durchführen kann und seine Arbeit in Luxemburg aufnimmt. Diese institutionelle Ergänzung war notwendig, da das OLAF auf der Annahme beruhte, dass alle EU-Mitgliedsstaaten fähig und vor allem willens seien, übermittelte Hinweise und Ermittlungsergebnisse strafrechtlich zu verfolgen. Dies stellte sich allerdings als Trugschluss heraus, denn die von der Exekutive kontrollierten Staatsanwaltschaften in den betroffenen Staaten weisen die Empfehlungen und Hinweise von OLAF häufig als unbegründet zurück und unternehmen keine strafrechtlichen Ermittlungen.

Die *strategische Ebene* umfasst Maßnahmen gegen den Abbau grundsätzlicher rechtsstaatlicher Prinzipien, wie Gewaltenteilung oder Medienfreiheit, welche daher nicht in den Kompetenzbereich von OLAF und/oder EPPO fallen. Hier kann die Kommission lediglich unverbindliche Empfehlungen erlassen. Dem EuGH obliegt die Entscheidung rechtlich bindende Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 258/267 AEUV) durchzuführen. Parlament, Rat und Kommission besitzen die Kompetenz im Zusammenspiel ein sogenanntes Artikel-7-Verfahren zu implementieren, das letztendlich zu einem Stimmentzug des betroffenen Staates im Rat führen kann.<sup>11</sup> Dieses Instrumentarium litt in der Vergangenheit an mehreren Schwächen: Zunächst gestalten

sich die Prozesse (vor allem auf juristischer Ebene) als sehr zeitaufwendig. Darüber hinaus ist der Begriff Rechtsstaatlichkeit in Artikel 7 nicht klar definiert und Gegenstand heftiger Politisierung. Schließlich ist Einstimmigkeit im Rat notwendig, deren Erzielung sich als außerordentlich schwierig gestaltet. Selbst wenn eine einstimmige Entscheidung getroffen werden kann, hält sich das Abschreckungspotential eines Stimmrechtsentzugs in Grenzen. Ebenso wie auf protektiver Ebene basiert das Funktionieren dieses Instrumentarium auf der Annahme, dass die Mitgliedsstaaten grundsätzlich verantwortungsvoll handeln. Das gilt auch für die vorhandenen Mittel der EU, um Korruption und Rechtsstaatlichkeitsverletzungen auf protektiver und strategischer Ebene beizukommen. Wie eingangs erwähnt, kommen Betrugsfälle mit EU-Geldern<sup>12</sup> und Vertragsverletzungsverfahren<sup>13</sup> in allen Mitgliedsstaaten vor und können von der EU in Kooperation mit nationalen Behörden durchaus effizient verfolgt werden. Wenn sich nationale Regierungen jedoch als offen „illiberal“ charakterisieren, Rechtsstaatlichkeit als westlichimperialistische Bevormundung des nationalen Volkswillens abtun<sup>14</sup> oder unbequeme Gerichtsentscheidungen einfach ignorieren,<sup>15</sup> dann versagt besagtes EU-Instrumentarium aus dem schlichten Grund, dass es für solche Fälle nie konzipiert wurde.

### 3) Rechtsstaatlichkeit hat viele Dimensionen – aber keine migrationspolitische

Halten wir fest: Rechtsstaatlichkeit ist das Fundament der Demokratie. Nichtsdestotrotz werden ihre Prinzipien von einigen Mitgliedsstaaten zunehmend verletzt. Jene Mechanismen der EU, zur Ahndung dieser Verstöße, offenbaren sich in der aktuellen politischen Situation als zahnlos. Tatsächlich bieten die aktuellen Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 einen willkommenen Anlass zu einer breiten Debatte darüber, wie der Schutz des Rechtsstaates in Zukunft gewährleistet und vertieft werden kann. Aufgrund der Intensität und Komplexität vieler Verstöße wird klar, dass es hier nicht nur einer rein juristischen Perspektive bedarf, sondern diese um die Dimensionen

Wirtschaft, Budget und Grundwerte erweitert werden sollte. In diesem Kontext stellen sich Fragen nach der Rechtssicherheit von Investitionen im Binnenmarkt ebenso wie nach den Bedingungen, unter denen die von den Mitgliedstaaten generierten Beiträge der Struktur- und Investitionsfonds ausgeschüttet werden sollen.

Nicht zuletzt leitet sich daraus die Frage ab, in welcher Staats- und Gesellschaftsform man im Europa des 21. Jahrhunderts leben will. Zu einer Dimension hat die Debatte über angedachte neue Instrumente zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit allerdings keinen Bezug: Migrationspolitik. Einige Stimmen aus potenziell betroffenen Ländern versuchen dennoch, sie dahingehend umzumünzen. So behauptete die ungarische Justizministerin in einem Artikel, jene neuen Instrumente zur Verstärkung der Rechtsstaatlichkeit seien Feigenblätter, um gegen die ungarische Migrationspolitik vorzugehen. Um ihr Argument zu unterstützen präsentierte sie „Fakten“, wonach Rechtsstaatlichkeit nur ein politischer Kampfbegriff, aber kein rechtliches Konzept sei.<sup>16</sup> Die Antwort von mehreren Rechtswissenschaftlern, die ihr in allen Punkten widersprachen, erfolgte prompt und fand einen gemeinsamen Nenner Ungarn sage nein zur Rechtsstaatlichkeit, aber ja zu den EU-Fördergeldern. Weil man befürchte, diese Gelder könnten in Frage gestellt werden, wende man sich grundsätzlich gegen die Idee, Rechtsstaatlichkeit sei eine durchsetzbare Norm der EU-Rechtsordnung.<sup>17</sup> Angesichts dieser Debatte zeigt sich die Brisanz und Aktualität der Thematik: Geld ist ein potenziell mächtiger Hebel in Budgetverhandlungen, und die Verhandlungen zum MFR finden jetzt statt.

Das Zauberwort hier heißt „Konditionalität“, also die Koppelung der Vergabe von EU-Fördergeldern an die Erfüllung politischer und juristischer Kriterien.

### 4) Konditionalität: Positiv, negativ, ex-ante, ex-post?

Allgemeiner betrachtet bedeutet politische Konditionalität, dass „Anreize geschaffen werden und im Falle der Beachtung

bzw. Nichtbeachtung der demokratischen Kriterien durch Belohnungen und Sanktionen materieller oder sozialer Natur reagiert wird.“<sup>18</sup> Diesbezüglich verfügt die EU während des Beitrittsprozesses, also *ex-ante* der Vollmitgliedschaft eines Staates, über viele Möglichkeiten. Ein Beitrittskandidat kann positiv sowie negativ in erheblichem Maße sanktioniert werden (auch bekannt als „*carrots and sticks*“). Das beträchtliche Transformationspotential dieses konzeptionell recht simplen Ansatzes bewies die epochale Integration der ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in die EU. Nach einem Beitritt (*ex-post*) wird das Instrumentarium der negativen Konditionalität jedoch erheblich reduziert. Aus heutiger Perspektive ist dieser Zustand einem naiv wirkenden funktionalistischen Fortschrittsglauben geschuldet, demzufolge sich demokratische Rechtsstaaten ab einem gewissen Entwicklungsstand stabilisieren und weiterentwickeln würden, ohne dass dabei die Gefahr regressiver Tendenzen hin zum Autoritarismus antizipiert worden wären. Die Architekten des europäischen Projektes beschäftigten sich dementsprechend mit fortschreitender Demokratisierung und zunehmender europäischer Integration dieser Staaten und hielten Tendenzen einer Ent-Demokratisierung und Desintegration für unwahrscheinlich.<sup>19</sup>

### 5) „Balkanisierung“ durch systematische Rechtsstaatlichkeitsverletzungen

Ferner wird deutlich, dass Mitgliedsstaaten Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit auf protektiver und systematischer Ebene nicht aus politischer Disziplinlosigkeit oder vermeintlicher Bequemlichkeit zulassen, sondern Rechtsbrüche auf beiden Ebenen bewusst begangen und systematisch miteinander verknüpft werden. Ökonomen sprechen von einer „Balkanisierung“<sup>20</sup> von Gesellschaften, wenn wirtschaftliche Renten in Form von Privilegien durch Regierungen im Austausch gegen Loyalitäten und Gefälligkeiten vergeben werden, um ihre Herrschaft abzusichern und politischen sowie wirtschaftlichen Wettbewerb zu lähmen. Dieses Phänomen ist im Zusammenhang mit rohstoffreichen Autokratien wie Russland weithin bekannt. Die

meisten unter systematischen Rechtsstaatlichkeitsverletzungen leidenden Mitgliedsstaaten der EU verfügen dagegen über keine nennenswerten Rohstoffvorkommen. Sie versuchen deshalb die enormen Fördermittel aus Brüssel für den eigenen Machterhalt zu instrumentalisieren, indem Betrug mit diesen Geldern toleriert wird oder attraktive Staatsaufträge – finanziert durch EU-Hilfen – nur an gewogene Geschäftsleute vergeben werden. Diese Profiteure zeigen sich dafür beispielsweise durch die Bereitstellung regierungsnaher Medien erkenntlich.<sup>21</sup> Anstatt des von der EU angestrebten Wettbewerbs um bessere Ideen, Produkte und Dienstleistungen, ermöglichen die europäischen Finanzmittel unter Umständen einen ins Gegenteil pervertierten Wettbewerb um Privilegien und Gefälligkeiten in den Mitgliedsstaaten, der letztendlich autoritäre Strukturen begünstigt oder wie es der ungarische Oppositionspolitiker Ákos Hadrózy drastisch formuliert: „*Earlier, Soviet tanks sustained a dictatorship, now EU money does.*“<sup>22</sup>

#### 6) Gesetzesvorhaben der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat 2018 einen Legislativakt<sup>23</sup> vorgelegt, der die Auszahlung von EU-Mitteln an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit knüpft. Somit möchte man durch eine fiskal-ökonomische Ergänzung eine effektive negative ex-post Konditionalität etablieren, um diesen bedrohlichen Entwicklungen vorzubeugen. Da der von Miklós Szanyi beschriebenen „Balkanisierung“<sup>24</sup> Mitteleuropas inhärent ökonomische Charakteristika zugrunde liegen, die mit den vorhandenen rechtlichen und politischen Mitteln nur sehr unzureichend revidiert werden können, bietet Budgetkonditionalität eine entsprechende Abhilfe. Der Vorschlag spezifiziert in einem ersten Schritt was ein „Defizit“ an Rechtsstaatlichkeit ausmacht und wie ein derartiger Rechtsbruch festgestellt werden kann. Bei Feststellung eines Defizits der Rechtsstaatlichkeit durch die Kommission und die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit, kann die Auszahlung von EU-Geldern suspendiert werden. Ergänzt wurde der Vorschlag im Januar 2019, nachdem das EU-Parlament eine präzisere Definition der „Defizite“ forderte und eine

unabhängige Expertenkommission zur Feststellung empfahl.<sup>25</sup> Der Legislativakt soll im neuen EU-Haushalt ab 2021 verankert werden und ist aus zahlreichen Gründen vielversprechend.

#### 7) Chancen und Risiken von Budgetkonditionalität im MFR

Eine derartige Budgetkonditionalität im Verbund mit einem starken EPPO bietet so einen effektiven Hebel gegen die fortschreitende „Balkanisierung“ der EU und mag auch die Möglichkeit bieten niederschwellige Rechtsbrüche besser zu sanktionieren.

Zur Umsetzung eines derartigen Vorhabens kommen die EU-Institutionen nicht um die Formulierung eines konkreten *acquis démocratique* herum, also der Ergänzung des rechtlichen Besitzstandes der EU, um konkrete und universelle Maßstäbe für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Während das übrige EU-Recht inzwischen ganze Bibliotheken füllt, wurden die politischen Maßstäbe der Kopenhagener Kriterien nie ernsthaft redigiert und sind bis heute erstaunlich wässrig und angreifbar. Die Budgetkonditionalität passt in das Konzept einer robusten und resilienten Demokratie, die auch in der Lage ist, den Ideenkern ihrer Rechts- und Wirtschaftsordnung zu verteidigen. Entscheidend ist die strikte Gleichbehandlung aller Mitgliedsstaaten. Denn während die aufwendigen Artikel-7-Verfahren, trotz der mitunter ebenfalls erheblichen Probleme anderer Mitgliedsstaaten, nur gegen Polen und Ungarn eingeleitet wurden und damit deren Opfernarrativen nochmals Auftrieb verliehen, erlaubt die Budgetkonditionalität eine angemessen gestaffelte negative Sanktionierung aller einschlägigen Vergehen. Die Formulierung und Implementierung eines *acquis démocratique* darf sich zudem auf methodischer Ebene nicht auf die Zusammenstellung primitiver Governance-Checklisten beschränken, die lediglich die Existenz einzelner (Verfassungs)-Institutionen überprüfen, jedoch deren wechselseitige Interaktion und damit deren (Dis-)Funktionalität vernachlässigen. Systematische Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit in der EU wurden

bislang mit dem beliebigen Verweis auf die Existenz ähnlicher Regelungen in anderen Mitgliedsstaaten gerechtfertigt: *Entmachtung des Verfassungsgerichts?* In Finnland gibt es keinen Verfassungsgerichtshof! *Staatliche Eingriffe in den öffentlichen Rundfunk?* Im Vorstand von Danmarks Radio werden neun von elf Vorständen politisch nominiert! *Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit?* Geschieht nur nach dem Vorbild der deutschen MaxPlanck-Gesellschaft!<sup>26</sup> Dass infolge dieser Maßnahmen in ihrer Summe eher der Situation in einer Autokratie als einer funktionierenden Demokratie ähnelt, liegt am negativen reziproken Zusammenwirken jeder einzelnen Rechtsstaatsverletzung und wird in der Wissenschaft als „*Frankenstate*“<sup>27</sup> bezeichnet. Um dieses Vorgehen zu unterbinden, ohne dabei die institutionelle Vielfalt Europas zu gefährden, darf sich die Auffassung von Rechtsstaatlichkeit in der EU nicht nur auf technisch-justizielle Aspekte beschränken, sondern muss auch qualitative Maßstäbe setzen, um Budgetkonditionalität effektiv anzuwenden.

Es gibt jedoch Stimmen, die das Konzept der Budgetkonditionalität als Risiko sehen. Autoren wie Dencho Georgiev fürchten, dass sich der Grundcharakter der EU durch Budgetkonditionalität hin zu einem undemokratischen *Empire* entwickeln könne,<sup>28</sup> bleiben allerdings die Antwort schuldig, ob der Rückgang an Rechtsstaatlichkeit den Charakter der EU nicht viel grundlegender gefährdet. Budgetkonditionalität bedeutet noch lange keine Zwangsmaßnahme, sondern lediglich ein Ablegen konzeptionellstruktureller Nativitäten im Design der EU. So ist in anderen europäisierten Policyfeldern wie Umwelt und Fiskalpolitik Budgetkonditionalität schon lange an der Tagesordnung. Einleuchten der wirken dagegen die pragmatischen Einwände von AutorInnen, die auf die notwendige Einstimmigkeit beim Beschluss des MFF und den damit verbundenen Widerstand einiger Mitgliedsstaaten gegen Budgetkonditionalität hinweisen.<sup>29</sup> In diesem Zusammenhang gilt es anzumerken, dass eine starke Verhandlungsmacht der Nettozahler besteht, die sich als die sogenannten „*democracy promoter*“

informell in den Verhandlungen zum MFF abstimmen.<sup>30</sup> Ein möglicher Kompromiss bestünde eventuell darin, das Monitoring der Rechtsstaatlichkeit dem Rat und nicht der Kommission zu überlassen, entsprechend eines deutsch-belgischen Vorschlags für den polnische und ungarische Regierungsmitglieder zuletzt ihre Zustimmung andeuteten.<sup>31</sup> Berechtig scheint zudem der Einwand, dass gegen die komplette Abstinenz guten politischen Willens in einigen Mitgliedsstaaten grundsätzlich über kein Kraut gewachsen sei. Durch die Budgetkonditionalität kann sich die EU auf ihre Bestrebungen konzentrieren, Mittel der SteuerzahlerInnen an anderer Stelle wirksam einzusetzen und nicht ihrer eigentlichen Bestimmung entgegenzuwirken. Langfristig klingt ein weiterer Vorschlag der Kommission vielversprechend, der einen erheblichen Finanzierungsschub für zivilgesellschaftliche Organisationen in Aussicht stellt, die sich in Europa um ein stärkeres Bewusstsein für die oft abstrakt anmutende Rechtsstaatlichkeit verdient machen.<sup>32</sup>

Zusammenfassend verspricht Budgetkonditionalität als Konzept umfassende Abhilfe für die mannigfaltigen inneren Probleme der EU in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit, da es als fiskalpolitisches Instrument auf der entsprechenden ökonomischen Ebene ansetzt. Trotz der oben angeführten Hürden der Implementierung, ließe sich Budgetkonditionalität immerhin ohne Vertragsänderung im nächsten Haushalt der EU umsetzen. Der erhebliche Widerstand von Regierungen, die in der Vergangenheit durch systematische Rechtsstaatlichkeitsverletzungen aufgefallen sind, beweist im Umkehrschluss das hohe Potential von Budgetkonditionalität zur Erhaltung und Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit in der EU.

## Endnoten

1) Als Grundlage für die Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit gilt u.a. die „Rule of Law Checklist“ der Venedig-Kommission, einer Einrichtung des Europarats. Die Europäische Kommission bezieht sich bei ihren Vorschlägen auf diese. Siehe: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-AD(2016)007-e), (Zugriff am 04.02.2020).  
2) Vgl. Eurobarometer Spezial-Umfrage 489 – Rechtsstaatlichkeit, Juli 2019: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/489/surveyKy/2235>, (Zugriff am 04.02.2020).

3) Inzwischen wurde das Attribut „illiberal“ von offiziellen ungarischen Stellen durch den Begriff „Christliche Demokratie“ („kereszténydemokrácia“) ersetzt, vgl. Jan-Werner Mueller, Christian Democracy or Illiberal Democracy?, <https://www.project-syndicate.org/commentary/christian-democracy-or-viktor-orban-illiberalism-by-jan-werner-mueller-2020-01>, (Zugriff am 05.02.2020).  
4) Vgl. Rinke, Franziska, Die Justizreform in Polen: Eine Gefahr für den Rechtsstaat, <https://www.kas.de/de/kurzum/detail/-/content/die-justizreform-in-polen-eine-gefahr-fur-den-rechtsstaat>, (Zugriff am 05.02.2020).  
5) Vgl. Livia Benková, Hungary-Orbán's project towards "illiberal democracy", <https://www.aies.at/download/2019/AIES-Fokus-2019-02.pdf>, (Zugriff am 05.02.2020).  
6) Vgl. Marianna Karakoulaki / Dimitris Tosisidis, How a journalist's murder haunts Malta's ruling elite, <https://www.dw.com/en/how-a-journalists-murder-haunts-maltas-ruling-elite/a-51532865>, (Zugriff am 05.02.2020).  
7) Vgl. Annelie Kaufmann / Markus Sehl, Deutsche Staatsanwälte nicht unabhängig genug, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/eugh-europaeischer-haftbefehl-deutsche-staatsanwaelte-nicht-unabhaengig/>, (Zugriff am 05.02.2020).  
8) Vgl. Michala Bendixen, Denmark's 'anti-ghetto' laws are a betrayal of our tolerant values, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/10/denmark-ghetto-laws-niqab-circumcision-islamophobic>, (Zugriff am 05.02.2020).  
9) Vgl. Ian Bond / Agata Gostyńska-Jakubowska, Democracy and the rule of law: Failing partnership?, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/democracy-and-rule-law-failing-partnership>, (Zugriff am 05.02.2020).  
10) Vgl. Maria Schinina, Rule of law as integral part of the next MFF: to what extent and why?, <https://www.iese-ulb.be/en/blog/news/rule-of-law-conditional-integral-part-mff/>, (Zugriff am 05.02.2020).  
11) Für einen umfassenden Überblick siehe: Rafal Manko, Protecting the rule of law in the EU. Existing mechanisms and possible improvements, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS\\_BRI\(2019\)642280\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf), (Zugriff am 05.02.2020).  
12) Diese Statistik führt Ungarn zwischen 2014-18 mit 52 Verfehlen an, siehe: Eszter Zalan, Hungary tops EU anti-fraud investigation list, <https://euobserver.com/economic/145813>, (Zugriff am 05.02.2020).  
13) Diese Statistik führen zwischen 2014-18 Zypern und Belgien an, wähen Ungarn hinter Österreich und Frankreich Platz 11 belegt, siehe: Daniele de Bernardin, Everything you ever wanted to know about EU infringement procedures, <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Everything-you-ever-wanted-to-know-about-EU-infringement-procedures>, (Zugriff am 05.02.2020).  
14) Vgl. Viktor Orbán, Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp, <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-30th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp>, (Zugriff am 05.02.2020).  
15) Vgl. Euractiv, Top Hungarian lawyer accuses PM Orbán of harming rule of law, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/top-hungarian-lawyer-accuses-pm-orban-of-harming-rule-of-law/>, (Zugriff am 04.02.2020).  
16) Vgl. Judit Varga, Facts You Always Wanted to Know about Rule of Law but Never Dared to Ask, <https://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view>, (Zugriff am 04.02.2020).  
17) Vgl. Alberto Alemanno / Daniel Kelemen / Laurent Pech, Responding to Judit Varga: Separating facts from propaganda about the rule of law, <https://www.euronews.com/2019/11/25/responding-to-judit-varga-separating-facts-from-propaganda-about-the-rule-of-law-view>, (Zugriff am 04.02.2020).  
18) Martin Große Hüttmann / Hans-Georg Wehling, Das Europalexikon, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176781/demokratiefoerderung-durch-die-eu>, (Zugriff am 03.02.2020).  
19) Krastev, Ivan (2017): Europadämmerung. Verlag Suhrkamp Berlin. In der Einleitung beschreibt Krastev diese Entwicklung.  
20) Gemeint ist hier nicht der Zerfall eines multinationalen Staates in ethnisch homogene Teile, vgl. Miklós Szanyi, The Balkan model and the balkanization of East Central Europe. Working

Paper, [http://real.mtak.hu/103425/1/WP258\\_Szanyi\\_Balkan.pdf](http://real.mtak.hu/103425/1/WP258_Szanyi_Balkan.pdf), (Zugriff am 04.02.2020).  
21) Vgl. ebd., S. 26-28.  
22) Ákos Hadházy, Earlier, Soviet tanks sustained a dictatorship, now EU money does, <https://hungarianspectrum.org/2018/10/30/akos-hadhazy-earlier-soviet-tanks-sustained-a-dictatorship-now-eu-money-does/>, (Zugriff am 04.02.2020).  
23) Vgl. EU-Kommission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-324-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, (Zugriff am 05.02.2020).  
24) Vgl. Miklós Szanyi, The Balkan model and the balkanization of East Central Europe. Working Paper, [http://real.mtak.hu/103425/1/WP258\\_Szanyi\\_Balkan.pdf](http://real.mtak.hu/103425/1/WP258_Szanyi_Balkan.pdf), (Zugriff am 04.02.2020).  
25) Vgl. Europaparlament, MFF - Proposal for a Regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-protection-of-eu-budget-in-case-of-rule-of-law-deficiencies>, (Zugriff am 05.02.2020).  
26) Auch wenn sich Deutschlands zehn wichtigste Wissenschaftsorganisationen vehement und öffentlich gegen den Vergleich zur Wehr setzen, siehe: ZEIT, Sachlich falsch, <https://www.zeit.de/2019/28/ungarn-forschungsfreiheit-wissenschaft-offener-brief-viktor-orban>, (Zugriff am 05.02.2020).  
27) Kim Lane Schepple, »The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work« in: Governance 26, Nr. 4 (2013), S. 559–704.  
28) Vgl. Dencho Georgiev, The Rule of Law and the EU Budget for 2021–2027: More Solidarity or Renouncing the Values of the EU?, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2019/06/ssp-2019-2-07.pdf>, (Zugriff am 04.02.2020).  
29) Vgl. Thierry Chopin, NEW BEGINNING EUROPEANS FACE THE RISK OF DEMOCRATIC REGRESSION: WHAT CAN BE DONE?, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/6-DEMOCRACY-Chopin-4.pdf>, (Zugriff am 03.02.2020) und Pola Schneemelcher, rUleS enForceMent in the eU: "conditionality" to the reSeUe?, [https://hertieschool-446.kxcdn.com/fileadmin/user\\_upload/20190528\\_Konditionalitaet-und-MFR\\_Schneemelcher\\_Haas1-2.pdf](https://hertieschool-446.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20190528_Konditionalitaet-und-MFR_Schneemelcher_Haas1-2.pdf), (Zugriff am 04.02.2020).  
30) Vgl. Lili Bayer, The EU's budget tribes explained, <https://www.politico.eu/article/the-eus-budget-tribes-explained/>, (Zugriff am 03.02.2020).  
31) Vgl. Alexandra Brzozowski, Belgium, Germany make joint proposal for EU rule of law monitoring mechanism, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/belgium-germany-make-joint-proposal-for-eu-rule-of-law-monitoring-mechanism/>, (Zugriff am 04.02.2020).  
32) Vgl. EU-Kommission, Strengthening the rule of law within the Union A blueprint for action, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/7\\_en\\_act\\_part1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/7_en_act_part1.pdf), (Zugriff am 05.02.2020).

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2020

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

Dr. Langweg 3, 2410 Hainburg/Donau  
Tel. +43 (1) 3583080  
E-Mail: [office@aies.at](mailto:office@aies.at)  
Website: [www.aies.at](http://www.aies.at)

Layout: Medienbüro Meyer