

Pál Sonnevend

Demokratie und Rechtsstaat: Die Rolle der Gerichtbarkeit bei der Gewährleistung eines Europäischen Minimums

Im postdemokratischen Rechtsstaat?

Grundrechtstag 2019

Salzburg, 19. und 20. September 2019



Struktur

1. Die Notwendigkeit der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Einigungsprozess
2. Schwierigkeiten der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit
3. Der Rechtsstaat als Voraussetzung der Demokratie
4. Mögliche Rollen der Gerichtsbarkeit



Die Funktionen des Rechtsstaats

Trotz seiner starken Wertegebundenheit erfüllte der Rechtsstaatsbegriff stets eine starke gesellschaftliche Funktion.

Die gesellschaftliche Funktion wandelt mit der Zeit.



Der materielle Rechtsstaatsbegriff der Nachkriegszeit

- Reaktion auf das Unrechtsstaat des Nationalsozialismus, Schutz gegen Inhaltslosigkeit und Entleerung
- Gerechtigkeit als Zweck - umfasst notwendigerweise Werte und Ideen
- „Zur Rechtsstaatlichkeit gehören [...] auch [...] materielle Richtigkeit oder Gerechtigkeit.“
(BVerfGE 7, 89, 92 – Hundesteuer).



Materieller Rechtsstaat – eine Aufgabe der Gerichte

- Verwirklichung immanenter, ungeschriebener Werte: Aufgabe der Gerichtsbarkeit
- Karl. E Klare, ‘Legal Culture and Transformative Constitutionalism’ (1998) 14, South African Journal on Human Rights, 146ff.



Immanente Gefahren des materiellen Rechtsstaatsbegriffs

- „Herrschaft derjenigen [...] die das Interpretationsmonopol für diese Postulate oder Werte innehaben“ (Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs in ders. (Hrsg.) Staat, Gesellschaft, Freiheit (1976) S. 74)
- Ran Hirschl (2007) Towards Juristocracy, The Origins and Consequences of the New Constitutionalism (HUP)



Das Rechtsstaatsverständnis des Populismus

- Der materielle Rechtsstaat einschließlich des Grundrechtsschutzes wird als ein Mittel der alten Elite dargestellt, welche die neue demokratische Mehrheit von seinen Handlungsmöglichkeiten zu berauben geeignet ist



Das Rechtsstaatsverständnis des Populismus forts.

1. Rechtsstaat = law and order (formeller Rechtsstaat?)
2. Der Rechtsstaat hat die Funktion, den in den Gesetzen zum Ausdruck gebrachten Willen der demokratischen Mehrheit durchzusetzen.

Die Berufung auf die Rechtsstaatlichkeit ist nur insoweit legitim, als diese nicht gegen den Mehrheitswillen gerichtet ist.

„Protecting-democracy-against-elites conception of the rule of law.“ (Joseph Fishkin)

Bei Bedarf weniger als der formelle Rechtsstaat, weil auch die ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassung außer Acht gelassen werden



Parallelen Entwicklungen in Ungarn und in Polen

- Populismus und Krisen des Rechtsstaats bleiben keine isolierte Erscheinungen
- „Lernfähigkeit rechtsautoritären Regime“ (Christoph Möllers/Linda Schneider, Demokratiesicherung in der EU (2018))
- Kernelemente der Krise des Rechtsstaats ähnlich



Der Rechtsstaat ist die Grundlage der Europäischen Einigung

- Allgemeiner Rechtsgrundsatz (Rs. C-294/83, "Les Verts" gegen Europäisches Parlament [1986] ECR 01339, Rn. 23.)
- Teil der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, ungeschriebener Wert und zugleich verbindlicher Rechtsmaßstab, kraft Artikel 6 (3) EUV weiterhin verbindlich
- Artikel 2 EUV
- Artikel 19 (1) 2 „Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“

„Schon das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle ist dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent“ C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses, Urteil vom 27. Febr 2018 Rn. 36



Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen

- Art. 70 AEUV – allgemeine Zielsetzung der Strafrechtlichen Zusammenarbeit
- Europäischer Haftbefehl
 - C-404/15 and C-659/15 PPU, Aranyosi and Căldăraru, Urteil vom 5. April 2016
 - C-216/18 PPU, Celmer, Urteil vom 25. Juli 2018



Struktur

1. Die Notwendigkeit der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Einigungsprozess
- 2. Schwierigkeiten der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit**
3. Der Rechtsstaat als Voraussetzung der Demokratie
4. Mögliche Rollen der Gerichtsbarkeit



Schwierigkeiten der Durchssetzung des Rechtsstaats durch die EU

- Keine allgemeine Definition des Rechtsstaats auf Europäischer Ebene
- Die Notwendigkeit von Systemurteilen aufgrund von Artikel 7
- Wo liegt das notwendige Minimum?
"Wir alle müssen lernen, dass volle Rechtsstaatlichkeit immer unser Ziel ist, aber keiner ist perfekt." (Ursula von der Leyen, Süddeutsche Zeitung 18. Juli 2019)



Definitionsversuche Europäischer Institutionen

- EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips (COM(2014) 158 Final):

„Zu diesen Grundsätzen zählen das **Rechtmäßigkeitsprinzip** (das einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess impliziert), die **Rechtssicherheit**, das **Willkürverbot**, **unabhängige und unparteiische Gerichte**, eine **wirksame richterliche Kontrolle**, die **Achtung der Grundrechte** und **Gleichheit vor dem Gesetz**“ - Einige Urteile des EuGH zitiert im Anhang der Kommunikation der Europäischen Kommission

- EU Justice Scoreboard – jährliche Veröffentlichung seit 2013, statistische Daten im Bezug auf die Gerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten
- Rule of Law Checklist der Venedig Kommission (CDL-AD(2016)007) – 44 Seiten, hunderte Fragen



Die Notwendigkeit von Systemurteilen

- Artikel 7 (1) EUV: „ eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“
- Artikel 7(2) EUV: „ schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“
- EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: „Der neue EU-Rahmen gelangt zur Anwendung, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats Maßnahmen ergreifen oder Umstände tolerieren, die **aller Wahrscheinlichkeit nach die Integrität, Stabilität oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Organe** und der auf nationaler Ebene zum Schutz des Rechtsstaats vorgesehenen **Sicherheitsvorkehrungen systematisch beeinträchtigen.**“



Versuche einer Erneuerung des EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

- Mitteilung der Kommission vom 3. April 2019 Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union; Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte
- Mitteilung der Kommission vom 17. Juli 2019 Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union; Ein Konzept für das weitere Vorgehen
 - Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit
 - Verhinderung der Entstehung oder Verschlimmerung von Problemen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit (Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit)
 - Möglichkeiten einer wirksamen gemeinsamen Reaktion



Vorschläge ein Artikel 7 Verfahren gegen Ungarn und Polen

- Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 (2017/2131(INL))
- Begründeter Vorschlag der Europäischen Kommission nach Artikel 7 EUV zur Rechtsstaatlichkeit in Polen vom 20. Dezember 2017 (COM(2017) 835 final)



Vorschlag vom 2. Mai 2018 der Europäischen Kommission für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (COM(2018) 324 final)

- „Genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“: eine weit verbreitete oder wiederholt auftretende Praxis, Unterlassung oder Maßnahme des Staates, die das Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt“ (Art. (2) b))
- Insbesondere (Art. 3 (2)):
 - a) die Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte,
 - b) das Versäumnis, willkürliche oder unrechtmäßige Entscheidungen von Behörden einschließlich Strafverfolgungsbehörden zu verhüten, zu korrigieren und zu ahnden, die ihre ordnungsgemäße Arbeit beeinträchtigende Zurückhaltung finanzieller und personeller Ressourcen oder das Versäumnis zu gewährleisten, dass Interessenkonflikte ausgeschlossen sind,
 - c) die Einschränkung der Zugänglichkeit und Wirksamkeit des Rechtswegs, unter anderem mittels restriktiver Verfahrensvorschriften, der Nichtumsetzung von Gerichtsentscheidungen oder der Einschränkung einer wirksamen Untersuchung, Verfolgung oder Ahndung von Rechtsverstößen



Wo liegt das Minimum an Rechtsstaatlichkeit?

- Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit
 - C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses
 - C-216/18 PPU LM (Celmer)
 - C-619/18 Europäische Kommission gegen Polen

UND SONST?



Struktur

1. Die Notwendigkeit der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Einigungsprozess
2. Schwierigkeiten der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit
3. **Der Rechtsstaat als Voraussetzung der Demokratie**
4. Mögliche Rollen der Gerichtsbarkeit



Demokratische Legitimation setzt ein Minimum am materiellen Rechtsstaat voraus

- Demokratische Legitimation entsteht nicht durch Naturgesetze sondern aufgrund der Anwendung vieler Rechtsnormen, welche für die freie und informierte politische Willensbildung und für den freien Ausdruck des Volkswillens durch Wahlen unerlässlich sind.
- Der Rechtsstaat ist nicht nur eine notwendige Ergänzung und ein Gegenstück zum Mehrheitswillen, sondern eine elementare Voraussetzung dessen Herausbildung und Artikulierung.



Die Funktion der Sicherung des Rechtsstaats in Zeiten von Verfassungskrisen

- Es geht nicht nur um den Schutz künftiger Mehrheiten (Christoph Möllers/Linda Schneider, Demokratiesicherung in der EU (2018) S. 130 ff.)
- Aber auch nicht um den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie im Sinne von Habermas (Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen (1996), S. 293 ff.)
- Ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit soll die Selbstheilungsmechanismen der Demokratie am Leben halten



Das rechtsstaatliche Minimum der Demokratisierung durch die Europäische Union

- Unabhängigkeit der Gerichte
- Wahlrecht
- Tatsächliche Meinungs- und Pressefreiheit
- Vereinigungsfreiheit
- Unbefangene und wirksame Strafverfolgung
- Ausreichender Grundrechtsschutz, damit sich die Bürger am öffentlichen Diskurs angstfrei teilnehmen können



Struktur

1. Die Notwendigkeit der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit im Europäischen Einigungsprozess
2. Schwierigkeiten der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit
3. Der Rechtsstaat als Voraussetzung der Demokratie
4. **Mögliche Rollen der Gerichtsbarkeit**



Unabhängigkeit der Gerichte

- C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses
- „32. Art. 19 EUV, mit dem der Wert der in Art. 2 EUV proklamierten Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, überträgt die Aufgabe, in der Rechtsordnung der Union die gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, nicht nur dem Gerichtshof, sondern auch den nationalen Gerichten“
- „41. Zur Gewährleistung dieses Schutzes ist die **Unabhängigkeit** der Einrichtung von grundlegender Bedeutung, wie Art. 47 Abs. 2 der Charta bestätigt, wonach zu den Anforderungen im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf wirksamen Rechtsschutz u. a. der Zugang zu einem „unabhängigen“ Gericht gehört.
- 42. Die Unabhängigkeit, die dem Auftrag des Richters inhärent ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 49, vom 14. Juni 2017, Online Games u. a., C-685/15, EU:C:2017:452, Rn. 60, und vom 13. Dezember 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 40), ist nicht nur auf der Ebene der Union für die Richter der Union und die Generalanwälte des Gerichtshofs zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV), **sondern auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten für die nationalen Gerichte.**“



Schutz der Unabhängigkeit der Gerichte – „ Your brother’s keeper”

- Iris Canor, 'My brother’s keeper? Horizontal solange: “An ever closer distrust among the peoples of Europe”' (2013) 50 Common Market Law Review, Issue 2, pp. 383–421)
- C-216/18 PPU LM (Celmer) – falls systemische Defizite in einem MS auftreten, müssen sich Gerichte anderer Mitgliedstaaten vor der Ausführung eines Europäischen Haftbefehls vergewissern, dass im Einzelfall das recht auf ein faires Verfahren gewährleistet ist



Selbstverteidigung der Gerichte?

Vorlage des Pesti Központi Kerületi Bíróság,
Budapest vom 15 Juli 2019

- Strafverfahren gegen einen Schwedischen Staatsbürger wegen illegalem Waffenbesitz
- Das Ungarische Gericht legt ein Ersuchen um ein Vorabentscheidungsverfahren vor mit der Frage, ob die Unabhängigkeit der Gerichte in Ungarn gewährleistet ist

Beschluss des Kúria (Oberster Gerichtshof Ungarn) vom 11. September 2019: die Vorlage ist rechstwidrig, weil die Frage nicht entscheidungsrelevant ist



Und die Grundrechtecharta?

- Art. 51 (1) GRCh - gilt "für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der **Durchführung** des Rechts der Union"
- C-617/10 Akerberg Fransson
- "19. [...] eine nationale Rechtsvorschrift nicht im Hinblick auf die Charta beurteilen kann, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt. Sobald dagegen eine solche Vorschrift **in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt**, hat der im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens angerufene Gerichtshof dem vorlegenden Gericht alle Auslegungshinweise zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten beurteilen zu können, deren Wahrung er sichert."
- C-206/13 Siragusa
- „25. Um festzustellen, ob eine nationale Regelung die Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 der Charta betrifft, ist u. a. zu prüfen, ob mit ihr eine **Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird**, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob **es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.**"



Rechtsentwicklung?

- Art. 19 EUV Rechtsprechung als Inspiration: das Erfordernis eines wirksamen Rechtsschutzes als Grundlage der Gewährleistung richterlicher Unabhängigkeit jenseits der Anwendbarkeit der Charta



Demokratisierung durch die Gerichte?

- Die EU wird teils durch die nationalen Parlamente teils durch das Europäische Parlament demokratisch legitimiert
- Wenn die nationalen demokratische Prozesse beeinträchtigt sind, so wird die demokratische Legitimation der EU infrage gestellt
 - Wahl des Europaparlaments
 - Ernennung von Amsträger der EU unter der Beteiligung von Regierungen der Mitgliedstaaten, deren demokratische Legitimation Fragen aufwerfen kann



Ausgangspunkte

- Art 10 Abs. 1 EUV
- „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.“
- Art. 14 Abs. 3 EUV
- „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt“
- Art 1 Abs. 3 EP Direktwahl Akt
- „Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.“



Richterliche Durchsetzung der Grundwerte der Union

- Trotz Art 7 EUV möglich
- Art 257-258 AEUV (Kim Lane Scheppele, (2016). Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions. In C. Closa & D. Kochenov (Eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (pp. 105-132). CUP)
- Art 267 AEUV (Armin von Bogdandy, Principles and Challenges of a European Doctrine of systemic deficiencies MPIL RESEARCH PAPER SERIES No. 2019-14)



Schlussfolgerungen

- Demokratie setzt ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit voraus
- Dieses Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit soll auch den Mechanismen der EU zugrunde liegen und auch gerichtlich durchgesetzt werden
- Der Schlüsselbegriff ist die demokratische Legitimation
- Damit entschärft sich der Vorwurf „Rechtsstaat ist eine Manipulation des ancien régime“

