



Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union: Das Plenum des Gerichtshofs weist die Klagen Ungarns und Polens gegen den Konditionalitätsmechanismus ab, der den Erhalt von Mitteln aus dem Unionshaushalt davon abhängig macht, dass die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhalten

Dieser Mechanismus wurde auf einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen, ist mit dem Verfahren nach Art. 7 EUV vereinbar und steht insbesondere im Einklang mit den Grenzen der Zuständigkeiten der Union sowie mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit

Am 16. Dezember 2020 erließen das Parlament und der Rat eine Verordnung¹, mit der eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat eingeführt wird. Zur Erreichung dieses Ziels kann der Rat nach der genannten Verordnung auf Vorschlag der Kommission Schutzmaßnahmen wie etwa die Aussetzung der zulasten des Haushalts der Union gehenden Zahlungen oder die Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer aus Haushaltsmitteln der Union finanzierter Programme treffen².

Ungarn und Polen haben vor dem Gerichtshof jeweils Klage auf Nichtigkeitserklärung dieser Verordnung erhoben. Dabei haben sie u. a. geltend gemacht, dass es im EU- und im AEU-Vertrag keine geeignete Rechtsgrundlage gebe, dass das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren³ umgangen werde, dass die Zuständigkeiten der Union überschritten würden und dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vorliege. Zur Stützung ihres Vorbringens haben Ungarn und Polen auf ein **vertrauliches Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates** verwiesen, das sich auf den ursprünglichen Vorschlag bezieht, aus dem die Verordnung hervorgegangen ist. **Der Gerichtshof erachtet dies ungeachtet der Einwände des Rates für zulässig, weil die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet.**

In den beiden Rechtssachen haben sich Ungarn und Polen gegenseitig unterstützt, während Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Finnland, Schweden und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung des Parlaments und des Rates aufgetreten sind. Auf Antrag des Parlaments hat der Gerichtshof diese Rechtssachen im beschleunigten Verfahren behandelt. Außerdem sind die Rechtssachen an das Plenum des Gerichtshofs verwiesen worden, weil sie eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, nämlich inwieweit die Union nach den Verträgen die Möglichkeit hat, ihren Haushalt und ihre finanziellen Interessen davor zu schützen, dass in den Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird.

Der Gerichtshof stellt als Erstes hinsichtlich der Rechtsgrundlage der Verordnung fest, dass das in der Verordnung vorgesehene Verfahren nur dann eingeleitet werden kann, wenn hinreichende Gründe nicht nur für die Feststellung vorliegen, dass in einem Mitgliedstaat gegen die Grundsätze

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. 2020, L 433I, S. 1).

² In solchen Fällen schützt die Verordnung jedoch die berechtigten Interessen von Endempfängern und Begünstigten.

³ Nach Art. 7 EUV kann gegen einen Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden Verletzung der Werte der Union oder der eindeutigen Gefahr einer solchen Verletzung ein Verfahren eingeleitet werden.

der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird, sondern vor allem auch für die Feststellung, dass diese Verstöße die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Zudem beziehen sich die Maßnahmen, die nach der Verordnung getroffen werden können, ausschließlich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union und sind allesamt darauf ausgerichtet, die aus dem Unionshaushalt stammenden Mittel in Abhängigkeit davon zu begrenzen, wie stark sich eine solche Beeinträchtigung bzw. ernsthaft drohende Beeinträchtigung auf diesen Haushalt auswirkt. Folglich **besteht das Ziel der Verordnung darin, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich hinreichend unmittelbar aus Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben, und nicht etwa darin, derartige Verstöße als solche zu ahnden.**

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass **das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten darauf beruht, dass diese die gemeinsamen Werte achten, auf die sich die Union gründet. Diese Werte haben die Mitgliedstaaten festgelegt, und sie sind ihnen gemeinsam. Sie geben der Union als Rechtsgemeinschaft der Mitgliedstaaten schlechthin ihr Gepräge⁴. Zu ihnen zählen Rechtsstaatlichkeit und Solidarität. Da die Achtung der gemeinsamen Werte somit eine Voraussetzung für den Genuss all jener Rechte ist, die sich aus der Anwendung der Verträge auf einen Mitgliedstaat ergeben, muss die Union auch in der Lage sein, diese Werte im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben zu verteidigen.**

In dieser Hinsicht führt der Gerichtshof zum einen aus, dass **die Achtung dieser Werte nicht auf eine Verpflichtung reduziert werden kann, der ein Beitrittskandidat im Hinblick auf seinen Beitritt zur Union unterläge** und der er danach wieder entsagen könnte. Zum anderen hebt der Gerichtshof hervor, dass **der Haushalt der Union eines der wichtigsten Instrumente ist, mit denen in den Politiken und Maßnahmen der Union der tragende Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten konkretisiert werden kann.** Soweit dieser Grundsatz mittels des Unionshaushalts umgesetzt wird, basiert dies auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel.

Die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union und ihre finanziellen Interessen können jedoch durch in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schwer beeinträchtigt werden. Solche Verstöße können nämlich u. a. zur Folge haben, dass keine Gewähr dafür besteht, dass vom Unionshaushalt gedeckte Ausgaben allen unionsrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbedingungen genügen und damit den Zielen entsprechen, die die Union verfolgt, wenn sie solche Ausgaben finanziert.

Folglich **kann ein** horizontaler „**Konditionalitätsmechanismus**“ wie der durch die Verordnung eingeführte, der den Erhalt von Mitteln aus dem Haushalt der Union davon abhängig macht, dass ein Mitgliedstaat die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einhält, **unter die der Union durch die Verträge verliehene Zuständigkeit fallen, „Haushaltsvorschriften“ über die Ausführung des Haushaltsplans der Union zu erlassen.**

Als Zweites stellt der Gerichtshof fest, dass das durch **die Verordnung** eingeführte Verfahren **nicht das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren umgeht und dass es mit den Grenzen der Zuständigkeiten der Union im Einklang steht.**

Zweck des in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahrens ist es nämlich, dem Rat die Möglichkeit zu geben, schwerwiegende und anhaltende Verletzungen eines jeden der gemeinsamen Werte, auf die sich die Union gründet und die ihre Identität ausmachen, zu ahnden, und zwar insbesondere mit dem Ziel, den betreffenden Mitgliedstaat dazu anzuhalten, diese Verletzungen abzustellen. Dagegen zielt die Verordnung darauf ab, den Haushalt der Union zu schützen, und zwar allein im Fall eines in einem Mitgliedstaat begangenen Verstoßes gegen die Grundsätze der

⁴ Die in Art. 2 EUV genannten Werte, auf die sich die Union gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, umfassen die Menschenwürde, die Freiheit, die Demokratie, die Gleichheit, die Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte in einer Gesellschaft, die sich u. a. durch Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Rechtsstaatlichkeit, der die ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans der Union beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht. Mithin **verfolgen das sogenannte Artikel-7-Verfahren und das mit der Verordnung eingeführte Verfahren unterschiedliche Ziele, und jedes dieser Verfahren hat einen eigenen, klar abgegrenzten Gegenstand.**

Da die Kommission und der Rat außerdem gemäß der Verordnung nur Umstände oder Verhaltensweisen prüfen können, die den Behörden eines Mitgliedstaats zurechenbar sind und für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union von Bedeutung erscheinen, **überschreiten die Befugnisse**, die diesen Organen durch die Verordnung verliehen werden, **nicht die Grenzen der Zuständigkeiten der Union.**

Als Drittes betont der Gerichtshof, soweit Ungarn und Polen vorgebracht haben, es liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der **Rechtssicherheit** vor – insbesondere insofern, als die Verordnung weder den Begriff „Rechtsstaatlichkeit“ noch die dazugehörigen Grundsätze definiere –, dass die in der Verordnung als Bestandteile dieses Begriffs⁵ angeführten Grundsätze in der Rechtsprechung des Gerichtshofs umfänglich konkretisiert worden sind, dass diese Grundsätze ihren Ursprung in **gemeinsamen Werten** haben, **die auch von den Mitgliedstaaten** in ihren eigenen Rechtsordnungen **anerkannt und angewandt werden**, und dass sie auf einem **Verständnis von „Rechtsstaatlichkeit“** basieren, **das die Mitgliedstaaten teilen** und dem sie sich im Sinne eines ihren Verfassungstraditionen gemeinsamen Wertes anschließen. Infolgedessen befindet der Gerichtshof, dass **die Mitgliedstaaten in der Lage sind, den Wesensgehalt jedes dieser Grundsätze sowie die aus ihnen folgenden Erfordernisse hinreichend genau zu bestimmen.**

Ferner weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Verordnung für die Annahme der in ihr vorgesehenen Schutzmaßnahmen voraussetzt, dass ein **echter Zusammenhang** zwischen einem Verstoß gegen einen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und einer Beeinträchtigung bzw. einer ernsthaft drohenden Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Führung des Haushalts der Union oder des Schutzes ihrer finanziellen Interessen festgestellt wird. Zudem muss ein solcher Verstoß einen **Umstand oder ein Verhalten** betreffen, der bzw. das einer Behörde eines Mitgliedstaats zurechenbar und **für die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union von Bedeutung** ist. Der **Ausdruck „ernsthaft drohend“** wird **im Haushaltsrecht der Union präzisiert**. Außerdem hebt der Gerichtshof hervor, dass die in Betracht kommenden **Schutzmaßnahmen strikt im Verhältnis zur Auswirkung** des festgestellten Verstoßes auf den Haushalt der Union stehen müssen. Insbesondere können diese Maßnahmen ausschließlich im Rahmen dessen, was zur Erreichung des Ziels, **diesen Haushalt in seiner Gesamtheit zu schützen**, unbedingt erforderlich ist, auf andere Aktionen und Programme als die von einem solchen Verstoß betroffenen abzielen. Im Übrigen muss die Kommission – unter der Kontrolle der Unionsgerichte – **strenge Verfahrenserfordernisse** beachten, zu denen u. a. die Verpflichtung zählt, **dem betroffenen Mitgliedstaat mehrfach Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben**. Aufgrund dessen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass **die Verordnung den Erfordernissen des Grundsatzes der Rechtssicherheit genügt.**

Unter diesen Umständen **weist der Gerichtshof die Klagen Ungarns und Polens in vollem Umfang ab.**

HINWEIS: Eine Nichtigkeitsklage dient dazu, unionsrechtswidrige Handlungen der Unionsorgane für nichtig erklären zu lassen. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen von Mitgliedstaaten, Organen der Union oder Einzelnen beim Gerichtshof oder beim Gericht erhoben werden. Ist die Klage begründet, wird die Handlung für nichtig erklärt. Das betreffende Organ hat eine durch die Nichtigerklärung der Handlung etwa entstehende Regelungslücke zu schließen.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

⁵ Gemäß der Verordnung umfasst dieser Begriff die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren voraussetzen, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes – einschließlich des Zugangs zur Justiz – durch unabhängige und unparteiische Gerichte, auch in Bezug auf Grundrechte, der Gewaltenteilung und der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit vor dem Gesetz.

Der Volltext und die Zusammenfassung der Urteile ([C-156/21](#) und [C-157/21](#)) werden am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106