

28.09.2021

EU geht gegen »LGBT-freie Zonen« vor – doch ihre Strategie könnte reiche Staaten stärken

Wegen ihrer LGBTQI-feindlichen Politik droht die EU, Polen und Ungarn Gelder zu streichen. Der Druck aus Brüssel ist begrüßenswert, doch die Vorgehensweise birgt Gefahren für die Zukunft.



Die rechtsnationale »Gazeta Polska« verteilte Aufkleber, um »LGBT-freie Zonen« zu markieren. Mittlerweile haben drei Regionen die Resolution aufgehoben – ein unbestreitbarer Erfolg. Doch die EU-Strategie hat auch Schattenseiten.

IMAGO / ZUMA Press.

Von [Annika Holz](#)

Im Juli hat die Europäische Kommission ein Verfahren gegen Ungarn und Polen aufgrund der Diskriminierung der LGBTIQ-Community eröffnet und damit ein weiteres Kapitel in einem jahrelang andauernden Streit um die Grundwerte der EU aufgeschlagen. In beiden Mitgliedstaaten ist die Community systematischen Angriffen auf ihre Grundrechte ausgesetzt. Ungarn schränkte in einem kürzlich veröffentlichten Gesetz die mediale Darstellung von Homo- und Transsexualität drastisch ein und in Polen sorgen seit 2019 einige Städte und Gemeinden mit »LGBT-freien Zonen« für Entrüstung. Mit den rechtlichen Schritten will die Kommission gegen die diskriminierenden Regelungen vorgehen.

Diese besorgniserregenden Entwicklungen reihen sich in Bestrebungen der beiden EU-Mitgliedsstaaten ein, zentrale Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu unterwandern. So führte etwa die polnische Regierung in einer umstrittenen Justizreform eine Disziplinarkammer am obersten Gericht ein und untergrub so die richterliche Unabhängigkeit. Die Journalistenvereinigung Reporter ohne Grenzen setzte Ungarns Ministerpräsidenten Viktor Orbán derweil auf die Liste der weltweit größten Feinde der Pressefreiheit. In dem Rechtsstaatlichkeitsbericht für das Jahr 2021 macht die Kommission zudem auf Fehlentwicklungen in weiteren Mitgliedsstaaten, wie etwa Slowenien oder Bulgarien, aufmerksam.

Zu Recht werden die Forderungen nach einem strikteren Vorgehen der EU gegen die Angriffe auf die gemeinsamen Grundwerte immer lauter. Brüssels Einsatz für den Schutz demokratischer Standards ist unterstützenswert, doch die Mechanismen, die in der aktuellen Auseinandersetzungen bedient werden, haben auch eine Schattenseite. Mit der sogenannten Rechtsstaatlichkeitskonditionalität baut die EU ein Verfahren zur Disziplinierung von Mitgliedsstaaten aus, mit dem sie selbst vertraglich geregelte Entscheidungsprozesse umgeht. Unter dem Deckmantel der gemeinsamen Grundwerte kann somit eine Kompetenzverlagerung durchgesetzt werden, die auch in andere Politikfelder übertragen werden könnte.

Der europäische Rechtsstaat gegen rechte europäische Staaten?

Die EU-Verträge, die Polen und Ungarn 2004 unterschrieben haben, ermöglichen dem Rat und der Kommission lediglich zwei direkte Sanktionsverfahren wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit. Zum einen können individuelle Verstöße über das Vertragsverletzungsverfahren mit Geldbußen belegt werden. Derzeit droht die Kommission von dieser Option Gebrauch zu machen, falls die polnische Regierung einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu der umstrittenen Disziplinarkammer für polnische Richterinnen und Richter nicht nachkommt. Warschau signalisierte zwar ein Einlenken und kündigte an, die Kammer, wie vom EuGH gefordert, in ihrer jetzigen Form abzuschaffen.

Ob an ihre Stelle neue Institutionen zur Disziplinierung von Richterinnen und Richtern treten, ließ der Parteivorsitzende der Regierungspartei PiS, Jarosław Kaczyński, allerdings offen. Bisweilen hat die Kammer ihre Tätigkeit noch nicht eingestellt, sodass die Kommission ihre Vorgehensweise nun erhärtet und tägliche Bußgelder beim EuGH beantragt hat. Es bleibt jedoch der Verdacht, dass Polen versuchen wird, die Finanzsanktionen durch oberflächliche Korrekturen zu umgehen. Vereinzelt Vertragsverletzungsverfahren stoßen bei solch bewussten und tiefgreifenden Verstößen an die Grenzen ihrer Wirksamkeit.

»Von der Suspendierung von Mitteln versprechen sich nun viele ein wirksameres Druckmittel gegen die autokratischen Tendenzen in Ungarn und Polen.«

Zum anderen sieht das Vertragswerk der Europäischen Union für systematische und anhaltende Verletzungen von rechtsstaatlichen Prinzipien das mehrstufige Artikel-7-Verfahren vor, das in letzter Instanz zu einem Entzug der Stimmrechte eines Mitgliedsstaates führen kann. Doch in der Praxis scheitert die Anwendung dieses Mechanismus an der Notwendigkeit eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rats. So können Ungarn und Polen die gegen sie laufenden Verfahren seit mehreren Jahren erfolgreich blockieren. Den

strukturellen Problemen bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedsstaaten kann die EU daher nur begrenzt rechtliche Mittel entgegensetzen.

Vor allem von der Suspendierung von Mitteln aus den Struktur- und Kohäsionsfonds und dem Wiederaufbaufonds versprechen sich nun viele Beobachterinnen und Beobachter ein wirksames Druckmittel gegen die autokratischen Tendenzen in Ungarn und Polen. Die beiden osteuropäischen Staaten gehören zu den größten Netto-Empfängern der Struktur- und Kohäsionsfonds. Die EU sei aber keine »à la carte Einrichtung«, bei der Mitgliedsstaaten ihre Rechte behalten können, ohne ihren Verpflichtungen nachzukommen, [so die Berichterstatterin der spanischen Sozialdemokraten im Europaparlament, Eider Gardiazabal Rubial](#). Der Zugang zum gemeinsamen Haushalt solle daher an Bedingungen der Rechtsstaatlichkeit geknüpft werden.

Im Dezember 2020 ist es den Staats- und Regierungschefinnen im Rahmen der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 gelungen, die Blockade von Ungarn und Polen zu überwinden und die Ausschüttung von Mitteln an die Aufrechterhaltung rechtsstaatlicher Normen zu knüpfen. Dieser Mechanismus erlaubt es der EU, Zahlungen an Regierungen zurückzuhalten, die gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoßen.

Dabei werden nicht nur Korruptionsfälle bei der Verwendung der Fördergelder berücksichtigt, sondern auch systematische Verletzungen gemeinsamer Werte – wie etwa die Untergrabung der Unabhängigkeit der Justiz –, die für eine korrekte Mittelverwendung ebenfalls ein Risiko darstellen.

Konditionale Macht

Insbesondere dann, wenn vertraglich geregelte Sanktionierungsverfahren ausgeschöpft sind, bieten Bedingungen für den Erhalt von Mitteln aus dem gemeinsamen Haushalt eine Ausweichoption, um die Mitgliedsstaaten an europäische Leitlinien zu binden. Aus rechtlicher Sicht sind solche Konditionalitäten klar von Sanktionen abzugrenzen. Letztere dienen dazu, rechtswidriges Verhalten der Mitgliedsstaaten zu bestrafen.

Für die Einführung oder Verschärfung von EU-Sanktionsmechanismen ist eine Vertragsänderung notwendig. Diese bedarf der einstimmigen Zustimmung des Rates sowie der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Aufgrund der geringen Bereitschaft der Mitgliedstaaten umfassende Durchsetzungskompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen, sind grundlegende Reformen hier kaum möglich. Auf dem direkten Weg kann die EU somit keine neuen Druckmittel schaffen, um nationalem Fehlverhalten wirkungsvoll zu begegnen.

»Gerade für reichere Mitgliedsstaaten ergeben sich neue Machtpotenziale.«

Konditionalitäten stellen hingegen Verwaltungsmaßnahmen dar, die eine korrekte und zielgerichtete Durchführung der Haushaltsprogramme fördern sollen. Sie umgehen die hohen Entscheidungsblockaden, die den direkten Weg zu neuen Sanktionsmöglichkeiten versperren. Damit bieten Konditionalitäten der EU eine alternative Möglichkeit, finanzielle Anreize zu setzen, denn unter dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist hierfür lediglich eine Zweidrittelmehrheit im Rat notwendig.

Mit dem Anlaufen der Förderperiode 2021–2027 ist das neue Rechtsstaatlichkeitsverfahren bereits in Kraft getreten, aber es ist fraglich, ob und wann dieses Instrument angewendet wird.

Derzeit fechten Ungarn und Polen den Rechtsstaatsmechanismus vor dem EuGH an. Der Europäische Rat hat sich bei seiner Einigung zum MFR darauf verständigt, Mittelsuspendierungen erst nach der gerichtlichen Klärung etwaiger Klagen durchzuführen. Die Kommission plant erste Schritte im Herbst dieses Jahres, nachdem sie interne Leitlinien für die Anwendung fertiggestellt hat.

Verschiebung der Kräfteverhältnisse

Doch in Anbetracht der sich zuspitzenden Lage in Ungarn und Polen pocht insbesondere das Europäische Parlament auf die rasche Anwendung der neuen Rechtsstaatlichkeitskonditionalität. Nach einer gemeinsamen Initiative von Linken, Grünen und Liberalen hat das Parlament in einer Resolution die Forderung aufgestellt, dass die Kommission bis spätestens 1. Juni die Leitlinien zur ihrer Anwendung vorlegen und damit den Weg zu ihrer Aktivierung freimachen solle.

»Seit einigen Jahren wird die Vergabe der Struktur- und Kohäsionsfonds an immer mehr Bedingungen geknüpft, um die Durchsetzungskompetenzen der Kommission schrittweise auszuweiten.«

Nach dem Verstreichen dieser Frist richtete sich Parlamentspräsident David Sassoli mit einem Brief an die Kommissionspräsidenten Ursula von der Leyen und drohte mit rechtlichen Schritten, falls sie weiter untätig bleibe. Nun leitet das Europäische Parlament eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission ein und steigert damit drastisch den Druck auf die Kommission zur Anwendung des Verfahrens gegen Ungarn und Polen.

Das kompromisslose Auftreten des Europäischen Parlaments lädt zur Zustimmung ein. Was dabei wenig Beachtung findet, sind die mittelbaren Folgen dieses Vorgehens. Denn das neue Verfahren könnte Einfluss auf den künftigen Umgang mit EU-Strukturhilfen haben: Die Rechtsstaatlichkeitskonditionalität schafft nicht nur ein neues Druckmittel für den spezifischen Fall von Ungarn und Polen. Vielmehr könnte der systematische Gebrauch von Konditionalitäten einen Präzedenzfall für andere Politikfelder schaffen.

EU-Organen machen sich dieses Instrument immer häufiger zunutze, um abweichendes Verhalten durch Mittelsuspendierungen zu ahnden und die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten der EU so auszugleichen. Bereits seit einigen Jahren wird die Vergabe der Struktur- und Kohäsionsfonds an immer mehr Bedingungen geknüpft, um die Durchsetzungskompetenzen der Kommission schrittweise auszuweiten.

Besonders kontrovers war in diesem Zusammenhang etwa die Reform des Strukturfonds von 2014, die den Zugang zu finanziellen Mitteln aus der Kohäsionspolitik an die Einhaltung der europäischen Schulden- und Defizitregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes knüpfte. Auch die Missachtung der von der Kommission erstellten, länderspezifischen Empfehlungen zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten kann seit der Förderperiode 2014–2020 zu einer Suspendierung der Strukturhilfen führen.

Die neue Rechtsstaatlichkeitsklausel definiert nun erstmals eine Konditionalität, die nicht nur auf die Struktur- und Kohäsionsfonds, sondern den gesamten EU-Haushalt anwendbar ist.

Gerade für reichere Mitgliedsstaaten ergeben sich neue Machtpotenziale. Die Verhandlungen für den siebenjährigen Haushaltsplan bietet ihnen eine günstige Gelegenheit, um neue Konditionalitäten für die gemeinsamen Ausgabenprogramme festzusetzen. Wenn der stetig

schlummernde Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern während der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen aufflammt, können Nettozahler ihre Zustimmung zum Haushaltsplan an Konditionalitäten, wie den Rechtsstaatsmechanismus, binden und so Instrumente auf den Weg bringen, die isoliert betrachtet keine Mehrheit finden würden. Bei der Reform des Strukturfonds von 2014 konnte die deutsche Bundesregierung die makroökonomische Konditionalität etwa gegen die Opposition des Europäischen Parlamentes und eine breite Mehrheit der Mitgliedsstaaten durchsetzen.

Empfängerländer sind außerdem stärker durch einen Verlust der Fördergelder verwundbar als Nettozahler. Eigentlich bildet das Prinzip der Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten einen zentralen Eckpfeiler von Sanktionsverfahren der EU. Im Vertragsverletzungsverfahren berücksichtigt der EuGH bei der Höhe der Bußgelder die wirtschaftliche Leistung und die Bevölkerungsanzahl der Mitgliedsstaaten, um eine unverhältnismäßig harte Bestrafung ärmerer Länder zu vermeiden.

Mittelsuspendierungen würden die weniger entwickelte Mitgliedsstaaten hingegen ungleich härter treffen, da diese stärker von den Zahlungen aus der Union abhängig sind. Viele reichere Mitgliedsstaaten profitieren dagegen kaum von den EU-Fördergeldern, sodass Konditionalitäten hier voraussichtlich kaum finanzielle Anreize entfalten werden. Greift die EU zur Lösung von substanziellen politischen Herausforderungen, wie der Koordinierung der Rechtsstaatlichkeit oder der Haushaltspolitik, vermehrt auf Konditionalitäten zurück, droht sich das Kräfteverhältnis der EU weiter zugunsten der finanzstärksten Mitgliedsstaaten zu verschieben.

Technokratie durch die Hintertür

Die tatsächlichen Durchsetzungskompetenzen der Kommission entfernen sich dabei immer weiter von den vertraglich vorgesehenen Mechanismen. So gewinnt die EU im Fall der Rechtsstaatlichkeit einerseits einen neuen Handlungsspielraum, um die politische Agenda der EU in der Auseinandersetzung mit Ungarn und Polen zu verteidigen. Zugleich überträgt sie somit indirekt weitreichende Zugriffsrechte in nationale Zuständigkeitsbereiche auf die europäische Ebene.

»Die wachsende Kluft zwischen politischer Praxis und vertraglicher Basis strapaziert die Legitimationsbasis der europäischen Eingriffe.«

In weiteren Politikfeldern, in denen die EU nur über begrenzte gesetzgeberische Kompetenzen verfügt mehrten sich ebenfalls die Forderungen danach, die mangelnde Handlungsfähigkeit der EU durch Konditionalitäten auszugleichen. Dazu gehören zum Beispiel die Asyl- und Migrationspolitik. Die Autonomieansprüche der Mitgliedsstaaten für innere Angelegenheiten können durch Konditionalitäten schleichend umgangen werden.

Kompetenzverlagerungen zwischen Union und Mitgliedsstaaten müssen der demokratischen Kontrolle durch vertraglich geregelte Entscheidungsprozesse jedoch standhalten können. Die wachsende Kluft zwischen politischer Praxis und vertraglicher Basis strapaziert daher die Transparenz und Legitimationsbasis der europäischen Eingriffe. Die Argumente, mit denen Warschau und Budapest gegen die Rechtsstaatskonditionalität vor den EuGH ziehen, sollten also nicht vorschnell beiseite geschoben werden.

In der bisherigen Rechtsprechung des EuGHs findet die Frage, inwiefern nationale Kompetenzbereiche vor externen Eingriffen über Konditionalitäten geschützt sind, keine

Berücksichtigung. Es muss lediglich eine hinreichend direkte Verbindung zwischen der Konditionalität und dem jeweiligen Haushaltsposten vorliegen.

Das zu erwartende Urteil des EuGHs zu der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität wird das künftige Verhältnis zwischen EU-Haushalt und nationaler Autonomie nachhaltig prägen. Es sollte daher nicht nur in Bezug auf das Ziel der Rechtsstaatlichkeit bewertet werden, denn dieser Mechanismus könnte als Blaupause für weitere Konfliktfälle dienen. Dass die deutsche Bundesregierung auch in dieser Förderperiode erfolgreich auf die makroökonomische Konditionalität beharrt hat, zeigen beispielsweise die stetigen Bemühungen, auch in der Haushaltspolitik verschärfte Mechanismen aufzubauen.

»Liberalen und konservativen Kräften können die Ausweitung des Instrumentariums auch als Präzedenzfall für die wirtschaftspolitische Disziplinierung der Schuldnerstaaten heranziehen.«

Für eine progressive Politik in der EU birgt die Ausweitung der Konditionalität folglich Risiken. Gerade konservative und liberale Kräfte haben sich dieses Prinzip während der Eurokrise zunutze gemacht. Finanzhilfen für Krisenstaaten wurden nur unter strengen Vorgaben für wirtschafts- und sozialpolitische Reformmaßnahmen gewährt. Gegen die griechische Regierung unter Alexis Tsipras setzten die Gläubigerstaaten, trotz des breiten Widerstands der dortigen Bevölkerung, harte Sparauflagen durch. Renten- und Lohnkürzungen sowie Steuererhöhungen gehörten zu den Bedingungen für den Erhalt der Notkredite.

Demgegenüber erscheinen zentrale Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zwar als eine legitime und wünschenswerte Konditionalität für den Schutz des EU-Haushaltes. Liberale und konservative Kräfte können die Ausweitung des Instrumentariums aber auch als Präzedenzfall für die wirtschaftspolitische Disziplinierung der Schuldnerstaaten heranziehen. Das vorrangige Ziel der EU-Strukturförderung – also die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion –, sollte daher nicht von einem Solidaritätsverständnis abgelöst werden, das finanzielle Mittel für ärmere Mitgliedsstaaten immer an konkrete Gegenleistungen bindet.

Vor einer vorschnellen und zu breiten Anwendung der Rechtsstaatskonditionalität ist daher zu warnen. Auch eine umfassende Suspendierung von Mitteln wird alle tiefgreifenden, strukturellen Problemlagen in Ungarn und Polen nicht auf einen Schlag beenden können. [Studien](#) deuten eher darauf hin, dass die Streichung von finanziellen Mitteln nur unter bestimmten Bedingungen die Einhaltung gemeinsamer Rechtsvorschriften fördern kann. So können Konditionalitäten vor allem bei einer gezielteren Anwendung auf spezifische Problemlagen sowie bei einer direkten Einbindung in die Förderprogramme sinnvolle Beiträge zu politischen Problemen, wie der Rechtsstaatlichkeit, liefern.

Einen zweckorientierten und zielbewussten Einsatz der Fördergelder verfolgte die Kommission beispielsweise als sie vergangenes Jahr die Projekte von sechs polnischen Regionen blockiert hat, die LGBTIQ-feindliche Erklärungen angenommen haben. Die Blockade der Mittel ist hier klar auf den Bereich des Rechtsstaatsverstoßes begrenzt. [Bei den Förderprogrammen aus dem neuen Wiederaufbaufonds plant die Kommission wieder ein ähnliches Vorgehen gegen die polnischen Behörden.](#) Letztlich sind die vehementen Forderungen des Europäischen Parlaments zu einer raschen und umfangreichen Anwendung des Rechtsstaatsmechanismus ein Ausdruck der anderweitigen Machtlosigkeit der EU. In der Auseinandersetzung mit Ungarn und Polen können Konditionalitäten die mangelnden Durchsetzungskompetenzen der EU zwar kurzzeitig überdecken. Langfristig birgt dieses

Vorgehen jedoch das Risiko, auch in anderen Politikfeldern den Weg für ähnliche Sanktionsinstrumente zu ebnen und dabei die demokratischen Entscheidungsprozesse der EU zu untergraben.

Annika Holz ist Doktorandin für Politikwissenschaften am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich mit politischer Konditionalität in der Europäischen Union.