

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 26 / 2019

›IM ZEICHEN DER FREIHEIT‹

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2018
- MUSICA PRO PACE 2018
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und der Präsidentin der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2018-2019

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)
Dr. Henning Buck, Univ. Osnabrück (Redaktion Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft)
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Rea Krakowitzky M.A., Universität Osnabrück (Mitarbeiterin der Geschäftsführung)
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Prof. Dr. Andrea Lenschow, Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück
Dr. Janina Majerczyk, Universität Osnabrück (Geschäftsführung Osnabrücker Friedensgespräche)
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Chadi Touma, Biologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redaktionelle Mitarbeit: Joachim Herrmann, Jutta Tiemeyer, Dr. Michael Pittwald

Bucheinband: Bruno Rothe / Tefvik Goektepe unter Verwendung eines Fotos von Adobe Stock, MXW Photography.

Für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2018-2019 danken wir

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche
Universität Osnabrück, Neuer Graben 29 / Schloss, D-49074 Osnabrück
Tel.: + 49 (0) 541 969 4010, E-Mail: ofg@uni-osnabrueck.de
Internet: www.friedensgespraeche.de

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2019

© 2019 Göttingen, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen,
mit Universitätsverlag Osnabrück. Alle Rechte vorbehalten.
Printed in the EU: Hubert & Co. GmbH & Co. KG BuchPartner, Robert-Bosch-Breite 6,
D-37079 Göttingen.

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 0948-194X
ISBN 978-3-8471-1041-5

Inhalt

Vorwort der Herausgeber.	7
Editorial	9
I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2018	
<i>Digitale Medien: Wer beherrscht die »fünfte Gewalt«?</i> Mit Bernhard Pörksen, Anke Domscheit-Berg, Julia Krüger	15
<i>Liao Yiwu und die Freiheit der Literatur</i> Mit Beiträgen von Karin Betz, Christoph König, Liao Yiwu und Herbert Wiesner.	43
<i>Frieden machen! Wie Kriege beendet werden und wie Frieden gelingen kann</i> Mit Wolfgang Petritsch, Markus Potzel, Dana Landau.	71
<i>America first! – Trumps Präsidentschaft: Was bringt sie seinem Land und der Welt?</i> Mit Susan Neiman, Welf Werner, Josef Braml	101
II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2018	
Stefan Hanheide, Osnabrück »1918« – Werke von Maurice Ravel und Johannes Brahms	127
III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG	
Asfa-Wossen Asserate, Frankfurt am Main <i>Afrika wohin? – Politik, Wirtschaft und Migration</i>	135

György Széll, Osnabrück
Sind die Freiheitsrechte universal? 149

Roland Czada, Osnabrück
*Die Freiheit anders Denkender. Voraussetzungen und Möglichkeiten
einer freiheitlich-pluralistischen Gesellschaftsordnung* 175

Andrea Lenschow, Jörg Baudner und Jan Pollex, Osnabrück
Das umkämpfte Gut der Freiheit in der Europäischen Union 191

IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren 207

Abbildungsnachweis 213

■ III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

›IM ZEICHEN DER FREIHEIT‹



*Andrea Lenschow, Jörg Baudner, Jan Pollex,
Osnabrück*

Das umkämpfte Gut der Freiheit in der Europäischen Union

I. Umkämpfte Genese der Freiheitsrechte in der EU – In diesem Beitrag soll auf wenigen Seiten das Thema ›Freiheit in der EU‹ betrachtet werden.¹ Hierzu werden wir auf die klassische Unterscheidung von positiver und negativer Freiheit zurückgreifen. Wir werden argumentieren, dass Bürgerrechte und demokratische Beteiligung als Grundwerte der EU nicht in der Genese der EU angelegt sind, sondern ihre Festschreibung in den Verträgen der EU die Folge sozialer Mobilisierung zu entscheidenden Zeitpunkten war. Eine ähnliche ›Weggabelung‹ scheint heute angesichts der Bedrohung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Prinzipien in einigen Mitgliedstaaten der EU vor uns zu liegen. Die Europäische Union hat in der Osterweiterung erhebliche Anstrengungen unternommen, die Normen positiver und negativer Freiheit in den Beitrittsländern zu fördern und festzuschreiben. Gegenwärtig wird Akteuren auf europäischer Ebene jedoch bewusst, dass der EU Mechanismen fehlen, die fortgesetzte Verletzung dieser Normen zu sanktionieren.

Die philosophische Tradition unterscheidet zwei Begriffe von Freiheit. Negative Freiheit bezeichnet alltagsweltlich ›Freiheit von etwas‹; positive Freiheit dagegen ›Freiheit zu etwas‹.² Negative Freiheit fokussiert auf die Abwesenheit von Hürden oder Beschränkungen, positive Freiheit dagegen auf die Möglichkeit und Fähigkeit, autonom zu handeln und sein Leben frei bestimmen und seine Ziele verfolgen zu können. Im politischen Bereich kennzeichnet negative Freiheit die Freiheit von staatlichen Übergriffen durch gesetzlich verbrieft Bürger- und Menschenrechte und die strenge Bindung der Einschränkung persönlicher Freiheiten an den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Positive Freiheit wird als die Freiheit zur Teilhabe an der gesellschaftlichen Selbstbestimmung durch aktives und passives Wahlrecht, Versammlungs- und Organisationsfreiheit verstanden.

Kurz nach der Jahrtausendwende hatte das interne und externe Renommee der EU mit der erfolgreichen Osterweiterung (2003) seinen Zenit erreicht. Zu diesem Zeitpunkt erschien die EU Beobachtern und Sozialwissenschaftlern nicht nur ein Garant für positive und negative Freiheit im Inneren zu sein, sondern ihr wurde auch zugeschrieben, diese Werte und Normen in ihrer Außenpolitik zu fördern. Der *Friedensnobelpreis* 2012 war ein später Ausläufer dieser Wertschätzung der EU. Bereits 2002 hatte der dänische Politikwissenschaftler *Ian Manners* in einem überaus einflussreichen Beitrag die Europäischen Union als »normative Macht« bezeichnet. Manners wies darauf hin, dass in den Verträgen der EU die Kernnormen Freiheit, Frieden sowie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Respekt für

Menschenrechte festgelegt sind. Die Orientierung an Normen sei der Europäischen Union aufgrund ihres historischen Kontextes der Weltkriegserfahrung, ihrer hybriden Form von supranationaler und internationaler Organisation und der politisch-rechtlichen Konstitution eingeschrieben und zentral »für ihre Beziehungen zu ihren Mitgliedstaaten und der Welt«. ³ Der Einsatz der EU für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe ist in der Tat ein eindrucksvolles Beispiel für diese Orientierung an Normen.

Ein genauer historischer Blick zeigt jedoch ein etwas anderes Bild. Die ersten Verträge der EU und insbesondere die *Römischen Verträge* von 1957 fokussierten sich auf die wirtschaftliche Union, ohne Demokratie und Respekt für Menschenrechte zu erwähnen. Der Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fiel bewusst hinter den Verfassungsentwurf zur Europäischen Politischen Gemeinschaft zurück, der nach der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch Frankreich nicht weiterverfolgt wurde. Er hatte vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten intervenieren könnten, wenn es einem Staat nicht gelingen sollte, die verfassungsmäßige Ordnung und Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten. Auch stand nach den Römischen Verträgen jedem europäischen Staat ein Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft offen. Der Beitrittswunsch Spaniens unter der Diktatur General *Francos* im Jahre 1962 stellte dann die normativen Grundsätze der Gründungsstaaten der EU, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Benelux-Staaten auf die Probe.

An dieser *critical juncture* (Weggabelung) bestand zumindest die Möglichkeit, dass die weitere europäische Integration nur als Wirtschaftsverband erfolgen würde. ⁴ Die Vermutung liegt nahe, dass es die Staaten waren, die in den 1930er und 1940er Jahren unter dem Zusammenbruch der Demokratie zu leiden hatten, die gegen den Beitritt Spaniens opponierten. Die deutsche und französische Regierung waren jedoch durchaus gewillt, den Beitrittswunsch Spaniens positiv zu beurteilen. Der deutsche Wirtschaftsminister *Ludwig Erhard* äußerte sich befürwortend, und der deutsche Außenminister erklärte: »Es ist nicht unabdingbar, Kriterien für Mitgliedschaft oder Assoziierung festzulegen; entscheidend ist der politische Wille«. ⁵ Andere Regierungen und die Brüsseler Kommission setzten zumindest auf die Vertagung einer Entscheidung.

Es ist dem Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung und deutschem Sozialdemokraten *Willi Birkelbach* zu verdanken, dass die Interessensbekundung des spanischen Staates eine weite Publizität erfuhr. Der Birkelbach-Bericht leitete demokratische Grundprinzipien aus der Verpflichtung des EWG-Vertrages ab, »Frieden und Freiheit zu stärken«; offensichtlich wurde diese Interpretation von einflussreichen Regierungen der Mitgliedstaaten zunächst jedoch nicht geteilt. Die spanische Regierung beantragte trotz des überaus kritischen Birkelbach-Berichtes im Januar 1963 die Aufnahme von Verhandlungen zur Assoziierung. Die sozialistische Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung der

EWG unterstützte dagegen die Resolution der spanischen Opposition im Juni 1962, dass ein Staat demokratisch sein müsse, um als Mitglied aufgenommen zu werden. Sozialdemokratische Gewerkschaften und Parteien, aber auch die Liberalen in der Parlamentarischen Versammlung erklärten es für undenkbar, einen Staat, der durch die Diktatur Francos geprägt war, in die EWG aufzunehmen. Der breite Protest sozialer Akteure führte letztlich dazu, dass das Gesuch Spaniens ausweichend beantwortet wurde.

Die Debatte um den Beitritt Spaniens unter Franco kann als eine Weichenstellung betrachtet werden. Den nun akzeptierten normativen Grundsätzen folgend, wurde das Assoziierungsabkommen mit Griechenland gestoppt, als 1967 eine Militärjunta die demokratisch gewählte Regierung stürzte. Auf dem Gipfeltreffen in Kopenhagen im Jahre 1973 veröffentlichten die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung zur europäischen Identität, die die Kriterien des Birkelbach-Berichtes aufnahm und Rechtsstaatlichkeit, parlamentarische Demokratie und den Respekt der Menschenrechte zur Grundlage der europäischen Integration erklärte.

Vor diesem Hintergrund wurden nach dem Ende des Realsozialismus in Osteuropa auf dem Gipfeltreffen in Kopenhagen 1993 nicht nur wirtschaftliche (»funktionstüchtige Marktwirtschaft«) und rechtlich-administrative Kriterien (»Übernahme des *Acquis Communautaire*«, d.h. aller Rechtsvorschriften der 1992 durch den Vertrag von Maastricht entstandenen EU), sondern auch politische Kriterien für die Aufnahme in die EU benannt. Die politischen Kriterien waren insofern besonders bemerkenswert, als sie die EU aufforderten, die Qualität von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz in Kandidatenländern zu prüfen, obwohl sie in diesen Fragen noch keinerlei Handhabe gegenüber existierenden Mitgliedstaaten hatte. Dieses Defizit wurde mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 behoben, indem nun vertraglich

»die Werte, auf die sich die Union gründet, wie Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören«,

eingefordert wurden. Artikel 7 des Vertrags regelte u.a. die Möglichkeit, Stimmrechte des Vertreters der Regierung eines Mitgliedstaates im Rat auszusetzen, falls festgestellt würde, dass in diesem Staat eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Prinzipien vorliegt.⁶

Mit der Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlamentes wurden die zentralen Institutionen für die Ausübung der positiven Freiheit und den Schutz der negativen Freiheit auf europäischer Ebene kontinuierlich gestärkt. Die Aufnahme normativer Prinzipien in das Vertragswerk der Europäischen Gemeinschaft und später der Europäischen Union

war aber, wie an dem Beispiel des spanischen Beitrittswunsches deutlich wurde, ein kontingenter Prozess. Ein Forschungsprojekt deutscher Politikwissenschaftler⁷ kam in der Untersuchung konstitutioneller Entscheidungen zwischen 1951 und 2004 zu dem Ergebnis, dass die Festschreibung von Normen auf europäischer Ebene zumeist auf einer normenbasierten sozialen Mobilisierung beruhte. Die Voraussetzungen dafür waren:

- die Relevanz einer Streitfrage aufgrund ihrer Nähe zu konstitutiven Normen der Europäischen Gemeinschaft,
- die Diskrepanz zwischen Ist- und Soll-Zustand,
- die Übereinstimmung mit internen (EU-weiten) und externen (weltweiten) Normen,
- die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Durch soziale Mobilisierung gelang es Akteuren »immer wieder, moralischen Druck auszuüben, [um] die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes zu erweitern und institutionelle Garantien der Menschenrechte in der Europäischen Union einzuführen«.⁸

Der Weg in einen europäischen Verfassungsstaat hätte 2005 mit dem *Vertrag über eine Verfassung für Europa* gekrönt werden sollen, scheiterte aber an der Ablehnung der damit verbundenen Referenden in den Niederlanden und Frankreich (obwohl viele Elemente im 2007 beschlossenen *Vertrag von Lissabon* aufgenommen wurden). Mit diesen ernüchternden Referendumsresultaten stellte sich erstmals eine Grundsatzfrage, vor der die EU gegenwärtig steht: der Frage nach dem Umgang mit unterschiedlichen Positionen zur Volkssouveränität als Ausdruck positiver Freiheit auf europäischer Ebene. Ein Teil der europäischen Bevölkerung möchte Modelle der Volkssouveränität, die den Nationalstaat geprägt haben, auch auf europäischer Ebene realisiert sehen. Ein Beispiel dafür wäre die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, analog zur parlamentarischen Wahl eines Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Ein anderer Teil der europäischen Bevölkerung bezweifelt dagegen die Existenz eines kollektiven ›Wir‹ auf europäischer Ebene und lehnt den weiteren Ausbau der kollektiven Selbstbestimmung auf europäischer Ebene ab oder fordert sogar dessen Einschränkung.

In diesem Beitrag gilt unser Interesse jedoch einem anderen Punkt: der Herstellung einer normativen Ordnung auf europäischer Ebene, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und mit der Autorität des Europäischen Gerichtshofes abgesichert wird. Die Ablehnung der Autorität des EuGH war eines der Motive der *Brexit*-Befürworter in Großbritannien, die auch einen Verbleib im Gemeinsamen Markt ablehnen. Mit der Geltung und Sicherung der normativen Ordnung ist jedoch auch eine weitere Frage verbunden, die für die Weiterentwicklung der EU

in den nächsten Jahren zentral sein wird: Wie verhält sich Europa gegenüber Verletzungen der normativen Ordnung auf nationaler Ebene, d.h. Einschränkungen der positiven und negativen Freiheit in den Mitgliedstaaten der EU? Es wurde in den letzten Jahren deutlich, dass in einigen Mitgliedstaaten Osteuropas, aber nicht nur dort, die Rechtsstaatlichkeit ebenso bedroht ist wie die gleichberechtigte Teilhabe aller Staatsbürger an der Selbstbestimmung der Gesellschaft auf nationaler Ebene.

II. Entwicklung liberaler Demokratien in Mittel- und Osteuropa im Kontext europäischer Integration – Nach den Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa (MOE) nach 1989 hat sich die liberale Demokratie als Norm für die politischen und konstitutionellen Ordnungen etabliert. *Claus Offe* betont, dass dieses liberale Demokratiemodell, das den Transformationsprozess geprägt hat, Demokratie als eine *Verfahrensordnung* versteht, losgelöst von materiellen gesellschaftlichen Zielen oder Projekten. Im Mittelpunkt stehen politische Formen wie die Grundrechte, Repräsentationsverfahren, die Verfahren politischer Beteiligung und Gewaltenteilung. Im Streitfall werden diese durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit in Geltung gesetzt. Der normative Anspruch des liberalen Demokratiemodells besteht somit nicht in erster Linie in der Durchsetzung einer positiven Vision von Fortschritt, sondern primär in der Zählung politischer Macht.⁹ Damit sind es insbesondere die negativen Freiheitsrechte, die den Kern des liberalen Demokratiemodells ausmachen¹⁰ und die im Transformationsprozess stabilisiert wurden.

Die Europäische Union hat eine zentrale Rolle in der Transformation der MOE-Staaten zu liberalen Demokratien gespielt, nicht zuletzt da sie die Respektierung dieser liberaldemokratischen Rechte und Verfahren zu Beitrittskriterien erhoben hat. In diesem Kapitel wollen wir zunächst den Beitrittsprozess Revue passieren lassen und herausarbeiten, welche Rolle die EU in der Etablierung von Freiheitsrechten in MOE gespielt hat. Im zweiten Schritt betrachten wir die Entwicklungen nach dem Beitritt mit den Rückschritten, die seit einigen Jahren zu beobachten sind, und fragen, welchen Einfluss die EU nehmen kann, obwohl ihr nun das Druckmittel der Beitrittsperspektive fehlt.

Neue Führungspersönlichkeiten nach dem Umbruch im Jahr 1989 hatten insbesondere in der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn die Mitgliedschaft in der EU schnell zu einem zentralen außenpolitischen Ziel erklärt und als »Rückkehr nach Europa« auch symbolisch in jeweilig nationalen Transformationsdiskursen verankert.¹¹

Die EU ihrerseits stützte dieses Bild als Inkarnation von Freiheit und Wohlstand. So wird *Jacques Delors*, damaliger Präsident der Europäischen Kommission, mit folgenden Worten zitiert:

»As many European leaders have already stressed, it is our Community, a Community based on the rule of law, a democratic entity and buoyant economy, that has served as the model and the catalyst for these developments. The West is not drifting eastward, it is the East that is being drawn toward the West«. ¹²

Die EU mit der in ihr verankerten liberalen Werteordnung konnte also schon durch ihre reine Existenz – und die auch materiellen Vorteile, die mit einer Mitgliedschaft verknüpft wurden – eine gewisse, wenngleich passive, Hebelwirkung entfalten. ¹³

Bei näherer Betrachtung waren die Mitgliedstaaten der EU in den frühen 1990er Jahren allerdings noch sehr zögerlich, dem Ansinnen der MOE-Staaten auf Mitgliedschaft zu folgen. Dies spiegelte sich in den 1991 unterzeichneten bilateralen Europa-Abkommen, die die MOE-Staaten verpflichteten, EU-kompatible Marktinstitutionen und Gesetze zu entwickeln, ihnen aber nur restringierten Zugang zu europäischen Märkten gewährten. Erst 1993 hat sich die EU – zunächst immer noch recht vage, was den Zeitpunkt und die Kriterien angeht – offiziell für die Erweiterung ausgesprochen. ¹⁴ Wie oben bereits diskutiert, wurde die Osterweiterung zum Anlass, die liberale Werteordnung in den EU-Verträgen klarer zu explizieren und somit verbindlich für alle Mitglieder zu machen.

a) *EU-Erweiterung: Demokratische Transition unter Bedingungen von Konditionalität* – Im Hinführungsprozess zum Beitritt der MOE-Staaten behielt die EU die Möglichkeit der Exklusion und konnte so erheblichen Anpassungsdruck ausüben; dies geschah evaluiert nach für alle Beitrittskandidaten gleichen Kriterien und wurde so als fair wahrgenommen. ¹⁵ Ausgehend von den im Kontext der *Agenda 2000* publizierten *Opinions* zu den Beitrittskandidaturen (1997) verfasste die Kommission jährliche Fortschrittsberichte, in denen die Erfüllung der 1993 verabschiedeten *Kopenhagener Kriterien* geprüft wurden.

In ihrer detaillierten Studie beschreibt *Milada Vachudova*, ¹⁶ dass dieses System der Konditionalität, gekoppelt mit dem glaubwürdigen Versprechen der Mitgliedschaft, einen positiven Beitrag in der Transformation zu liberalen Demokratien besonders in Polen und Ungarn, mit Einschränkungen in der Tschechischen Republik, sowie – allerdings mit erheblichen Abstrichen – in der Slowakei, Bulgarien und Rumänien lieferte. Besonders in den Staaten, in denen sich nach dem Umsturz ein kompetitives Parteiensystem herausbildete (inklusive reformierter sozialistischer Gruppen), trug die Beitrittsperspektive zur Überwindung politischer Trägheit bei, und Reformen des Justizsystems und der öffentlichen Verwaltung wurden angegangen. Die EU sorgte zudem für Transparenz des Prozesses und unterstützte somit die Zivilgesellschaft. In der Tschechoslowakei (später Tschechische Republik) konnte sich keine effektive Opposition herausbilden: Die

Regierung von *Václav Klaus* nahm autoritäre Züge an, und Reformen wurden trotz gegenteiliger Rhetorik hinausgezögert. Das EU-Reformmodell verfiel hier weniger effektiv, aber am Ende hinreichend, um die Beitrittskriterien formal zu erfüllen. In Bulgarien und Rumänien blieben zunächst die – nicht-reformierten – Altkommunisten an der Macht; anstatt liberaler Reformen setzten sich klientelistische und korrupte Praktiken fort. Doch selbst in diesen Staaten lieferte die EU einen Beitrag zur schrittweisen Liberalisierung, so Vachudova, indem sie die Zivilgesellschaft durch Informationen und finanzielle Hilfe stützte und diese sich graduell zu einer relevanten Kontrolle der Exekutiven entwickelte und Reformen einforderte. Beide Staaten traten mit Verzögerung der EU bei (2007 anstatt 2004), und im Gegensatz zur ersten Runde wurde dieser Beitritt an einen weiterhin bestehenden ›Kooperations- und Verifikationsmechanismus‹ gekoppelt, der es erlaubt, durch jährliche Berichte und die mögliche Suspension von EU-Fördergeldern weiter Druck auszuüben, den Reformprozess fortzusetzen. Trotz nicht zu vernachlässigender Unterschiede in den Kandidatenländern erwies sich das Versprechen der EU-Mitgliedschaft insgesamt als effektives außenpolitisches Instrument, das einen erheblichen Beitrag zur politischen (und wirtschaftlichen) Transformation in MOE lieferte. Im besten Fall, so die Hoffnung nach dem Beitritt, würden diese inzwischen vermeintlich verankerten liberalen Institutionen und Normen in den MOE-Staaten langfristig Bindewirkungen entfalten, nicht zuletzt da normativer Druck – wenngleich mit weicheren Mitteln – auch innerhalb der EU weiterhin ausgeübt werden könne.¹⁷

Angesichts des illiberalen Wandels, den wir heute in vielen (wenngleich nicht nur osteuropäischen) Ländern beobachten, wollen wir kurz referieren, dass es auch schon zu Zeiten des Beitritts kritische Stimmen gab, die an der nachhaltigen Wirkung der EU-Konditionalität nach dem Beitritt zweifelten und auf die Grenzen fortgesetzten EU-Einflusses und die Fallstricke demokratischer Konsolidierung in MOE verwiesen. So gab es einerseits Kritik am EU-Verfahren, das möglicherweise selbst die Voraussetzungen für weitere Demokratisierung torpediert hat. So argumentiert *Jacques Rupnik*,¹⁸ dass der Erweiterungsprozess elitenzentriert verlief und die formale Institutionalisierung von Demokratie vor die aktive Einbeziehung von Zivilgesellschaft und breite Partizipation gesetzt wurde und somit demokratische Strukturen in den MOE *de facto* hohl blieben. Entscheidungsprozesse zur schnellen Umsetzung der EU-*Acquis* hätten Konsenspolitik und *fast track*-Gesetzgebung gegenüber pluralistischer Deliberation favorisiert und somit politische Partizipation und die Rolle von Parlamenten in den Staaten entwertet. Diese überwiegend technokratische Beitrittspolitik hat, so Rupnik, einen populistischen Rückschlag wahrscheinlich gemacht. Auch die asymmetrischen Verhandlungen, die zwar eine Beschleunigung der Anpassung unter den reformwilligen Führungskräften in den MOE-Staaten zur Folge hatten, konnten

im Nachhinein EU-Skeptikern, die vor dem ›Ausverkauf der eigenen Nation‹ warnen, in die Hände spielen. Es sind in der Tat diese Skeptiker, die jetzt in Polen und Ungarn an der Macht sind. In der Literatur gibt es aber auch Stimmen, die der EU eine weit weniger zentrale Rolle beimessen als weithin angenommen und die verweisen auf nationale Dynamiken im Parteiensystem,¹⁹ die fortwährende Schwäche von Justiz und Verwaltung,²⁰ den Mangel an liberal-demokratischen Werten in breiten Teilen der politischen Eliten,²¹ die Intensivierung sozioökonomischer Frustrationen im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise²² oder den Einfluss Russlands.²³

b) *Verletzungen freiheitlich-demokratischer Grundprinzipien in MOE nach dem Beitritt zur EU* – Obwohl, wie oben angedeutet, der Erfolg der osteuropäischen Transformation zunehmend kritischer gesehen wurde, schien noch bis vor wenigen Jahren in der EU-Forschungsliteratur die Einschätzung der Osterweiterung als Erfolgsgeschichte zu überwiegen.²⁴ So wird auf der einen Seite auf die zivilisierende Wirkung der EU (unter Bedingungen der Konditionalität) auf die Nachbarstaaten verwiesen und auf der anderen Seite auf die geglückte Integration einer hohen Anzahl von Staaten (inzwischen 13) in die EU seit 2004. Weder Entscheidungsprozesse in der EU,²⁵ noch die Umsetzung von EU-Gesetzgebung auf nationaler Ebene,²⁶ noch die Legitimität des Gesamtgefüges der EU²⁷ schien gelitten zu haben.

Die Etablierung von EU-skeptischen Regierungen in zahlreichen der MOE-Staaten, vor allem aber ihre zunehmend illiberale Politik scheint diese Sichtweise Lügen zu strafen, da diese illiberale Politik in zunehmendem Maße Verstöße gegen den normativen Kern der EU impliziert. Im Folgenden werden wir die besonders augenfälligen Probleme kurz darstellen.

Es lassen sich zwei Typen des illiberalen *backsliding* (Rückfall) unterscheiden:²⁸ In einem Fall beobachten wir netzwerkartige dominante Koalitionen von Wirtschaftsakteuren und Politikern unterschiedlicher Parteien, die formale Regeln der demokratischen Entscheidungsfindung außer Kraft setzen und den Verwaltungs- und Justizapparat mit Personen aus dem Netzwerk besetzen, um sich am Staat persönlich zu bereichern. Dieses Muster lässt sich nicht auf eine politische Partei reduzieren, da Parteien nur das Vehikel sind, mit dem illiberale Eliten aus Wirtschaft und Politik persönliche Vorteile erlangen. Bulgarien und Rumänien entsprechen diesem Typus. Hier fokussiert illiberale Politik auf die Entmachtung von unabhängiger Justiz und Anti-Korruptionsbehörden, also überwiegend auf Einschränkungen der negativen Freiheiten. Aktuell steht insbesondere Rumänien im Fokus, nachdem das Parlament im April 2019 die Lockerung des Korruptionsstrafrechts beschlossen hatte. Diese geplante Gesetzesänderung stand im Zusammenhang mit der Überführung des ehemaligen Vorsitzenden der sozialdemokratischen Partei, *Liviu Dragnea*, Zahlungen der EU-Kommission veruntreut zu

haben und loyale ParteimitarbeiterInnen in den Staatsdienst aufgenommen zu haben. Staatspräsident *Klaus Johannis* hatte das Gesetz nicht unterschrieben, sondern per Dekret ein Referendum initiiert, das am Tag der Europawahlen durchgeführt wurde und zugunsten eines strengeren Korruptionsrechts ausging. Die Europäische Kommission hatte angedroht, das Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 zu nutzen, ebenso wie den Beitritt Rumäniens zum Schengenraum weiter hinauszuzögern und Auszahlungen von EU-Fördergeldern im Milliardenhöhe ab 2021 auszusetzen. Angesichts des Referendums und nach monatelangem Streit mit der Europäischen Union kündigte die rumänische Regierung unter Ministerpräsidentin *Viorica Dăncilă* Anfang Juni 2019 an, auf die umstrittene Justizreform zu verzichten. EU-Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* und sein Stellvertreter *Frans Timmermans* begrüßten die Entscheidung und wollten nun gemeinsam mit Rumänien nach Lösungen für Fragen der Rechtsstaatlichkeit suchen. Dass das Problem längst nicht beigelegt ist, zeigt sich am zunehmenden Protest in der Bevölkerung: in jüngsten Massenkundgebungen (August 2019) wird die seit den Europawahlen und der Inhaftierung von *Dragnea* geschwächte Regierung zum Rücktritt aufgefordert.²⁹

Ähnlich scheint es aktuell *Andrej Babiš* von der liberalen Partei ANO und seit 2017 Premier der Tschechischen Republik zu ergehen. Er steht im Verdacht, jahrelang unrechtmäßig von EU-Subventionen profitiert zu haben. Auf Grundlage eines tschechischen Medien zugespielten internen Rechnungsprüfungsberichts der EU kündigte die Staatsanwaltschaft eine Prüfung des Sachverhalts an. Gleichzeitig gibt es Anzeichen, dass die Regierung auch die unabhängige Presse unter staatliche Kontrolle nehmen möchte. Nachdem *Babiš* zudem den Justizminister, unter dessen Führung die Polizei Ermittlungen gegen ihn aufgenommen hatte, gefeuert hatte, regt sich bürgerlicher Protest gegen diese Eingriffe in negative, aber in ersten Ansätzen auch positive Freiheiten.

Am 23. Juni 2019 kam es mit 280.000 Teilnehmenden zu den größten Demonstrationen in Prag seit dem Systemwechsel 1989; es wurden unabhängige Ermittlungen der Justiz und der Rücktritt des Regierungschefs gefordert. Am 27. Juni überstand *Babiš* allerdings ein Misstrauensvotum im tschechischen Parlament, da sich die Kommunisten (KSCM), die seine Minderheitsregierung mit den Sozialdemokraten (CSSD) dulden, der Stimme enthielten.³⁰ Die Auseinandersetzung mit der EU-Kommission über mögliche Rückzahlungen von Subventionen ist noch nicht beigelegt; am Ende droht ein mögliches Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH.

Unter den zweiten Typus des illiberalen *backsliding* fallen ideologische Koalitionen von Politikern einer politischen Partei mit assoziierten Wirtschaftsakteuren, die die formalen Strukturen demokratischen Regierens nicht ignorieren, sondern sie verändern mit dem Ziel, Macht in der Exekutive zu konzentrieren und die Gewaltenteilung zu schwächen, auch hier u.a. durch den Austausch von Personal

in Verwaltung und Justiz. Aufgrund des ideologischen Charakters der *state capture* (Staatsvereinnahmung) mit Verweisung auf die eigene Nation kommt es in diesen Fällen häufig nicht nur zu Eingriffen in negative Freiheiten, sondern auch in positive Freiheiten wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Diese Form des sogenannten *executive aggrandisement* entspricht den Dynamiken in Ungarn und Polen.

So hat die PIS-Regierung in Polen die staatlichen Medien und die Justiz ihrer Kontrolle unterworfen. Justizreformen seit 2016 umfassen einen personellen Umbau des Verfassungsgerichts, den Einfluss der Regierungspartei auf die Besetzung von Richterämtern, die Absenkung des Rentenmindestalters, sodass unliebsame Richter des Obersten Gerichts zwangspensioniert werden konnten, und die Einrichtung einer Disziplinarkammer am Obersten Gericht, um RichterInnen aus gegebenem Anlass zu maßregeln, z.B. wegen Anrufens des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg für eine sogenannte Vorabentscheidung. In einem Eilverfahren hatte der EuGH am 19. Oktober 2018 die Herabsetzung des Rentenalters für unrechtmäßig erklärt, und das polnische Parlament hat daraufhin die Zwangspensionierung der obersten Richter und Richterinnen zurückgenommen. Polens Regierung und Präsident *Andrzej Duda* verteidigen ihre neuen Justizgesetze aber weiterhin und argumentieren, sie wollten die Justiz von »korrupten«, sprich: der neuen Staatsräson nicht folgenden Richtern befreien.³¹ Weitere Urteile des EuGH werden zur politischen, durch Parlamentsmehrheit erfolgten Besetzung des Landesjustizrats und zum Disziplinarverfahren erwartet. Neben Vertragsverletzungsverfahren hat die EU-Kommission bereits 2017 ein Rechtsstaatsverfahren nach Art. 7 und damit das schwerste Geschütz, das der EU zur Sanktionierung ihrer Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, gegen Polen aktiviert. Dieses Verfahren liegt wegen der fehlenden Mehrheit im Rat allerdings auf Eis.

Während in Polen Verletzungen gegen die Rechtsstaatlichkeit und somit Verletzungen der negativen Freiheiten im Fokus der EU-Institutionen sind, werden in Ungarn deutlich breitere Verletzungen gegen die in Art. 2 des EU-Vertrags aufgeführten Werte beklagt. Hier hat sich die national-konservative *Fidesz*-Partei von *Viktor Orbán* seit ihrem deutlichen Wahlgewinn 2010 offen zu einem radikal illiberalen Erneuerungsprozess bekannt, in dem Kritiker als Landesverräter gebrandmarkt werden und Verfassungsnormen und Gesetze außer Kraft gesetzt werden können, um das »Interesse des ungarischen Volkes zu wahren«.³² Es hat illiberale Eingriffe in das Medienrecht mit dem Resultat einer faktischen Medienkontrolle durch die *Fidesz*-Partei gegeben. Eine Verfassungsreform aus dem Jahr 2012 schränkt die Meinungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit ein und beschneidet die Befugnisse des Verfassungsgerichts, u.a. indem es Änderungen des Grundgesetzes zukünftig nur noch formal und nicht auf inhaltliche Rechtmäßigkeit prüfen dürfen soll.³³ Über eine Wahlrechtsreform wurde der Wahlsieg der *Fidesz*-Partei *de facto* abgesichert,³⁴ und in einem neuen Demonstrationsgesetz

vom Oktober 2018 wird die Versammlungsfreiheit massiv eingeschränkt. Trotz dieser massiven Verstöße gegen das in Art. 2 des EU-Vertrags konstatierte liberale Demokratieverständnis und viele positive Freiheitsrechte der Bevölkerung verhält sich die EU gegenüber Ungarn vergleichsweise zurückhaltend. EU-Parlament, Kommission und einzelne Mitgliedstaaten haben das Art. 7-Verfahren thematisiert, doch bislang lassen Maßnahmen noch auf sich warten, was auf politische Uneinigkeit hinweist. EU-Kommissar *Günther Oettinger* hat derweil vorgeschlagen, Finanzmittel für Ungarn zu beschränken. Auch in Ungarn gibt es seit einigen Monaten Proteste gegen die Regierung: Zunächst ging es primär um ein neues Arbeitszeitgesetz, doch der Fokus dehnte sich schnell aus auf Freiheitsrechte, Medienfreiheit und die unabhängige Justiz. Die fragmentierte Opposition konnte diese Bewegung allerdings nicht nutzen, Fidesz wurde bei den Europawahlen mit fast 53% wieder stärkste Kraft und gewann 13 der 21 ungarischen Sitze.

Angesichts der hier skizzierten Beispiele sehen wir deutlich, dass eine freiheitliche Grundordnung in vielen der neuen Mitgliedstaaten entgegen der verbreiteten Hoffnung zum Zeitpunkt des Beitritts zur EU nicht konsolidiert ist. Bei genauerer Betrachtung lässt sich erkennen, dass Ausmaß und auch Formen der Verstöße variieren,³⁵ ebenso wie die Reaktionen der EU und die der Zivilbevölkerung. Während einige antiliberalen Regierungen fest im Sattel zu sitzen scheinen (Ungarn), verlieren andere (Rumänien) deutlich an Rückhalt. Die Möglichkeiten und Chancen der EU, gegen Verstöße ihrer Mitglieder gegen die liberale Grundordnung der EU vorzugehen, werden im nun folgenden Abschnitt genauer erörtert.

III. Was ist dran an der normativen Macht der EU? Reaktionen der EU auf Rückschritte in MOE – Neben der Verankerung der Grundwerte in den Verträgen der EU ist vor dem Hintergrund eines *democratic backsliding* in einigen Mitgliedstaaten vor allem die Frage nach den Reaktionsmöglichkeiten der europäischen Organe relevant. Hierbei spielt das Verfahren nach Art. 7 des Vertrags von Amsterdam eine zentrale Rolle. Darüber hinaus hat vor allem die Kommission in der jüngsten Vergangenheit ein Bündel von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien absichern sollen. Besonders bedeutsam sind hier die Erstellung eines jährlichen ›Berichts zum Stand der Rechtsstaatlichkeit‹ und die Verknüpfung der Einhaltung solcher Prinzipien mit der Auszahlung europäischer Gelder an die Mitgliedstaaten. Weiterhin kann die Kommission versuchen, durch Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof die Vertragsverletzungen zu ahnden. Letzteres ist in einigen Fällen gelungen.³⁶ Das Verfahren nach Art. 7 ist mehrstufig organisiert: So können Rat, Parlament oder Kommission eine Gefährdung der Grundwerte feststellen, woraufhin der Rat mit dem betreffenden Mitgliedsland in einen Dialog tritt und die Einhaltung der EU-Werte kontrolliert.

Um den Stimmrechtsentzug umzusetzen, muss in einer weiteren Phase die Verletzung der EU-Grundwerte festgestellt werden, woraufhin der Rat dann (einstimmig) dem jeweiligen Land das Stimmrecht entziehen kann. Diese Regelung errichtet somit einige Hürden, die alle genommen werden müssen, um einem Mitgliedsland das Stimmrecht zu entziehen. Diese Mehrstufigkeit hat daher zunächst den Zweck, den Dialog zwischen den Organen der EU und einem Mitgliedstaat zu fördern und Anpassungen herbeizuführen, ohne dass die strengste Konsequenz gezogen werden muss.

Im Zuge der Diskussion um den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn hat zunächst das Europäische Parlament von den in Art. 7 ihm zugeschriebenen Kompetenzen Gebrauch gemacht. So erstellte das Europäische Parlament unter Federführung der Abgeordneten *Judith Sargentini* einen Bericht zur Lage in Ungarn. Vorgegangen waren mehrere Resolutionen des Parlaments, in denen Entwicklungen in Ungarn bereits deutlich kritisiert wurden. Auf Basis dieses Berichts entschied das Parlament dann am 12. September 2018, dass u.a. die Unabhängigkeit der Justiz, bürgerliche Freiheiten, die Freiheit der Wissenschaft und der Religionen, Minderheitenrechte und Grundrechte von Migranten und Asylsuchenden in Gefahr seien. Mit einer Mehrheit von 448 Stimmen (bei 197 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen) entschied das Parlament, den Rat aufzufordern, die Gefährdung der EU-Grundwerte in Ungarn festzustellen und entsprechende weitere Schritte einzuleiten. Das Abstimmungsergebnis zeigt aber auch eine Spaltung: Linke, Sozialdemokraten, Grüne und Liberale haben dem Vorschlag zugestimmt, während viele Gegenstimmen aus den Reihen der Konservativen und EU-Skeptiker kamen. Vor allem Abgeordnete aus den vier Ländern der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) stimmten gegen den Bericht.³⁷ Diese parteipolitische Dimension spielt auch eine Rolle für die Positionierung innerhalb des Rates. So kann *Sedelmeier* zeigen, dass Regierungen aus Mitte-Links-Parteien eher bereit sind, Verstöße gegen die EU-Werte zu ahnden, als konservative Regierungen.³⁸ *Meijers* und *van der Veer* zeigen in einer aktuellen Studie, dass vor allem die Europäische Volkspartei, welche die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament bildet und zu der auch CDU und CSU gehören, sich häufig als besonders zögerlich zeigt, wenn das Europäische Parlament Missstände in Mitgliedsländern bemängelt.³⁹

Neben dem Parlament, das seine Rechte nach Art. 7 nutzt, reagiert auch die Kommission auf einen zunehmenden Abbau rechtsstaatlicher Garantien in einigen Mitgliedsländern. Sie schlug im Mai 2018 vor, mit Beginn der kommenden Haushaltsperiode 2021-2027 die Auszahlung der Mittel aus den Regional- und Agrarfonds der EU, von denen die Beitrittsstaaten in erheblichem Umfang profitieren, an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen.⁴⁰ Zwar stellt die Begründung der Kommission für diesen Schritt auf die effiziente Nutzung von

finanziellen Ressourcen ab, wobei funktionierende Bürokratien und Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Rolle spielen. Dennoch ist dieser Schritt vor allem als deutliches Zeichen an Länder wie Ungarn und Polen verstanden worden.⁴¹ Auch das Parlament unterstützte diesen Vorschlag und verdeutlichte so nochmals seine Bereitschaft, auf die Einhaltung und Gewährleistung europäischer Werte hinzuwirken. Allerdings zeigte sich auch bei dieser Abstimmung, dass vor allem Parlamentsabgeordnete aus den MOE-Staaten den Vorschlag ablehnten.⁴² Darüber hinaus hat die Kommission im Juli 2019 ein jährliches »Monitoring der Entwicklung in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit« angekündigt.⁴³ Dieses Instrument stellt eine zentrale Weiterentwicklung der europäischen Möglichkeiten dar, um auf Entwicklungen in den Mitgliedstaaten reagieren zu können, indem mögliche Verstöße gegen die europäischen Grundwerte aufgezeigt werden. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, dass eine unabhängige Institution Öffentlichkeit für Verstöße herstellt. So werden, zumindest potenziell, jene Alternativen zu Sanktionen geschaffen, auf die u.a. *Treib* und *Schlipphak* verweisen.⁴⁴ Diese Autoren befürchten, dass strenge Sanktionen den Widerstand in den betroffenen Staaten eher weiter befeuern, als dass der Schutz liberaler Demokratie wiederhergestellt werde. Weiterhin umfasst das Maßnahmenpaket der Kommission auch die Gründung einer europäischen Staatsanwaltschaft, die u.a. auf Basis der genannten jährlichen Berichte gegen Missstände zu Lasten des EU-Haushaltes vorgehen soll. Auch hier wird wieder die Auszahlung von Mitteln aus dem EU-Haushalt als Hebel genutzt, um politische Entwicklungen in den EU-Staaten beeinflussen zu können. Die Installation eines Konditionalitäts-Mechanismus – also die Verknüpfung von finanziellen Leistungen mit der Erfüllung politischer Vorgaben – hat sich bereits bei der Förderung rechtsstaatlicher Reformen in potenziellen Mitgliedsländern als wirksam erwiesen.⁴⁵

IV. Resümee und Ausblick– Die EU hat in ihrer Entwicklung Normen positiver und negativer Freiheit in ihren Verträgen und Beitrittskriterien festgelegt. Innerhalb der Europäischen Union haben jedoch verschiedene Länder Osteuropas in den letzten Jahren kontinuierlich gegen diese Werte und Normen verstoßen, und auch in anderen Ländern wie Österreich und Italien mussten bedenkliche Normverletzungen registriert werden. Aus diesem Grunde wird gegenwärtig auf europäischer Ebene versucht, ein Instrumentarium zu entwickeln, das Normverstöße öffentlich macht und insbesondere als Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit sanktioniert. Es ist unter EU-Experten umstritten und bleibt abzuwarten, ob die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz, die Weiterführung von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof und die Durchführung von Art. 7-Verfahren und/oder die Einführung eines Konditionalitäts-Mechanismus in finanziell gut ausgestatteten EU-Programmen Einfluss auf normenverletzende Regierungen haben werden.

Die Konzentration auf die Normen negativer Freiheit vernachlässigt möglicherweise, dass soziale Mobilisierung und damit die Unversehrtheit der positiven Freiheit demokratischer Beteiligungsrechte in den betroffenen Mitgliedstaaten eine wichtige – und vielleicht die entscheidende – Voraussetzung für eine Rückkehr zu demokratischen Normen ist. Einleitend haben wir gezeigt, dass auch die Festlegung von liberaldemokratischen Normen als Beitrittskriterien erst durch normenbasierte soziale Mobilisierung erreicht wurde. Mit Sicherheit kann allerdings festgestellt werden, dass die EU auch auf der internationalen Bühne nur als normative Macht auftreten kann, wenn ihre inneren Konflikte über grundlegende Normen der liberalen Demokratie geklärt sind.⁴⁶

- 1 Wir nutzen den Namen »Europäische Union« durchgängig in diesem Beitrag, obwohl er formal erst mit dem Maastrichter Vertrag (1992) eingeführt wurde.
- 2 Der wohl bekannteste Vertreter dieser »zwei Freiheitsbegriffe« ist Isaiah Berlin (Four Essays on Liberty. Oxford 1969).
- 3 Ian Manners: Normative Power Europe: A contradiction in Terms? In: Journal of Common Market Studies. 40(2), 2002, S. 241.
- 4 Wir folgen hier der Darstellung von Daniel Thomas: Constitutionalization through enlargement: The contested origins of the EU's democratic identity. In: Journal of European Public Policy. 13(6), 2006, S. 1190-1210.
- 5 Thomas (Anm. 4), S. 1201.
- 6 Im aktuell gültigen EU-Vertrag finden sich diese Prinzipien bzw. Sanktionsmöglichkeiten in den Artikeln 2 und 7. Zitiert wird hier aus dem Wortlaut des EU-Vertrags. Darüber hinaus erkennt die Union in Art. 6 »die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind«.
- 7 Berthold Rittberger / Frank Schimmelfennig (Hg.): Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat. Frankfurt / New York 2006.
- 8 Rittberger / Schimmelfennig (Anm. 7), S. 10.
- 9 Claus Offe: Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt a.M. 1994, S. 82f.
- 10 Andere Demokratiekonzeptionen wie Wolfgang Merkels Modell einer »embedded democracy« betonen die Notwendigkeit der Ergänzung des »Wahlregimes« durch »effektive Regierungsgewalt, horizontale Gewaltkontrolle, politische Teilhaberechte und bürgerliche Freiheitsrechte«. Vgl. Wolfgang Merkel u.a. (Hg.): Defekte Demokratie. Wiesbaden, 2003.
- 11 Jan Gross: Poland: From Civil Society to Political Nation. In: Ivo Banac (Hg.): Eastern Europe in Revolution. Ithaca 1992, S. 56-71.
- 12 Jacques Delors: Speech at the College of Europe, Bruges, November 1989. Published in the Bulletin of the European Communities 9(22). Zitiert in Milada Anna Vachudova: Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism. Oxford 2005, S. 84.
- 13 Vachudova (Anm. 12), S. 63ff.
- 14 Karen Smith: The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe. London 1999.
- 15 Vachudova (Anm. 12), S. 108.
- 16 Vachudova (Anm. 12), Kapitel 4-6.
- 17 Siehe u.a. Rachel Epstein: In Pursuit of Liberalism: International Institutions in Postcommunist Europe. Baltimore MD, 2008; Ulrich Sedelmeier: Is Europeanisation through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession. In: West European Politics, 35(1), 2012, S. 20-38.
- 18 Jacques Rupnik: From democracy fatigue to populist backlash. In: Journal of Democracy. 18(4), 2007, S. 17-25.
- 19 Tim Haughton: Battlefields, Ammunition and Uniforms: The Past and Politics in Post-Communist Central and Eastern Europe. In: Comparative European Politics. 11, 2012, S. 249-260.
- 20 Antoaneta Dimitrova: The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells? In: Journal of European Public Policy. 17(1), 2010, S. 137-48; Rachel Epstein / Wade Jacoby: Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East-West

- Divide? Introduction to a Special Issue. In: *Journal of Common Market Studies*. 52(1), 2014, S. 1-16; Radosław Zubek / Klaus Goetz (Hg.): *Performing to Type? Institutional Performance in the New EU Member States*. In: *Journal of Public Policy*. 30(1) (special issue), 2010, S. 1-136. Dem gegenüber steht die Beobachtung, dass die MOE sich nach ihrem Beitritt durch überdurchschnittliche Implementationsperformanz auszeichneten. Vgl. u.a. Ulrich Sedelmeier: *After Conditionality: Post Accession Compliance with EU law in East Central Europe*. In: *Journal of European Public Policy*. 15(6), 2008, S. 806-825.
- 21 Abby Innes: *The Political Economy of State Capture in Central Europe*. In: *Journal of Common Market Studies*. 52(1), 2014, S. 88-104.
 - 22 Dorothee Bohle / Béla Greskovits: *East-Central Europe's Quandary*. In: *Journal of Democracy*. 20(4), 2009, S. 50-63.
 - 23 Anton Shekhovtsov: *Is Transition Reversible?* London 2016.
 - 24 Stellvertretend für andere: Frank Schimmelfennig / Ulrich Sedelmeier: *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*. In: *Journal of European Public Policy*. 11(4), 2004, S. 669-687.
 - 25 Dimiter Toshkov: *The effects of the eastern enlargement on the decision making capacity of the EU*. MAXCAP working paper series, Nr. 5, 2015.
 - 26 Ulrich Sedelmeier: *Compliance after conditionality: Why are the EU's new member states so good?* MAXCAP working paper series, Nr. 22, 2016.
 - 27 Andrew Moravcsik / Milada Vachudova: *National Interests, State Power, and EU Enlargement*. Center for European Studies: Working Paper No. 97, 2003.
 - 28 Vgl. Antoaneta Dimitrova: *The uncertain road to sustainable democracy: Elite coalitions, citizen protests and the prospects of democracy in Central and Eastern Europe*. In: *East European Politics*. 34(3), 2018, S. 257-275; ferner Milada Anna Vachudova: *External Actors and Regime Change: How Post-Communism Transformed Comparative Politics*. In: *East European Politics and Societies and Cultures*. 29(2), 2015, S. 519-530.
 - 29 Rumänien stoppt Justizreform. In: *Zeit Online*, 4. Juni 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-06/korruptionsstrafrecht-rumaenien-justizreform-dancila-juncker>; Zehntausende protestieren in Bukarest. In: *Zeit Online*, 11. Aug. 2019, <https://www.zeit.de/politik/2019-08/rumaenien-proteste-bukarest-korruption-liviu-dragnea>.
 - 30 Staatsanwaltschaft prüft neue Vorwürfe gegen Andrej Babiš. In: *Zeit Online*, 2. Juni 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-06/tschechien-staatsanwaltschaft-vorwurfe-andrej-babis-eu-subventionen>; Tobias Zick: *Ein demokratisches Frühlinglüftchen*. Kommentar. In: *Süddeutsche Zeitung* (online), 8. Juni 2019, <https://www.sueddeutsche.de/politik/europa-rumaenien-rechte-1.4477154>; Babis übersteht Misstrauensvotum. In: *Tagesschau* (online) 27. Juni 2019, <https://www.tagesschau.de/ausland/tschechien-misstrauensantrag-101.html>.
 - 31 Polen hebt Zwangsruhestand von Richtern auf. In: *Zeit Online*, 21. Nov. 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-11/justizreform-polen-zwangspensionierung-richter>; Florian Hassel: *Maßnahmen der EU gegen Polen. Zu spät zu zaghaft*. Kommentar in *Süddeutsche Zeitung*, 28. Dez. 2018.
 - 32 Beda Magyar: *Ungarn ist verloren*. *Zeit Online*, 9. April 2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-04/europaeische-union-ungarn-demokratie-viktor-orban>.
 - 33 Keno Verseck: *Ungarns ausgehöhlter Rechtsstaat*. In: *Zeit Online*, 15. Feb. 2013, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2013-02/ungarn-orban-verfassungsreform>.
 - 34 Kim Lane Scheppele: *Interview*. In: *The Budapest Beacon*, 19. März 2018.
 - 35 Für eine noch breitere Analyse siehe Licia Cianetti / James Dawson / Seán Hanley: *Rethinking »democratic backsliding« in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*. In: *East European Politics*. 34(3), 2018, S. 243-256.
 - 36 Ulrich Sedelmeier: *Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession*. In: *Journal of Common Market Studies*. 52(1), 2014, S. 105-121.
 - 37 Eigene Zusammenstellung mit Hilfe von votewatch.eu.
 - 38 Siehe Sedelmeier (Anm. 36), S. 119.
 - 39 Maurits J. Meijers / Harmen van der Veer: *MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland. An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour*. In: *Journal of Common Market Studies*. 57(4), 2019, S. 838-856.
 - 40 Europäische Kommission: *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten*. Brüssel, 2. Mai 2018. Als Pdf abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>.

- 41 Lili Bayer / Andrew Gray: Brussels unveils battle plan to hit »illiberal democracies«. In: Politico online, 5. Februar 2018, <https://www.politico.eu/article/mff-commission-eu-budget-proposal-brussels-looks-to-link-eu-payouts-to-justice-standards/>.
- 42 Lili Bayer: European Parliament backs plan to link funds to rule of law. In: Politico online, 17. Jan. 2019, <https://www.politico.eu/article/budget-hungary-poland-rule-of-law-european-parliament-backs-plan-to-link-eu-funds/>.
- 43 Europäische Kommission: Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Ein Konzept für das weitere Vorgehen. Brüssel, 17. Juli 2019.
- 44 Oliver Treib / Bernd Schlipphak: Playing the blame game on Brussels: The domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. In: *Journal of European Public Policy*. 24(3), 2017, S. 352-365.
- 45 Schimmelfennig / Sedelmeier (Anm. 24).
- 46 Sophie Meunier / Milada Anna Vachudova: Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism, and the Potential Superpower of the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*. 56(7), 2018, S. 1631-1647.