



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 2. Dezember 2021¹

Rechtssache C-157/21

Republik Polen
gegen
Europäisches Parlament,

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage – Art. 151 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts – Zwischenstreit – Antrag auf Nichtberücksichtigung eines Dokuments – Rechtsgutachten – Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 – Allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union – Schutz des Haushalts der Union im Fall eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat – Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/2092 – Rüge eines Verstoßes gegen Bestimmungen der Verträge – Grundsatz der Rechtssicherheit – Gleichheit der Mitgliedstaaten – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“

1. Mit dieser nach Art. 263 AEUV erhobenen Klage² beantragt die Republik Polen, die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092³ für nichtig zu erklären.

2. Bei der Klage, deren *verfassungsrechtliche* Bedeutung unbestreitbar ist, geht es darum, ob die Verordnung 2020/2092, mit der ein Mechanismus zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug geschaffen wird, mittels einer geeigneten Rechtsgrundlage erlassen wurde und ob sie mit einer Reihe von Bestimmungen des Primärrechts, insbesondere mit Art. 7 EUV, vereinbar ist.

3. Der Gerichtshof hat beschlossen, die Rechtssache an das Plenum zu verweisen, das über Rechtssachen von „außergewöhnlicher Bedeutung“ zu entscheiden hat (Art. 16 der Satzung des Gerichtshofs).

¹ Originalsprache: Spanisch.

² In der Rechtssache C-156/21, Ungarn/Parlament und Rat, stellt Ungarn einen entsprechenden Antrag. In beiden Rechtssachen verlese ich am heutigen Tag meine Schlussanträge.

³ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union (ABl. 2020, L 4331, S. 1).

I. Rechtlicher Rahmen

4. Ich verweise auf die Wiedergabe der Vorschriften der Verträge und des abgeleiteten Unionsrechts in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-156/21.

II. Verfahren vor dem Gerichtshof

5. Die Republik Polen beantragt,

- die Verordnung 2020/2092 insgesamt für nichtig zu erklären;
- dem Parlament und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

6. Das Parlament und der Rat beantragen, die Klage abzuweisen und der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

7. Am 12. Mai 2021 hat das Europäische Parlament beantragt, die Rechtssache gemäß Art. 133 der Verfahrensordnung (beschleunigtes Verfahren) zu behandeln; diesem Antrag hat der Präsident des Gerichtshofs am 9. Juni 2021 stattgegeben.

8. Am 12. Mai 2021 hat der Rat gemäß Art. 151 Abs. 1 der Verfahrensordnung beantragt, bestimmte Passagen der Klageschrift der Republik Polen nicht zu berücksichtigen, weil sie ein unveröffentlichtes Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates wiedergäben oder darauf Bezug nähmen. Am 29. Juni 2021 hat der Gerichtshof gemäß Art. 151 Abs. 5 entschieden, die Entscheidung über diesen Zwischenstreit dem Endurteil vorzubehalten.

9. An der mündlichen Verhandlung, die am 11. und 12. Oktober 2021 vor dem Plenum des Gerichtshofs stattgefunden hat, haben die Republik Polen, das Europäische Parlament und der Rat sowie die Europäische Kommission und die Regierungen des Königreichs Belgien, des Königreichs Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Ungarns, Irlands, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden teilgenommen.

10. Ich werde in diesen Schlussanträgen in der gleichen Reihenfolge vorgehen wie in der Rechtssache C-156/21. Zunächst werde ich auf den vom Rat herbeigeführten Zwischenstreit eingehen. Sodann werde ich den rechtlichen Kontext der Ausarbeitung und des Erlasses der Verordnung 2020/2092 ansprechen. Schließlich werde ich mich mit den elf Nichtigkeitsgründen befassen, auf die die Republik Polen ihren Antrag auf Nichtigkeitsklärung der Verordnung 2020/2092 stützt.

11. Um Wiederholungen zu vermeiden, werde ich, soweit möglich, auf die Schlussanträge in der (zuvor in das Register eingetragenen) Rechtssache C-156/21 Bezug nehmen. Ich werde daher hier nur auf Fragen eingehen, die dort noch nicht behandelt worden sind.

III. Zwischenstreit: Antrag, ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates nicht zu berücksichtigen

12. Der Rat beantragt, „die Passagen der Klageschrift und ihrer Anlagen, die auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Ratsdokument 13593/18) vom 25. Oktober 2018 Bezug nehmen, seinen Inhalt wiedergeben oder die darin vorgenommene Analyse widerspiegeln, und insbesondere die Passagen [in den Rn. 53, 75, 126, 133 und 139] nicht zu berücksichtigen“.

13. Die polnische Regierung ersucht den Gerichtshof, den Antrag des Rates zurückzuweisen, weil sein Vorbringen unbegründet sei und ihm nicht gefolgt werden könne.

14. In meinen Schlussanträgen in der Rechtssache C-156/21 lege ich dar, aus welchen Gründen ich nach einer Analyse a) der Rechtsvorschriften über den Zugang zu den Dokumenten der Organe und ihre Heranziehung in gerichtlichen Verfahren, b) der Rechtsprechung über den Zugang zu den Gutachten der Juristischen Dienste der Organe und ihre Heranziehung in gerichtlichen Verfahren und c) ihrer Anwendung auf diesen Rechtsstreit vorschlage, den mit dem vorliegenden Nebenantrag identischen Antrag des Rates zurückzuweisen.

15. Aus den gleichen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auch in dieser Rechtssache den Nebenantrag des Rates zurückzuweisen.

IV. Verordnung 2020/2092: eine Regelung im Spannungsfeld zwischen der finanziellen Konditionalität und der Garantie der Rechtsstaatlichkeit

16. Ich verweise auf die Ausführungen in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-156/21 zu dem beim Erlass der Verordnung 2020/2092 angewandten Gesetzgebungsverfahren und zu den im Unionsrecht bestehenden Mechanismen für die finanzielle Konditionalität.

V. Erster Klagegrund: Fehlen einer Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/2092

17. Die polnische Regierung macht geltend, in einer auf der Grundlage von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV erlassenen Verordnung könnten weder der Begriff der Rechtsstaatlichkeit noch die Tatbestandsmerkmale von Verstößen gegen sie definiert werden. Die Kommission und der Rat könnten auch nicht ermächtigt werden, in Anwendung dieser Verordnung die aus den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit resultierenden Anforderungen klarzustellen. Schließlich könne der Gesetzgeber den Rat nicht ermächtigen, sich auf die Feststellungen der Kommission zur Verletzung dieser Grundsätze zu stützen, um gegen einen Mitgliedstaat gerichtete Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union zu treffen.

18. Die polnische Regierung fügt hinzu, die Verordnung 2020/2092 ermächtige zur Verhängung von *Sanktionen* gegen die Mitgliedstaaten wegen der Verletzung ihrer Verpflichtungen aus den Verträgen. Die Verordnung 2020/2092 genüge daher nicht den Anforderungen an einen Mechanismus der finanziellen Konditionalität. Somit könne Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV, der den Unionsorganen allein haushaltsrechtliche Funktionen übertrage, nicht als Rechtsgrundlage dienen.

19. Die Analyse dieses Vorbringens in den entsprechenden Nummern der Schlussanträge in der Rechtssache C-156/21 veranlasst mich dazu, die Zurückweisung des ersten Klagegrundes zu befürworten.

VI. Zweiter Klagegrund: Unangemessenheit der Rechtsgrundlage der Verordnung 2020/2092

A. Vorbringen der Parteien

20. Die polnische Regierung trägt vor, falls der Gerichtshof die Zuständigkeit der Union für den Erlass der Verordnung 2020/2092 bejahen sollte, müsse Art. 311 Abs. 3 AEUV oder, hilfsweise, Art. 312 Abs. 2 AEUV ihre Rechtsgrundlage sein und nicht Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV.

21. Die Verordnung 2020/2092 beziehe sich auf den neuen Haushaltszyklus, sämtliche finanziellen Verpflichtungen, die für den mehrjährigen Finanzrahmen (im Folgenden: MFR)⁴ eingegangen worden seien, sowie das Aufbauinstrument der Europäischen Union Next Generation EU⁵ und hänge damit zusammen, wie ihr Entstehungsprozess belege.

22. Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV biete keine angemessene rechtliche Grundlage für die Verordnung 2020/2092, da er nur den Erlass von Rechtsakten zur Ausführung des Jahreshaushaltsplans der Union gestatte.

23. Die Heranziehung dieser falschen Rechtsgrundlage habe zu einem unangemessenen (dem ordentlichen) Gesetzgebungsverfahren und zu einem falschen Abstimmungsverfahren (mit qualifizierter Mehrheit) geführt. Damit seien wesentliche Formvorschriften verletzt worden, denn Art. 311 Abs. 3 AEUV und Art. 312 Abs. 2 AEUV schrieben den Rückgriff auf ein besonderes Gesetzgebungsverfahren und einen einstimmigen Beschluss vor.

24. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen⁶.

B. Würdigung

25. Mit der Verordnung 2020/2092 wird ein auf Dauer angelegter finanzieller Konditionalitätsmechanismus eingeführt, der nicht an einen jährlichen Haushaltsplan oder einen bestimmten MFR gebunden ist.

26. Die Vorschriften für die Ausführung des nach Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV zu erlassenden Haushaltsplans gelten sowohl für die mehrjährigen Finanzrahmen (und das Instrument Next Generation EU) als auch für die jährlichen Haushaltspläne. In Art. 310 AEUV wird der Grundsatz der Jährlichkeit aufgestellt; dies bedeutet, dass die in den mehrjährigen Finanzrahmen vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben gemäß den einzelnen Haushaltsplänen auf die Jahre verteilt und getätigt werden.

27. Die erste der beiden von der polnischen Regierung angeführten Rechtsnormen (Art. 311 Abs. 3 AEUV) lautet: „Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die

⁴ In der Sache ist die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. 2020, L 433I, S. 11) einschlägig.

⁵ Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise (ABl. 2020, L 433I, S. 23, im Folgenden: Next Generation EU).

⁶ Im Folgenden wird zur Vermeidung von Wiederholungen davon ausgegangen, dass die Staaten, die an der mündlichen Verhandlung teilgenommen haben (logischerweise mit Ausnahme Ungarns und der Republik Polen), sowie die Kommission die Auffassung des Parlaments und des Rates teilen.

Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

28. Mit der Verordnung 2020/2092 wird jedoch weder eine neue Kategorie von Eigenmitteln eingeführt, noch schafft sie eine der bestehenden Kategorien ab, regelt die Modalitäten der Erhebung der Eigenmittel oder das Verhältnis zwischen ihnen. Sie soll grundsätzlich für die Ausgaben der Union gelten, nicht so sehr für ihre Einnahmen. Daher kann Art. 311 Abs. 3 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für ihren Erlass darstellen.

29. Das Gleiche gilt für die zweite Rechtsnorm, die verletzt worden sein soll (Art. 312 Abs. 2 AEUV); darin heißt es: „Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. ...“

30. Der mehrjährige Finanzrahmen wird für mindestens fünf Jahre aufgestellt, soll sicherstellen, dass die Ausgaben in diesem Zeitraum eine geordnete Entwicklung nehmen, und enthält zu diesem Zweck die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen.

31. Die Verordnung 2020/2092 enthält hingegen keine (bis zu ihrer Aufhebung in Kraft bleibende) Planung für die Verpflichtungen und Zahlungen der Union während eines gewissen Zeitraums und kann nicht als geeigneter Mechanismus für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens im Sinne von Art. 312 Abs. 3 AEUV eingestuft werden.

32. Der zeitliche Aspekt, dass die Verordnung 2020/2092 parallel zur Aushandlung des MFR für die Jahre 2021 bis 2027 und des Instruments Next Generation EU erlassen wurde (oder dass sie mit ihnen in einem politischen Zusammenhang steht), wirkt sich weder auf die Wahl ihrer Rechtsgrundlage noch auf die Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit aus.

33. Der zweite Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

VII. Dritter Klagegrund: Verstoß gegen das dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

A. Vorbringen der Parteien

34. Die polnische Regierung macht hilfsweise (für den Fall, dass der Gerichtshof die Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers für die Verabschiedung der Verordnung 2020/2092 bejahen sollte) geltend, dass sie unter Verstoß gegen das Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erlassen worden sei.

35. Die polnische Regierung trägt vor, die Ausführung des Haushaltsplans der Union gehöre nicht zu den in Art. 3 Abs. 1 AEUV genannten ausschließlichen Zuständigkeiten, sondern sei eine geteilte Zuständigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 AEUV, auch wenn sie dort nicht aufgeführt sei.

36. Diese Feststellung werde durch Art. 325 Abs. 1 AEUV gestützt, in dem es heiße: „Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel ...“

37. Wie aus dem Entwurf der Kommission für die (künftige) Verordnung 2020/2092⁷ hervorgehe, sei dieser Vorschlag nicht den nationalen Parlamenten zur Prüfung seiner Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip übermittelt worden; dies sei ein Verstoß gegen die Art. 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 und 7 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2.

38. Ein solches Versäumnis stelle eine zur Nichtigkeitsklärung der Verordnung 2020/2092 führende Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar. Dies habe der Gerichtshof für das Unterbleiben der Anhörung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren entschieden.

39. Der Rat und das Europäische Parlament treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

40. Der Haushaltsplan ermöglicht es der Union, ihre Politiken zu entwickeln und für das Funktionieren ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen zu sorgen. Er fällt nicht unter die vertikale Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten (Art. 3 AEUV bis 6 AEUV), da es sich um eine interne, die Arbeitsweise der Union und ihrer Organe betreffende Zuständigkeit handelt, ähnlich wie ihre Zuständigkeiten für den Erlass von Geschäftsordnungen, die Sprachenregelung oder das Statut ihrer Beamten und sonstigen Bediensteten. Die Ausführung des Haushaltsplans der Union unterliegt somit nicht dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, sondern steht ausschließlich der Union zu.

41. Dieses Vorbringen steht nicht im Widerspruch zu Art. 317 AEUV, wonach die Kommission den Haushaltsplan in eigener Verantwortung „zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 [AEUV] festgelegten Haushaltsordnung“ auszuführen hat.

42. Dabei ist ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten bei der Verwaltung des Unionshaushalts unter der Kontrolle der Kommission durch Befugnisübertragung möglich. Dies zeigt die Regelung über die „geteilte Mittelverwaltung“, die die Haushaltsordnung⁸ in ihrem Art. 63 enthält⁹. Die geteilte Mittelverwaltung durch die Union und ihre Mitgliedstaaten bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten Rechtsnormen für den Haushalt der Union erlassen können¹⁰. Die Ausführung ihres Haushalts ist ausschließlich Sache der Union, die die Mitgliedstaaten damit betrauen kann, wenn sie der Ansicht ist, dass die geteilte Mittelverwaltung die beste Art der Umsetzung ist. Logischerweise behält die Kommission bei der geteilten Mittelverwaltung die Kontrolle über die Handlungen der staatlichen Behörden.

⁷ Dokument COM(2018) 324 final vom 2. Mai 2018, 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.

⁸ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung).

⁹ In Art. 63 Abs. 1 heißt es: „Bei geteilter Mittelverwaltung überträgt die Kommission den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben.“

¹⁰ In ihrem Verordnungsvorschlag führt die Kommission zum Subsidiaritätsprinzip aus: „Haushaltsvorschriften für den Unionshaushalt gemäß Artikel 322 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU können nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten erlassen werden“ (Dokument COM[2018] 324 final vom 2. Mai 2018, 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, Nr. 2 Abs. 2 der Begründung).

43. Auch Art. 325 AEUV im Kapitel „Betrugsbekämpfung“ kann nicht angeführt werden, um den Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit in Bezug auf den Mechanismus der finanziellen Konditionalität im Zusammenhang mit der Ausführung des Haushalts der Union zu verleihen.

44. Mit der Einführung eines solchen Mechanismus bezweckt die Verordnung 2020/2092 nicht unmittelbar die Betrugsbekämpfung. Außerdem wirkt der Mechanismus der finanziellen Konditionalität nur gegenüber den Mitgliedstaaten, nicht aber gegenüber den privaten Wirtschaftsteilnehmern, auf die Art. 325 AEUV und die Vorschriften des abgeleiteten Rechts, mit denen er umgesetzt wird, abzielen.

45. Nach dieser Prämisse gilt das Subsidiaritätsprinzip, da es die Bereiche regelt, die in die zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geteilte Zuständigkeit fallen (Art. 5 Abs. 3 EUV), nicht für die Ausführung des Haushalts der Union. Aber selbst wenn dies der Fall wäre und dieses Prinzip anwendbar wäre, läge meines Erachtens die von der polnischen Regierung gerügte Verletzung wesentlicher Formvorschriften nicht vor.

46. Zum geltend gemachten Verstoß gegen die Art. 4 Abs. 1, 6 Abs. 1 und 7 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2 weise ich darauf hin, dass Verordnungen wie die übrigen Gesetzgebungsakte von den Organen der Union im Sinne von Art. 288 Abs. 1 AEUV erlassen werden. Wenn ein Unionsorgan bei ihrem Erlass nicht tätig wird, obwohl eine Vorschrift der Verträge dies zwingend vorsieht, ist es folgerichtig, dass dieser Formfehler als wesentlich eingestuft wird und zur Ungültigkeit führt¹¹.

47. Die nationalen Parlamente haben lediglich die in Art. 12 EUV genannten Funktionen; diese bestehen, soweit hier relevant, darin, dass sie unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union zugeleitet werden (Buchst. a) und dass sie im Einklang mit dem Protokoll Nr. 2 für die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität sorgen (Buchst. b). Nach Art. 7 des Protokolls Nr. 2 verhindert ihr Tätigwerden nicht den Erlass eines Gesetzgebungsakts, sondern verpflichtet die Kommission, zu überprüfen, ob sie den Vorschlag zurückzieht, ihn ändert oder an ihm festhält.

48. Der von der polnischen Regierung gerügte Formfehler soll darin bestehen, dass die Kommission gegen ihre Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2 verstoßen habe, den Entwurf des Gesetzgebungsakts den nationalen Parlamenten zuzuleiten.

49. Dies soll Verstöße gegen Art. 6 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2 (Möglichkeit für ein nationales Parlament, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, „weshalb der Entwurf [seines] Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist“) und gegen dessen Art. 7 Abs. 1 (wonach die Unionsorgane, „sofern der Entwurf eines Gesetzgebungsakts von ihnen vorgelegt wurde, ... die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente [berücksichtigen]“) zur Folge haben.

¹¹ Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, stellt die ordnungsgemäße Anhörung des Europäischen Parlaments in den im Vertrag vorgesehenen Fällen ein wesentliches Formerfordernis dar, dessen Nichtbeachtung die Nichtigkeit der betreffenden Handlung zur Folge hat. Bei der wirksamen Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozess gemäß den im Vertrag vorgesehenen Verfahren handelt es sich nämlich um ein wesentliches Element des vom Vertrag gewollten institutionellen Gleichgewichts. Diese Befugnis ist Ausdruck des grundlegenden demokratischen Prinzips, dass die Völker durch eine repräsentative Versammlung an der Ausübung der Hoheitsgewalt beteiligt sind (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 11. November 1997, Eurotunnel u. a., C-408/95, EU:C:1997:532, Rn. 45, vom 7. März 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, Rn. 24 und 25, und vom 6. September 2017, Slowakei/Rat, C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 160).

50. Folgendes darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden:

- In der Präambel der Verordnung 2020/2092 heißt es, dass das Parlament und der Rat sie „nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente“ erlassen haben¹².
- Aus dem Vorschlag der Kommission geht hervor, dass der Entwurf den nationalen Parlamenten zugeleitet wurde.
- Die polnische Regierung räumt ein, dass einige nationale Parlamente, darunter das Parlament der Republik Polen, der Kommission ihre Stellungnahmen zur Anpassung des Entwurfs an das Subsidiaritätsprinzip übermittelt haben¹³.

51. Die polnische Regierung räumt zwar ausdrücklich ein, dass der Entwurf der Kommission den nationalen Parlamenten zugeleitet wurde¹⁴, macht aber geltend, die Kommission hätte den Entwurf ein zweites Mal übermitteln müssen, da er im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens erheblich geändert worden sei.

52. Die polnische Regierung stützt sich dabei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁵, wonach „die Pflicht, das [Europäische] Parlament in den im Vertrag vorgesehenen Fällen während des Entscheidungsprozesses anzuhören, [impliziert,] dass es immer dann erneut anzuhören ist, wenn der letztlich verabschiedete Text als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört wurde“.

53. Diese Rechtsprechung ist jedoch im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da das Protokoll Nr. 2 nicht vorsieht, dass die Entwürfe von Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten ein zweites Mal (oder öfter) zugeleitet werden, wenn ihr Inhalt im Rahmen des Verfahrens vor dem Rat und dem Parlament geändert wird. Im Fall der Verordnung 2020/2092 hat die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag nicht geändert, sondern der Rat und das Parlament haben Änderungen vorgenommen und die Endfassung hergestellt.

54. Infolgedessen ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

VIII. Vierter Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht (Art. 296 Abs. 2 AEUV)

A. Vorbringen der Parteien

55. Die polnische Regierung macht im Wesentlichen geltend, die im Vorschlag der Kommission enthaltene Begründung der Verordnung genüge nicht der in Art. 296 Abs. 2 AEUV aufgestellten Verpflichtung in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof.

¹² In Art. 3 des Protokolls Nr. 1 heißt es: „Die nationalen Parlamente können nach dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten.“

¹³ Klageschrift der polnischen Regierung, Rn. 44 und 45.

¹⁴ A. a. O., letzter Satz von Rn. 49.

¹⁵ Urteile vom 13. November 1990, The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 39), und vom 6. September 2017, Slowakei/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 161).

56. Insbesondere enthalte dieser Vorschlag weder Ausführungen zur Notwendigkeit des Erlasses der Verordnung 2020/2092 noch zur Wahl von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV als Rechtsgrundlage.

57. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

58. Erstens geht dieser Klagegrund ins Leere, da er nur den ursprünglichen Vorschlag der Kommission betrifft und nicht den endgültigen Inhalt der Verordnung 2020/2092. Angefochten wird aber dieser Rechtsakt und nicht der Vorschlag.

59. Zwar können Texte, die im Rahmen der Ausarbeitung eines Rechtsakts der Union eine Rolle spielen, bei der Prüfung ihrer Begründung herangezogen werden; allein entscheidend ist aber die Begründung im erlassenen und veröffentlichten Rechtsakt. Dabei handelt es sich logischerweise um den Inhalt der Erwägungsgründe in seiner Präambel.

60. Zweitens muss nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die in Art. 296 Abs. 2 AEUV¹⁶ vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das ihn erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann¹⁷.

61. Im vorliegenden Fall hat der Unionsgesetzgeber den Erlass der Verordnung 2020/2092 in den 29 Erwägungsgründen ihrer Präambel hinreichend begründet. In ihrem ersten „Bezugsvermerk“ wird speziell auf Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV verwiesen.

62. Diese Erwägungsgründe enthalten die Gründe für die Einführung des Mechanismus der finanziellen Konditionalität zum Schutz des Haushalts der Union im Fall etwaiger Verstöße der Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit.

63. Der Zusammenhang „zwischen der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der effizienten Ausführung des Haushaltsplans der Union im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ als Schlüsselement der Verordnung 2020/2092 wird insbesondere in ihrem 13. Erwägungsgrund angeführt.

64. Folglich ist der vierte Klagegrund zurückzuweisen.

¹⁶ „Die Rechtsakte sind mit einer Begründung zu versehen und nehmen auf die in den Verträgen vorgesehenen Vorschläge, Initiativen, Empfehlungen, Anträge oder Stellungnahmen Bezug.“

¹⁷ In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Die Begründung eines Rechtsakts ist nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Dies gilt erst recht, wenn die Mitgliedstaaten eng am Entstehungsprozess des streitigen Rechtsakts beteiligt waren und daher wissen, auf welchen Gründen er beruht. Bei generellen Rechtsakten kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Lässt der angefochtene Rechtsakt den von dem Unionsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen, ginge es zu weit, eine besondere Begründung für jede einzelne technische Entscheidung zu verlangen. Vgl. Urteile vom 30. April 2019, Italien/Rat (Fangquoten für Schwertfisch im Mittelmeer) (C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 4 bis 42), vom 22. November 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, Rn. 79), und vom 17. März 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, Rn. 58).

IX. Fünfter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 7 EUV

65. Nach Ansicht der polnischen Regierung wird mit der Verordnung 2020/2092 ein neuer, in den Verträgen nicht vorgesehener Mechanismus eingeführt, um die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Sie habe somit die gleiche Wirkung wie eine Änderung der Verträge, die durch eine bloße Norm des abgeleiteten Rechts nicht möglich sei.

66. Außerdem werde mit der Verordnung 2020/2092, da ihr Zweck dem des Verfahrens nach Art. 7 EUV entspreche, die Anwendung dieses Artikels, dessen Voraussetzungen strenger seien und den Mitgliedstaaten mehr Garantien böten, umgangen.

67. Die Analyse dieses Vorbringens in den entsprechenden Nummern der Schlussanträge in der Rechtssache C-156/21 veranlasst mich, die Zurückweisung des fünften Klagegrundes zu befürworten.

X. Sechster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 269 Abs. 1 AEUV

68. Nach Ansicht der polnischen Regierung impliziert der Erlass der Verordnung 2020/2092 *de facto* einen Verstoß gegen Art. 269 Abs. 1 AEUV, da er die Zuständigkeit des Gerichtshofs (die sich nach diesem Artikel auf die Einhaltung der Verfahrensbestimmungen beschränke) auf jeden Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit erstrecke, dessen Tragweite, wiederum ohne jede Grundlage, in der Verordnung 2020/2092 festgelegt werde.

69. Die Analyse dieses Vorbringens in den entsprechenden Nummern der Schlussanträge in der Rechtssache C-156/21 veranlasst mich, die Zurückweisung des sechsten Klagegrundes zu befürworten.

XI. Siebter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 und 2 Satz 2 EUV und Art. 5 Abs. 2 EUV

A. Vorbringen der Parteien

70. Nach Ansicht der polnischen Regierung hat der Unionsgesetzgeber durch die Aufnahme des an die Achtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit anknüpfenden Mechanismus der Konditionalität in die Verordnung 2020/2092

- gegen den in Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen;
- gegen die Verpflichtung verstoßen, die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit, zu achten (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV).

71. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

72. In Bezug auf den gerügten Verstoß gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 EUV) bekräftige ich, dass er nicht vorliegt, weil die Union mit Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV über eine Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung 2020/2092 verfügt. Ich verweise auf die Ausführungen in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-156/21.

73. Was Art. 4 Abs. 2 EUV betrifft, rügt die polnische Regierung mit diesem Klagegrund keinen Verstoß gegen dessen Satz 1¹⁸ (der die nationale Identität betrifft)¹⁹, sondern ausschließlich gegen Satz 2, in dem es um die Achtung der grundlegenden Funktionen des Staates geht²⁰.

74. Entgegen dem Vorbringen der polnischen Regierung unterwirft die Verordnung 2020/2092 die Kernbereiche der Souveränität der Mitgliedstaaten wie ihre territoriale Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit nicht der Kontrolle durch die Kommission.

75. Es trifft zu, dass der Mechanismus der Verordnung 2020/2092 im Zusammenhang mit der Tätigkeit bestimmter nationaler Behörden (wie denen, die mit der Finanzkontrolle und der Vergabe öffentlicher Aufträge betraut sind, den Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sowie den Gerichten) eingesetzt werden kann, aber nur, soweit sie sich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union auswirkt oder deren finanzielle Interessen berührt.

76. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV ermächtigt die Mitgliedstaaten nicht, sich den Verpflichtungen zu entziehen, die ihnen das Unionsrecht in Bereichen auferlegt, die in die nationale Zuständigkeit fallen und mit der Wahrnehmung der grundlegenden Funktionen des Staates zusammenhängen.

¹⁸ Wohl aber mit dem achten Klagegrund.

¹⁹ Die Klausel über die Achtung der nationalen Identität, die in den grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt (bei denen es sich um eigenständige unionsrechtliche Konzepte handelt), befindet sich in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV, um die Auswirkungen des Unionsrechts in den für die Mitgliedstaaten als wesentlich angesehenen Bereichen zu begrenzen. Sie steht im Zusammenhang mit der vertikalen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten und steht überdies in Verbindung mit dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.

²⁰ „[Die Union] achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.“

77. Der Gerichtshof hat dies für so sensible Bereiche wie die innere und äußere Sicherheit²¹, die nationale Gerichtsorganisation²² und die Organisation der Streitkräfte²³ bestätigt, wenn es um Sachverhalte geht, die unter das Unionsrecht fallen. Dessen „erforderliche Beachtung“ bedeutet, dass Handlungen staatlicher Stellen in diesen Bereichen den Rechtsakten der Unionsorgane nicht entzogen sind, wenn diese ihre Befugnisse rechtmäßig ausüben.

78. Zwar gehört, wie die Republik Polen vorträgt, die Regelung von Organisation und Arbeitsweise der in der Verordnung 2020/2092 genannten staatlichen Einrichtungen (u. a. Ermittlungs- und Strafverfolgungsinstanzen sowie Gerichte) nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 EUV zu den nationalen Zuständigkeiten.

79. Die Verordnung 2020/2092 erlegt den Mitgliedstaaten jedoch keine *neue* Verpflichtung in Bezug auf die Organisation und die Arbeitsweise dieser staatlichen Stellen auf, die die Ausübung ihrer wesentlichen Funktionen berühren könnte. Die Verpflichtung dieser und aller übrigen Behörden, sich bei ihrem Handeln an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit als ein allen Mitgliedstaaten gemeinsamer Wert zu halten, bestand offenkundig schon vor dem Erlass der Verordnung 2020/2092 und ergibt sich unmittelbar aus den Verträgen.

80. Da die Verwaltung des Unionshaushalts und der Schutz ihrer finanziellen Interessen durch ein Verhalten der genannten Behörden, das gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstößt, beeinträchtigt werden können, dienen die mit der Verordnung 2020/2092 genehmigten Korrekturmaßnahmen der Ausübung einer Zuständigkeit der Union selbst.

81. In Wirklichkeit wiederholt die polnische Regierung im Rahmen dieses Klagegrundes Argumente, die sie bereits in anderen Rechtsstreitigkeiten (seien es direkte Klagen oder Vorabentscheidungsersuchen) vorgebracht hat; demnach sei es unzulässig, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta heranzuziehen, um Rechtsnormen der Republik Polen über den Status der nationalen Richter oder ihre eigenen Gerichte in Frage zu stellen. Der Gerichtshof hat dieses Vorbringen zurückgewiesen, das u. a. auf Art. 4 EUV, Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV sowie Art. 13 Abs. 2 EUV gestützt wurde²⁴.

82. Nach alledem ist der siebte Klagegrund zurückzuweisen.

²¹ Urteile vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.* (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 99), und vom 2. April 2020, *Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik (Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen)* (C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 143 und 170).

²² Der Gerichtshof hat ausgeführt, dass die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten in deren Zuständigkeit fällt; bei der Ausübung dieser Zuständigkeit müssen die Mitgliedstaaten aber die Verpflichtungen einhalten, die sich für sie aus dem Unionsrecht und insbesondere aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergeben. Vgl. Urteile vom 24. Juni 2019, *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)* (C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 52), vom 5. November 2019, *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)* (C-192/18, EU:C:2019:924, Rn. 102), vom 19. November 2019, *A. K. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts)* (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 75), vom 2. März 2021, *A. B. u. a. (Ernennung von Richtern am Obersten Gericht)* (C-824/18, EU:C:2021:153, Rn. 68), und vom 27. Februar 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 40).

²³ Urteil vom 15. Juli 2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, Rn. 40): „[Es ist] zwar Sache der Mitgliedstaaten, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen festzulegen und die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um ihre innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten, einschließlich der Entscheidungen hinsichtlich der Organisation ihrer Streitkräfte, doch kann die bloße Tatsache, dass eine nationale Maßnahme zum Schutz der nationalen Sicherheit getroffen wurde, nicht dazu führen, dass das Unionsrecht unanwendbar ist und die Mitgliedstaaten von der erforderlichen Beachtung dieses Rechts entbunden werden ... Das Gleiche muss für nationale Maßnahmen gelten, die zur Wahrung der territorialen Unversehrtheit eines Mitgliedstaats erlassen werden.“

²⁴ Vgl. die in Fn. 22 dieser Schlussanträge angeführten Urteile.

XII. Achter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV)

A. Vorbringen der Parteien

83. Die polnische Regierung trägt vor, die Verordnung 2020/2092 verstoße nicht nur gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, sondern trage auch dazu bei, die Verletzungshandlungen fortbestehen zu lassen.

84. Die Verordnung 2020/2092 gewährleiste nicht, dass der Feststellung eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit eine „gründliche qualitative Bewertung“ seitens der Kommission vorausgegangen sei, die als objektiv, unparteiisch und fair eingestuft werden könne.

85. Außerdem benachteilige das Verfahren zum Erlass von Maßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts unmittelbar und eindeutig die *kleinen* und *mittleren* Mitgliedstaaten gegenüber den *großen*, da der Rat seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit nach einem System erlasse, bei dem die Stimmen Letzterer ein „unverhältnismäßiges Gewicht“ hätten.

86. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

87. Dieser Klagegrund stellt ein Gemenge heterogener Fragen dar, die nicht alle in Zusammenhang mit seinem theoretisch einzigen Gegenstand stehen (dem Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung).

88. Wenn ich das Vorbringen der polnischen Regierung richtig verstanden habe, trägt sie erstens vor, dass die Kommission keine objektive, unparteiische und faire Beurteilung vornehmen könne, weil eines der einzubeziehenden Elemente die Berichte der Venedig-Kommission²⁵ seien, einer beratenden Einrichtung, die bei der Beurteilung der Frage, ob die Ernennung von Richtern mit den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sei, gelegentlich²⁶ zwischen *alten* und *neuen* Demokratien unterschieden habe.

89. Nach dem 16. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/2092 muss die Kommission eine Gewichtung der „sachdienlichen Informationen aus verfügbaren Quellen und von anerkannten Institutionen“ vornehmen. Zu diesen Quellen und Institutionen gehören u. a. Einrichtungen des Europarats wie die Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) und die Venedig-Kommission.

²⁵ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) des Europarats.

²⁶ Dokument CDL-AD(2007)028-e vom 16./17. März 2007, Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session.

90. In diesem Erwägungsgrund heißt es aber auch, dass die Kommission eine gründliche „objektive, unparteiische und faire“ Bewertung vorzunehmen hat. Die Kommission ist bei ihrer Bewertung nicht an die Dokumente der Venedig-Kommission gebunden und hätte sie nicht zu berücksichtigen, wenn sich aus ihnen eine Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Verordnung 2020/2092 ergäbe²⁷.

91. Außerdem heißt es im 26. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/2092: „Das Verfahren ... sollte die Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten achten und auf der Grundlage eines unparteilichen und evidenzbasierten Ansatzes durchgeführt werden.“

92. Es erscheint mir logisch, dass die Kommission zu diesem Zweck Informationen aus allen verfügbaren Quellen heranziehen kann, wie Art. 6 Abs. 3 der Verordnung 2020/2092 zeigt. Wenn der betreffende Staat glaubt, dass diese Informationen nicht verbindlich seien, können zwei Konsultationsrunden dazu dienen, sie vor der Kommission in Frage zu stellen, bevor diese dem Rat Maßnahmen vorschlägt.

93. Zweitens lässt sich dem Vorbringen der polnischen Regierung zum Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten nicht genau entnehmen, weshalb die Verordnung 2020/2092 einige Mitgliedstaaten gegenüber anderen benachteiligen soll. Art. 6 Abs. 6 und 9 der Verordnung gibt ihnen allen die Möglichkeit, der Kommission Stellungnahmen zu der von ihr vorzunehmenden Bewertung und zu den Maßnahmen, die sie dem Rat vorschlägt, zu übermitteln.

94. Die polnische Regierung scheint darin, dass die *kleinen* und *mittleren* Mitgliedstaaten im Rat nach dem System für die Berechnung der qualifizierten Mehrheit beim Erlass oder bei der Ablehnung von Beschlüssen nicht das gleiche Gewicht hätten wie die *großen* Staaten, ein diskriminierendes Element zu sehen²⁸.

95. Eine solche Kritik kann sich logischerweise nicht auf das in den Verträgen vorgesehene Abstimmungs-system als solches beziehen, das vom Gerichtshof nicht für nichtig erklärt werden kann. Wenn ich den Standpunkt der polnischen Regierung richtig verstehe, betrifft ihr Einwand die Heranziehung dieses Abstimmungs-systems für den Erlass von Beschlüssen zur Durchführung der Verordnung 2020/2092 mit qualifizierter Ratsmehrheit (Art. 6 Abs. 10 und 11).

96. Der Rat weist darauf hin, dass er nach Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschließt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Es ist nicht ersichtlich, welche Vorschrift des Primärrechts der Union im vorliegenden Fall zu einem anderen Ergebnis führen würde.

97. Soweit die polnische Regierung im Rahmen dieses Klagegrundes Argumente zum Sanktionscharakter der Maßnahmen der Verordnung 2020/2092 wiederholt, die nicht auf den Schutz des Haushalts der Union abzielten, sondern unmittelbar auf den Schutz der Rechtsstaatlichkeit, verweise ich auf die Schlussanträge in der Rechtssache C-156/21, in denen ich darlege, weshalb ich diese Argumente nicht teile.

²⁷ Zum Stellenwert dieser Dokumente vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Asociația „Forumul Judecătorelor Din România“ u. a. (C-83/19, C-291/19 und C-355/19, EU:C:2020:746, Nr. 170), und des Generalanwalts Hogan in der Rechtssache Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, Nr. 88).

²⁸ Die Einzelheiten für die Ermittlung der qualifizierten Mehrheit sind in Art. 16 Abs. 4 EUV sowie, unter Bezugnahme auf ihn, in Art. 238 Abs. 2 AEUV geregelt.

98. Nach alledem ist der achte Klagegrund zurückzuweisen.

XIII. Neunter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

99. Die polnische Regierung trägt vor, die Verordnung 2020/2092, insbesondere ihre Art. 3 und 4 Abs. 2, genüge nicht den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit, die sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergäben.

100. Die Analyse dieses Vorbringens in den entsprechenden Nummern der Schlussanträge in der Rechtssache C-156/21 veranlasst mich auch hier, die Zurückweisung dieses Klagegrundes zu befürworten.

XIV. Zehnter Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV)

A. Vorbringen der Parteien

101. Nach Ansicht der polnischen Regierung verstößt die Verordnung 2020/2092 gegen den in Art. 5 Abs. 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da nicht angegeben werde, worin der Zusammenhang zwischen dem Schutz des Unionshaushalts und Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bestehen solle.

102. Der Gesetzgeber habe zudem den Mehrwert des mit der Verordnung 2020/2092 eingeführten Mechanismus gegenüber den bereits bestehenden Haushaltsvorschriften der Union nicht dargetan.

103. Angesichts der beim Erlass der Verordnung 2020/2092 einbezogenen Gesichtspunkte sei es „praktisch unmöglich“, die Verhältnismäßigkeit der darin vorgesehenen Maßnahmen zu wahren.

104. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

105. Nach Art. 5 Abs. 4 EUV „gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“.

106. Wie das Parlament und der Rat bin ich der Ansicht, dass die Verordnung 2020/2092 nicht gegen diese Vorgaben verstößt, d. h., dass sie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht²⁹. Dazu veranlassen mich verschiedene Gründe.

²⁹ Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, „dass die von einer Unionsbestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen“. Vgl. Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 111), vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat (C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 76), und vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 67).

107. Erstens verfügt der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seiner Befugnisse über ein weites Ermessen³⁰, und ich bin nicht der Ansicht, dass die Verordnung 2020/2092 zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels – der Schaffung eines Mechanismus der finanziellen Konditionalität bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausführung des Haushaltsplans der Union stehen – offensichtlich ungeeignet ist.

108. Zweitens hat der Unionsgesetzgeber meines Erachtens die Erforderlichkeit der Verordnung 2020/2092 und den mit ihr verbundenen Mehrwert gegenüber der bereits bestehenden Haushaltsregelung der Union hinreichend begründet. Ich gehe davon aus, dass der Zusammenhang zwischen dem Schutz des Unionshaushalts und den Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit erwiesen ist; dies lege ich in anderen Passagen dieser Schlussanträge und in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-156/21 dar.

109. Die Erläuterung dieses Mehrwerts findet sich im 17. Erwägungsgrund der Verordnung 2020/2092, in dem es heißt, dass ihre Maßnahmen „insbesondere dann erforderlich [sind], wenn andere in der Unionsgesetzgebung festgelegte Verfahren keinen wirksameren Schutz des Haushalts der Union ermöglichen würden“.

110. Das Verfahren der Verordnung 2020/2092, die bei einem Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit mit Auswirkungen auf den Haushaltsvollzug anwendbar ist, tritt somit zu den früheren Haushaltsvorschriften der Union hinzu, die Konditionalitätsmechanismen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen in den Programmen für den Transfer von Geldern an die Mitgliedstaaten vorsehen.

111. Die Neuartigkeit der Verordnung 2020/2092 und ihres horizontalen Charakters gegenüber den früheren Vorschriften besteht darin, dass sie die Berücksichtigung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit mit hinreichend unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausführung des Unionshaushalts gestattet, wenn diese Auswirkungen auf Handlungen der nationalen Behörden zurückzuführen sind.

112. Soweit solche gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßenden Maßnahmen Einfluss auf die ordnungsgemäße Verwaltung des Unionshaushalts haben konnten, sahen die früheren Haushaltsvorschriften keine spezifischen Reaktionsmechanismen von ähnlicher Intensität wie die Verordnung 2020/2092 vor.

113. Die Verordnung 2020/2092 wahrt somit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da der mit ihr eingeführte Konditionalitätsmechanismus nach den Vorgaben des Gesetzgebers herangezogen werden kann, „es sei denn, ... dass andere ... Verfahren es ... ermöglichen würden, den Haushalt der Union wirksamer zu schützen“ (Art. 6 Abs. 1).

114. Drittens hindert nichts daran, dass die in der Verordnung 2020/2092 vorgesehenen künftigen Korrekturmaßnahmen zum Schutz des Unionshaushalts den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen. Gemäß Art. 5 Abs. 3 und dem 18. Erwägungsgrund müssen sie dies sogar.

³⁰ „[D]er Gerichtshof [hat] dem Unionsgesetzgeber im Rahmen der Ausübung der ihm übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen in Bereichen zugebilligt, in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss. Es geht somit nicht darum, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war; sie ist vielmehr nur dann rechtswidrig, wenn sie gemessen an dem Ziel, das die zuständigen Organe zu verfolgen beabsichtigen, offensichtlich ungeeignet ist ...“ (Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat, C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 112, und vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

115. Nach alledem ist der zehnte Klagegrund zurückzuweisen.

XV. Elfter Klagegrund: Ermessensmissbrauch

A. Vorbringen der Parteien

116. Nach Ansicht der polnischen Regierung hat der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass der Verordnung 2020/2092 einen Ermessensmissbrauch begangen. Sie stützt diesen Vorwurf auf zwei Gründe:

- Das *erklärte* Ziel der Verordnung 2020/2092 unterscheide sich von ihrem *tatsächlichen* Ziel. Letzteres bestehe entgegen dem Titel der Verordnung nicht im Schutz des Unionshaushalts, sondern im Schutz der Rechtsstaatlichkeit.
- Mit dem durch die Verordnung 2020/2092 eingeführten Mechanismus solle zur Ahndung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit das Verfahren des Art. 7 EUV, dessen Voraussetzungen strenger seien, umgangen werden.

117. Das Parlament und der Rat treten diesem Vorbringen entgegen.

B. Würdigung

118. Die polnische Regierung wiederholt im Rahmen dieses Klagegrundes ihr bisheriges Vorbringen. Insbesondere geht sie, wie sie selbst einräumt, auf die Fragen zur Zielsetzung der Verordnung 2020/2092 im Rahmen des ersten Klagegrundes ein³¹.

119. Diese Argumentation enthält keine neuen Aspekte, die im ersten, im zweiten, im siebten, im achten und im neunten Klagegrund noch nicht geprüft worden sind. Dies gilt nicht nur für die Zielsetzung der Verordnung 2020/2092, sondern auch für das durch sie eingeführte Verfahren im Verhältnis zu dem des Art. 7 EUV.

120. Nach der Rechtsprechung ist „eine Maßnahme nur dann ermessensmissbräuchlich ..., wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen Zwecken als denen, zu denen die betreffende Befugnis eingeräumt wurde, oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der AEU-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen“³².

121. Die Verordnung 2020/2092 soll, wie ich bereits ausgeführt habe, einen finanziellen Konditionalitätsmechanismus schaffen, der bei unmittelbar mit der Ausführung des Unionshaushalts zusammenhängenden Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit den Erlass von Maßnahmen zu dessen Schutz erleichtert.

122. Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV verleiht dem Unionsgesetzgeber die Befugnis, derartige Konditionalitätsmechanismen, für die die Verordnung 2020/2092 ein Beispiel ist, zum Schutz des Unionshaushalts einzuführen.

³¹ Rn. 123 ihrer Klageschrift, in der auf die Rn. 28 bis 33 verwiesen wird.

³² Urteile vom 8. Dezember 2020, Ungarn/Parlament und Rat (C-620/18, EU:C:2020:1001, Rn. 82), vom 5. Mai 2015, Spanien/Parlament und Rat (C-146/13, EU:C:2015:298, Rn. 56), und vom 13. November 1990, Fedesa u. a. (C-331/88, EU:C:1990:391, Rn. 24).

123. Mit der Verordnung 2020/2092 wird kein Verfahren eingeführt, das (mit geringeren Beschränkungen) dem in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahren zur Ahndung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit entspricht. Es handelt sich meines Erachtens um unterschiedliche Rechtsinstrumente.

124. Unter diesen Umständen ist der elfte Klagegrund zurückzuweisen.

XVI. Kosten

125. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament und der Rat beantragt haben, die Republik Polen zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

126. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Europäische Kommission, das Königreich Belgien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Ungarn, Irland, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland und das Königreich Schweden ihre eigenen Kosten.

XVII. Ergebnis

127. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. den Zwischenstreitantrag des Rates zurückzuweisen, mit dem er begehrt, die Passagen der Klageschrift der Republik Polen und ihrer Anlagen, die auf das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Ratsdokument 13593/18) vom 25. Oktober 2018 Bezug nehmen, seinen Inhalt wiedergeben oder die darin vorgenommene Analyse widerspiegeln, nicht zu berücksichtigen;
2. die von der Republik Polen gegen die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union erhobene Nichtigkeitsklage abzuweisen;
3. der Republik Polen neben ihren eigenen Kosten die Kosten des Europäischen Parlaments und des Rates aufzuerlegen.
4. der Europäischen Kommission, dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Ungarn, Irland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.