



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

2020

Amelie Albrecht

**Sanktionen gegenüber  
„democratic backsliding“ in  
Ungarn und Polen - Das  
Interventionsparadox der EU.**

---

Bachelorarbeit bei  
Dr. Tanja Zinterer  
2019

## Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

## Tabellenverzeichnis

1. Einleitung: 15 Jahre nach dem EU-Beitritt – <i>democratic backsliding</i> in Ungarn und Polen .....	1
2. Spezifikation des Interventionsparadoxes und Forschungsstand.....	4
3. Theoretischer Bezug: Entscheidungsfaktoren der EU beim Einsatz von Sanktionen .....	7
3.1 <i>Symbolic/Creative compliance</i> mit EU-Recht und Dialogbereitschaft der Mitgliedstaaten .....	7
3.2 Unterstützung von Initiativen der Kommission in den Räten .....	9
3.3 Parteipolitische Interessen innerhalb des Europäischen Parlaments .....	11
3.4 Erwartungen bezüglich <i>rally-round-the-flag</i> Effekten auf nationaler Ebene .....	13
4. Empirische Analyse: Testung der Hypothesen als Entscheidungsfaktoren .....	15
4.1 „Phyrussiege“ der EU bei Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Ungarn versus aggressive Rhetorik und fehlende Dialogbereitschaft Polens .....	15
4.2 Machtasymmetrien, Blockbildung und der Einfluss der Visegrád-Staaten in den Räten der EU .....	22
4.3 Der Einfluss der Regierungsparteien Fidesz und PiS in der EVP- bzw. EKR-Fraktion im Europäischen Parlament .....	26
4.4 <i>Let's Stop Brussels!</i> Kampagnen und Tendenzen von <i>rally-round-the-flag</i> Effekten in Ungarn und Polen .....	34
5. Fazit und Ausblick auf einen neuen <i>rule of law conditionality</i> Mechanismus .....	38
Literaturverzeichnis .....	43
Anhang .....	59
Eigenständigkeitserklärung.....	63

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>ALDE</b>	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
<b>CEU</b>	Central European University
<b>EB</b>	Eurobarometer
<b>EKR</b>	Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
<b>EP</b>	Europäisches Parlament
<b>ER</b>	Europäischer Rat
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>EVP</b>	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
<b>FAZ</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FPÖ</b>	Freiheitliche Partei Österreichs
<b>Grüne/EFA</b>	Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz
<b>Kommission</b>	Europäische Kommission
<b>LIBE</b>	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>PiS</b>	politische Partei Prawo i Sprawiedliwość
<b>Rat</b>	Rat der Europäischen Union
<b>RS-Verfahren</b>	Rechtsstaatlichkeitsverfahren
<b>S&amp;D</b>	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten
<b>USA</b>	Vereinigte Staaten von Amerika
<b>VEL/NGL</b>	Fraktion Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
<b>VV-Verfahren</b>	Vertragsverletzungsverfahren

## Tabellenverzeichnis

Tabelle A1 <i>Übersicht aller gegenüber Ungarn eingeleiteten EU-Verfahren im Hinblick auf „democratic backsliding“</i> .....	59
Tabelle A2 <i>Übersicht aller gegenüber Polen eingeleiteten EU-Verfahren im Hinblick auf „democratic backsliding“</i> .....	59
Tabelle A3 <i>Auflistung aller EP-Resolutionen zu "democratic backsliding" in Ungarn</i> .....	60
Tabelle A4 <i>Auflistung aller EP-Resolutionen zu „democratic backsliding“ in Polen</i> .....	60
Tabelle A5 <i>Daten aus dem Standard-Eurobarometer 84 für Polen</i> .....	61
Tabelle A6 <i>Daten aus den Standard-Eurobarometern 85-84 für Polen</i> .....	61
Tabelle A7 <i>Daten aus dem Standard-Eurobarometer 88 für Polen</i> .....	61
Tabelle A8 <i>Daten aus den Standard-Eurobarometern 89-88 für Polen</i> .....	61
Tabelle A9 <i>Daten aus den Standard-Eurobarometern 77-76 für Ungarn</i> .....	62
Tabelle A10 <i>Daten aus den Standard-Eurobarometern 88-87 für Ungarn</i> .....	62
Tabelle A11 <i>Daten aus den Standard-Eurobarometern 90-89 für Ungarn</i> .....	62

## 1. Einleitung: 15 Jahre nach dem EU-Beitritt – *democratic backsliding* in Ungarn und Polen

Im Mai 2019 jährte sich die bisher größte Erweiterung der Europäischen Union (EU). Vor 15 Jahren traten ihr insgesamt zehn mittel- und osteuropäische Staaten, darunter Ungarn und Polen, bei. Die neuen Mitgliedstaaten erlebten seither einen signifikanten wirtschaftlichen Aufschwung (Ágh 2018: 37). Besorgniserregend sind jedoch die von Beobachtern<sup>1</sup> seit der großen Beitrittswelle zu verzeichnenden Verletzungen europäischer Grundwerte, allen voran von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, welche formell in Artikel 2 Satz 1 im Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>2</sup> verankert sind (Bárd/Carrera 2017: 1). Während viele Jahre vorrangig andere Herausforderungen der EU, etwa die Finanzkrise, die sog. Flüchtlingskrise und das *Brexit* Votum die europäische Wahrnehmung prägten, entwickelte sich spätestens seit 2017 immer mehr die Vorstellung, einige EU-Staaten steckten in einer „Rechtsstaatskrise“ (Reding 2013a) und wiesen Demokratiedefizite auf (Blauberger 2016: 280, 299; Oliver/Stefanelli 2016: 1075, 1081).

Vor diesem Hintergrund etablierte sich der Begriff *democratic backsliding* oder *rule of law backsliding* (Scheppeler/Pech 2017: 7; Bermeo 2016: 6). Scheppeler/Pech (2017: 7) beschreiben dieses Phänomen als Prozess, in dem gewählte staatliche Behörden gezielt das System von *checks and balances* schwächen, um den liberal-demokratischen Staat allmählich zu demontieren und eine langfristige Amtszeit der Regierungspartei zu festigen. Dies geschieht durch die bewusste Vereinnahmung nicht nur der Exekutive und Legislative, sondern auch der nationalen Medieneinrichtungen, der Justiz sowie der Zivilgesellschaft (Scheppeler/Pech 2017: 8).

Im Diskurs über *democratic backsliding* ziehen zwei Mitgliedstaaten ein besonderes Augenmerk auf sich. Die Regierungen in Ungarn (seit 2010/11) und Polen (seit 2015) unternahmen in den letzten Jahren rechtliche Veränderungen, die auf systemische Verletzungen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie hindeuten. Als Beispiele sind etwa die Senkung des Rentenalters von Verfassungsrichtern und die Neubesetzung

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Bachelorarbeit ausschließlich die männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert ausdrücklich keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

<sup>2</sup> EUV und AUEV stellen gemeinsam die rechtliche Grundlage der Union dar.

ihrer Ämter mit regierungsloyalen Richtern sowie umstrittene Modifikationen von Wahl- und Mediengesetzen zu nennen (Closa 2018: 2). Politikwissenschaftler stufen die beiden Länder heute daher als „illiberale Demokratie“ (Zakaria 1997), „kompetitiv-autoritäres Regime“ (Levitsky/Way 2010) oder als ein System des „electoral authoritarianism“ (Schedler 2006) ein (Kelemen 2017: 215; Gervasoni 2010: 314).

Um auf derartige Entwicklungen angemessen reagieren zu können, wurde die Union in ihren Verträgen mit einer Vielzahl an Instrumenten ausgestattet, die zusammengekommen einen Apparat an *soft* und *hard sanctions* bilden (Sedelmeier 2017: 4). Von großer Relevanz sind dabei insbesondere dreierlei: Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 7 EUV sowie das seit 2014 bestehende neue Rechtsstaatlichkeitsverfahren (RS-Verfahren). Wirft man einen Blick auf den bisherigen Einsatz dieser Sanktionsmechanismen gegenüber Ungarn und Polen, zeigt sich jedoch ein sehr zögerliches Vorgehen der einzelnen Institutionen der EU, insbesondere der Europäischen Kommission (Kommission) und der Räte. Hier setzt die vorliegende Bachelorarbeit an und beschäftigt sich mit dem im Folgenden als „Interventionsparadox“ (Schlipp-hak/Treib 2019: 26) bezeichnetem Phänomen. Dabei werden zwei Ausprägungen dieses Paradoxes behandelt und untersucht:

1. das *generelle Zögern* der EU beim Einsatz ihrer Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, die die Grundwerte aus Artikel 2 Satz 1 EUV verletzen;
2. das zögerlichere Vorgehen der EU gegenüber dem Regime Ungarns im *spezifischen Vergleich* zu Polen.

Die konkrete Fragestellung, der sich die vorliegende Bachelorarbeit widmet, ist daher folgendermaßen zu formulieren:

*Warum zögert die Europäische Union hinsichtlich democratic backsliding in Ungarn und Polen mit dem Einsatz von Sanktionen?*

*Welche Entscheidungsfaktoren erklären ein unterschiedliches Vorgehen gegenüber diesen beiden Mitgliedstaaten?*

Das der zweigeteilten Fragestellung zugrundeliegende empirische Phänomen soll theoriegeleitet erklärt werden. Das Vorgehen ist y-zentriert. Die abhängige Variable ist dichotom (Aktivierung von Sanktionen/keine Aktivierung von Sanktionen) und soll

anhand unterschiedlicher Entscheidungsfaktoren der EU beim Einsatz ihrer Instrumente/Sanktionen als unabhängige Variablen (*symbolic/creative compliance* und Bereitschaft zum Dialog, Unterstützung in den Räten, parteipolitische Interessen bzw. zu erwartende *rally-round-the-flag* Effekte) erklärt werden. Als theoretischer Rahmen für die Generierung der Hypothesen dienen die *compliance*- und Sanktionsforschung, das Konzept des neuen Intergouvernementalismus sowie Überlegungen der vergleichenden Politikwissenschaft zur Parteienpolitik. Konkret werden vier Hypothesen (H1 bis H4) gebildet und empirisch getestet.

Die Methodik zur empirischen Überprüfung der Hypothesen ist überwiegend qualitativ. Dabei stützt sich die vorliegende Bachelorarbeit als Primärquelle insbesondere auf offizielle Dokumente der EU-Institutionen (Initiativberichte, Resolutionen, Stellungnahmen etc.) und aufgrund des gegebenen rechtlichen Bezugs auf die einschlägigen Normen in den Verträgen der EU (AEUV und EUV) sowie die entsprechenden Gesetzeskommentare als Sekundärliteratur. Besonders zielführend ist außerdem die Analyse von einzelnen Redebeiträgen und Aussagen politischer Akteure auf europäischer und nationaler Ebene. Vor dem Hintergrund der Aktualität des Forschungsgegenstands ist ferner die Berichterstattung europäischer Medien heranzuziehen. Zur Bearbeitung der Hypothesen H3 und H4 sind Umfrage- und Beliebtheitswerte, Abstimmungsverhalten der parlamentarischen Fraktionen sowie die Sitzverteilung im Europäischen Parlament (EP) zu betrachten und deren Bedeutung für die Forschungsfrage zu interpretieren.

Der Untersuchungszeitraum umfasst *democratic backsliding* in Ungarn seit 2010/2011 sowie in Polen seit 2015 und endet vor der Wahl des EPs am 26. Mai 2019.

Die neue Sitzverteilung des Parlaments findet in der empirischen Analyse somit keine Berücksichtigung mehr. Es erscheint zudem sinnvoll, die am 20. März 2019 ausgesprochene Suspendierung der Fidesz-Mitgliedschaft in der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) und die Entwicklungen im Vorfeld dessen in die Untersuchung aufzunehmen, da sie im Hinblick auf die parteipolitische Hypothese H3 wichtige Erkenntnisse eröffnet.

Die erste Ausprägung des Interventionsparadoxes wird überwiegend von den Hypothesen H1 und H2 behandelt. Im Übrigen wird das spezifische Paradox von allen vier

Hypothesen getestet. Eine klare Trennung bei der empirischen Bearbeitung der Fragestellung ist nicht möglich, eine genaue Aufschlüsselung und Gegenüberstellung kann daher erst im Fazit erfolgen. Die Ausführungen kommen zu dem Ergebnis, dass alle in den Hypothesen getesteten Entscheidungsfaktoren der EU-Institutionen zu bestätigen sind und kumulativ das Interventionsparadox erklären können. Im Anschluss an das Fazit nimmt die Bachelorarbeit einen Ausblick auf den von der Kommission vorgeschlagenen „rule of law conditionality“ (Halmai 2019: 172) Mechanismus vor.

## 2. Spezifikation des Interventionsparadoxes und Forschungsstand

In folgendem, dem Theorieteil vorangestellten Kapitel wird das als *Interventionsparadox* bezeichnete Phänomen näher spezifiziert. Dies wiederum dient der Begründung der (gesellschafts-) politischen Relevanz der Fragestellung. Im Anschluss daran wird außerdem der derzeitige Forschungsstand dargestellt und aufgezeigt, welchen neuen Beitrag die Bachelorarbeit darauf aufbauend leistet.

Die erste Ausprägung des Interventionsparadoxes besteht darin, dass die EU *im Generellen* bei dem Einsatz ihrer Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, die die Grundwerte aus Artikel 2 Satz 1 EUV verletzen, zögert (Kelemen 2017: 212). Artikel 7 EUV sieht zwar ein klares Verfahren und eindeutige Sanktionen, wie die Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten des betroffenen Staates als letzte Konsequenz, vor (Bárd/Carrera 2017: 1; Eppler 2016: 419). Diese rechtliche Norm wird jedoch nicht grundlos als „nuclear option“ (Barroso 2012) bezeichnet, schreckt die Union doch vor dem tatsächlichen Einsatz von Sanktionen nach Artikel 7 (2) und (3) EUV zurück (Kochanov/Pech 2016: 1065). Bis dato wurden gegenüber Polen und Ungarn lediglich die Vorfeldmaßnahmen, d.h. Artikel 7 (1) EUV, aktiviert. Als Frühwarnmechanismus soll Absatz 1 die EU-Staaten vor möglichen Sanktionen warnen. Konkrete Konsequenzen drohen ihnen dadurch allerdings noch nicht, sodass Absatz 1 nicht bereits als unmittelbarer Ausgangspunkt für eine Sanktionierung verstanden werden darf (Pechstein 2012: Rn. 3; Becker 2012: 2, 4; Voet van Vormizeele 2015: Rn. 6, 8). Ferner sprechen Beobachter dem Verfahren in den konkreten Fällen aufgrund der hohen prozeduralen Hürden der Absätze (2) und (3) für die Zukunft keine großen Erfolgssäich-

ten zu (Scheppeler/Pech 2017: 9; Kochenov/Pech 2015: 516; Ágh 2018: 34). Ange-  
sichts dessen kann wohl behauptet werden, dass die Vertragsväter der EU nicht auf  
Extremfälle in ihren Mitgliedstaaten vorbereitet schienen (Ágh 2018: 34).

Zum Verständnis dieses strukturellen Problems bietet sich ein Rückgriff auf das Kon-  
zept der politischen Konditionalität (vgl. Smith 2003) und das sog. „Kopenhagen Di-  
lemma“ (Bonelli 2017: 171; Reding 2013b) an. Während die ost- und mitteleuropäi-  
schen Beitrittskandidaten 2004 die Achtung der europäischen Grundwerte als eines  
von drei Kopenhagener Kriterien erfüllen mussten (*carrot*), fehlt es der EU nach dem  
Beitritt an einem expliziten *carrot-stick* Mechanismus (Bonelli 2017: 179; 189f.). Für  
Mitgliedstaaten gibt es keinen solchen Zusammenhang zwischen den Vorteilen der  
EU-Mitgliedschaft und der Achtung der Grundwerte (Bonelli 2017: 190; Halmai 2019:  
173). Die *sticks* sind entweder nicht effektiv genug oder die Union zögert bei deren  
Einsatz (Bonelli 2017: 190). Paradoxe Weise erscheint die EU bei Verletzungen ihrer  
Grundwerte somit gegenüber ihren Beitrittskandidaten strenger vorzugehen, als im  
Umgang mit ihren eigenen Mitgliedstaaten.

Die zweite Ausprägung des Interventionsparadoxes zeigt sich *im spezifischen Ver-  
gleich* von Ungarn mit Polen. Ohne in der vorliegenden Bachelorarbeit auf die einzel-  
nen Schritte eingehen zu wollen, ist zu konstatieren, dass sich in beiden Ländern qua-  
litativ ähnliche Entwicklungen von *democratic backsliding* abgespielt haben, wobei  
Ungarn in dieser Hinsicht als Vorreiter verstanden werden kann (Bárd/Carrera 2017:  
5). Ein Unterschied besteht darin, dass es der *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) in Polen –  
im Gegensatz zur ungarischen Regierung – nicht gelang, eine für die Verfassungsän-  
derung erforderliche Zweidrittelmehrheit bei der Verteilung der Parlamentssitze zu  
erhalten. Deshalb griff die Regierung darauf zurück, ihre Justizreform durch einzelne  
Gesetzesänderungen herbeizuführen (Ágh 2018: 42). Trotz der ansonsten bestehen-  
den Ähnlichkeiten reagierte die EU gegenüber dem Regime Ungarns langsamer und  
scheint um einiges härter gegen die polnische Regierung vorzugehen (Closa 2018: 3;  
Kelemen 2017: 229). Eine Übersicht der gegen Ungarn und Polen eröffneten EU-Ver-  
fahren ist den Tabellen A1 und A2 im Anhang zu entnehmen. So wurden in Bezug auf  
Ungarn bis zur Aktivierung der ersten Stufe von Artikel 7 EUV im September 2018  
lediglich Vertragsverletzungsverfahren (VV-Verfahren) eingeleitet. Polen hingegen  
wurde bereits im Dezember 2017 mit dem Einsatz von Artikel 7 (1) EUV von der EU

konfrontiert. Auch das neue RS-Verfahren fand ausschließlich gegenüber der PiS-Regierung Anwendung, obwohl dieses Instrument 2014 gerade im Hinblick auf die Vorgänge in Ungarn von der Kommission entwickelt wurde (Scheppel/Pech 2017: 23). Diese Differenz lässt mithin Zweifel an der Objektivität des europäischen Rechtssystems aufkommen und verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung von Mitgliedstaaten (Bárd/Carrera 2017: 5). Vor diesem Hintergrund und angesichts der Ähnlichkeit der beiden Vergleichsgruppen ist die Untersuchung der Gründe für eine unterschiedliche Behandlung durch die EU erforderlich.

Diese letztgenannte, spezifische Ausprägung des Interventionsparadoxes ergänzt den allgemeineren ersten Teil der zugrundliegenden Fragestellung. Eine solche zweigeteilte Vorgehensweise erscheint aus zweierlei Gründen notwendig und gerechtfertigt: Die Beantwortung der ersten Forschungsfrage allein kann die defizitäre Handlungsfähigkeit der EU in Bezug auf *democratic backsliding* wegen der auffälligen Differenzen im Umgang mit Polen im Vergleich zu Ungarn nicht vollumfänglich erklären. Darüber hinaus ist die Beantwortung der zweiten Frage wiederum nur unter Bezugnahme auf die erste Frage möglich. Die beiden Ausprägungen des Interventionsparadoxes sind somit untrennbar miteinander verbunden und gemeinsam zu behandeln.

Die politik- und rechtswissenschaftliche Literatur beschäftigt sich erst seit Polen dem ungarischen Beispiel nachzufolgen scheint ausführlicher mit Rechtsstaats- bzw. Demokratiedefiziten innerhalb der EU (Ágh 2018: 42). *Democratic backsliding* Prozesse dieser beiden Mitgliedstaaten wurden in der Wissenschaft umfassend analysiert und verglichen (vgl. Bánkuti et al. 2012; Ágh 2015). Einen großen Schwerpunkt der Diskussion nehmen außerdem die Schwächen der rechtlichen Instrumente und Reformvorschläge ein (vgl. Blauberger/Kelemen 2017; Kochenov 2015; von Bogdandy et al. 2015). Andere Studien eher normativen Charakters hinterfragen die generelle Kompetenz und Berechtigung der EU zum Schutz grundlegender Werte der liberalen Demokratie sowie die Auswirkungen diesbezüglicher Defizite in einigen Staaten auf die europäische Integration (vgl. Müller 2015; Closa et al. 2014).

Erste Untersuchungen beleuchten nunmehr auch die Frage, warum die Union ihre beiden Mitgliedstaaten Ungarn und Polen in der Vergangenheit unterschiedlich behandelt hat (vgl. Scheppel/Pech 2017; Closa 2018; Kelemen 2017). Umfassende empirische Testungen dahingehender Erklärungsansätze bzw. anekdotischer Hinweise –

welche etwa der Vielzahl an Kommentaren der europäischen Medien zu entnehmen sind – wurden jedoch bis dato nicht durchgeführt. Stattdessen konzentrieren sich die meisten Studien auf die Überprüfung einzelner Aspekte des Phänomens. So beispielsweise Sedelmeier (2017), welcher die These, Parteienpolitik im EP könne die unterschiedliche Einstellung der Akteure zu Sanktionen erklären, testete und dabei unter anderem auch Ungarn und Polen in seine qualitative Fallanalyse aufnahm. Eine detailliertere Bearbeitung des spezifischen Vergleichs von Ungarn und Polen wurde immerhin von Closa (2018) durchgeführt, gleichwohl beleuchtete er ausschließlich die unterschiedliche Behandlung der beiden Mitgliedstaaten durch die Kommission.

Die vorliegende Bachelorarbeit baut auf dem existierenden Forschungsstand auf und ergänzt diesen. Im Gegensatz zu den vorgestellten Arbeiten von Sedelmeier (2017) und Closa (2018) konzentriert sie sich nicht auf eine explizite EU-Institution und ist somit umfassender. Darüber hinaus setzt sie sich insbesondere dadurch von anderen Studien ab, dass sie auch die neuesten Entwicklungen der „Rechtsstaatskrise“ (Reding 2013a) der EU seit Ende 2018, namentlich die Aktivierung des Artikel 7 EUV Verfahrens gegenüber Ungarn und den Ausschluss der ungarischen Fidesz-Partei aus der EVP im EP im März 2019, in die Untersuchungen mit einbezieht. Dieser Wendepunkt spielt eine wichtige Rolle bei der Behandlung der Hypothesen. Es ist zu untersuchen, ob die Annahme, die EU gehe gegenüber Polen härter vor als gegenüber Ungarn, vor diesen neuesten Entwicklungen noch zutreffend ist.

### 3. Theoretischer Bezug: Entscheidungsfaktoren der EU beim Einsatz von Sanktionen

Der folgende Abschnitt unternimmt die kurze Darstellung einer Auswahl theoretischer Ansätze, aus denen sich insgesamt vier Hypothesen zur Beantwortung der Forschungsfrage generieren lassen. Zudem dient er der Konzeptualisierung grundlegender Begriffe, welche der Bachelorarbeit zugrunde liegen.

#### 3.1 *Symbolic/Creative compliance* mit EU-Recht und Dialogbereitschaft der Mitgliedstaaten

Hinsichtlich der ersten Hypothese werden Rückgriffe auf die *compliance* Forschung im EU-Kontext unternommen (vgl. Börzel 2001; Mastenbroek 2005; Sedelmeier

2008). Dabei beschäftigen sich Wissenschaftler mit der Frage, unter welchen Umständen Mitgliedstaaten Unionsrecht einhalten bzw. davon abweichen (Smolnik 2008: 22). Traditionellerweise liegt die Konzentration auf der Umsetzung von Marktregulierungen (vgl. König/Luetgert 2009), es findet sich jedoch auch vermehrt Literatur in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und die sog. *rule of law compliance* (Batory 2016: 686; Closa 2018). Der Hauptunterschied besteht darin, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als europäische Grundwerte, im Gegensatz zu spezifischen EU Regulierungen, aufgrund ihrer Unbestimmtheit zur Interpretation offen sind. Dies birgt wiederum ein größeres Risiko, dass Mitgliedstaaten Verstöße begehen (Batory 2016: 686). Dass Staaten EU-Recht unter Umständen absichtlich missachten, verdeutlicht das Konzept von *symbolic/creative compliance* (vgl. McBarnet/Whelan 1991).

Die *compliance* Literatur beschreibt damit die Situation, in der ein Mitgliedstaat vorgibt, sich an EU-Recht zu halten (*symbolic*) bzw. sein Verhalten auf lediglich vordergründige Art und Weise derart ändert, dass die ursprüngliche Intention des Adressaten intakt bleibt (*creative*) (Batory 2016: 689). In beiden Fällen erfüllen Mitgliedstaaten EU-Vorgaben bewusst lediglich auf dem Papier, jedoch nicht in der Praxis (Batory 2016: 689). Während *symbolic compliance* eine Gesetzesänderung bewirkt, die jedoch nie umgesetzt wird, ergreifen Akteure bei *creative compliance* Maßnahmen, die die Durchsetzung von EU-Recht nur unzuverlässig erreichen (Batory 2016: 689; McBarnet/Whelan 1991: 854). Die Unterschiede dieser beiden Arten sind somit sehr fein und für die empirische Untersuchung an nachfolgender Stelle nicht von ausschlaggebendem Gewicht.

Zusammenfassend ergibt sich daher folgendes Bild: Mithilfe von *symbolic/creative compliance* kann es Mitgliedstaaten gelingen, den Schein von EU-Recht konformem Verhalten zu wahren, ohne dabei ihre ursprüngliche Intention aufzugeben zu müssen (Batory 2016: 685). Was bedeutet dies nun konkret für die Entscheidungen der EU bei ihrer Sanktionspolitik? Hinsichtlich der Kommission als Untersuchungseinheit stellen Batory (2016: 685, 696) und Closa (2018: 8) die Behauptung auf, dass die Union in gewisser Weise ebenfalls vom Anschein konformen Verhaltens seitens ihrer Mitgliedstaaten profitiere. So ermögliche es der EU, mitunter teure *compliance* Konflikte zu umgehen und gleichzeitig den Schein einer Werteunion aufrechtzuerhalten. Diese Motivation ließe die EU schließlich vor Sanktionen zurückschrecken, auch wenn

*symbolic/creative compliance* die eigentliche Intention der Grundwerte verfehlt (Batory 2016: 686).

Für die Strategie der EU lässt sich daraus entnehmen, dass sie sich bei der Einhaltung von EU-Recht hauptsächlich auf Freiwilligkeit und Kooperation in Form von Dialog beruft (Bieber/Maiani 2014: 1060f.). Dabei kommt die EU-*compliance* Forschung auch zu dem Ergebnis, dass die Kommission Verstöße bevorzugt selektiv durch einzelne VV-Verfahren ahndet, da dies den betreffenden Staat einbindet (Bläuberger/Kelemen 2017: 323; Closa 2018: 7). Empirische Testungen dieser Strategie liegen für Ungarn im Zeitraum 2011 bis 2013 vor (vgl. Batory 2016), für Polen hingegen wurden bis dato keine vollumfänglichen entsprechenden Untersuchungen durchgeführt. Ob diese *compliance* Überlegungen auch das unterschiedliche Vorgehen der EU gegenüber ihren beiden Mitgliedstaaten erklären können, wurde andererseits noch nicht umfassend getestet. Diese theoretischen Ausführungen zugrunde gelegt, kann daher folgende Hypothese formuliert werden:

**H1:** Die EU toleriert mitgliedstaatliches Verhalten, solange es *symbolic/creative compliance* mit EU-Recht und eine gewisse Bereitschaft zum Dialog ausdrückt.

### 3.2 Unterstützung von Initiativen der Kommission in den Räten

Die zweite Hypothese ist institutionalistischer Art, insoweit sie sich auf Literatur über Grundlagen der horizontalen Gewaltenverschränkung innerhalb der EU stützt (vgl. Benz 2016; Tömmel 2016). Als wichtigste supranationale Institution im EU-System wurde die Kommission infolge zunehmender intergouvernementaler Entwicklungen seit dem Vertrag von Maastricht in ihrem traditionellen Initiativrecht formal oder *de facto* eingeschränkt (Tömmel 2016: 61; Puetter 2014: 1; Closa 2018: 5). Indes rückten der Rat der Europäischen Union (Rat) und der Europäische Rat (ER) in den Mittelpunkt des EU-Systems und der europäischen Politikgestaltung (Puetter 2014: 1). Die Gründe für diesen „neuen Intergouvermentalismus“ (Puetter 2014: 2) werden von der wissenschaftlichen Literatur ausführlich diskutiert (vgl. Puetter 2014; Bickerton et al. 2015), sie sind an dieser Stelle jedoch unbeachtlich. Von Relevanz für die Forschungsfrage erscheinen vielmehr die konkreten Auswirkungen dieser Entwicklung auf die EU-Institutionen und ihr Gleichgewicht zueinander.

Intergouvernementalismus (zu Deutsch: Zwischenstaatlichkeit) und Supranationalismus (zu Deutsch: Übernationalität) umschreiben in der Politikwissenschaft und im Völkerrecht Arten der Zusammenarbeit von Staaten innerhalb internationaler Organisationen (Große Hüttmann/Wehling 2009: 210, 312). Das Modell der intergouvernementalen Zusammenarbeit findet insbesondere in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU Anwendung. Es zeichnet sich dadurch aus, dass Mitgliedstaaten weiterhin ihre uneingeschränkte Souveränität besitzen, sodass sie Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip fällen und dabei ein Vetorecht besitzen (Große Hüttmann/Wehling 2009: 210). Bezogen auf die Entscheidungskompetenz und das Initiativrecht der einzelnen EU-Institutionen bedeutet dies, dass die Räte als Repräsentanten der nationalen Regierungen auf europäischer Ebene bindende Entscheidungsmacht haben und dabei regelmäßig Einstimmigkeit erforderlich ist (Tömmel 2016: 57; Börzel 2008: 71). Die Kommission hingegen führt gemeinsam mit dem Rat die Gesetzes- und Politikinitiativen aus. Das Parlament wird lediglich beratend herangezogen und der Europäische Gerichtshof (EuGH) unternimmt die, wenngleich begrenzte, Rechtsaufsicht über Entscheidungen der EU-Institutionen (Börzel 2008: 71).

Kritiker werfen dem Modell des Intergouvernementalismus vor, es führe in vielen Fällen dazu, dass Beschlüsse nur sehr schwerfällig und langwierig geschlossen würden (Große Hüttmann/Wehling 2009: 210f.). Aufgrund des dezentralen Charakters zugunsten der Räte könne ein Mangel an politischer Unterstützung durch die dort vertretenen nationalen Regierungen verhindern, dass politische oder legislative Initiativen der Kommission wirksam werden (Puetter 2014: 4). So entstehe ein „Ungleichgewicht zwischen Initiator [...] und Entscheidungsträger [...]“ (Closa 2018: 5). Diese zunehmende Machtasymmetrie sei insbesondere in Politikbereichen zu beobachten, die nicht auf einem deutlichen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten beruhen (Tömmel 2016: 61f.).

Dass derartige Ungleichgewichte auch bei der Entscheidung über Verfahren nach Artikel 7 EUV Verfahren auftreten könnten, lässt insbesondere die Schwelle des Absatzes (2) (Feststellungsbeschluss) vermuten, wonach Sanktionen lediglich bei Einstimmigkeit im ER verhängt werden (Becker 2012: Rn. 8). Ob dies ein Zögern der EU

beim Umgang mit Rechtsstaats- und Demokratiedefiziten in ihren Mitgliedstaaten erklären kann, untersucht die zweite Hypothese:

**H2:** Die Kommission macht ihr Eingreifen davon abhängig, ob sie mit Unterstützung ihrer Sanktionsinitiativen in den Räten rechnen kann.

### 3.3 Parteipolitische Interessen innerhalb des Europäischen Parlaments

Ein weiterer Entscheidungsfaktor der EU lässt sich aus der vergleichenden Politikwissenschaft im Bereich der Demokratieforschung ableiten. Umfangreiche Literatur (vgl. Benton 2012; Gervasoni 2010; Gibson 2005; Giraudy 2015) analysiert Fälle des „subnationalen Autoritarismus“ (Gibson 2005: 104). Danach ist es üblich, „[...] dass autoritäre Enklaven auf der subnationalen (d.h. staatlichen) Ebene innerhalb von Regimen bestehen bleiben, die auf nationaler (d.h. föderaler Ebene) demokratisch werden“ (Kelemen 2017: 214).

Gibson (2005: 104) und Gervasoni (2010: 302) zufolge ist dieses Phänomen insbesondere in Demokratien in Entwicklungsländern und postkommunistischen Staaten sowie in größeren, heterogenen Föderationen zu beobachten. Gervasoni (2010: 314) kam in seiner Untersuchung darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Art des subnationalen Autoritarismus in der Regel um hybride Regime handelt, welche weniger repressiv sind und als kompetitiv-autoritär charakterisiert oder als illiberale Demokratien verstanden werden können (Kelemen 2017: 215). Levitsky/Way (2010: 5) liefern in dieser Hinsicht eine wichtige Begriffsspezifikation. Danach bestehen in kompetitiv-autoritären Regimen zwar formal gesehen demokratische Institutionen, diese werden allerdings derart vom Amtsinhaber ausgenutzt, dass er gegenüber seinen politischen Gegnern im Vorteil ist. Ein solches Regime erscheint somit wettbewerbsfähig (*competitive*), da Oppositionsparteien ebenfalls Zugang zu diesen Institutionen haben. Es ist allerdings nicht als demokratisch einzustufen, zumal keine Wettbewerbsgleichheit herrscht und der Amtsinhaber begünstigt wird (Levitsky/Way 2010: 5).

Theoretische Argumente bzgl. der Existenz von subnationalem Autoritarismus alleine verhelfen noch nicht zur Gewinnung einer weiteren Hypothese. Die vergleichende Politikwissenschaft beleuchtet allerdings auch die Bedingungen, unter welchen das Bestehen solcher autoritären Akteure gesichert wird (Kelemen 2017: 215). An dieser Stelle soll nicht die vollständige Darstellung der Konditionen erfolgen, vielmehr liegt

der Schwerpunkt auf parteipolitischen Überlegungen, da diese im zu untersuchenden empirischen Fall die größte Erklärungskraft besitzen. Die Vorstellung ist, dass autoritäre Staatsführer, die auf Bundesebene zu parteipolitischen Koalitionen gehören, damit rechnen können, dass Akteure mit ähnlichen politischen Interessen und ideologischen Überzeugungen, föderale, gegen sie gerichtete Aktionen blockieren (Kelemen 2017: 215). Der Anreiz für eine solche Unterstützung besteht darin, dass der autoritäre Partner wichtige Ressourcen (z.B. eine Vielzahl von Wählerstimmen) in die Koalition einbringt und damit deren Einfluss steigert (Kelemen 2017: 216; Gibson 2005: 107). So verhilft man sich etwa gegenseitig dazu, politische Ämter zu erlangen, wodurch es wiederum wahrscheinlicher wird, dass Verhandlungen auf supranationaler Ebene Ergebnisse hervorbringen, die seiner eigenen ideologischen Position entsprechen oder nahekommen (Sedelmeier 2017: 5f.). Dieser Umstand bewirkt damit eine Duldung des autoritären Regimes in den eigenen Reihen, solange sein Amtsinhaber der Koalition auf supranationaler Ebene weiterhin die erforderlichen Stimmen bei der Durchsetzung ihrer Vorhaben liefern kann (Kelemen 2017: 216).

Angesichts der Heterogenität und Supranationalität der EU sowie des *sui-generis* Charakters im Hinblick auf ihre föderalen Strukturen bietet sich die Anwendung der soeben vorgestellten Theorie im vorliegenden Fall ganz besonders an (Kelemen 2017: 215). Es liegt nahe, dass Mitparteien auf EU-Ebene einen autoritären Machtinhaber in einem Mitgliedstaat tolerieren und Sanktionen gegen ihn blockieren, wenn dieser zur gleichen Koalition auf EU-Ebene (etwa einer Fraktion im EP) gehört (Kelemen 2017: 217).

Empirische Studien hierzu sind bereits unternommen worden, verwiesen sei dabei erneut auf Untersuchungen von Sedelmeier (2017) und Kelemen (2017) in Bezug auf EP-Fraktionen sowie auf Closa (2018), der die Parteienhypothese auf die Kommission anwendet und testet. Neueste Entwicklungen seit 2018 im Umgang mit Ungarn, insbesondere das überwiegende „Ja“ zu einem Artikel 7 (1) EUV Verfahren durch die EVP-Fraktion im EP sowie die Suspendierung der Fidesz-Abgeordneten aus der selbigen, sind allerdings nicht von deren Untersuchungszeiträumen erfasst. Dies macht eine erneute Prüfung der parteipolitischen Hypothese dringend erforderlich. Im Hinblick auf die vergleichende Politikwissenschaft lässt sich daher vermuten, dass die Fidesz-Partei ihrer Koalition nicht mehr die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt

hat und infolgedessen den ihnen bis dato gewährten Schutz durch ihre Parteienfamilie (EVP) verloren hat. Konkret als ein weiterer Entscheidungsfaktor der EU formuliert, bringt der soeben geschilderte Theoriebezug folgende Hypothese hervor:

**H3:** Parteipolitische Interessen im Europäischen Parlament beeinflussen die Entscheidung der EU beim Einsatz von Sanktionen.

3.4 Erwartungen bezüglich *rally-round-the-flag* Effekten auf nationaler Ebene  
Ferner kommen die Erfolgsaussichten der EU, welche sie mit der Einleitung von Verfahren gegenüber dem verletzenden Mitgliedstaat verbindet, als Entscheidungsfaktor in Betracht. Sedelmeier (2017: 7) zufolge würden EU-Akteure Sanktionen ablehnen, wenn zu erwarten ist, dass sich diese im konkreten Fall als nicht erfolgreich erweisen. Ein solcher Erfolg wiederum ließe sich etwa an nicht beabsichtigten *rally-round-the-flag* Effekten messen (Closa 2018: 13). Im Folgenden wird daher auf Literatur zu *rally*-Effekten auf nationaler Ebene, Studien zur Wirkung von Sanktionen, Untersuchungen zu *blame avoidance/shifting* sowie zum öffentlichen Euroskeptizismus zurückgegriffen.

*Rally*-Effekte wurden in der Vergangenheit insbesondere am Beispiel der Politik der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) empirisch untersucht und getestet (vgl. Oneal/Bryan 1995; Schlipphak/Treib 2019: 26). Im US-Kontext versteht man darunter den abrupten und erheblichen Anstieg der öffentlichen Zustimmung für den amerikanischen Präsidenten in Folge von aufmerksamkeitsregenden, internationalen Ereignissen, an denen die USA beteiligt sind (Hetherington/Nelson 2003: 37). Klassischerweise konzentrieren sich Untersuchungen in diesem Bereich also auf Krisensituationen (Schlipphak/Treib 2017: 354). Überträgt man diese Beobachtungen auf die Wirkung von EU-Sanktionen, ist zu erwarten, dass deren Einsatz unter Umständen eine größere Unterstützung für den inländischen autoritären Amtsinhaber, der durch die Intervention eigentlich geschwächt werden soll, auslöst, während die Unterstützung für die EU sinken könnte (Schlipphak/Treib 2017: 352). Ein solcher Anstieg der nationalen Unterstützung für die autoritäre Politik würde diese also gerade stabilisieren und die beabsichtigte Wirkung der Sanktion eindämmen (Schlipphak/Treib 2017: 353).

Das Konzept von *blame shifting* bzw. *blame avoidance* (vgl. Weaver 1986/Hood et al. 2009) liefert an dieser Stelle einen weiteren Erklärungsbeitrag. Größere Unterstützung für seine Politik erreicht der autoritäre Akteur durch die Konstruktion einer Bedrohung von außen und die Verlagerung der Schuld auf die internationale bzw. europäische Ebene (Schlipphak/Treib 2017: 355). Damit diese Schuldzuweisung gelingt, sind drei Kriterien zu erfüllen: Zunächst muss die nationale Regierung die Situation so darstellen, dass die Intervention von außen zu kommen scheint. Darüber hinaus hat sie die negativen Auswirkungen auf den gesamten Staat hervorzuheben. Als letzten Schritt muss sie die Intervention als illegitim auslegen können. Dies erreicht die nationale Regierung, wenn sie darstellen kann, dass die Sanktionen von einem Akteur ausgehen, der kein legitimes Eingriffsrecht in die eigene nationale Souveränität hat (Schlipphak/Treib 2017: 360). Die Tragweite des letztgenannten Kriteriums kann darüber hinaus verschärft werden, wenn die betroffene Regierung die Macht durch demokratische Wahlen erlangte und ihre Regierungsarbeit durch die Mehrheit der Wähler legitimiert wurde (Schlipphak/Treib 2017: 355).

Stellt man wiederum den Bezug zum EU-Kontext her, bedeutet dies, dass Regierungen, denen ein Verstoß gegen Artikel 2 Satz 1 EUV vorgeworfen wird, wohl den Versuch unternehmen werden, EU-Interventionen mit Schuldzuweisungen auf die EU zu begegnen (Schlipphak/Treib 2019: 27).

Zuletzt sei noch ein Rückgriff auf Studien zur öffentlichen Meinung gegenüber der EU unternommen (vgl. Hooghe/Marks 2005; Steenbergen et al. 2007). Eine ausführliche Darstellung dieser Theorien ist vorliegend zwar nicht zielführend. Sie ergänzen jedoch die Ausführungen zu den *rally-Effekten* und *blame-shifting*, da sie unter anderem auch erklären können, aus welchen Gründen Bevölkerungsteile der *blaming*-Strategie folgen. So haben Politikwissenschaftler empirisch bestätigen können, dass Wähler aufgrund ihrer mangelnden Kenntnisse über die tatsächlichen und rechtlichen Strukturen und Prozesse innerhalb der EU in vielen Fällen den Positionen nationaler Akteure zustimmen, denen ihr Vertrauen gilt (Schlipphak/Treib 2019: 27). Solche Effekte konnten insbesondere bei Wählern euroskeptischer Parteien beobachtet werden (Schlipphak/Treib 2019: 27; vgl. De Vries/Edwards 2009). Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies konkret, dass insbesondere der Bevölkerungsteil, welcher Euroskeptikern vertraut, der *blaming*-Strategie folgt und dadurch *rally-round-the-*

*flag* Effekte auslösen könnte (Schlippak/Treib 2019: 27). Auf Grundlage dessen kann schließlich folgende, der Bachelorarbeit zugrundliegende Hypothese formuliert werden:

**H4:** Die EU greift ein, wenn sie keine *rally-round-the-flag* Effekte auf mitgliedstaatlicher Ebene zu erwarten hat.

4. Empirische Analyse: Testung der Hypothesen als Entscheidungsfaktoren

Im Anschluss an die theoretischen Erläuterungen und die daraus abgeleiteten Hypothesen H1 bis H4 folgt nun ihre Anwendung auf den empirischen Fall. Die Bedeutung dieser Entscheidungsfaktoren für ein generelles Zögern der EU (1. Ausprägung des Interventionsparadoxes) bzw. im spezifischen Umgang mit Polen und Ungarn (2. Ausprägung des Interventionsparadoxes) wird dabei gemeinsam von den jeweiligen Gliederungspunkten behandelt.

4.1 „Phryrussiege“ der EU bei Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Ungarn versus aggressive Rhetorik und fehlende Dialogbereitschaft Polens

Die *compliance* Hypothese kann vor allem anhand der gegen Ungarn eingeleiteten VV-Verfahren seit 2011 und des neuen RS-Verfahrens gegenüber der polnischen Regierung im Jahr 2017 getestet werden. Die Überprüfung der ersten Hypothese trägt außerdem zu einem Überblick über *democratic backsliding* in den betreffenden EU-Staaten bei und vermittelt dem Leser notwendiges Hintergrundwissen für die Bearbeitung der weiteren Hypothesen.

Anlass für eine erste Reaktion der EU gegenüber Ungarn gab das neue ungarische Medienrecht<sup>3</sup> im Jahr 2011, welches unter anderem den Einsatz eines vom Parlament kontrollierten Medienrates vorsieht und diesen mit umfangreichen Kontroll- und Sanktionsbefugnissen gegenüber staatlichen sowie privaten Medien ausstattet (Batory 2016: 692; Bpb 2013). Das Gesetz gilt als höchst umstritten; sowohl der Europarat<sup>4</sup> als auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

---

<sup>3</sup> Das neue ungarische Medienrecht ist zum 01.01.2011 in Kraft getreten. Es setzt sich aus dem „Gesetz CIV von 2010 über die Freiheit der Presse und die Grundregeln über Medieninhalte“ und dem „Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien“ zusammen (Deutscher Bundestag 2016: 4).

<sup>4</sup> Der Europarat wurde 1949 als europäische internationale Organisation gegründet und verfolgt das Ziel, die Zusammenarbeit der europäischen Staaten zu fördern. Er stellt keine Institution der EU dar.

(OSZE) äußerten Bedenken für die Presse- und Medienfreiheit (Deutscher Bundestag 2016: 8). Die Kommission hingegen leitete zwar kein formales VV-Verfahren oder sonstige rechtliche Schritte ein, rügte das Gesetz jedoch als inkorrekte Umsetzung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (RL 2010/13/EU) und forderte die Regierung in einem Brief zu entsprechenden Änderungen auf (Neelie Kroes 2011; Batory 2016: 692). Ungarn wiederum reagierte auf diese politische Rüge, indem es seine Bereitschaft zur Erörterung strittiger Passagen des Mediengesetzes mit Kommissionsmitarbeitern erklärte und in der Folge punktuelle Korrekturen vornahm, um das Mediengesetz augenscheinlich mit Unionsrecht in Einklang zu bringen (Deutscher Bundestag 2016: 7; Batory 2016: 692f).

Diese vorgenommenen Änderungen mögen von einigen Kommentatoren als Erfolg der Kommission eingestuft worden sein (Diedrichs 2011: 87). Aufgrund der bereits erfolgten Ernennungen des Medienrates wurden jedoch keine umfangreichen Korrekturen bewirkt und die Intention Ungarns, die staatliche Kontrolle über die Medienaufsicht zu erlangen, blieb vielmehr unberührt (Batory 2016: 692). Zwar forderten die EP-Fraktionen S&D, ALDE, Grüne/EFA und VEL/NGL die Kommission zu einer erneuten Überprüfung auf, diese unterließ jedoch weitere Schritte (Deutscher Bundestag 2016: 8). Vielmehr begrüßte sie die Ergebnisse insbesondere in der Hinsicht, dass sie aufgrund eines gemeinsamen Dialogs mit Ungarn erzielt werden konnten und erachtete das novellierte Mediengesetz als EU-rechtskonform (FAZ 2011). Diese Ausführungen sind somit ein erster empirischer Beweis für *symbolic compliance* der Mitgliedstaaten und dafür, dass die Union ein solches Verhalten duldet.

Die Reaktion der EU infolge der Verabschiedung des neuen ungarischen Grundgesetzes im April 2011 sowie der sog. Kardinalgesetze zur Umsetzung dessen im Dezember des gleichen Jahres fiel demgegenüber stärker aus. Die drei ersten gegen Ungarn eingeleiteten VV-Verfahren im Hinblick auf Rechtsstaats- und Demokratiedefizite betrafen die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Zentralbank, die Ablösung des Datenschutzbeauftragten Ungarns vor Ablauf seiner Amtszeit durch eine Datenschutzbehörde sowie die Absenkung des Rentenalters der polnischen Verfassungsrichter mit sofortiger Wirkung (Batory 2016: 692, Bonelli 2017: 186).

Generell dienen VV-Verfahren dazu, in einem förmlichen Verfahren mögliche Verstöße gegen EU-Recht festzustellen und die gleichförmige Rechtsdurchsetzung zu garantieren (Haratsch et al. 2014: Rn. 489; Europäische Kommission 2019). Die Kompetenz hierfür liegt gem. Artikel 258 AEUV alleine bei der Kommission. Als letzte Verfahrensstufe können gravierende Verstöße, denen die Mitgliedstaaten trotz Aufforderung der Kommission keine Abhilfe verschaffen, schließlich an den EuGH weitergeleitet werden. Diesen Schritt erreichten in der Vergangenheit jedoch nur wenige Fälle (Batory 2016: 688; Europäische Kommission 2019). Das Verfahren sieht außerdem die Möglichkeit finanzieller Sanktionen vor, welche die Kommission nach erneuter Befassung des EuGHs eben diesem vorschlagen kann (Europäische Kommission 2019).

Auch die drei VV-Verfahren gegen Ungarn mögen auf den ersten Blick erfolgreich gewesen sein. Hinsichtlich der Bestimmungen über die ungarische Zentralbank kam der Mitgliedstaat der Kommission zumindest symbolisch entgegen, um dann allerdings zwei Jahre später den Posten des Zentralbankgouverneurs mit einem Fidesz-Loyalisten zu besetzen (Batory 2016: 693). Die zwei weiteren VV-Verfahren erreichten sogar die letzte Verfahrensstufe und landeten vor dem EuGH, der daraufhin in beiden Fällen Verstöße gegen Unionsrecht feststellte (Bonelli 2017: 186f.; EuGH C-286/12; EuGH C-288/12). Die Zwangspensionierung ungarischer Richter rügten Kommission und EuGH auf der Grundlage der Richtlinie RL 2000/78/EG über Altersdiskriminierung (Batory 2016: 693; EuGH C-286/12). Damit konnte ein spezifischer Verstoß festgestellt werden, allgemeinere Fragen der Unabhängigkeit der Justiz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips im Sinne des Artikel 2 EUV waren jedoch nicht Gegenstand des Verfahrens (Bieber/Maiani 2014: 1084). Diesem EuGH Urteil kam die ungarische Regierung zumindest formell nach und novellierte das entsprechende Gesetz (Batory 2016: 693). Dies bewirkte zwar die Wiedereinsetzung der Richter, allerdings nur in Fällen, in denen diese Positionen in der Zwischenzeit nicht bereits neu besetzt worden waren. Zudem wurden Entschädigungszahlungen nur an die Richter getätigt, welche zuvor ihre Wiedereinsetzung beantragt hatten (Batory 2016: 693).

Ähnliche kreative „kosmetische Änderungen“ (Hegedüs 2018: 2) nahm die Fidesz-Regierung als Reaktion auf das EuGH Urteil zum ungarischen Datenschutzbeauftragten vor, dem ebenfalls eine Entschädigungssumme gezahlt, sein Posten aber nicht erneut

zugeteilt wurde (Batory 2016: 693). Auch diese formellen Rechtsangleichungen der nationalen Gesetzgebung an EU-Recht sind daher als Mischung aus *symbolic* und *creative compliance* einzustufen, haben sie in der Praxis doch wenig Einfluss auf die eigentliche Strategie Ungarns, seine Verfassung nach Fidesz-Interessen umzugestalten, genommen und die EU gewissermaßen getäuscht (Batory 2016: 689, 695).

Die Duldung dieser Praktiken durch die EU wird anhand zahlreicher Stellungnahmen von Kommissionsvertretern deutlich. In dem sog. Tavares Bericht vom Juli 2013 forderte das EP die Kommission erstmals zur Aktivierung des Artikel 7 EUV Verfahrens gegen Ungarn auf (Europäisches Parlament 2013b). Die Kommission verwies jedoch auf die erfolgreichen VV-Verfahren in der Vergangenheit und schloss konkrete Sanktionsmaßnahmen aus (Scheppele/Pech 2017: 18, 26; Europäisches Parlament 2015b). Zudem unterstrich der EU-Kommissar Frans Timmermans in einem Interview im Mai 2017, dass Victor Orbáns Regierung einen Dialog mit der EU nie abgelehnt hätte (Wieliński/Wyborcza 2017). Was die EU als Bereitschaft zur Kooperation und zum konstruktiven Dialog bezeichnet, ist jedoch nur als Fassade zu sehen (Scheppele/Pech 2017: 20). Dass Ungarn lediglich die Toleranz der EU auf die Probe stellte und seine Zugeständnisse an die EU wirkungslos waren, verdeutlicht die Rhetorik Orbáns abseits der europäischen Bühne (Ágh 2018: 38). So umschrieb er die Europapolitik seiner Regierung auf einer Konferenz im Jahr 2012 als „Pfautanz“ (Orbán in Ákos 2012), bei der mit einer Mischung aus Täuschung und diplomatischem Manöver vorzugehen sei (Hegedüs 2018: Fn. 1; Orbán in Ákos 2012).

Auch bei der Untersuchung der Hypothese anhand Polens stellt sich die Frage, ob *symbolic/creative compliance* eine Strategie der polnischen Regierung ist bzw. ihre Dialogbereitschaft eine Rolle spielte und beides als Entscheidungsfaktor der EU bei ihrer Sanktionspolitik bestätigt werden kann. An dieser Stelle zeigen sich auch eindeutig die Parallelen der Entwicklungen in den beiden zugrundeliegenden Untersuchungseinheiten. Denn kurz nachdem die PiS-Partei im Oktober 2015 in die Regierung gelangt war, verabschiedete sie ebenfalls ein neues Mediengesetz, das die Autorität über die öffentlichen Medien dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkrat entzog und stattdessen den Finanzminister ermächtigte (Kelemen 2017: 227f.). Darüber hinaus schränkte die neue Regierung mittels zahlreicher Maßnahmen die Unabhängigkeit

keit des polnischen Verfassungsgerichts ein. Dies geschah etwa durch die Neubesetzung der Ämter mit PiS-loyalen Richtern sowie durch die Verabschiedung nationaler Gesetze, die auf die Schwächung des Gerichts abzielen sollten (Kelemen 2017: 228). Hier scheint die Strategie der EU im Gegensatz zum ungarischen Fall eine andere gewesen zu sein: statt VV-Verfahren leitete die EU im Januar 2016 als Reaktion auf die umstrittenen Medien- und Justizgesetze das neue RS-Verfahren ein (Europäische Kommission 2016b; Kelemen 2017: 229; Bárd/Carrera 2017: 4). Dieses hatte die Kommission zuvor im Jahr 2014 als spezifisches Instrument bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit gem. Artikel 2 EUV in einer Mitteilung angenommen (Europäische Kommission 2014). Als „Prä-Artikel 7 Verfahren“ (Reding 2014) zielt es darauf ab, Rechtsstaatsdefizite mittels eines gemeinsamen kontinuierlichen Dialogs mit dem betreffenden Mitgliedstaat zu beheben, um so frühzeitig auf mögliche Verstöße aufmerksam zu machen und den Einsatz von Artikel 7 EUV vermeiden zu können (Europäische Kommission 2016a).

Die Reaktion der polnischen Regierung auf das EU-Verfahren gegen sie zeichnet ein relativ eindeutiges Bild: sowohl die mit der ersten Verfahrensphase verbundene Bewertung durch die Kommission (Europäische Kommission 2016a), dass in ihrem Mitgliedstaat möglicherweise Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit begangen werden, als auch die drei darauf gerichteten Empfehlungen, die im weiteren Verlauf folgten, wies Polen zurück und stellte keine neuen Maßnahmen zur Begegnung der Rechtsstaatsdefizite in Aussicht (Niklewicz 2017: 283; Scheppeler/Pech 2017: 4; Europäische Kommission 2017a). Abgesehen von dieser vollständigen Nichteinhaltung und der fehlenden Dialogbereitschaft fällt auch die aggressive Rhetorik der PiS-Regierung und ihrer Vertreter auf (Scheppeler/Pech 2017: 4). Dies reichte bis zur Leugnung der Rechtmäßigkeit des neuen RS-Verfahrens und der Androhung, ein entsprechendes Überprüfungsverfahren zu beantragen (Scheppeler/Pech 2017: 12; Niklewicz 2017: 284; Cienski/de la Baume 2016).

Dass diese aufgeführten Punkte die Kommission bei ihrer Entscheidung, die Aktivierung des Artikel 7 EUV-Verfahrens gegen Polen vorzuschlagen, beeinflusste, wird an ihrem begründeten Vorschlag an den Rat deutlich. So heißt es darin, „[...] dass es auf Seiten der polnischen Behörden an Bereitschaft fehlt, die Bedenken auszuräumen“ (Europäische Kommission 2017a: Rn. 179) und dass „[...] der über zwei Jahre

mit der polnischen Regierung geführte Dialog keine Ergebnisse gebracht hat und eine weitere Verschlechterung der Lage nicht verhindern konnte [...]“ (Europäische Kommission 2017a: Rn. 184). Diese fehlende Kooperation löste die Aktivierung von Artikel 7 (1) EUV gegenüber Polen somit schließlich aus (Closa 2018: 15).

Angesichts der Unterschiede Ungarns und Polens hinsichtlich ihrer *compliance* mit EuGH Urteilen im Rahmen der VV-Verfahren bzw. in Bezug auf Empfehlungen beim neuen RS-Verfahren sowie der Kontraste bei der Dialogbereitschaft lässt sich ein Zögern der EU gegenüber Ungarn im Vergleich zu Polen nachvollziehen: aus Sicht der EU war Ungarn stets an einem gemeinsamen Dialog interessiert und setzte die Änderungsvorschläge im Rahmen der VV-Verfahren zumindest symbolisch um. Polen hingegen nahm von Beginn an einen rhetorischen Angriff auf die Legitimität der EU und ihrer Instrumente vor und hat EU-Empfehlungen weder symbolisch noch kreativ umgesetzt bzw. eingehalten. H1 kann somit als Entscheidungsfaktor in der spezifischen Konstellation des Interventionsparadoxes bestätigt werden.

In dieser Hinsicht erklärt sich auch der Wendepunkt im September 2018, d.h. die schlussendliche Abstimmung des EPs über Artikel 7 (1) EUV gegen Ungarn. Zuvor hatte die Kommission am 26. April 2018 ein VV-Verfahren gegen das neue ungarische Gesetz zur Änderung des Nationalen Hochschulgesetzes (kurz: Lex CEU) eingeleitet, worin die EU die Freiheit der Wissenschaft gefährdet und einen konkreten Angriff auf die Central European University (CEU) in Budapest sah (Hegedüs 2018: 5). In der darauffolgenden Reaktion der ungarischen Regierung zeigte sich nun erstmals ein gewisser Wandel: nachdem Ungarn jahrelang von der Strategie *symbolic/creative compliance* Gebrauch zu machen schien, fiel nun ihre EU-feindlichere Rhetorik und die Ablehnung eines gemeinsamen Dialogs ins Auge (Hegedüs 2018: 5; Scheppeler/Pech 2017: 20; Zeit Online 2017). Trotz starker Kritik seitens der EU und anderer internationaler Organisationen verabschiedete Ungarn das neue Hochschulgesetz daher binnen nur einer Woche im Parlament (Hegedüs 2018: 5). Dieser Umstand mündete wiederum in weniger Toleranz seitens der EU und kann somit als ein Auslöser der Aktivierung des Artikel 7 EUV Verfahrens betrachtet werden. Folglich stellt auch dieser Wendepunkt einen weiteren empirischen Beweis der Hypothese dar.

Zugleich liefert der Vergleich auch für das generelle Zögern der EU – die weitere Ausprägung des Interventionsparadoxes – die Bestätigung der Hypothese H1. Ungarn

und Polen zeigen, dass die EU bei der Bemessung ihres Erfolges als Maßstab anlegt, ob die Mitgliedstaaten auf ihre Rüge bzw. Empfehlung hin spezifische Änderungen der bedenklichen nationalen Gesetze vornehmen (Batory 2016: 695). Aus Sicht der Union gelang ihr das im Fall Ungarns zumindest im Hinblick auf die zwei erfolgreichen VV-Verfahren vor dem EuGH (Europäisches Parlament 2015b; Reding 2013a). Der Vorteil dieses Instruments gegenüber Artikel 7 EUV liegt darin, dass die EU sich bei VV-Verfahren auf eine eindeutige Rechtsgrundlage, nämlich eine rechtliche Bestimmung des *acquis communautaire* (zu Deutsch: gemeinsamer Besitzstand) stützen kann (Niklewicz 2017: 286; Batory 2016: 696). Dieser umfasst alle Rechte und Pflichten, welche für die Mitgliedstaaten als EU-Recht verbindlich sind (EUR-Lex 2019). Dass VV-Verfahren unter Umständen lediglich symbolische/kreative Anpassungen und damit das Aufrechterhalten der eigentlichen Intention des verletzenden Staates bewirkt, nimmt die EU daher als teuer erkauften „Phyrrus Sieg“ (Kochenov/Bárd 2018: 16; Scheppele/Pech 2017: 16) in Kauf (Bonelli 2017: 186f.; Batory 2016: 696). Auch die Konzeption des neuen RS-Verfahrens und die konkrete Anwendung dessen in Polen bestätigen das zögerliche Vorgehen der EU bei ihrer Sanktionspolitik. Erneut sei auf die Intention dieses Instruments verwiesen: sein Grundgedanke ist es, mit den Mitgliedstaaten in einen Dialog zu treten, um gemeinsame Lösungen für die Rechtsstaatsdefizite zu finden, statt auf den Sanktionsmechanismus von Artikel 7 EUV zurückgreifen zu müssen (Europäische Kommission 2016a). Dieser Ansatz ist wiederum Ausdruck des in den EU Verträgen verankerten Grundsatzes über die aufrichtige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb der Union (Ágh 2018: 33; EP 2016/2774(RSP) Rn. 6). Es setzt jedoch voraus, dass der betreffende EU-Staat ein Interesse daran hat, in den Dialog einzutreten, was insbesondere bei Ländern wie Ungarn und Polen, die EU-Recht zur Verfolgung ihrer Ziele bewusst verletzen, unwahrscheinlich ist (Ágh 2018: 36). Dieser Umstand und die Gefahr, dass es sich selbst im Falle der Bereitschaft zur Kooperation lediglich um einen Scheindialog handelt, lassen große Zweifel an der Effektivität des neuen EU-Rahmens aufkommen. Er bewirkt lediglich eine Verzögerung, dehnt also den Zeitraum aus, bevor Artikel 7 EUV aktiviert werden könnte, sodass es dem verletzenden Mitgliedstaat in der Zwischenzeit gelingen kann, seine autoritäre Macht zu konsolidieren (Scheppele/Pech 2017: 4). Im Fall

Polen hat die PiS-Regierung trotz des laufenden RS-Verfahrens gegen sich somit ausreichend Gelegenheit und Zeit verschafft bekommen, den neuen Präsidenten des Verfassungsgerichts im Sinne ihrer parteipolitischen Interessen auszuwählen und zu benennen sowie generell die Unabhängigkeit des Gerichts zu untergraben (Scheppele/Pech 2017: 14f).

Die Hypothese H1 kann somit im Hinblick auf die zweigeteilte Fragestellung als Entscheidungsfaktor der EU bestätigt werden.

#### 4.2 Machtasymmetrien, Blockbildung und der Einfluss der Visegrád-Staaten in den Räten der EU

In einem zweiten Schritt wird die institutionalistische Hypothese H2 überprüft. Nachzuweisen ist, dass die Kommission ihre Sanktionsinitiative davon abhängig macht, ob sie mit Unterstützung in den Räten rechnen kann. Gerade die Aussicht fehlender Zustimmung der Mitgliedstaaten im Rat und dem ER könnte ein zögerliches Vorgehen der Kommission bei der Aktivierung von Artikel 7 (1) EUV für Ungarn und Polen erklären (Scheppele/Pech 2017: 24; Cosa 2018: 16).

Die theoretischen Ausführungen zum sog. neuen Intergouvernementalismus sind auf das gesamte EU-System, mithin auf die Bereiche legislativer, exekutiver und konstitutioneller Entscheidungen, anwendbar (Cosa 2018: 5; Tömmel 2016: 59f.). Besonders ausgeprägt schlägt sich das zunehmende Ungleichgewicht zwischen Initiator und Entscheidungsträger in Artikel 7 EUV<sup>5</sup> nieder (Cosa 2018: 5). Der erste Anhaltspunkt

---

<sup>5</sup> An dieser Stelle erfolgt ein Auszug aus Artikel 7 (1) bis (3) EUV:

(1) Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.

Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen. (2) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.

(3) Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Die sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

für diese Annahme sind die rechtlichen Voraussetzungen der einzelnen Verfahrensschritte, die als sehr streng eingestuft werden (Kochenov/Pech 2015: 516).

Hinsichtlich der Vorfeldmaßnahmen des Artikel 7 (1) EUV ist die Kommission, neben dem EP und einem Drittel der Mitgliedstaaten, zwar initiativberechtigt. Entscheidungsträger ist allerdings der Rat, welcher mit einer 4/5 Mehrheit seiner Mitglieder einen Feststellungsbeschluss fällen kann. Das Ungleichgewicht zugunsten des Rates wird an dieser Stelle zum einen daran deutlich, dass der Initiativvorschlag keinen Automatismus bewirkt: der Rat muss sich zwar mit dem Vorschlag beschäftigen, die Pflicht, tatsächlich eine Feststellung zu treffen, besteht indes nicht (siehe Gesetzeswortlaut „kann“) (Ruffert 2016: Rn. 9). Zudem liegt der Ermessensspielraum hinsichtlich des Bestehens der „[...] eindeutige[n] Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat [...]“ (Artikel 7 (1) EUV) aufgrund der eingeschränkten Justizierbarkeit der Norm ausschließlich beim Rat (Pechstein 2012: Rn. 4, 7). Diese Umstände können bewirken, dass das Verfahren nach Artikel 7 (1) EUV in die Länge gezogen wird, oder Initiativen der Kommission sogar in ihrer Gänze nicht umgesetzt werden. Im Fall Polen stellte sich eine derartige Langwierigkeit des Prozesses bereits unter Beweis. Nachdem die Kommission im Dezember 2017 ihre Artikel 7 (1) EUV-Initiative an den Rat vorgetragen hat, fanden bis dato erst drei Anhörungen Polens statt. Knapp eineinhalb Jahre nach der Initiative der Kommission sind somit keine konkreten Fortschritte in Richtung eines Abschlusses der ersten Verfahrensstufe durch einen Feststellungsbeschluss ersichtlich (LV EU NRW 2018: 1).

Die prozeduralen Anforderungen der Absätze (2) und (3) erweisen sich als noch höher. Für die Feststellung „[...] eine[r] schwerwiegende[n] und anhaltende[n] Verletzung [...]“ (Artikel 7 (2) EUV) ist Einstimmigkeit im ER erforderlich. Der eigentliche Sanktionsbeschluss des Artikel 7 (3) EUV erfolgt mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Zudem wird die Initiativkraft der Kommission dadurch eingeschränkt, dass bei Artikel 7 (3) EUV nur noch der Rat als Antragsteller vorgesehen ist (Becker 2012: Rn. 10; Ruffert 2016: Rn. 19). Und selbst im Falle, dass das Verfahren die dritte Stufe erreicht, besteht für den Rat auch dann keine rechtliche Verpflichtung, Sanktionen tatsächlich zu verhängen, wenn er eine Verletzung der Werte des Artikel 2 EUV feststellt

(Kochenov/Pech 2015: 516). Entscheidungsasymmetrien sind damit bereits im rechtlichen Rahmen des Sanktionsmechanismus' angelegt.

Darüber hinaus bestätigt dies einen weiteren Aspekt des Theoriekapitels, wonach derartige Ungleichgewichte insbesondere in *policy*-Bereichen auftreten können, welche auf keinem eindeutigen Konsens der Mitgliedstaaten beruhen (Tömmel 2016: 62). Denn das grundsätzliche Prinzip *Rechtsstaatlichkeit* etwa wird von den jeweiligen Verfassungstraditionen der EU-Staaten unterschiedlich ausgelegt und variiert somit auf nationaler Ebene (von Bogdandy/Ioannidis 2014: 287f.; Europäische Kommission 2014: 4). Dass die EU-Verträge die Entscheidungskompetenz bei Artikel 7 EUV den Mitgliedstaaten in den Räten zusprachen, scheint folglich auch ein notwendiger Kompromiss gewesen zu sein. Grzeszczak/Karolewski (2017) zufolge hätten die EU-Staaten ansonsten möglicherweise nicht in die Aufnahme des Sanktionsmechanismus' durch den Vertrag von Amsterdam und die damit verbundene Ausweitung der EU-Kompetenz in diesem Politikbereich eingewilligt.

Dies zugrunde gelegt, stellt sich nun die Frage, wie sich der Mangel an politischer Unterstützung in den Räten im konkreten Fall von Ungarn und Polen auswirkt und empirisch belegen lässt. Den größten Einfluss spielt in dieser Hinsicht die ungarisch-polnische Blockadestrategie im ER. So haben sich die beiden Mitgliedstaaten jeweils gegenseitig zugesichert, Sanktionen gegen die andere Seite durch ihr Veto im ER zu verhindern und damit die Stufe des Artikel 7 (2) EUV zu blockieren (Handelsblatt 2018; Scheppele 2016). Das Paradox hierbei ist, dass ein Staat gegenüber dem ein Rechtsstaatsverfahren läuft in einem Verfahren der gleichen Art gegen ein anderes EU-Mitglied dennoch ein blockierendes Veto einlegen kann (Grzeszczak/Karolewski 2017).

Ein in der Literatur vorgeschlagener Weg, dieses „kollusive Zusammenwirken“ (Thiele 2017) der beiden Mitgliedstaaten zu umgehen, besteht darin, Artikel 7 (2) EUV gleichzeitig und gemeinsam gegen Ungarn und Polen einzuleiten (Scheppele/Pech 2017: 29). Dies hätte zur Folge, dass sie in den einzelnen Abstimmungen jeweils nicht stimmberechtigt wären. Ob diese Idee allerdings mit bestehendem EU-Recht vereinbar ist, gilt als umstritten (Thiele 2017). Größtenteils stützen sich Verfassungsrechtler auf den sog. *effet-utile* Grundsatz, wonach EU-Recht derart anzuwenden und auszu-

legen ist, dass es seine optimale Wirkungskraft entfaltet. Artikel 7 EUV kann dies angesichts der angedrohten Blockadepolitik einiger Ratsmitglieder eben nicht (Scheppele/Pech 2017: 24; Große Hüttmann/Wehling 2009: 79). Im Zweifel müssten allerdings die EU-Verträge abgeändert werden, was wiederum Einstimmigkeit erfordern und erneut eine Abhängigkeit von der Zustimmung seitens Ungarns und Polens begründen würde (Scheppele 2016; Scheppele/Pech 2017: 24).

Neben der gegenseitigen Unterstützung Ungarns und Polens ist die Solidarisierung der Visegrád-Staaten in den Räten ein weiterer entscheidender Faktor. In der sog. V4-Gruppe schlossen sich die beiden Mitgliedstaaten mit der Slowakei und Tschechien zusammen, um ihre gemeinsamen Positionen auf EU-Ebene einheitlich zu vertreten (Hansen 2017: 183). Bei Abstimmungen verschafft ihnen dies außerdem ein größeres Gewicht, sodass sie ihre Interessen stärker durchsetzen können (Hansen 2017: 190). Während dieses Bündnisses bereits seit 1991 besteht, gewann es insbesondere im Zuge der sog. Flüchtlingskrise 2015 zunehmend an europapolitischer Bedeutung. Dies zeigt sich beispielsweise bei den Debatten zur Umverteilung Geflüchteter nach Quotenregelungen (Schild 2018: 16). Eine Solidarisierung der osteuropäischen Regierungen besteht außerdem im Hinblick auf die ungarischen und polnischen nationalen Reformen und ihre EU-Pläne (Oliver/Stefanelli 2016: 1081). Ein Veto im Sanktionsverfahren gegen Ungarn und Polen ist somit auch auf Seiten der V4-Gruppe potentiell möglich. Eine vertiefte Untersuchung der slowakischen bzw. tschechischen Positionen zu den Rechtsstaats- und Demokratiedefiziten in Ungarn und Polen kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Die Tendenz, dass sich Tschechien und die Slowakei von den kompetitiv-autoritären Regimen in Ungarn und Polen angezogen fühlen, eröffnet daher einen spannenden Forschungsbereich, den es in Zukunft zu vertiefen gilt.

Unabhängig von der Zugehörigkeit einiger Staaten zu regionalen Kooperationen mit Polen und Ungarn scheinen die Mitgliedstaaten in den Räten auch generell dazu zu neigen, sich gegen Sanktionsschritte nach Artikel 7 EUV zu stellen (Ágh 2018: 34; Oliver/Stefanelli 2016: 1081). Neben Parteienpolitik (siehe Näheres hierzu unter Hypothese H3) spielt wohl auch die politische Erwägung, Sanktionen könnten eines Tages gegen den eigenen Staat verhängt werden, eine Rolle (Bárd/Carrera 2017: 2). Die Erfahrungen mit Österreich in Bezug auf die bilateralen Sanktionen im Jahr 2000 hätten diese Erwägungen der EU-Staaten gestärkt (Timmermans 2016).

Die geringen Erfolgsaussichten in den Räten können das Zögern der EU gegenüber Ungarn somit als weiteren Entscheidungsfaktor miterklären. Die Kommission schien lange Zeit auf ein eindeutiges Signal der Mitgliedstaaten, Artikel 7 EUV gegen Ungarn in den Räten zu unterstützen, gewartet zu haben (Scheppele/Pech 2017: 26). Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die Intention des neuen RS-Verfahrens, welchen die Kommission unter anderem einführte, um die hohen Hürden des Artikel 7 EUV zu umgehen und somit unabhängiger von den Räten gegen Rechtsstaatsdefizite in den Mitgliedstaaten vorgehen zu können (Europäische Kommission 2014: 6).

Allerdings ist nicht alleine die Aussicht, die erforderlichen rechtlichen Hürden nicht zu erreichen, entscheidend, sondern vielmehr die Konsequenzen für die Kommission, die mit einem Scheitern verbunden sind. Die ehemalige Kommissarin Reding (2013a) brachte es folgendermaßen zum Ausdruck: ein Nicht-Tätigwerden schütze die institutionelle Position der Kommission und damit ihre Autorität (Closa 2018: 12). Darin ist ein indirekter Bezug auf die Machtverschiebung von supranationalen Institutionen (wie der Kommission) zu den intergouvernemental organisierten Räten hinein zu interpretieren. Plausibler erscheint es jedoch, dass mit einem Zögern der Kommission gerade negative Auswirkungen auf ihre Stellung im Gewaltensystem der EU verbunden sind. Die Tatsache, dass die Kommission ihre Entscheidung von der Unterstützung im Rat, mithin von politischen Faktoren abhängig macht, untergräbt ihre in den EU-Verträgen (Artikel 17 (3) EUV) vorgesehene Unabhängigkeit als „Hüterin der Verträge“ (Artikel 17 (1) EUV). Dies wandelt Artikel 7 EUV letztendlich in ein überwiegend politisches Instrument um und beeinträchtigt es als effektives Sanktionsmittel (Kochenov/Pech 2015: 516; Tömmel 2016: 58). Hypothese H2 ist somit ebenfalls zu bestätigen.

#### 4.3 Der Einfluss der Regierungsparteien Fidesz und PiS in der EVP- bzw. EKR-Fraktion im Europäischen Parlament

Anschließend wird die Hypothese H3 behandelt. Es ist empirisch zu testen, ob parteipolitische Interessen im EP als Entscheidungsfaktor bei der Aktivierung von Artikel 7 EUV ein zögerliches Vorgehen der EU erklären können.

Vorab wird noch auf Folgendes hingewiesen: Parteipolitische Interessen mögen auch im ER und der Kommission eine Rolle spielen, die vorliegende Bachelorarbeit konzentriert sich jedoch ausschließlich auf deren Einfluss im EP. Dies ist aus zweierlei

Gründen geboten. Einerseits finden die Treffen des ER unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, sodass sich parteipolitische Erwägungen nur anhand Aussagen und Positionen einzelner nationaler Regierungs- und Staatschefs im Vorfeld bzw. Nachgang der Treffen nachweisen ließen (Kelemen 2017: 226). Dies würde den Rahmen der Bachelorarbeit überschreiten, eröffnet jedoch Bedarf für dahingehende Untersuchungen. Andererseits wurde die Testung der parteipolitischen Hypothese für die Kommission bereits von Closa (2018) durchgeführt, sodass hierzu kein neuer Beitrag geleistet werden kann.

Eindeutige Ergebnisse und neue Erkenntnisse – bedingt vor allem durch die Aktivierung von Artikel 7 (1) EUV durch das EP im September 2018 – sind hingegen bei der Anwendung der Hypothese auf das EP zu erwarten. Das Parlament ging im Vergleich zu allen anderen europäischen Institutionen gegen Rechtsstaats- und Demokratiedefizite in den Mitgliedstaaten am aktivsten vor und trug im Ergebnis zahlreiche Resolutionen sowie Initiativberichte zur Lage der europäischen Grundwerte in Ungarn und Polen im Plenum vor (Scheppeler/Pech 2017: 26; Blauberger 2016: 292). Eine Übersicht der entsprechenden Resolutionen findet sich in den Tabellen A3 und A4 im Anhang. Zwar bewirken diese als weiche Schutzmechanismen keine Sanktionen, dennoch bieten sich Resolutionen für die folgende Untersuchung der parteipolitischen Hypothese im EP an. Zum einen wurde bis September 2018 kein konkreter Vorschlag für Artikel 7 EUV im Parlament eingebracht, über den die Abgeordneten hätten abstimmen können (Sedelmeier 2017: 11). Zum anderen forderte das EP mittels seiner Resolutionen und Berichte die Kommission regelmäßig zu einem härteren Vorgehen gegen Ungarn und Polen, mithin zur Aktivierung von Artikel 7 EUV bzw. des neuen RS-Verfahrens, auf (Sedelmeier 2017: 11; Scheppeler/Pech 2017: 26). Die Resolutionen können daher – untechnisch gesprochen – als Vorbereitung von Sanktionen ausgelegt werden, da anhand ihnen feststellbar ist, ob die Parteienfamilie des betreffenden Mitgliedstaates generell dazu bereit gewesen wäre, Sanktionen gegen ihn mitzutragen.

An den Beginn ist erneut das Fallbeispiel Ungarn gestellt. In Bezug auf die Relevanz der Parteienpolitik im EP kommt es auf die Fraktionszugehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaates an. Die Fidesz-Partei trat sowohl nach der Europawahl 2009 (mit 12 Abgeordneten) als auch im Anschluss an die Wahl von 2014 (mit 11 Abgeordneten)

der EVP-Fraktion bei (Europäisches Parlament 2014: 17, 12). Dabei handelt es sich um den Zusammenschluss christlich-demokratischer und konservativer Parteien der europäischen Mitgliedstaaten (Große Hüttmann/Wehling 2009: 125). Die EVP war über den gesamten der Bachelorarbeit zugrundeliegenden Untersuchungszeitraum (2010/11 bis Mai 2019) die größte und einflussreichste Fraktion im Parlament (Europäisches Parlament 2014). In der Legislaturperiode 2009-2014 zählte sie 265 Abgeordnete (Europäisches Parlament 2014: 17), seit 2014 entfielen noch 221 Sitze (Europäisches Parlament 2014: 11) auf sie. Dabei war die Einbindung der Fidesz-Partei in der EVP für die Fraktion in beiden Legislaturperioden, und insbesondere nach den Verlusten bei der Europawahl 2014, zur Aufrechterhaltung ihrer Mehrheit im EP ausschlaggebend (Kelemen 2017: 225; Blauberger 2016: 293). Zudem wurden einige Schlüsselpositionen im Parlament von Fidesz-Abgeordneten besetzt, so etwa der stellvertretende Vorsitz der EVP sowie der des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), welcher maßgeblich für den Schutz der Menschen- und Grundrechte in der EU zuständig ist (Kelemen 2017: 225; Blauberger 2016: 293). Damit lieferte die ungarische Regierungspartei der EVP-Fraktion wichtige Ressourcen. Um die Hypothese in Bezug auf Ungarn und das EP bestätigen zu können, müsste die Testung des Abstimmungsverhaltens der EVP-Abgeordneten ergeben, dass sie Resolutionen, die die Lage in Ungarn betrafen, (größtenteils) nicht mittrugen. In Summe wurden seit Juli 2011 sieben Ungarn-Resolutionen – den Initiativvorschlag vom 12. September 2018 eingeschlossen – zur Abstimmung in das EP eingebracht (EP 2011/2655(RSP); EP 2012/2511(RSP); EP 2012/2130(INI); EP 2015/2700(RSP); EP 2015/2935(RSP); EP 2017/2656(RSP); EP 2017/2131(INL)) (siehe Tabelle A3 im Anhang). Bei den ersten vier dieser Resolutionen wird die Untersuchung dadurch erschwert, dass jeweils keine namentliche Abstimmung stattfand. Die Einstellung der Fraktion zu Sanktionen lässt sich in diesem Fall allerdings aus Stellungnahmen der politischen Führung sowie einfacher Abgeordneter der Fraktion im Rahmen der Plenardebatten ableiten (Sedelmeier 2017: 11).

Die Resolutionen EP 2011/2655(RSP) und EP 2012/2511(RSP) wurden von den Fraktionen des linken Parteienspektrums als Reaktion auf die ungarische Verfassungsreform im Jahr 2011 eingebracht. Die Plenardebatten vom 8. Juni 2011 und

18. Januar 2012 zeigen ein auffälliges rhetorisches Muster der EVP-Fraktionsmitglieder. Zum einen werden zahlreiche Verweise auf die Souveränität Ungarns unternommen. Manfred Weber, späterer EVP Fraktionsvorsitzender, betont etwa die Legitimität des Parlaments zur Verfassungsänderung aufgrund ihrer Unterstützung durch Zweidrittel der ungarischen Bevölkerung (Manfred Weber im EP am 18.01.2012). Zudem äußern EVP-Politiker, dass die nationale Verfassung außerhalb der EU-Kompetenzen liege (Viviane Reding im EP am 08.06.2011). Eine gängige Strategie scheint es auch zu sein, Kritik als politisch motivierten Angriff der linken Parteien abzuweisen (András Gyürk im EP am 08.06.2011 und 18.01.2012; Carlo Casini im EP am 18.01.2012). Generell treten die Abgeordneten in ihren Statements sehr geschlossen auf und verteidigen Orbáns Regierung.

Mit den Resolutionen vom 10. Juni 2015 und 16. Dezember 2015 forderten die Parlamentarier die Kommission erstmals auf, die erste Stufe des neuen RS-Verfahren gegen Ungarn einzuleiten. Ausgangspunkt für erstere Entschließung war eine öffentliche Erklärung Orbáns, in der er die Wiedereinführung der Todesstrafe in Aussicht stellte (EP 2015/2700(RSP): Rn. 11; EP 2015/2935(RSP): Rn. 8). Die damalige Führung der EVP-Fraktion verteidigte Ungarn bereits im Vorfeld der Abstimmung. Sie argumentierte, dass die Rechtsstaatlichkeitsdebatte zu einseitig zu Lasten Ungarns geführt werde und forderte, Konfrontationen zu vermeiden (EVP 2015). Eine eindeutigere Überprüfung ist für die EP-Resolution vom 16. Dezember 2015 möglich, über die in einer namentlichen Abstimmung entschieden wurde. Dabei stimmten 187 EVP-Mitglieder gegen, nur sechs Abgeordnete für die Resolution (VoteWatch Europe 2016c) und sprachen sich somit eindeutig gegen ein ungarisches RS-Verfahren aus.

Ein Ausreißer in diesem ansonsten konsequenten Einstehen der christdemokratischen Parteienfamilie für Ungarn zeigt sich allerdings an anderer Stelle. Als eine der ersten scharfen offiziellen Verurteilungen der autoritären Entwicklungen in Ungarn gilt der an vorheriger Stelle bereits erwähnte Tavares Bericht (Europäisches Parlament 2013b; Scheppelle 2013). Benannt nach seinem Berichterstatter wurde er von einer großen Mehrheit der Abgeordneten im EP mit 370 zu 249 Stimmen (Europäisches Parlament 2013a) durch eine Resolution am 13. Juli 2013 angenommen (EP 2012/2130(INI)). Auch hier ist mangels einer namentlichen Abstimmung die genaue Festlegung der Parteienpositionen schwierig. Scheppelle (2013) verwies jedoch auf

die *roll-call votes* der Änderungsvorschläge für den Bericht, die zeigen, dass zahlreiche EVP-Mitglieder gegen zu weitreichende Einschränkungen stimmten (18-22 Stimmen). Daraus leitete sie die Vermutung ab, dass die EVP den Bericht später im Plenum mehrheitlich mittrug (Scheppelle 2013). Unabhängig von der Ungenauigkeit dieses letztgenannten empirischen Beweises kommt man an dieser Stelle daher zu dem Ergebnis, dass (mit Ausnahme des Tavares Berichts) keine der bis 2015 eingebrachten Ungarn-Resolutionen von der EVP Fraktion unterstützt wurde (Blauberger 2016: 292). Da die Fidesz-Partei der EVP wertvolle Ressourcen in Form von Stimmen, Spitzenpositionen und Mehrheiten bei der europäischen Gesetzgebung bereitstellte, wurde ihr der Schutz vor Sanktionen oder sonstigen einschneidende Verfahren durch ihre Fraktion gewährt.

Im Gegensatz dazu steht Polen und der geringe Einfluss seiner Parteienfamilie im EP (Scheppelle/Pech 2017: 27). Die Untersuchung erfolgt kürzer, da für Polens Entwicklung zu einem kompetitiv-autoritären Regime erst die Jahre ab 2015 und somit lediglich die Legislaturperiode des EPs von 2014 bis 2019 Relevanz haben. In diesem Zeitraum war die PiS Mitglied der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR), der parteipolitischen Gruppe der Konservativen und EU-Skeptiker (Kelemen 2017: 229f.). Mit 70 Abgeordneten (Europäisches Parlament 2014: 11) war sie bis 2019 die drittgrößte Fraktion im EP, wobei sie 17 PiS-Politiker (Europäisches Parlament 2014: 11) als Mitglieder zählte. Damit stellte die PiS nach den britischen Konservativen die zweitgrößte Gruppe innerhalb der EKR dar und trug wesentlich zu den Ressourcen der Fraktion bei.

In Bezug auf Polen nahm das Parlament zwischen 2016 und 2018 vier Resolutionen an (EP 2015/3031(RSP); EP 2016/2774(RSP); EP 2017/2931(RSP); EP 2018/2541(RSP)) (siehe Tabelle A4 im Anhang). Die namentliche Abstimmung über jeder dieser Entschließungen erleichtert die Analyse und zeigt dabei jeweils ähnliche Ergebnisse, die zusammengefasst werden können. Den Beginn macht die Resolution vom 13. April 2016, in der das EP die Kommission bekräftigte, sich mit der Einleitung des neuen Rechtsstaatlichkeitsrahmens gegen Polen zu beschäftigen (EP 2015/3031(RSP)). Mit 513 zu 142, bei 30 Enthaltungen (Europäisches Parlament 2016), wurde sie durch die Unterstützung der S&D, ALDE, Grüne/EFA und VEL/NGL sowie der EVP angenommen (VoteWatch Europe 2016a). Die EKR trug die Resolution

gegen ihren Koalitionspartner hingegen nicht mit, 1 zu 62 (VoteWatch Europe 2016a), ebenso wenig die Resolution 2016/2774(RSP), welche sie mit 1 zu 61 ablehnte (VoteWatch Europe 2016b). Auch hinsichtlich der letzten beiden Entschließungen zeigt sich die Ablehnung durch die EKR und eine relativ große Gruppenkohäsion<sup>6</sup> (VoteWatch Europe 2017a; VoteWatch Europe 2018a). In der EVP hingegen stimmte bezüglich aller vier Polen-Resolutionen die Mehrheit – mit Ausnahme der ungarischen Abgeordneten – für deren Annahme (VoteWatch Europe 2018a, 2017a, 2016a, 2016b). Diese Ergebnisse verdeutlichen zweierlei: Einerseits unterstützte die EVP Sanktionen bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit gegen Polen, nicht aber gegenüber ihrem eigenen Mitglied Fidesz. Dies wiederum bestätigt, dass die Abstimmung über Resolutionen, die die potentielle Sanktionierung eines Koalitionspartners auf EU-Ebene betreffen, vorrangig eine parteipolitische Entscheidung ist. Andererseits wird dadurch deutlich, dass die EKR zwar ihrem Koalitionspartner PiS verbunden ist, weil sie als ihr zweitgrößtes Mitglied wichtige Ressourcen bereitstellt. Im Gesamtkontext des EPs ist die Fraktion allerdings zu klein, um dadurch Sanktionen gegen eines seiner Mitglieder blockieren zu können. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die EU aufgrund der Fraktionszugehörigkeit der PiS zu einer der weniger einflussreichen politischen Gruppen im EP rascher gegen Polen vorgehen konnte als dies gegenüber der von der EVP geschützten Fidesz der Fall war. Somit können H3 als Entscheidungsfaktor und parteipolitische Überlegungen als ein weiterer Erklärungsgrund für das Zögern der EU im Vergleich Ungarn und Polen bestätigt werden.

Es bleibt erneut der von der Bachelorarbeit festgestellte Wendepunkt zu betrachten. Fraglich ist, ob Parteienpolitik im Parlament auch erklären kann, warum die EVP die Abstimmung über den Initiativvorschlag des EPs gem. Artikel 7 (1) EUV schlussendlich mittrug oder die Hypothese vor diesem Hintergrund neu bewertet werden muss. Wie im theoretischen Kapitel dieser Bachelorarbeit bereits ausgeführt, gewährt die Parteienfamilie ihrem autoritären Koalitionspartner auf supranationaler Ebene nur so lange Schutz, als dieser ihr die erforderlichen Stimmen bei der Gesetzgebung liefern kann (Kelemen 2017: 216). Diese Bereitstellung von Ressourcen schien allerdings ab 2017 für die Fidesz-Partei in der EVP Fraktion nicht mehr gesichert und so ist anhand

---

<sup>6</sup> Die Kohäsion einer Fraktion beschreibt den prozentualen Anteil der Mitglieder einer Fraktion, die gleich abstimmen (Nissen 2014: 14).

des Abstimmungsverhaltens bzgl. der beiden jüngsten Ungarn-Resolutionen vom 17. Mai 2017 (EP 2017/2656(RSP)) und 12. September 2018 (EP 2017/2131(INL)) eine allmählich abnehmende Unterstützung durch die Parteienfamilie zu beobachten (Scheppel/Pech 2017: 27).

Mit ersterer Entschließung wurde der LIBE Ausschuss mit der Ausarbeitung eines begründeten Vorschlags gem. Artikel 7 (1) EUV beauftragt. Auslöser hierfür war erneut das Lex CEU sowie das ebenfalls neue Gesetz über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung im Ausland erhalten (kurz: Lex NGO). In Letzterem sah *Freedom House* die Gefahr, dass Nichtregierungsorganisationen (NGOs), denen ausländische Gelder zufließen, stigmatisiert und dadurch als Teil der Zivilgesellschaft in ihrer Kontrollfunktion über die Regierung degradiert werden könnten (Hegedüs 2018: 5f.). Diese beiden Gesetzesmaßnahmen brachten die EVP-interne Spaltung über den richtigen Umgang mit ihrem ungarischen Partner deutlich hervor. Auszumachen sind dabei zwei gegensätzliche Positionen der Fraktionsmitglieder. Während die einen die Ausgrenzung der Fidesz unterstützten, hielten andere daran fest, dass innerparteiliche Kritik größeren Druck auf die Partei ausübe als ihr Ausschluss (Blauberger 2016: 292f.).

Aufgrund dieser zu verzeichnenden Spaltung innerhalb der EVP und angesichts der starken internationalen Kritik wurden die Fraktionsmitglieder bei der Abstimmung über die Resolution am 17. Mai 2017 vom Fraktionszwang befreit (Scheppel/Pech 2017: 27). Als Folge wies die EVP bei der Abstimmung im Plenum die geringste Gruppenkohäsion im Vergleich zu den anderen Fraktionen im EP auf (19,75 Prozent) (VoteWatch Europe 2017b). Bei 200 anwesenden EVP-Mitgliedern stimmten zwar 93 gegen die Annahme der Resolution, aber immerhin 67 dafür. Auffällig ist auch die Enthaltung von 40 EVP-Abgeordneten (VoteWatch Europe 2017b).

Mit der Resolution vom 12. September 2018 wurde der begründete Vorschlag des LIBE-Ausschusses zur Aktivierung von Artikel 7 EUV schließlich zur Abstimmung gestellt (EP 2017/2131(INL)). Auch hier waren die EVP Mitglieder erneut vom Fraktionszwang befreit und stimmten mit 115 zu 56 Stimmen für die Annahme (VoteWatch Europe 2018b). Da die EVP die größte Fraktion im EP ist, kam es insbesondere auf das Abstimmungsverhalten ihrer Abgeordneten an: 376 Stimmen wären erforderlich gewesen, ohne die Zustimmung der EVP hätten die übrigen Fraktionen lediglich 333

Stimmen erreicht und der Initiativvorschlag wäre abgelehnt worden (VoteWatch Europe 2018b). Die Gründe hierfür lassen sich aus den Umständen der zu diesem Zeitpunkt noch bevorstehenden Europawahl im Mai 2019 herauslesen und interpretieren (Müller-Brandeck-Bocquet 2018).

Experten zufolge ist Orbán auf der ideologischen Links-Rechts-Achse in jüngster Zeit programmatisch weiter nach rechts gerückt. So ist eine Annäherung an autoritäre rechtspopulistische Parteien zu beobachten, die derzeit in den beiden EU-Fraktionen „Europa der Freiheit und der direkten Demokratie“ (EFDD) und „Europa der Nationen und der Freiheit“ (ENF) Mitglied sind (Linhart 2018: 175). Interessant hierbei ist daher auch das Abstimmungsverhalten der beiden Fraktionen im Parlament am 12. September. Beide Abgeordnetengruppen stimmten gegen die Resolution, wobei die Mitglieder der ENF-Fraktion eine Kohäsion von 100 Prozent aufwiesen (VoteWatch Europe 2018b). Insbesondere im Hinblick auf die Migrationspolitik haben im Vorfeld der Abstimmungen zahlreiche Medien von einem Schulterschuss rechter Parteien, wie Fidesz, der italienischen Lega Nord und der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) berichtet (Verseck 2018). Auch wenn Orbán darauf beharrte, weiterhin EVP Mitglied zu bleiben, schien die Unterstützung für die eigene Parteienfamilie, um bei der Europawahl die erforderlichen Mehrheiten im Parlament zu erlangen und ihre Mitglieder in Schlüsselpositionen der EU-Institutionen zu berufen, nicht mehr gewiss (Verseck 2018; Scheppel/Pech 2017: 27).

Damit nahm auch der Anteil jener, die am Prinzip der innerparteilichen Kritik festhielten, allmählich ab (Blauberger 2016: 292f.). 13 EVP-Abgeordnete forderten schließlich den Fraktionsausschluss der Fidesz (Kálnoky 2019). Im März 2019, kurz vor der Europawahl, wurde die Mitgliedschaft der Fidesz-Partei durch einen fast einstimmigen Beschluss suspendiert. Auch wenn diese Maßnahme noch keinen formalen Ausschluss der Partei bedeutet, ist es ein klares Indiz für die mittlerweile geschwächte Position der Fidesz in der EVP (Kálnoky 2019). Die parteipolitische Hypothese kann somit also auch die Entscheidung des EPs vom 12. September 2018 und den damit verbundenen Verlust des Schutzes der Fidesz-Partei erklären.

Insgesamt ist die Hypothese H3 somit als Entscheidungsfaktor der EU zu bestätigen.

#### 4.4 *Let's Stop Brussels!* Kampagnen und Tendenzen von *rally-round-the-flag* Effekten in Ungarn und Polen

Vor dem Hintergrund der Literatur zur Wirkung von Sanktionen wird im letzten Teil der empirischen Untersuchung getestet, ob die Erwartung von *rally-round-the-flag* Effekten die EU beim Einsatz von Sanktionsmaßnahmen zögern lässt und somit Unterschiede bei der Behandlung Ungarns und Polens erklärt werden können. An dieser Stelle ist noch einmal der theoretische Gedanke, welcher Hypothese H4 zugrunde liegt, zu wiederholen: unter Umständen ist damit zu rechnen, dass EU-Sanktionen eine größere Unterstützung für den autoritären Machtinhaber bewirken, statt ihn – wie eigentlich beabsichtigt – zu schwächen. Zusätzlich besteht dabei auch das Risiko, dass die Zustimmung der Bürger des sanktionierten Staates für die Union sinkt (Schlipphak/Treib 2017: 352).

Zunächst ist zu analysieren, welche empirischen Belege die Annahme, die EU berücksichtige *rally*-Effekte, vermuten lassen. Sodann wird anhand von Primärdaten des Eu-robarmeters (*Vertrauen in die EU* versus *Vertrauen in die nationale Regierung*) sowie mittels der Betrachtung von Zustimmungswerten für die Regierungsparteien untersucht, ob sich derartige Effekte bereits im Zuge der VV-Verfahren, des neuen RS-Verfahrens sowie der Aktivierung von Artikel 7 (1) EUV in den beiden betreffenden Mitgliedstaaten zeigten und somit die Erwartungshaltung der EU zu bestätigen ist.

Vorab kann festgestellt werden, dass *blame-shifting* als Reaktion auf EU-Maßnahmen sowohl durch die PiS- als auch seitens der Fidesz-Regierung auffällig offensiv betrieben wird. Dies soll vorliegend kurz anhand des im Theoriekapitel aufgeführten Drei-Kriterien-Modells dargestellt werden. Die Sprache von Regierungsvertretern beider Mitgliedstaaten fällt durch Ausdrücke wie „Kolonialismus“ (Orbán zitiert in *The Guardian* 2012) und „Einmischung“ (Schlipphak/Treib 2019: 28) auf, wodurch sie auf einen von außen kommenden Eingriff abstellen (Kriterium 1). Speziell in Polen wird die Intervention der EU teilweise mit den historischen Erfahrungen ihrer Besatzung durch Deutschland und der Sowjetunion verbunden (Sattar/Schuller 2016; Schlipphak/Treib 2019: 28). Ferner wird auf die daraus resultierenden negativen Auswirkungen für den Nationalstaat verwiesen (Kriterium 2). Hierfür ist insbesondere die EU-Migrationspolitik Projektionsfläche. So brachten zum Beispiel vergangene *Let's Stop Brussels!* Kampagnen in Ungarn den Vorwurf zum Ausdruck, die EU lasse bewusst illegale

Immigranten in das Land und gefährde dadurch die Sicherheit Ungarns (Hegedüs 2018: 2; Ladurner 2017). Die Analyse der Rhetorik ergibt, dass der Schwerpunkt der Kommunikationsstrategien beider Länder darin besteht, die EU-Maßnahmen als illegitim auszulegen (Kriterium 3). Dies geschieht auf zweierlei Wegen.

Zum einen berufen sich Polen und Ungarn regelmäßig auf ihre nationale Souveränität, welche durch eine zunehmende Verlagerung von Befugnissen auf die EU-Ebene und zu weitreichende Interventionen berührt sei (Przybylski 2018: 59; Schlippahak/Treib 2019: 28; Ágh 2018: 42). EU-Kritiker in Ungarn reagierten auf die VV-Verfahren der EU beispielsweise mit dem Vorwurf, die EU ließe unberücksichtigt, dass die neue Verfassung durch eine verfassungsmäßige Zweidrittelmehrheit im Parlament und somit durch die repräsentative Vertretung des nationalen Souveräns verabschiedet wurde (Ágh 2018: 42). Das polnische Außenministerium gelangte zu der Stellungnahme, dass jedem Land das souveräne Recht zustehe, nationale Reformen umzusetzen, die es für notwendig erachte (Polnisches Außenministerium in Handelsblatt 2018). Andererseits wird die demokratische Legitimität der EU selbst und ihrer Institutionen angezweifelt (Orbán in FAZ 2012). Folglich erfüllen Ungarn und Polen alle drei Kriterien der *blaming*-Theorie und damit die Voraussetzung, um eine größere Unterstützung für ihr Regime zu erhalten.

Darüber hinaus wird sowohl anhand einzelner Plenardebatten als auch offizieller EU-Dokumente deutlich, dass sich die EU der Ausnutzung ihrer Interventionen für Schuldzuweisungen durch die davon betroffenen Mitgliedstaaten bewusst ist. Im Weißbuch zur Zukunft Europas aus dem Jahr 2017 stellen die Kommissare beispielsweise fest, dass „[...] Probleme auf ‚Brüssel‘ geschoben [werden] [...] und die Schuld gewohnheitsmäßig immer anderen zugeschoben wird [...]“ (Europäische Kommission 2017b: 12). Zudem nehmen EU-Vertreter regelmäßig Bezug auf die Behandlung der österreichischen Koalition aus FPÖ und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) im Jahr 2000 durch einzelne europäische Mitgliedstaaten (Mario Mauro im EP am 18.01.2012). In diesem Fall haben bilaterale Sanktionen einzelner Mitgliedstaaten gerade keine Schwächung der Regierung in Österreich bewirkt, stattdessen konnte ein zunehmendes Vertrauensdefizit der Bevölkerung in die EU nachgewiesen werden (Schlippahak/Treib 2019: 27).

Diese vorangestellten empirischen Darstellungen lassen *rally*-Effekte vermuten und verdeutlichen die Relevanz der Hypothese H4. Der empirische Beweis erfolgt nun in einem zweiten Schritt. Alle für die Bachelorarbeit relevanten Eurobarometer-Befragungen (EB) können den Tabellen A5 bis A11 im Anhang entnommen werden.

Für Polen sind dabei insbesondere zwei Zeitpunkte zu betrachten. Der Vergleich der EB 85-84 zeigt, dass nach dem Beginn des neuen RS-Verfahrens gegen Polen im Januar 2016 sowohl das Vertrauen in die EU als auch in die nationale Regierung um jeweils zwei Prozentpunkte anstieg (siehe Tabelle A6). Allerdings ist letzterer Faktor mit 22 Prozent um einiges geringer als das Vertrauen in die EU (39 Prozent) (siehe Tabelle A6). Bezuglich des zweiten einschneidenden Ereignisses, der Aktivierung des Artikel 7 (1) EUV Verfahrens im Dezember 2017, ergibt die Gegenüberstellung der EB-Befragungen 89-88 ebenfalls einen leichten Anstieg des EU-Vertrauens von drei Prozentpunkten, während die Werte für die nationale Regierung diesmal einen Verlust um einen Prozentpunkt verzeichnen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Faktoren ist mit 18 Prozent jedoch erneut sehr signifikant (siehe Tabelle A8).

*Rally*-Effekte sind somit nur im Hinblick auf das neue RS-Verfahren gegen Polen ersichtlich, wenngleich die Zustimmung für die EU parallel dazu anstieg. In der Gesamtbetrachtung zeichnet sich Polen generell durch ein sehr großes Vertrauen seiner Bürger in die EU, insbesondere in das EP und das europäische Justizsystem, aus (Przybylski 2018: 62f.). Im Vergleich mit den anderen Visegrád-Staaten ist es eindeutig das Land mit der pro-europäischsten Einstellung (Markowski 2019: 118). Auch gegenüber der Gesamtheit der EU-Staaten liegt Polen in dieser Hinsicht in allen herangezogenen EBn (83-90) über dem EU-Durschnitt.

Der Faktor *Vertrauen in die nationale Regierung* alleine vermag noch keine vollständige Erklärung liefern, sodass auch die Zustimmungswerte für die PiS-Partei zu berücksichtigen sind. Diese zeigen, dass die nationale Regierung seit den Parlamentswahlen im Oktober 2015 eine wachsende Zustimmung erlangt (Schlipphak/Treib 2019: 28). Auch wenn einzelne Schwankungen festzustellen sind, liegt sie konstant über dem Niveau von 2015 (Schlipphak/Treib 2019: 28; Przybylski 2018: 56). Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass die PiS ihre Wahlerfolge wohl nicht durch Euroskeptizismus erzielt. Die Pro-EU Einstellung bei gleichzeitig hoher Unterstützung für die illiberale Einstellung der PiS mag auf den ersten Blick freilich einen

Widerspruch darstellen. Auf der anderen Seite fordert die Partei keinen Ausstieg aus der EU oder eine Aufgabe des europäischen Projekts. Vielmehr wirft die PiS der EU ein Versagen auf mehreren Ebenen, etwa bei der sog. Flüchtlingskrise und dem Schutz der europäischen christlichen Werte vor „Invasoren“ aus dem Ausland, vor und sieht hier Änderungsbedarf (Przybylski 2018: 61). PiS-Wähler sind damit also nicht zwingend euroskeptisch.<sup>7</sup>

Für Polen lässt sich daher zusammengefasst folgendes Zwischenfazit ziehen: zwar stieg die Unterstützung für die PiS seit 2015 konstant an und erreichte Ende 2017 sogar einen Wert von 40 Prozent (Wójcik 2018: 5). Die Einstellung und das Vertrauen gegenüber der EU sind allerdings um einiges größer als das Vertrauen in die nationale Regierung. Die Maßnahmen im Jahr 2017 bewirkten keinerlei *rally*-Effekte, das Handeln der Kommission im Januar 2016 ebenfalls nur sehr leichte Tendenzen solcher Effekte. Es darf allerdings nicht vernachlässigt werden, dass die EU es gleichzeitig nicht erreichte, die Zustimmung zum autoritären Kurs der PiS zu schwächen. Es ist somit wohl allenfalls von einer gemischten Erfolgsbilanz bezüglich der mit den EU-Interventionen verbundenen Absichten zu sprechen.

Im Fall Ungarns sind eindeutigere Tendenzen zu *rally*-Effekten ersichtlich. Sowohl im Zuge der VV-Verfahren im Juli 2017 (EB 88-87) als auch nach der Aktivierung von Artikel 7 (1) EUV (EB 90-89) wuchs das Vertrauen in die nationale Regierung. In ersterer Befragung ist dieser Zuwachs um neun Prozentpunkte besonders auffällig. Auch hier zeigt sich allerdings jeweils ein gleichzeitiger Anstieg des Vertrauens in die EU (siehe Tabelle A10 und A11). Anders gestaltet sich dies im Fall der drei VV-Verfahren im Jahr 2012, wobei der Vertrauensverlust in die EU bei neun, der Rückgang bzgl. der ungarischen Regierung bei fünf Prozentpunkten lag (siehe Tabelle A9). Abgesehen davon ist die Tendenz zu *rally*-Effekten somit gegeben.

Verstärkt wird dies durch zwei weitere Beobachtungen. Betrachtet man die Veränderungen in der Kategorie *Vertrauen in die nationale Regierung* der EB 76-90 (November 2011-2018) fällt ein starker Zuwachs des Vertrauens in die ungarische Regierung auf. Lag dieser ursprünglich bei 26 Prozent (EB 76), ist Mitte 2017 bereits ein Wert

---

<sup>7</sup> An dieser Stelle ist nicht vertiefter auf die Erklärung des verzeichneten Widerspruchs einzugehen. Eine genauere Darstellung findet sich beispielsweise bei Przybylski (2018) und Markowski (2019).

von 39 Prozent (EB 87) und Ende letzten Jahres von 48 Prozent (EB 90) zu verzeichnen. Damit hat sich das Vertrauen der Befragten in die eigene Regierung mittlerweile gleichauf zum Vertrauen in die EU entwickelt. Auch die Zustimmungswerte der Regierungskoalition aus Fidesz und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (KDNP) verdeutlichen ein konstantes Erstarken seit 2010 (Hegedüs 2018: 4). Bei den letzten Parlamentswahlen 2018 erzielten sie circa 49 Prozent (Statista 2018).

Ein eindeutiger Unterschied zu Polen besteht im Hinblick auf das Nutzen der *blaming*-Strategie und des Euroskeptizismus für die Wahlerfolge Orbáns. Generell ist Ungarns Zivilgesellschaft auffällig politisiert und die großen Stimmanteile der politischen Rechten beruhen zum großen Teil auch auf der erfolgreichen Mobilisierung der Bürger gegen ausländische Inventionen (Greskovits 2015: 34; Hegedüs 2018: 3). Bereits im Zuge der VV-Verfahren 2012 kam es zu einer großen regierungsfreundlichen Demonstration, auf der internationale Akteure wie die EU eines illegitimen Eingriffs in die ungarischen Staatsangelegenheiten beschuldigt wurden (Schlippak/Treib 2017: 358; Várnagy 2013: 96f.). Der Fidesz-Partei gelang es also, diesen verbreiteten Euroskeptizismus zu ihren eigenen Gunsten zu mobilisieren und die *blame-shifting* Strategie erfolgreich einzusetzen, was sich in ihren hohen Zustimmungswerten und Wahlserfolgen niederschlug (Schlippak/Treib 2017: 360).

Als Fazit für die Hypothese H4 und den Vergleich der Sanktionspolitik der EU in Ungarn und Polen kommt die Bachelorarbeit somit zu folgendem Ergebnis: die Unterstützung für die Union und die nationalen pro-europäischen Kräfte sind in Polen jeweils stärker als in den anderen Visegrád-Staaten, mithin auch um einiges signifikanter als in Ungarn. Zudem ist der Unterschied zwischen dem Vertrauen in die nationale Regierung und in die EU in Ungarn zum Jahresende 2018 kaum mehr vorhanden. *Rally*-Effekte können lediglich in Ungarn, in Polen hingegen nur vereinzelt, festgestellt werden. Angesichts dieser Differenzen ist die größere Zurückhaltung der EU gegenüber Ungarn nachvollziehbar (Schlippak/Treib 2019: 28). In Ungarn rechnete die EU mit stärkeren negativen Wirkungen ihrer Sanktionen als in Polen. Die Hypothese H4 kann somit bestätigt werden.

5. Fazit und Ausblick auf einen neuen *rule of law conditionality* Mechanismus  
Die empirische Überprüfung hat ergeben, dass alle vier Hypothesen als Erklärungsfaktor für das Interventionsparadox der europäischen Sanktionspolitik bei Verstößen

gegen die Grundwerte des Artikel 2 EUV zu bestätigen sind. Im Folgenden sollen die Resultate und Erkenntnisse der Bachelorarbeit erneut dargestellt und miteinander verknüpft werden. Dabei wird so vorgegangen, dass die empirischen Ergebnisse für die beiden Ausprägungen der Forschungsfrage getrennt zusammengefasst werden. Im Anschluss erfolgt ein kurzer Ausblick auf den von der Kommission vorgeschlagenen „rule of law conditionality“ (Halmai 2019: 172) Mechanismus.

Das generelle Zögern der EU beim Einsatz ihrer Sanktionen können H1 und H2 erklären. Die Überprüfung ersterer Hypothese hat gezeigt, dass die EU selektive VV-Verfahren gegenüber Sanktionen bevorzugt, da sie sich hierbei auf eindeutige rechtliche Grundlagen in den EU-Verträgen stützen kann. Dass solche Verfahren unter Umständen lediglich eine symbolische Einhaltung des Artikel 2 EUV bzw. punktuelle Änderungen seitens der Mitgliedstaaten bewirken, nimmt die EU aus Scheu vor kostspieligen *compliance* Konflikten in Kauf. Darüber hinaus hat die empirische Anwendung von H1 ergeben, dass die Union sich auf die Dialogbereitschaft und Kooperation ihrer Mitglieder verlässt. Dies kommt sowohl in der prozeduralen Ausgestaltung der VV- als auch des neuen RS-Verfahrens zum Ausdruck. Solange der betreffende Staat einen (Schein)dialog mit der EU führt, sieht diese von Sanktionen ab.

Die Hypothese H2 hat deutlich gemacht, dass die Sanktionierung gem. Artikel 7 (2) und (3) EUV letztendlich von der Entscheidung der Mitgliedstaaten in den Räten abhängt. Die Initiativen der Kommission und des EPs können somit an Wirksamkeit verlieren, auch wenn sie die Voraussetzung der ersten Hürde des Artikel 7 (1) EUV erfüllen sollten. Dies hat zur Folge, dass ein Entscheidungsungleichgewicht zugunsten der Räte entsteht, was wiederum die Langwierigkeit des Verfahrens bedingt und die Wahrscheinlichkeit einer tatsächlichen Sanktionierung vermindert. Damit können die Dialogbereitschaft des betreffenden Mitgliedstaates, seine symbolische/creative Einhaltung von EU-Recht sowie die mangelnde Unterstützung im Rat bereits ein generelles Zögern der EU hinsichtlich ihrer Sanktionspolitik erklären.

Für den Vergleich der Behandlung von *democratic backsliding* in Ungarn und Polen sind alle vier Hypothesen aufschlussreich. Zweites Ziel dieser Bachelorarbeit ist es, das zögerlichere Vorgehen der EU gegenüber der ungarischen Regierung nachzuvollziehen und den Wendepunkt im September 2018 einzuordnen. Die Bearbeitung der

H1 hat ergeben, dass Ungarn im Gegensatz zu Polen lange Zeit an einem gemeinsamen Dialog interessiert schien und den Empfehlungen und EuGH Urteilen im Rahmen der VV-Verfahren zumindest symbolisch gerecht wurde. Polen andererseits fiel durch eine EU-feindliche sowie einen Dialog ablehnende Rhetorik auf und setzte die im neuen RS-Verfahren ausgesprochenen Empfehlungen der Union weder symbolisch noch kreativ um. Auch der Wendepunkt konnte anhand dieser *compliance* Überlegungen bewiesen werden, denn in der zügigen Verabschiedung des Lex CEU Mitte 2018 zeigte sich erstmals in aller Deutlichkeit eine ausdrückliche Absage der ungarischen Regierung an die Einladung der EU zu einem gemeinsamen Dialog.

Die Hypothese H2 kann ebenfalls für die spezifische Ausprägung des Interventionsparadoxes bestätigt werden. Angesichts der angekündigten Blockade durch Ungarn und Polen und der Solidarisierung mit der V4-Gruppe in den Räten gestaltet sich die Aussicht für die EU, die Verfahrensstufen des Artikels 7 (2) und (3) EUV zu erreichen, als schwierig. Die Kommission scheint lange Zeit auf ein Zeichen gewartet zu haben, die erforderliche Unterstützung zu erhalten und hat daher gezögert, das Verfahren nach Polen auch gegen Ungarn einzuleiten.

Hypothese H3 bestätigt die Bedeutung der Parteienpolitik im EP für die Forschungsfrage. Anhand aller im Parlament eingebrachten Resolutionen, die sich mit Rechtsstaats- und Demokratiedefiziten in Ungarn und Polen beschäftigen, und mittels des Abstimmungsverhaltens der EVP und EKR konnte nachgewiesen werden, dass beide Staaten unter dem Schutz ihrer jeweiligen Parteienfamilie stehen. Da Ungarn in die einflussreichere EVP eingebunden ist, während die EKR zu den kleineren Fraktionen im EP gehört, konnten sämtliche Vorschläge des Parlaments bezüglich Ungarn blockiert werden. Bei der Bearbeitung wurde auch der Versuch unternommen, die allmähliche Entfremdung der Fidesz-Partei von ihrer Fraktion nachzuzeichnen, um die schlussendlich angenommene Artikel 7 (1) EUV Initiative im EP erklären zu können.

Mittels der Hypothese H4 wurde schließlich nachgewiesen, dass Ungarn und Polen gleichermaßen *blame-shifting* betreiben, um die Unterstützung für die nationale Regierungspartei zu erhöhen, wenngleich Polen diese Strategie früher aufnahm. In Ungarn gelang dies teilweise, hier sind *rally*-Effekte nachzuweisen. Im Gegensatz dazu sind in Polen lediglich Tendenzen zu erkennen und die Unterstützung für die EU ist um einiges größer gegenüber dem Vertrauen in die nationale Regierung als dies in

Ungarn der Fall ist. Ein Vorgehen gegen Polen erscheint aus Sicht der EU somit zielführender und erklärt das schnellere Einschreiten durch Artikel 7 (1) EUV.

Diese vier, in Form der Hypothesen H1 bis H4 bestätigten Entscheidungsfaktoren der EU bei ihrer Sanktionspolitik können also kumulativ betrachtet das Interventionsparadox erklären und damit die Forschungsfrage beantworten. Gewiss überschneiden sie sich an manchen Stellen: Parteipolitische Gründe mögen etwa auch in den Räten von Relevanz sein; die gnädigere Bewertung der von Ungarn an den Tag gelegten *compliance* seitens der EU hängt wohl nicht zuletzt mit der günstigeren parteipolitischen Position der Fidesz in den Räten zusammen. Zudem sind geopolitische/-strategische Erwägungen nicht zu missachten, die in einer weitergehenden Analyse zusätzlich aufzugreifen wären. Generell lässt sich vermuten, dass die zögerlichen Erfahrungen in Ungarn und die diesbezügliche internationale Kritik die Kommission dazu veranlasst haben, von Anfang an härter gegenüber dem polnischen Regime durchzugreifen und die ihr zur Verfügung stehenden Mittel im Fall Polens tatsächlich einzusetzen.

Die vorliegende Bachelorarbeit hat eine umfassende Behandlung des Interventionsparadoxes vorgenommen. Betrachtet man den derzeitigen Instrumentenkasten der EU und den Einsatz ihrer (Sanktions-)mechanismen scheinen diese keine ausreichende institutionelle Garantie gegen illiberale oder kompetitiv-autoritäre Regime innerhalb der EU zu bieten (Halmai 2019: 186). Trotz zahlreicher Reformvorschläge seitens Politik- und Rechtswissenschaftlern gelang eine Anpassung der Instrumente, um diese effektiver zu gestalten, bis dato nicht. Die fehlende Anwendung der Kopenhagen Kriterien nach dem Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten erleichterte es Staaten wie Ungarn, Polen und Rumänien, sich der Einhaltung der gemeinsamen Werte aus Artikel 2 EUV zu entziehen (Halmai 2019: 173).

In dem Konditionalitätssystem für die Beitrittskandidaten aus dem Jahr 2004 lässt sich aber auch Potential für ein neues Post-Beitritts-Modell sehen.

Gewiss ist der Kontext ein anderer, da der Hauptanreiz – die EU-Mitgliedschaft – nach dem Beitritt wegfällt (Bonelli 2017: 190). Eine „rule of law conditionality“ (Halmai 2019: 172) könnte allerdings erreicht werden, indem Artikel 2 EUV mit der Kürzung von EU-Mitteln für den betreffenden Mitgliedstaat verknüpft wird (Halmai 2019: 171). Dieser Vorschlag kursiert bereits seit Längerem in der Forschungsliteratur und

wurde 2018 von der Kommission aufgegriffen (Europäische Kommission 2018). Mittlerweile gab das EP eine Studie an das *European University Institute* in Auftrag, um die rechtlichen und politischen Möglichkeiten eines solchen Konditionalitätsinstruments prüfen zu lassen (Viță 2018). Auch zahlreiche nationale Regierungsvertreter, insbesondere auf deutscher und französischer Seite, stärkten den Vorschlag (Halmai 2019: 180ff.). Die Pläne richten sich auf die post-2020 Phase – bis dahin sind also noch zahlreiche offene Fragen zu klären und die Zustimmung der Mitgliedstaaten einzuholen (Europäisches Kommission 2018: 1).

## Literaturverzeichnis

### Primär- und Sekundärliteratur

*Ágh, Attila* 2018: Decline of democracy in the ece and the core-periphery divide: rule of law conflicts of Poland and Hungary with the EU, in: *Journal of Comparative Politics* 11: 2, 30-48.

*Ágh, Attila* 2015: De-Europeanization and de-Democratization trends in ECE: From the Potemkin democracy to the elected autocracy in Hungary, in: *Journal of Comparative Politics* 8: 2, 4-26.

*Ákos, Tóth* 2012: Vélemény: Pávatánc, Népszabadság Online (NOL), 4.06.2012, in: <http://nol.hu/velemeny/20120604-pavatanc-1312137>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Bánkuti, Miklós/Halmai, Gábor/Schepple, Kim Lane* 2012: Disabling the constitution, in: *Journal of Democracy* 23: 3, 138-146.

*Bárd, Petra/Carrera, Sergio* 2017: The Commission's Decision on 'Less EU' in Safeguarding the Rule of Law: A play in four acts, *CEPS Policy Insights*, No 2017/08, März 2017.

*Barroso, José Manuel Durão* 2012: Rede zur Lage der Union, Straßburg, 12. September 2012, SPEECH/13/684, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm); abgerufen am: 27.06.2019.

*Batory, Agnes* 2016: Defying the Commission: creative compliance and respect for the Rule of Law in the EU, in: *Public Administration* 94: 3, 685-699.

*Becker, Ulrich* 2012: Artikel 7 EUV, in: Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann (Hrsg.): *EU-Kommentar*, Baden-Baden, 137-142.

*Benton, Allyson Lucinda* 2012: Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, in: *Comparative Politics* 44: 3, 253-271.

*Benz, Arthur* 2016: Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26: 1, 37-51.

*Bermeo, Nancy* 2016: On democratic backsliding, in: *Journal of Democracy* 27: 1, 5-19.

*Bickerton, Christopher J./Hodson, Dermot/Puettner, Uwe* 2015: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *Journal of Common Market Studies* 53: 4, 703-722.

*Bieber, Roland/Maiani, Francesco* 2014: Enhancing centralized enforcement of EU law: Pandora's Toolbox?, in: *Common Market Law Review* 51: 4, 1057-1092.

*Blauberger, Michael* 2016: Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, in: *Leviathan* 44: 2, 280-302.

*Blauberger, Michael/Kelemen, Daniel R.* 2017: Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 24: 3, 321-336.

*von Bogdandy, Armin/Antpöhler, Carlino/Dickschen, Johanna/Hentrei, Simon/Kottmann, Matthias/Smrkolj, Maja* 2015: A European response to domestic constitutional crisis: advancing the reverse-Solange doctrine, in: *von Bogdandy, Armin/Sonnevend, Pál (Hrsg.): Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, 235-253.

*von Bogdandy, Armin/Ioannidis, Michael* 2014: Das systemische Defizit - Merkmale, Instrumente und Probleme am Beispiel der Rechtsstaatlichkeit und des neuen Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 74: 2, 283-328.

*Börzel, Tanja A.* 2008: European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, in: *Tömmel, Ingeborg (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, Wiesbaden, 61-91.

*Börzel, Tanja A.* 2001: Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?, in: *Journal of European Public Policy* 8: 5, 803-824.

*Bonelli, Matteo* 2017: Carrots, sticks and the rule of law: Eu political conditionality before and after accession, in: *Ianus-Diritto e Finanza-Rivista di studi giuridici* 15, 171-200.

*Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)* 2013: Hintergrund aktuell März 2013. Ungarns Parlament verabschiedet weitreichende Verfassungsänderung, 12.03.2013, in: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/156390/ungarn-verfassungsaenderung-11-03-2013>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Cienski, Jan/de la Baume, Maia* 2016: Poland and Commission plan crisis talks: Warsaw warns it could challenge the Brussels rule of law probe in the EU's highest court, 30.05.2016, in: <https://www.politico.eu/article/poland-and-commission-plan-crisis-talks/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Closa, Carlos* 2018: The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance, in: *Journal of European Public Policy* 26: 5, 1-21.

*Closa, Carlos/Kochenov, Dmitry/Weiler, Joseph H.H.* 2014: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper 2014/25.

*Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa Fachbereich Europa* 2016: Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Ungarn seit 2010 aus Sicht des Rechts der Europäischen Union, Ausarbeitung PE 6 - 3000 - 46/13, 16.05.2013, in: <https://www.bundestag.de/resource/blob/408304/c4c6c0068c9c5299545eaa7ee4ecb0ea/PE-6-046-13-pdf-data.pdf>; abgerufen am: 27.06.2019.

*De Vries, Catherine E./Edwards, Erica E.* 2009: Taking Europe to its extremes: Extremist parties and public Euroscepticism, in: *Party Politics* 15: 1, 5-28.

*Diedrichs, Udo* 2011: Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2011, Baden-Baden, 81-91.

*Eppler, Annegret* 2016: Die »Rechtsstaatskrise« der EU: Verderben zu viele Köche den Brei?, in: *Zeitschrift für Politik* 63: 4, 406-425.

*EUR-Lex* 2019: Besitzstand. Glossare von Zusammenfassungen, in: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=de>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 90. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 90. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 89. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 89. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 88. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 88. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 87. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 87. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 86. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 86. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 85. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 85. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 84. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 84. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 83. Public Opinion in the European Union, The key indicators Poland, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 83. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 82. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2041>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 81. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2040>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 80. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1123>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 79. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1120>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 78. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1069>; abgerufen am: 27.07.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 77. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1063>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Eurobarometer*: Standard Eurobarometer 76. Public Opinion in the European Union, The key indicators Hungary, in: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1020>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäische Kommission* 2019: Vertragsverletzungsverfahren, in: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_de); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäische Kommission* 2018: 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, COM(2018) 324 final, 2018/0136 (COD), Brüssel, 02.05.2018, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäische Kommission* 2017a: Begründeter Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, COM(2017) 835 final,

2017/0360 (NLE), Brüssel, 20.12.2017, in: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-835-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäische Kommission 2017b: Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025, 01.03.2017, in: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-2025-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäische Kommission 2016a: Factsheet. Stellungnahme der Kommission zur Rechtsstaatlichkeit in Polen und zum Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips: Fragen und Antworten, MEMO/16/2017, Brüssel, 01.06.2016, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-2017\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_de.htm); abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäische Kommission 2016b: Rechtsstaatlichkeit in Polen: Kommission leitet Dialog ein. Pressemitteilung, WM/16/2030, Brüssel, 13.01.2016, in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_WM-16-2030\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2030_de.htm); abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäische Kommission 2014: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final, Straßburg, 11.03.2014, in: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-158-DE-F1-1.Pdf>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäisches Parlament 2016: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 2016 zur Lage in Polen, 2015/3031(RSP), P8\_TA(2016)0123, Straßburg, 13.04.2016, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=27102&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäisches Parlament 2015a: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2015 zur Lage in Ungarn, 2015/2935(RSP), B8-1351/2015, Straßburg, 16.12.2015, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=26579&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäisches Parlament 2015b: Anfrage zur mündlichen Beantwortung (O-000140/2015) von Claude Moraes, im Namen des LIBE-Ausschusses, an die Kommission: Lage in Ungarn: Weiterbehandlung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2015 (2015/2935(RSP)) (B8-1110/2015), Brüssel, 02.12.2015, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20151202&secondRef=ITEM-017&language=DE&ring=O-2015-000140>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäisches Parlament 2015c: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2015 zur Lage in Ungarn, 2015/2700(RSP), B8-0532/2015, Straßburg, 10.06.2015, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=25894&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.*

*Europäisches Parlament* 2014: Public Opinion Monitoring Unit: Review European and National elections figured out, November 2014, in: [https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8946a049-b3df-41ee-bfc5-1b2b1998afb5/EW14\\_EP\\_Review.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/8946a049-b3df-41ee-bfc5-1b2b1998afb5/EW14_EP_Review.pdf); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2013a: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012), 2012/2130(INI), A7-0229/2013, Straßburg, 03.07.2013, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23165&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2013b: Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)), A7-0229/2013, 24.06.2013, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0//DE>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2012a: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn, 2012/2511(RSP), B7-0050/2012, Straßburg, 16.02.2012, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=21212&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2012b (zitiert als: EP am 18.01.2012): Aktuelle politische Entwicklungen in Ungarn (Debatte im Parlament), Straßburg, 18.01.2012, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20120118+ITEM-021+DOC+XML+V0//EN&language=EN>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2011a: Statistiken. Ergebnis der Abstimmung über Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu der geänderten ungarischen Verfassung, 2011/2655(RSP), B7-0379/2011, Straßburg, 05.07.2011, in: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=20377&l=en>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2011b (zitiert als: EP am 08.06.2011): Überarbeitete ungarische Verfassung (Debatte im Parlament), Straßburg, 08.06.2011, in: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110608+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>; abgerufen am: 27.06.2019.

*EVP* 2015: Hungary: EPP Group firmly opposed to death penalty, rule of law applies to all Member States, 10.06.2015, in: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/news/hungary-epp-group-firmly-opposed-to-death-penalty>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* 2012: Viktor Orbán im Gespräch: „Es gibt ein verborgenes Europa“, 04.03.2012, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische->

union/viktor-orban-im-gespraech-es-gibt-ein-verborgenes-europa-11671291.html?print-PagedArticle=true#pageIndex\_0; abgerufen am: 27.06.2019.

*Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) 2011: Ungarns Parlament ändert Mediengesetz, 07.03.2011, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-kritik-der-eu-ungarns-parlament-aendert-mediengesetz-14173.html>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Gervasoni, Carlos* 2010: A Rentier Theory of Subnational Regimes, in: *World Politics* 62: 2, 302-40.

*Gibson, Edward L.* 2005: Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries, in: *World Politics* 58: 1, 101-132.

*Giraudy, Agustina* 2015: Democrats and autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries, Oxford.

*Greskovits, Béla* 2015: The hollowing and backsliding of democracy in East Central Europe, in: *Global Policy* 6: 1, 28-37.

*Große Hüttmann, Martin/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.) 2009: Das Europalexikon. Begriffe, Namen, Institutionen, Bonn.

*Grzeszczak, Robert/Karolewski, Ireneusz Paweł* 2017: Mind the Gap! Schwierigkeiten der Rechtsstaatlichkeit in der EU, Verfassungsblog, 26.09.2017, in: <https://verfassungsblog.de/mind-the-gap-schwierigkeiten-der-rechtsstaatlichkeit-in-der-eu/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Halmai, Gábor* 2019: The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality, in: *Hague Journal on the Rule of Law* 11: 1, 171-188.

*Handelsblatt* 2018: Polen unterstützt Ungarn im Streit mit der EU, 13.09.2018, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/strafverfahren-polen-unterstuetzt-ungarn-im-streit-mit-der-eu/23062794.html>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Hansen, Hendrik* 2017: Ungarn in Europa – Der Nationalkonservativismus von FIDESZ zwischen Renationalisierung und Integrationsförderung, in: Hansen, Hendrik/Mádl, Péter/Méhes, Márton (Hrsg.): Brücken für Europa. Wie Wissenschaft und Kulturdiplomatie die Integration Ungarns in Europa fördern. Festschrift für András Masát, Baden-Baden, 181-194.

*Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias* 2016: Europarecht, Tübingen.

*Hegedüs, Dániel* 2018: Freedom House. Nations in Transit 2018. Hungary Country Profile, in: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/hungary>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Hetherington, Marc J./Nelson, Michael* 2003: Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism, in: *Political Science & Politics* 36: 1, 37-42.

*Hood, Christopher/Jennings, Will/Dixon, Ruth/Hogwood, Brian/Beeston, Craig* 2009: Testing times: Exploring staged responses and the impact of blame management strategies in two examination fiasco cases, in: European Journal of Political Research 48: 6, 695-722.

*Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2005: Calculation, community and cues: Public opinion on European integration, in: European Union Politics 6: 4, 419-443.

*Kálnoky, Boris* 2019: EVP-Votum gegen Orbán. Ungarns Regierungsmedien feiern Orbáns „Riesenerfolg“, 21.03.2019, in: <https://www.welt.de/politik/ausland/article190660255/EVP-Votum-gegen-Orban-Ungarns-Regierungsmedien-feiern-Orbans-Riesenerfolg.html>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Kelemen, Daniel R.* 2017: Europe's other democratic deficit: national authoritarianism in Europe's democratic union, in: Government and Opposition 52: 2, 211-238.

*Kochenov, Dimitry* 2015: Biting Intergovernmentalism: the case for the reinvention of article 259 TFEU to make it a viable rule of law enforcement tool, in: Hague Journal on the Rule of Law 7: 2, 153-174.

*Kochenov, Dimitry/Bárd, Petra* 2018: Rule of law crisis in the member states of the EU: The pitfalls of overemphasizing enforcement, Reconnect Working Papers, Vol. 2018, No. 1.

*Kochenov, Dimitry/Pech, Laurent* 2016: Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation, in: Journal of Common Market Studies 54: 5, 1062-1074.

*Kochenov, Dimitry/Pech, Laurent* 2015: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality, in: European Constitutional Law Review 11: 3, 512-540.

*König, Thomas/Luetgert, Brooke* 2009: Troubles with transposition? Explaining trends in member-state notification and the delayed transposition of EU directives, in: British Journal of Political Science 39: 1, 163-194.

*Kroes, Neelie* 2011: Brief an die ungarische Regierung, Brüssel, 21.01.2011, verfügbar unter: [http://www.pesterlloyd.net/2011\\_04/04eubriefBayer/EUKommission\\_Ungarn.pdf](http://www.pesterlloyd.net/2011_04/04eubriefBayer/EUKommission_Ungarn.pdf); abgerufen am: 27.06.2019.

*Ladurner, Ulrich* 2017: Ungarn und die EU. Orbán hat nicht viel zu befürchten, 26.04.2017, in: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-04/viktor-orban-ungarn-eu-parlament-brussel-kommentar>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Landesvertretung Nordrhein-Westfalen bei der Europäischen Union (LV EU NRW)* 2018: Justizreform: Verfahren nach Art. 7 EUV gegen Ungarn und Polen. Keine Fortschritte – Kritische Situation auch in Rumänien, EU-Wochenbericht 39-2018 vom 19.11.2018, in: [https://www.mbei.nrw/sites/default/files/asset/document/20190304\\_justizreform\\_-\\_verfahren\\_nach\\_art.\\_7\\_euv\\_gegen\\_ungarn\\_und\\_polen.pdf](https://www.mbei.nrw/sites/default/files/asset/document/20190304_justizreform_-_verfahren_nach_art._7_euv_gegen_ungarn_und_polen.pdf); abgerufen am: 27.06.2019.

*Levitsky, Steven/Way, Lucan A.* 2010: Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War, Cambridge.

*Linhart, Eric* 2018: Zur programmatischen Kohäsion der Fraktionen im Europäischen Parlament, in: Hilz, Wolfram/Nötzold, Antje (Hrsg.): Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Beate Neuss, Wiesbaden, 163-183.

*Markowski, Radoslaw* 2019: Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015, in: Hague Journal on the Rule of Law 11: 1, 111-132.

*Mastenbroek, Ellen* 2005: EU compliance: Still a 'black hole'?, in: Journal of European Public Policy 12: 6, 1103-1120.

*McBarnet, Doreen/Whelan, Christopher* 1991: The elusive spirit of the law: Formalism and the struggle for legal control, in: The Modern Law Review 54: 6, 848-873.

*Müller, Jan-Werner* 2015: Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?, in: European Law Journal 21: 2, 141-160.

*Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* 2018: Das Europäische Parlament versus Orban. Europas Parlament verteidigt die Rechtsstaatlichkeit in der EU – und eröffnet den Wahlkampf für Mai 2019, Blog mainEUropa, 19.09.2018, in: <https://maineuropea.de/das-europaeische-parlament-versus-orban-ungarn-rechtsstaat-verfahren-artikel-7-demokratie-wahlkampf-macron-weber>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Niklewicz, Konrad* 2017: Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience, in: European View 16: 2, 281-291.

*Nissen, Christine* 2014: Voting behaviour in the European Parliament 2009-2014: Implications for EU and national politics, DIIS Reports, 11/2014.

*Oliver, Peter/Stefanelli, Justine* 2016: Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction, in: Journal of Common Market Studies 54: 5, 1075-1084.

*Oneal, John R./Bryan Anna Lillian* 1995: The rally'round the flag effect in US foreign policy crises, 1950-1985, in: Political Behavior 17: 4, 379-401.

*Pechstein, Matthias* 2012: Artikel 7 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV, München, 76-82.

*Przybylski, Wojciech* 2018: Explaining Eastern Europe: Can Poland's Backsliding Be Stopped?, in: Journal of Democracy 29: 3, 52-64.

*Puettner, Uwe* 2014: The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change, Oxford.

*Reding, Viviane* 2014: A new Rule of Law initiative, Pressemitteilung, SPEECH/14/202, Straßburg, 11.03.2014, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-202\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-202_en.htm); abgerufen am: 27.06.2019.

*Reding, Viviane* 2013a: The EU and the Rule of Law – What Next?, SPEECH/13/677, Brüssel, 04.09.2013, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm); abgerufen am: 27.06.2019.

*Reding, Viviane* 2013b: Safeguarding the rule of law and solving the "Copenhagen dilemma": Towards a new EU-mechanism, SPEECH/13/348, Luxemburg, 22.04.2013, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-348\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-348_en.htm); abgerufen am: 27.06.2019.

*Ruffert, Matthias* 2016: Artikel 7 EUV, in: Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, München, 166-175.

*Sattar, Majid/Schuller, Konrad* 2016: Deutsch-Polnisches Verhältnis. Europäische Kritik gleich deutsche Aggression, 11.01.2016, in: [https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/berlin-und-warschau-spielen-die-irritationen-herunter-14008903-p2.html?printPage=true#pageIndex\\_1](https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/berlin-und-warschau-spielen-die-irritationen-herunter-14008903-p2.html?printPage=true#pageIndex_1); abgerufen am: 27.06.2019.

*Schedler, Andreas* 2006: The Logic of Electoral Authoritarianisms, in: Schedler, Andreas (Hrsg.): Electoral Authoritarianisms: The Dynamics of Unfree Competition, Boulder, CO.

*Scheppeler, Kim Lane* 2016: Opinion: EU can still block Hungary's veto on Polish sanctions, 11.01.2016, in: <https://www.politico.eu/article/eu-can-still-block-hungarys-orban-veto-on-polish-pis-sanctions/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Scheppeler, Kim Lane* 2013: In Praise of the Tavares Report: Europe finally said No to Viktor Orbán, Verfassungsblog, 05.07.2013, in: <https://verfassungsblog.de/in-praise-of-the-tavares-report-europe-finally-said-no-to-viktor-orban/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Scheppeler, Kim Lane/Pech, Laurent* 2018: Why Poland and not Hungary?, Verfassungsblog, 08.03.2018, in: <https://verfassungsblog.de/why-poland-and-not-hungary/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Scheppeler, Kim Lane/Pech, Laurent* 2017: Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 19, 3-47.

*Schild, Joachim* 2018: Von „großen“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten in der Europäischen Union, in: Becker, Peter/Lippert, Barbara (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden, 1-22.

*Schlippak, Bernd/Treib, Oliver* 2019: Legitimiert eingreifen. Das Interventionsparadox der EU und wie man es vermeiden könnte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 69: 4-5, 26-31.

*Schlippak, Bernd/Treib, Oliver* 2017: Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding, in: Journal of European Public Policy 24: 3, 352-365.

*Sedelmeier, Ulrich* 2017: Party-politics as usual? Positions of the European Parliament's political groups towards sanctions against democratic backsliding, Paper presented at the Fifteenth Biennial Conference of the European Union Studies Association, 4-6 May 2017, Miami Florida.

*Sedelmeier, Ulrich* 2008: After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe, in: *Journal of European public policy* 15: 6, 806-825.

*Smith, Karen E.* 2003: The evolution and application of EU membership conditionality, in: Cremona, Marise (Hrsg.): *The Enlargement of the European Union. Collected courses of academy of European Law*, Oxford, 105-140.

*Smolnik, Franziska* 2008: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien, *Arbeitspapiere*, Freie Universität, Berlin. Osteuropa-Institut.

*Statista* 2018: Ergebnis der Parlamentswahlen in Ungarn im Jahr 2018, 25.04.2018, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/824457/umfrage/ergebnis-der-parlamentswahlen-in-ungarn-2018/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Steenbergen, Marco R./Edwards, Erica E./De Vries, Catherine E.* 2007: Who's cueing whom? Mass-elite linkages and the future of European integration, in: *European Union Politics* 8: 1, 13-35.

*The Guardian* 2012: Hungary prime minister hits out at EU interference in national day speech, 15.03.2012, in: <https://www.theguardian.com/world/2012/mar/15/hungary-prime-minister-orban-eu>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Thiele, Alexander* 2017: Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten, *Verfassungsblog*, 24.07.2017, in: <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Timmermans, Frans* 2016: Statement by First Vice-President Frans Timmermans and Commissioner Günther Oettinger – EP Plenary Session – Situation in Poland, Straßburg, 19.01.2016, verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-114\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-114_de.htm); abgerufen am: 27.06.2019.

*Tömmel, Ingeborg* 2016: Gewaltenteilung in der EU – Problem oder Baustein demokratischer Ordnung?, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26: 1, 53-67.

*Várnagy, Réka* 2013: Hungary, in: *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 52, 96-100.

*Verseck, Keno* 2018: EU-Verfahren gegen Ungarn. Orbáns Kampfansage an die EU, 25.09.2018, in: <https://www.dw.com/de/orbáns-kampfansage-an-die-eu/a-45630603>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Vită, Viorica* 2018: Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, September 2018.

*Voet van Vormizeele, Philipp* 2015: Artikel 7 EUV, in: von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Bd. 1., Baden-Baden, 137-142.

*VoteWatch Europe* 2018a: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2018/2541(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-commission-decision-to-activate-article-7-1-teu-as-regards-the-situation-in-poland-motions-for-resol.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2018b: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2017/2131(INL), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-the-situation-in-hungary-motion-for-resolution-vote-text-as-a-whole.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2017a: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2017/2931(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-the-situation-of-the-rule-of-law-and-democracy-in-poland-motion-for-resolution-vote-resolution-as-a-.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2017b: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2017/2656(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-situation-in-hungary-motion-for-resolution-vote-resolution.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2016a: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2015/3031(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-situation-in-poland-motion-for-resolution-vote-resolution.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2016b: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Poland. Motion for resolution 2016/2774(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-recent-developments-in-poland-and-their-impact-on-fundamental-rights-as-laid-down-in-the-charter-of--4.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*VoteWatch Europe* 2016c: Voting records of European political groups in the Parliament. Situation in Hungary: follow-up to the European Parliament Resolution of 10 June 2015. Mo-

tion for resolution EP 2015/2935(RSP), in: <https://term8.votewatch.eu/en/term8-situation-in-hungary-follow-up-to-the-european-parliament-resolution-of-10-june-2015-joint-motion-fo-5.html#/##vote-tabs-list-2>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Weaver, R. Kent* 1986: The politics of blame avoidance, in: *Journal of public policy* 6: 4, 371-398.

*Wielński, Bartosz T./Wyborcza, Gazeta* 2017: Interview mit Frans Timmermans. „Poland should be a leader in Europe – but it needs to cooperate.“, 22.05.2017, in: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/interview/timmermans-poland-should-be-a-leader-in-europe-but-it-needs-to-cooperate/>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Wójcik, Anna* 2018: Freedom House. Nations in Transit 2018. Poland Country Profile, in: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Zakaria, Fareed* 1997: The Rise of Illiberal Democracy, in: *Foreign Affairs* 76: 6, 22-43.

*Zeit Online* 2017: Ungarn hält auch nach Fristablauf an umstrittenem Hochschulgesetz fest, 25.05.2017, in: <https://www.zeit.de/news/2017-05/25/ungarn-ungarn-haelt-auch-nach-fristablauf-an-umstrittenem-hochschulgesetz-fest-25202013>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Zhelyazkova, Asya/Kaya, Cansarp/Schrama, Reini* 2016: Decoupling practical and legal compliance: Analysis of member states' implementation of EU policy, in: *European Journal of Political Research* 55: 4, 827-846.

Rechtsprechung des EuGHs, Resolutionen des Europäischen Parlaments und EU-Richtlinien

*EuGH*, C-288/12 Europäische Kommission v Ungarn [2014] ECLI:EU:C:2014:327.

*EuGH*, C-286/12 Europäische Kommission v Ungarn [2012] ECLI:EU:C:2012:687.

*Europäische Gemeinschaft* 2000 (zitiert als: RL 2000/78/EG): Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, RL 2000/78/EG, 27.11.2000, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 02.12.2000, L 303, 16-22.

*Europäisches Parlament* 2018a (zitiert als: EP 2017/2131(INL)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, 2017/2131(INL), P8\_TA-PROV(2018)0340, Straßburg, 12.09.2018, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_DE.html); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2018b (zitiert als: EP 2018/2541(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. März 2018 zu dem Beschluss der Kommission, im Hinblick auf die

Lage in Polen das Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV einzuleiten, 2018/2541(RSP), P8\_TA(2018)0055, Straßburg, 01.03.2018, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0055\\_DE.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0055_DE.html?redirect); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2017a* (zitiert als: EP 2017/2931(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. November 2017 zur Lage der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in Polen, 2017/2931(RSP), P8\_TA(2017)0442, Straßburg, 15.11.2017, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442\\_DE.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0442_DE.html?redirect); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2017b* (zitiert als: EP 2017/2656(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Mai 2017 zur Lage in Ungarn, 2017/2656(RSP), P8\_TA(2017)0216, Straßburg, 17.05.2017, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_DE.html); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2016a* (zitiert als: EP 2016/2774(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu den jüngsten Entwicklungen in Polen und ihren Auswirkungen auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte, 2016/2774(RSP), P8\_TA(2016)0344, Straßburg, 14.09.2016, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344\\_DE.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0344_DE.html?redirect); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2016b* (zitiert als: EP 2015/3031(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. April 2016 zur Lage in Polen, 2015/3031(RSP), P8\_TA(2016)0123, Straßburg, 13.04.2016, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0123_DE.html); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2015a* (zitiert als: EP 2015/2935(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2015 zur Lage in Ungarn, 2015/2935(RSP), P8\_TA(2015)0461, Straßburg, 16.12.2015, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_DE.html); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2015b* (zitiert als: EP 2015/2700(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2015 zur Lage in Ungarn, 2015/2700(RSP), P8\_TA(2015)0227, Straßburg, 10.06.2015, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_DE.html); abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament 2013* (zitiert als: EP 2012/2130(INI)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012), 2012/2130(INI), P7\_TA(2013)0315, Straßburg, 03.07.2013, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//DE>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2012 (zitiert als: EP 2012/2511(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn, 2012/2511(RSP), P7\_TA(2012)0053, Straßburg, 16.02.2012, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäisches Parlament* 2011 (zitiert als: EP 2011/2655(RSP)): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu der geänderten ungarischen Verfassung, 2011/2655(RSP), P7\_TA(2011)0315, Straßburg, 05.07.2011, verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0315+0+DOC+XML+V0//DE>; abgerufen am: 27.06.2019.

*Europäische Union* 2010 (zitiert als: RL 2010/13/EU): Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), RL 2010/13/EU, kodifizierte Fassung, 10.03.2010, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 15.04.2010, L 95, 1-24.

Anhang

*Tabelle A1 Übersicht aller gegenüber Ungarn eingeleiteten EU-Verfahren im Hinblick auf „democratic backsliding“*

Datum	Verfahrensart	Gegenstand/Auslöser	Initiator
21. Januar 2011	Brief an die ungarische Regierung	neues ungarisches Medienrecht (Inkrafttreten am 01.01.2011)	Kommision
17. Januar 2012	drei VV-Verfahren	Maßnahmen bzgl. - der Unabhängigkeit der Zentralbank - des Datenschutzbeauftragten - der Absenkung des Rentenalters von Verfassungsrichtern	Kommision
26. April 2018	VV-Verfahren	neues Gesetz zur Änderung des Nationalen Hochschulgesetzes (kurz: Lex CEU)	Kommision
26. April 2018	VV-Verfahren	neues Gesetz über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung im Ausland erhalten (kurz: Lex NGO)	Kommision
12. September 2018	Verfahren nach Artikel 7 (1) EUV	Verstöße gegen Artikel 2 EUV	EP

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: 28. Juni 2019).

*Tabelle A2 Übersicht aller gegenüber Polen eingeleiteten EU-Verfahren im Hinblick auf „democratic backsliding“*

Datum	Verfahrensart	Gegenstand/Auslöser	Initiator
13. Januar 2016	neues RS-Verfahren	neues Medien- und Justizgesetz der PiS-Regierung	Kommision
20. Dezember 2017	Verfahren nach Artikel 7 (1) EUV	Verstöße gegen Artikel 2 EUV	Kommision
03. April 2019	VV-Verfahren	Disziplinarregelung gegen Verfassungsrichter	Kommision

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: 28. Juni 2019).

*Tabelle A3 Auflistung aller EP-Resolutionen zu "democratic backsliding" in Ungarn*

<b>Datum</b>	<b>Resolution</b>	<b>Abstimmungsergebnisse Plenum</b>	<b>EVP-Fraktion</b>
05. Juli 2011	EP 2011/2655(RSP)	331-274 (54) <sup>9</sup>	k.n.A. <sup>10</sup>
16. Februar 2012	EP 2012/2511(RSP)	265-324 (38)	k.n.A.
03. Juli 2013	EP 2012/2130(INI), sog. Tavares Bericht	370-249 (82)	k.n.A.
10. Juni 2015	EP 2015/2700(RSP)	362-247 (88)	k.n.A.
16. Dezember 2015	EP 2015/2935(RSP)	327-293 (61)	6-187 (3)
17. Mai 2017	EP 2017/2656(RSP)	393-221 (64)	67-93 (40)
12. September 2018	EP 2017/2131(INL)	448-197 (48)	115-56 (28)

Quelle: Eigene Darstellung (Daten sind VoteWatch Europe.de und der Website des EPs entnommen; siehe Literaturverzeichnis) (Stand: 28. Juni 2019).

*Tabelle A4 Auflistung aller EP-Resolutionen zu „democratic backsliding“ in Polen*

<b>Datum</b>	<b>Resolution</b>	<b>Abstimmungsergebnisse Plenum</b>	<b>EKR-Fraktion</b>
13. April 2016	EP 2015/3031(RSP)	513-142 (30) <sup>11</sup>	1-62 (5)
14. September 2016	EP 2016/2774(RSP)	510-160 (29)	1-61 (8)
15. November 2017	EP 2017/2931(RSP)	438-152 (71)	7-56 (1)
01. März 2018	EP 2018/2541(RSP)	422-147 (48)	6-49 (1)

Quelle: Eigene Darstellung (Daten sind VoteWatch Europe.de entnommen; siehe Literaturverzeichnis) (Stand: 28. Juni 2019).

<sup>9</sup> Die erstgenannte Zahl stellt die Anzahl der Abgeordneten dar, die für die Annahme der jeweiligen Resolution gestimmt haben. Die zweite Zahl bildet die Anzahl der Abgeordneten ab, die gegen die Annahme der jeweiligen Resolution gestimmt haben. Die Zahlenangaben in den Klammern beziehen sich auf die Zahl der Enthaltungen bei der Stimmabgabe.

<sup>10</sup> k.n.A. steht für „keine namentliche Abstimmung“.

<sup>11</sup> Hierbei gilt gleiches wie unter Fn. 7 beschrieben.

*Tabelle A5 Daten aus dem Standard-Eurobarometer 84 für Polen*

	EU	Nationale Regierung
	EB84	EB84
Vertrauen in ...	37%	20%
Kein Vertrauen	39%	64%
Keine Angaben	24%	16%

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 84 vom November 2015 entnommen).

*Tabelle A6 Daten aus den Standard-Eurobarometern 85-84 für Polen*

	EU		Nationale Regierung	
	EB85	EB85 – EB84	EB85	EB85 – EB84
Vertrauen in ...	39%	+ 2	22%	+ 2
Kein Vertrauen	43%	+ 4	68%	+ 4
Keine Angaben	18%	- 6	10%	- 6

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 85 vom Mai 2016 und EB 84 vom November 2015 entnommen).

*Tabelle A7 Daten aus dem Standard-Eurobarometer 88 für Polen*

	EU	Nationale Regierung
	EB88	EB88
Vertrauen in ...	43%	29%
Kein Vertrauen	42%	64%
Keine Angaben	15%	7%

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 88 vom November 2017 entnommen).

*Tabelle A8 Daten aus den Standard-Eurobarometern 89-88 für Polen*

	EU		Nationale Regierung	
	EB89	EB89 – EB88	EB89	EB89 – EB88
Vertrauen in ...	46%	+ 3	28%	- 1
Kein Vertrauen	41%	- 1	65%	+ 1
Keine Angaben	13%	- 2	7%	-

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 89 vom März 2018 und EB 88 vom November 2017 entnommen).

*Tabelle A9 Daten aus den Standard-Eurobarometern 77-76 für Ungarn*

	EU		Nationale Regierung	
	EB77	EB77 – EB76	EB77	EB77 – EB76
Vertrauen in ...	38%	- 9	21%	- 5
Kein Vertrauen	55%	+ 11	73%	+ 5
Keine Angaben	7%	- 2	6%	-

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 77 vom Mai 2012 und EB 76 vom November 2011 entnommen).

*Tabelle A10 Daten aus den Standard-Eurobarometern 88-87 für Ungarn*

	EU		Nationale Regierung	
	EB88	EB88 – EB87	EB88	EB88 – EB87
Vertrauen in ...	49%	+ 3	48%	+ 9
Kein Vertrauen	43%	- 6	47%	- 11
Keine Angaben	8%	+ 3	5%	+ 2

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 88 vom November 2017 und EB 87 vom Mai 2017 entnommen).

*Tabelle A11 Daten aus den Standard-Eurobarometern 90-89 für Ungarn*

	EU		Nationale Regierung	
	EB90	EB90 – EB89	EB90	EB90 – EB89
Vertrauen in ...	48%	+ 4	48%	+ 2
Kein Vertrauen	48%	- 2	49%	- 1
Keine Angaben	4%	- 2	3%	- 1

Quelle: Eigene Darstellung (Werte sind dem EB 90 vom November 2018 und EB 89 vom März 2018 entnommen).