



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.5.2018
COM(2018) 324 final

2018/0136 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf
das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele

Wie in der Mitteilung der Kommission „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“ vom Februar 2018¹ dargelegt wird, ist die Union eine Gemeinschaft des Rechts, und ihre Werte bilden nicht weniger als das Fundament ihrer Existenz. Sie durchdringen ihren gesamten rechtlichen und institutionellen Aufbau ebenso wie alle ihre Politikfelder und Programme. Die Achtung dieser Werte muss daher in allen Bereichen der EU-Politik gewährleistet werden. Dies gilt auch für den EU-Haushalt, denn die Achtung der Grundwerte ist eine Grundvoraussetzung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung und eine wirksame EU-Finanzierung. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der Union von Bedeutung, sondern auch für unternehmerische Initiativen, Innovationen und Investitionen. Die europäische Wirtschaft floriert dort am besten, wo der gesetzliche und institutionelle Rahmen mit den gemeinsamen Werten der Union in Einklang steht.

Der EU-Haushalt kann sein Potenzial nur dann voll entfalten, wenn er in den Mitgliedstaaten auf günstige wirtschaftliche, regulatorische und administrative Rahmenbedingungen trifft. Daher müssen alle Mitgliedstaaten nach dem geltenden mehrjährigen Finanzrahmen nachweisen, dass die Haushaltsführung soliden rechtlichen Rahmenvorgaben folgt, dass die maßgeblichen EU-Vorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden und dass sie über die erforderlichen administrativen und institutionellen Kapazitäten für eine erfolgreiche EU-Finanzierung verfügen. Zudem kann eine politische Konditionalität die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Bereichen fördern, in denen erhebliche Größenvorteile oder externe Effekte auftreten. Mit dem geltenden mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wurden auch neue Bestimmungen eingeführt, damit Situationen vermieden werden, in denen die Wirksamkeit der EU-Finanzierung durch eine unsolide Wirtschafts- und Haushaltspolitik beeinträchtigt werden könnte.

Die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips ist Voraussetzung für das Vertrauen darauf, dass die EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten ausreichend geschützt sind. Wie in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2014 „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“² ausgeführt, ist das Rechtsstaatsprinzip das Rückgrat jeder modernen demokratischen Grundordnung. Es gehört zu den tragenden Grundsätzen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller EU-Mitgliedstaaten und mithin zu den Grundwerten, auf die die Union gestützt ist. Dies folgt aus Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union sowie aus seiner Präambel und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet, dass sich staatliches Handeln auf der Grundlage eines wirksamen und verlässlichen rechtlichen Rahmens vollzieht und im Bedarfsfall kontrolliert und angefochten werden kann und wirksame Abhilfe möglich ist.

Die Verfassungs- und Justizordnungen der EU-Mitgliedstaaten sind im Prinzip so angelegt und ausgestaltet, dass sie die Bürger vor jeder Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit schützen können. Einige Ereignisse haben jedoch unlängst generelle Mängel in der innerstaatlichen Gewaltenteilung aufgedeckt und gezeigt, dass die mangelnde Achtung der Rechtsstaatlichkeit

¹ COM(2018) 98 final.

² COM(2014) 158 final.

Anlass zu ernster Sorge geben und die gesamte Europäische Union berühren kann. Aufgrund dieser Ereignisse haben Organe wie das Europäische Parlament, aber auch die Öffentlichkeit die EU unmissverständlich aufgefordert, Maßnahmen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit zu ergreifen.

Solche Maßnahmen wurden mit den verfügbaren Instrumenten ergriffen und es wurde einiges erreicht. In Anbetracht des Zusammenhangs zwischen der Achtung des Rechtsstaatsprinzips und dem gegenseitigen Vertrauen und der finanziellen Solidarität der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und weil Kontrollmechanismen nur funktionieren können, wenn sie mit einer wirksamen Anwendung administrativer und rechtlicher Kontrollen und Abhilfen bei Fehlverhalten einhergehen, ist es angezeigt, die bestehenden Verpflichtungen zur Gewährleistung wirksamer Kontrollsysteme durch Maßnahmen zu ergänzen, die die Achtung des Rechtsstaatsprinzips gewährleisten.

Um die finanziellen Interessen der Union vor einem finanziellen Schaden zu schützen, der in einem Mitgliedstaat durch generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip verursacht wird, sollte die Europäische Union die Möglichkeit erhalten, in solchen Fällen geeignete Maßnahmen anzunehmen. Die Grundlage hierfür sollte ein auf Kommissionsvorschlag ergehender Ratsbeschluss sein. Der Beschluss gilt als vom Rat angenommen, es sei denn, dieser beschließt binnen eines Monats nach Annahme des Vorschlags durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit, ihn abzuweisen. Das Europäische Parlament sollte ebenfalls in sämtlichen Phasen vollumfänglich einbezogen werden.

Beim Erlass der betreffenden Maßnahmen sind die Grundsätze der Transparenz und der Verhältnismäßigkeit voll und ganz einzuhalten. Ferner ist es wichtig sicherzustellen, dass die Auswirkungen der Maßnahmen einen hinreichenden Zusammenhang mit dem Ziel der Mittelzuweisungen aufweisen. Es muss somit gleichermaßen gewährleistet werden, dass die Auswirkungen jene treffen, die für die festgestellten Mängel verantwortlich sind. Daher gilt es zu berücksichtigen, dass Einzelpfänger von EU-Mitteln wie Erasmus-Studenten, Forscher oder Organisationen der Zivilgesellschaft nicht als für einschlägige Verstöße verantwortlich angesehen werden können.

In diesem Vorschlag werden die Regeln festgelegt, die für den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Dieser Vorschlag könnte bei der künftigen Neufassung der Haushaltsordnung, die sich auf die gleiche Rechtsgrundlage stützt, in diese übernommen werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften**

Der Vorschlag wird zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips in sämtlichen Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 2 EUV und zum Schutz des Unionshaushalts beitragen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Durch seinen Beitrag zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und zur ordnungsgemäßen Ausführung des Haushaltsplans der Union wird der Vorschlag der gesamten Politik der Union in anderen Bereichen und insbesondere dort, wo EU-Mittel zum Einsatz kommen, förderlich sein.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT

• **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 106 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.

• **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Haushaltsvorschriften für den Unionshaushalt gemäß Artikel 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU können nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten erlassen werden.

• **Verhältnismäßigkeit**

Die in dem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen – wie die Aussetzung oder Reduzierung von Zahlungen aus bestehenden Mittelbindungen oder das Verbot neuer Mittelbindungen mit spezifischen Empfänger kategorien – werden in einem angemessenen Verhältnis zu den generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip stehen. Die Verhältnismäßigkeit wird insbesondere durch die Berücksichtigung der Schwere der Lage, des Zeitraums seit dem einschlägigen Verhalten, seiner Dauer und Häufigkeit, der zugrundeliegenden Absicht und des Ausmaßes der Mitarbeit des betroffenen Mitgliedstaats bei der Abstellung des systemischen Mangels in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip sowie der Auswirkungen dieses Mangels auf die jeweiligen Haushaltsmittel der Union sichergestellt.

• **Wahl des Instruments**

Da der Vorschlag zu einer ordnungsgemäßen Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Union beitragen soll, wird er in Form einer eigenständigen, wie die Haushaltsordnung³ auf Artikel 322 AEUV gestützten Verordnung vorgelegt.

3. ERGEBNISSE DER NACHTRÄGLICHEN BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

• **Nachträgliche Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Es gibt aktuell kein vergleichbares Instrument, wohl aber auf der Ebene der Europäischen Union Erfahrungen mit der Behandlung der Rechtsstaatsproblematik in einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Erfahrungen haben gezeigt, dass es zwar einige Instrumente gibt, diese aber nicht speziell auf den Umgang mit Situationen ausgerichtet sind, in denen die Verwaltung von Unionsmitteln durch Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt werden könnte.

• **Konsultation der Interessenträger**

Es wurde keine gesonderte Konsultation von Interessenträgern durchgeführt; die Thematik war allerdings Gegenstand einer umfassenden Debatte, unter anderem im Europäischen Parlament und im Rat.

³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1),

- **Externes Expertenwissen**

Externe Quellen und insbesondere der Europarat wurden bei der Ausarbeitung dieser Vorschriften berücksichtigt. Die Nutzung externer Expertise aus dem Europarat wird auch gegebenenfalls bei der Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen in Betracht gezogen.

- **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung wurde nicht vorgenommen, da der einzige Zweck der Maßnahme die Vermeidung von Schäden für den Unionshaushalt durch generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in einem Mitgliedstaat ist, die die wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen. Die Wahl bestand darin, entweder die gegenwärtige Situation beizubehalten, in der es kein Finanzverfahren bei Problemen gibt, die im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit stehen und die wirtschaftliche Haushaltsführung beeinträchtigen können, oder in der Ausarbeitung eines entsprechenden Verfahrens.

- **Grundrechte**

Da mit diesem Vorschlag der Schutz vor Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip verbessert werden soll, wird sich dieser Vorschlag positiv auf die Grundrechte auswirken.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Durch die Verbesserung des Schutzes vor staatlichen Handlungen, Unterlassungen oder Maßnahmen, die das Rechtsstaatsprinzip in dem betreffenden Mitgliedstaat beeinträchtigen und die seine Fähigkeit, seinen Haushaltsverpflichtungen nachzukommen, beeinträchtigen oder beeinträchtigen können, wird der Vorschlag positive Auswirkungen auf den Gesamthaushalt der Union haben.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Lage in dem betroffenen Mitgliedstaat daraufhin prüfen, ob eine Aufhebung von Maßnahmen vorgeschlagen werden kann.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Der Vorschlag geht auf die Mitteilung der Kommission „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“⁴ aus dem Jahr 2014, die Mitteilung der Kommission „Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt“⁵ vom Februar 2018 und auf vom Europarat entwickelte Normen und Grundsätze zurück.

In Artikel 1 werden der Verordnungsgegenstand und die Notwendigkeit eines Schutzes des EU-Haushalts gegen generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in einem Mitgliedstaat dargelegt, die die wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.

Artikel 2 enthält die Begriffsbestimmungen.

⁴ COM(2014) 158 final.

⁵ COM(2018) 98 final.

In Artikel 3 werden die Maßnahmen aufgeführt, die im Falle genereller Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip zu ergreifen sind. Dort wird präzisiert, bei welchen staatlichen Aufgaben eine Beeinträchtigung negative Auswirkungen auf den ordnungsgemäßen Umgang mit Unionsmitteln nach sich ziehen könnte.

In Artikel 4 werden die Maßnahmen aufgelistet, die ergriffen werden können. Ferner wird klargestellt, dass diese Maßnahmen an die Mitgliedstaaten als die Empfänger von Unionsmitteln zu richten sind.

Artikel 5 enthält die Verfahren, nach denen die Kommission dem Rat Maßnahmen vorschlagen sollte, über die der Rat mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit beschließen sollte.

Artikel 6 enthält das Verfahren zur Aufhebung von Maßnahmen, wenn die Lage, denen sie gegolten hatten, in dem betreffenden Mitgliedstaat behoben wurde, und legt die Haushaltsfolgen der Aufhebung fest.

Artikel 7 regelt die Unterrichtung des Europäischen Parlaments.

Artikel 8 enthält die Schlussbestimmungen.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106 a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Rechnungshofs⁶,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Rechtsstaatlichkeit ist einer der wesentlichen Werte, auf die sich die Union gründet. In Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union wird daran erinnert, dass diese Werte allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- (2) Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass jedwede öffentliche Gewalt innerhalb des geltenden Rechts im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Grundrechte unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird. Sie setzt insbesondere voraus, dass die Grundsätze der Rechtmäßigkeit⁷, der Rechtssicherheit⁸, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt⁹, der Gewaltenteilung¹⁰

⁶ [...]

⁷ Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, CAS Succhi di Frutta, C-496/99 PECLI:EU:C:2004:236, Randnummer 63.

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 1981, Amministrazione delle finanze dello Stato/Srl Meridionale Industria Salumi u.a., Ditta Italo Orlandi & Figlio und Ditta Vincenzo Divella/Amministrazione delle finanze dello Stato. Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, Randnummer 10.

⁹ Urteil des Gerichtshofs vom 21. September 1989, Hoechst, Verbundene Rechtssachen 46/87 und 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, Randnummer 19.

¹⁰ Urteil des Gerichtshofs vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, Randnummer 36, Urteil des Gerichtshofs vom 10. November 2016, PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, Randnummer 35, und Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, Randnummer 58.

und des wirksamen Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte¹¹ eingehalten werden¹².

- (3) Das Rechtsstaatsprinzip ist eine Voraussetzung für den Schutz der übrigen Grundwerte, auf die sich die Union gründet, wie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Wahrung der Menschenrechte. Die Achtung des Rechtsstaatsprinzips ist untrennbar mit der Achtung der Demokratie und der Grundrechte verbunden: Demokratie und Achtung der Grundrechte sind ohne Wahrung der Rechtsstaatlichkeit nicht möglich, was umgekehrt genauso gilt.
- (4) Wenn die Mitgliedstaaten den Haushaltsplan der Union ausführen, ist die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips ungeachtet der verwendeten Methode eine Grundvoraussetzung für die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung, der in Artikel 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert ist.
- (5) Eine wirtschaftliche Haushaltsführung kann von den Mitgliedstaaten nur gewährleistet werden, wenn die Behörden im Einklang mit dem Gesetz handeln, Verstöße gegen Letzteres wirksam von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen verfolgt werden und Beschlüsse der Behörden einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle durch unabhängige Gerichte und durch den Gerichtshof der Europäischen Union unterliegen können.
- (6) Die Justizorgane sollten unabhängig und unparteiisch handeln, und die Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sollten in der Lage sein, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Ihnen sollten ausreichende Ressourcen und angemessene Verfahren an die Hand gegeben werden, um wirkungsvoll und unter uneingeschränkter Wahrung des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren handeln zu können. Diese Voraussetzungen stellen eine Mindestgarantie gegen unrechtmäßige und willkürliche Beschlüsse von Behörden dar, die den finanziellen Interessen der Union schaden könnten, und sind daher unerlässlich.
- (7) Die Unabhängigkeit der Justiz setzt unter anderem voraus, dass das betreffende Justizorgan seine justiziellen Aufgaben völlig autonom wahrnehmen kann, ohne einem hierarchischen Zwang ausgesetzt oder einem anderen Organ unterstellt zu sein und ohne Befehle oder Anweisungen entgegenzunehmen, so dass es gegen Eingriffe oder Druck von außen, die das unabhängige Urteil seiner Mitglieder beeinträchtigen und ihre Entscheidungen beeinflussen könnten, geschützt ist. Um Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu garantieren, bedarf es Regeln insbesondere in Bezug auf die Zusammensetzung des Organs und die Ernennung, die Amtszeit und die Gründe für eine Abweisung oder Amtsenthebung seiner Mitglieder, durch die jegliche begründete Zweifel in den Augen Einzelner an der Unempfänglichkeit dieses Organs für äußere Faktoren und seiner Neutralität gegenüber den ihm vorgebrachten Anliegen ausgeschlossen werden.
- (8) Die Wahrung des Rechtsstaatsprinzips ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der Union von Bedeutung, sondern auch für unternehmerische Initiativen, Innovationen, Investitionen und das ordnungsgemäße Funktionieren des

¹¹ Urteil des Gerichtshofs vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Randnummern 31 u. 40-41.

¹² Mitteilung der Kommission „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, COM(2014) 158 final, Anhang I.

Binnenmarkts, der sich dort am besten entwickeln kann, wo ein solider rechtlicher und institutioneller Rahmen vorhanden ist.

- (9) Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union, der konkreter Ausdruck des in Artikel 2 verankerten Rechtsstaatsprinzips ist, verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen, darunter auch die Ausführung des Haushaltsplans der Union, zu gewährleisten. Die wirksame gerichtliche Kontrolle, mit der die Einhaltung des Unionsrechts gewährleistet werden soll, ist der Kern des Rechtsstaatsprinzips und setzt unabhängige Gerichte voraus.¹³ Die Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte ist von grundlegender Bedeutung, wie im zweiten Unterabsatz von Artikel 47 der Grundrechtecharta der Europäischen Union bestätigt wird.¹⁴ Das gilt insbesondere für die gerichtliche Kontrolle der Gültigkeit von Maßnahmen, Verträgen oder anderen Instrumenten, die zu öffentlichen Ausgaben oder Verbindlichkeiten führen, unter anderem im Zusammenhang mit Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die ebenfalls Gegenstand von Gerichtsverfahren sein können.
- (10) Somit besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips und einer wirksamen Ausführung des Haushaltsplans der Union im Einklang mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- (11) Generelle Mängel in den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip, die insbesondere die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und die wirksame gerichtliche Kontrolle beeinträchtigen, können den finanziellen Interessen der Union schwer schaden.
- (12) Die Feststellung eines generellen Mangels bedarf einer qualitativen Prüfung seitens der Kommission. Diese Bewertung könnte auf Informationen aus allen verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen fußen, darunter Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union, Berichte des Rechnungshofes und Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen und Netze wie des Europarats oder der Europäischen Netze oberster Gerichtshöfe und Justizräte.
- (13) Es gilt, die etwaigen im Falle genereller Mängel anzunehmenden Maßnahmen und die Verfahren zu ihrer Annahme festzulegen. Zu diesen Maßnahmen sollten die Aussetzung von Zahlungen und Mittelbindungen, eine Reduzierung der Mittel aus bestehenden Mittelbindungen und ein Verbot neuer Mittelbindungen gegenüber Empfängern zählen.
- (14) Bei der Festsetzung der anzunehmenden Maßnahmen sollte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt und insbesondere die Schwere der Lage, der Zeitraum seit Beginn des einschlägigen Verhaltens, seine Dauer und Häufigkeit, die zugrundeliegende Absicht und das Ausmaß der Mitarbeit des betroffenen Mitgliedstaats bei der Abstellung des generellen Mangels in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip sowie die Auswirkungen dieses Mangels auf die jeweiligen Haushaltsmittel der Union berücksichtigt werden.
- (15) Im Interesse der Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung dieser Verordnung und angesichts der Bedeutung der finanziellen Folgen von Maßnahmen gemäß dieser Verordnung sollte die Befugnis zur Anwendung dem Rat übertragen werden, der auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig wird. Um die Annahme der für

¹³ Rs. C-64/16, Rdnr. 32-36.

¹⁴ Rs. C-64/16, Rdnr. 40-41.

den Schutz der finanziellen Interessen der Union erforderlichen Beschlüsse zu erleichtern, sollten diese mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit gefasst werden.

- (16) Bevor die Kommission eine Maßnahme gemäß dieser Verordnung vorschlägt, sollte sie dem betreffenden Mitgliedstaat mitteilen, warum sie der Auffassung ist, dass in diesem Mitgliedstaat möglicherweise ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip vorliegt. Dem Mitgliedstaat sollte erlaubt werden, Stellung zu nehmen. Die Kommission und der Rat sollten diese Stellungnahme berücksichtigen.
- (17) Der Rat sollte Maßnahmen mit aussetzender Wirkung auf Vorschlag der Kommission aufheben, wenn die Lage, die zur Verhängung der Maßnahmen geführt hat, in ausreichendem Maße bereinigt wurde.
- (18) Die Kommission sollte das Europäische Parlament unterrichten, wenn Maßnahmen gemäß dieser Verordnung vorgeschlagen und angenommen werden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1 *Gegenstand der Verordnung*

In dieser Verordnung sind die Regeln festgelegt, die für den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten erforderlich sind.

Artikel 2 *Begriffsbestimmungen*

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- a) „Rechtsstaatsprinzip“ einen der in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Werte auf die sich die Union gründet und der in sich die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die gleichbedeutend ist mit einem transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes einschließlich des Schutzes der Grundrechte durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit, der Gewaltenteilung und der Gleichheit vor dem Gesetz vereint;
- b) „genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“ eine weit verbreitete oder wiederholt auftretende Praxis, Unterlassung oder Maßnahme des Staates, die das Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt;
- c) „staatliche Einrichtung“ sämtliche Behörden unabhängig von der Regierungsebene einschließlich nationaler, regionaler und kommunaler Behörden sowie mitgliedstaatliche Organisationen im Sinne des [Artikels 2 Ziffer 42] der Verordnung (EU, Euratom) Nr. [...] („Haushaltsordnung“).

Artikel 3 *Maßnahmen*

- 1. Geeignete Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in einem Mitgliedstaat die Grundvoraussetzungen für eine

wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht, insbesondere

- a) die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden des Mitgliedstaats, die den Haushaltsplan der Union ausführen, unter anderem im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen oder Finanzhilfeverfahren oder bei der Wahrnehmung von Überwachungs- und Kontrollaufgaben,
- b) die ordnungsgemäße Arbeit von Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen bei der Verfolgung von Betrugs- und Korruptionsdelikten und anderen Verstößen gegen Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union,
- c) die wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Handlungen oder Unterlassungen im Sinne der Buchstaben a und b durch unabhängige Gerichte,
- d) die Verhütung und Ahndung von Betrugs- und Korruptionsdelikten und anderen Verstößen gegen Unionsrecht im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union und die Verhängung wirksamer und abschreckender Sanktionen gegenüber Empfängern durch einzelstaatliche Gerichte oder Verwaltungsbehörden,
- e) die Wiedereinzahlung rechtsgrundlos gezahlter Beträge,
- f) die wirksame und rechtzeitige Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung und der Europäischen Staatsanwaltschaft bei ihren Untersuchungs-, Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten gemäß ihren rechtlichen Grundlagen und nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

2. Als generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip können insbesondere angesehen werden:

- 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.

Artikel 4

Inhalt der Maßnahmen

1. Eine oder mehrere der folgenden geeigneten Maßnahmen können angenommen werden,

- a) wenn die Kommission den Haushaltsplan der Union in direkter oder indirekter Mittelverwaltung gemäß Artikel 62 Buchstaben a und c der Haushaltsordnung ausführt und es sich bei dem Empfänger um eine staatliche Einrichtung handelt:

- (1) eine Aussetzung von Zahlungen oder der Umsetzung der rechtlichen Verpflichtung oder die Kündigung der rechtlichen Verpflichtung gemäß Artikel [131 Absatz 3] der Haushaltsordnung,
 - (2) das Verbot des Eingangs neuer rechtlicher Verpflichtungen;
- b) wenn die Kommission den Haushaltsplan der Union in geteilter Mittelverwaltung gemäß [Artikel 62 Buchstabe b] der Haushaltsordnung ausführt:
 - (1) eine Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme oder ihre Änderung,
 - (2) eine Aussetzung von Mittelbindungen,
 - (3) eine Reduzierung von Mittelbindungen, einschließlich durch Finanzkorrekturen oder Mittelübertragungen auf andere Ausgabenprogramme,
 - (4) eine Reduzierung der Vorfinanzierung,
 - (5) eine Unterbrechung von Zahlungsfristen,
 - (6) eine Aussetzung von Zahlungen.
- 2. Soweit in dem Beschluss zur Annahme der Maßnahmen nichts anderes bestimmt wird, beeinträchtigt die Verhängung geeigneter Maßnahmen nicht die Pflicht der staatlichen Einrichtungen, auf die in Absatz 1 Buchstabe a verwiesen wird, oder der Mitgliedstaaten, auf die in Absatz 1 Buchstabe b verwiesen wird, das von der Maßnahme betroffene Programm oder den von der Maßnahme betroffenen Fonds auszuführen und insbesondere Zahlungen an Endempfänger oder Begünstigte zu tätigen.
- 3. Die ergriffenen Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Art, Schwere und Umfang des generellen Mangels in Bezug auf das Rechtsprinzip stehen. Sie gelten soweit möglich den Handlungen der Union, die durch diesen Mangel tatsächlich oder möglicherweise beeinträchtigt werden.

Artikel 5 Verfahren

- 1. Liegen nach Auffassung der Kommission hinreichende Gründe für die Feststellung vor, dass die Voraussetzungen des Artikels 3 erfüllt sind, teilt sie dies dem betreffenden Mitgliedstaat schriftlich mit und legt die Gründe dar, aus denen sie zu dieser Feststellung gelangt ist.
- 2. Dabei berücksichtigt die Kommission sämtliche sachdienlichen Informationen einschließlich Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union, Berichte des Rechnungshofes und Schlussfolgerungen und Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen.
- 3. Die Kommission kann sowohl vor als auch nach der Feststellung gemäß Absatz 1 zusätzliche Informationen anfordern.
- 4. Der betroffene Mitgliedstaat legt sämtliche angeforderten Informationen vor und kann binnen der von der Kommission angegebenen Frist, die nicht weniger als einen Monat ab dem Tag der Mitteilung dieser Feststellung betragen darf, Stellung

nehmen. In seiner Stellungnahme kann der Mitgliedstaat die Annahme von Abhilfemaßnahmen vorschlagen.

5. Bei der Prüfung, ob sie einen Vorschlag für einen Beschluss über geeignete Maßnahmen vorlegt oder nicht, berücksichtigt die Kommission die erhaltenen Informationen und die Stellungnahmen des betroffenen Mitgliedstaats sowie die Angemessenheit der gegebenenfalls vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen.
6. Gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip vorliegt, legt sie dem Rat einen Entwurf für einen Beschluss über einen Durchführungsrechtsakt mit geeigneten Maßnahmen vor.
7. Der Beschluss gilt als vom Rat angenommen, es sei denn, dieser beschließt binnen eines Monats nach Annahme des Vorschlags durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit, ihn abzuweisen.
8. Der Rat kann den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit ändern und den geänderten Text als Ratsbeschluss erlassen.

Artikel 6

Aufhebung von Maßnahmen

1. Der betroffene Mitgliedstaat kann der Kommission jederzeit Beweismittel vorlegen, um darzulegen, dass der generelle Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip behoben wurde oder nicht länger besteht.
2. Die Kommission prüft daraufhin die Lage im betroffenen Mitgliedstaat. Sobald die generellen Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip, derentwegen die geeigneten Maßnahmen angenommen wurden, ganz oder teilweise nicht mehr bestehen, legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur vollständigen oder teilweisen Aufhebung dieser Maßnahmen vor. Es gilt das Verfahren nach Artikel 5 Absätze 2, 4, 5, 6 und 7.
3. Werden Maßnahmen betreffend die Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer Programme oder ihre Änderung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i oder betreffend die Aussetzung von Mittelbindungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer ii aufgehoben, werden den ausgesetzten Mittelbindungen entsprechende Beträge vorbehaltlich des Artikels 7 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. XXXX (MFR-Verordnung) in den Haushaltsplan eingesetzt. Im Jahr „n“ ausgesetzte Mittelbindungen dürfen nicht später als im Jahr „n+2“ in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

Artikel 7

Unterrichtung des Europäischen Parlaments

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament unverzüglich von Maßnahmen, die nach den Artikel 4 oder 5 vorgeschlagen oder angenommen werden.

Artikel 8

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft. Sie gilt ab dem 1. Januar 2021.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident