



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/511
Rechtsstaatlichkeit und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Rechtsstaatlichkeit und ihre Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum
[Initiativstellungnahme]

Berichterstatter: **Jukka AHTELA**

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/07/2020
Verabschiedung im Plenum	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	215/2/1

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Das Rechtsstaatsprinzip ist in jüngster Zeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union unter Druck geraten. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn sie kann die Achtung der Grundrechte untergraben und gefährdet auch die anderen in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Werte.
- 1.2 Die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt das Funktionieren der Gesellschaft, die Grundrechte, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft. Daher stellt sich die Frage, welche Folgen diese Rückschritte für die EU und das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell haben könnten.
- 1.3 Damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann, muss er sich auf einen transparenten und stabilen Rechtsrahmen stützen, der auch die Durchsetzung gemeinsamer Vorschriften umfasst, da die nationalen Gerichte darauf vertrauen müssen, dass sich die Gerichte in den anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen für die Wahrung der Werte einsetzen, auf denen die EU beruht.
- 1.4 Die Gewaltenteilung und insbesondere eine unabhängige Justiz, die das Verhalten der Regierung überprüfen kann, sind für Investitionen und Wirtschaftswachstum von entscheidender Bedeutung.
- 1.5 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die Europäische Kommission auf, sich darum zu bemühen, die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf die Wirtschaft zu messen. Dazu gehört die Entwicklung eines zuverlässigen Messsystems, in dem sowohl der materiellrechtliche als auch der verfahrensrechtliche Teil der Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich berücksichtigt werden.
- 1.6 In vielen Ländern gibt es Gesetze, die zwar mit der Rechtsstaatlichkeit voll vereinbar sind, aber nur unzureichend durchgesetzt werden. Daher ist es wichtig, den Schwerpunkt auf die ordnungsgemäße Umsetzung zu legen.
- 1.7 Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission und anderer Institutionen zur Entwicklung geeigneter Instrumente, um die Werte der EU zu verteidigen und eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente wie Artikel 7 EUV, der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und das Vertragsverletzungsverfahren, das jährliche EU-Justizbarometer und der neue Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch verbessert werden können und durch Maßnahmen ergänzt werden sollten, die auf die Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet sind, jedoch wirksamer auf wirtschaftliche Belange abzielen.
- 1.8 So sollte die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als eines der Schlüsselemente einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft stärker hervorheben. Der EWSA empfiehlt, nationale Verfahren für die Überprüfung zu schaffen, in die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingebunden werden, und die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner im gesamten Verfahren des Semesters generell zu verstärken.

- 1.9 Der jährliche Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit durch die EU sollte der Zivilgesellschaft so weit wie möglich offenstehen. Die Ergebnisse und Empfehlungen der Europäischen Kommission sollten sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene öffentlich diskutiert werden und spezifische Maßnahmen nach sich ziehen, um Zwischenfällen und negativen Trends, auch für die Wirtschaft, zu begegnen. Die Zivilgesellschaft, einschließlich der Sozialpartner, sollte enger eingebunden und auch in die Folgemaßnahmen einbezogen werden. Der EWSA hat vorgeschlagen, ein jährliches Forum zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten, das durch die Vielfalt der in ihm vertretenen Organisationen zum Überprüfungszyklus beiträgt.
- 1.10 Die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Medien spielen in Ländern, in denen die Regierungen mehr und mehr von der Rechtsstaatlichkeit abrücken, eine entscheidende Rolle. Sie ermöglichen Kontrollen und Gegenkontrollen, durch die die Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden. Der EWSA fordert daher eine stärkere finanzielle und praktische Unterstützung der Organisationen, die sich für den Schutz und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte einsetzen.
- 1.11 Die Mitgliedschaft in der EU ist für alle Mitglieder sehr wertvoll, *sofern Verletzungen der Grundregeln auch geahndet werden*. Wenn keine Sanktionen verhängt werden, wird der Wert der Mitgliedschaft für alle Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten, geschmälert.
- 1.12 Es scheint, dass sich die breite Öffentlichkeit in vielen Mitgliedstaaten nicht darüber im Klaren ist, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit sowohl als Grundwert als auch als wesentliche Komponente des Wirtschaftswachstums ist. Der EWSA fordert deshalb eine dauerhafte Sensibilisierungsstrategie, um den Bürgern der EU die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit vor Augen zu führen.

2. Einführung

- 2.1 Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den Werten, auf die sich die Europäische Union gründet (Artikel 2 EUV); ohne sie ist eine Verwirklichung der anderen Werte, die die Union fördern will, unmöglich.¹
- 2.2 In jüngster Zeit ist die Rechtsstaatlichkeit jedoch sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union unter Druck geraten. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn sie könnte die Achtung der anderen in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Werte gefährden.
- 2.3 Dieser Druck hat auch Folgen für die Arbeitsweise der Justiz und das Vertrauen in sie. In der Zivilgesellschaft sind weitere Auswirkungen spürbar, z. B. die Gefahr, dass die Justiz ihre Rolle als Bollwerk und als Hüterin der Grundrechte verlieren könnte.

¹ Die Kommission teilt diese Ansicht und hat sie in dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips ausdrücklich zum Ausdruck gebracht (IP/14/237).

- 2.4 Wie der EWSA in seiner Stellungnahme² festgestellt hat, gewährleistet die Achtung der Rechtsstaatlichkeit „auch Rechtssicherheit und gleiche Ausgangsbedingungen für unternehmerische Initiativen, Innovation, Investitionen und einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zum Nutzen der Verbraucher und Bürger“.
- 2.5 Daher stellt sich die Frage, welche Folgen diese Rückschritte für das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell haben könnten. Die Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit kann sich negativ auf das Funktionieren der Gesellschaft, die Grundrechte, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft auswirken.
- 2.6 Wenn der Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit und der allgemeinen Verschlechterung der Lage im Bereich der Grundrechte nicht Einhalt geboten werden, wird sich dies womöglich negativ auf das gegenseitige Vertrauen, das dem Binnenmarkt und auch dem Wirtschaftswachstum in der EU zugrunde liegt, auswirken.
- 2.7 In ihrer Mitteilung³ über die „Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union“ verweist die Kommission auf die OECD, die sich in ihren Arbeiten mit der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Entwicklung und das allgemeine Geschäfts- und Investitionsklima auseinandergesetzt hat. In diesem Zusammenhang hat der EWSA ebenfalls betont, dass die wirtschaftlichen Aspekte der Rechtsstaatlichkeit stärker berücksichtigt werden müssen.
- 2.8 Die Missachtung des Rechtsstaatsprinzips steht einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen im Wege und hindert die Union daran, ihr übergeordnetes Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ (Artikel 3 EUV), zu erreichen. Die Förderung der Rechtsstaatlichkeit ist eine der Vorgaben des UN-Nachhaltigkeitsziels 16.
- 2.9 Bei der Untersuchung der Mängel im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in der EU wurde den Folgen für das Wirtschaftswachstum bislang nur wenig Beachtung geschenkt. Die Forschung konzentriert sich vor allem auf die Auswirkungen der Regierungsführung und der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen auf das Wirtschaftswachstum, insbesondere in Entwicklungsländern. Daher stehen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt dieser Stellungnahme.
- 2.10 Sie soll zu einem besseren Verständnis beitragen, dass die in Artikel 2 EUV verankerten europäischen Werte nicht nur eine Errungenschaft an sich darstellen, sondern auch vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen von großer Bedeutung sind.

3. **Definition der Rechtsstaatlichkeit**

² [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 173.](#)

³ [COM\(2019\) 343 final.](#)

- 3.1 Auf europäischer Ebene ist die Rechtsstaatlichkeit ein etablierter und in den Verträgen verankerter Grundsatz, der sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sowie auf die Entscheidungen des Europarates und die einschlägigen Arbeiten der Venedig-Kommission stützt. Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass öffentliche Gewalt stets innerhalb des geltenden Rechts, im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Grundrechte und unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird.⁴
- 3.2 Durch die Konkretisierung der einzelnen Komponenten der Rechtsstaatlichkeit lassen sich die materiellrechtlichen von den verfahrensrechtlichen Komponenten trennen. Die grundlegende und zentrale Komponente der Rechtsstaatlichkeit ist die Gleichheit vor dem Gesetz, d. h. der Grundsatz, dass nach dem Gesetz alle Menschen gleich behandelt werden. Hier geht es um die materiellrechtliche Komponente der Rechtsstaatlichkeit.
- 3.3 Verfahrensrechtliche Gleichheit vor dem Gesetz ist eine notwendige Voraussetzung für ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit. Sie allein genügt jedoch nicht, da sowohl materiellrechtliche als auch verfahrensrechtliche Gleichheit erforderlich sind. Es bedarf einer Reihe verfahrensrechtlicher Komponenten, um sicherzustellen, dass der Wortlaut des Gesetzes auch umgesetzt wird. Die Gewaltenteilung ist von entscheidender Bedeutung, da sie dazu beiträgt, dass auch die Regierung innerhalb der Grenzen des Rechts handelt. Die Justiz kann die Exekutive nur kontrollieren, wenn sowohl Richter als auch Staatsanwälte unabhängig von den beiden anderen Staatsgewalten sind.
- 3.4 Darüber hinaus muss eine Reihe von Mindeststandards bei der Durchsetzung des Rechts gewahrt werden: jeder hat Grundrechte, jeder hat das Recht auf ein faires Verfahren usw. Schließlich muss die Rechtsdurchsetzung auch unparteiisch sein, was bedeutet, dass niemand diskriminiert wird und dass die Justiz frei von Korruption ist.⁵ Gemäß Artikel 2 EUV gehen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als gemeinsame Grundwerte der EU Hand in Hand.

4. **Inwiefern fördert die Rechtsstaatlichkeit nachhaltiges Wirtschaftswachstum?**

- 4.1 Nachhaltiges Wirtschaftswachstum gilt als einer der wichtigsten Indikatoren für die Gesundheit einer Volkswirtschaft. Ein höheres Wirtschaftswachstum wird gleichgesetzt mit dem wachsenden Wohlstand eines Landes und seiner Bevölkerung. Ohne grundlegende Regeln und Verfahren, einschließlich der Vorschriften über Privateigentum und die freiwillige Eigentumsübertragung (d. h. Vertragsrecht), kann eine Marktwirtschaft zudem nicht funktionieren. Sie kann generell nur auf der Grundlage stabiler und berechenbarer Regeln gedeihen, wie der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) als Triebkräfte der europäischen Wirtschaft deutlich machen.

⁴ In der wissenschaftlichen Literatur wird häufig zwischen Rechtsstaatlichkeit im „engeren“ und „weiteren“ Sinn unterschieden. Möller, J. (2018). *The advantages of a thin view*. In: Handbook on the Rule of Law. Edward Elgar Publishing, S. 21-33, und Bedner, A. (2018). *The promise of a thick view*. In: *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar Publishing, S. 34-47.

⁵ Voigt, S. (2012). *How to measure the rule of law*. In: *Kyklos* 65(2), S. 262-284.

- 4.2 Wirtschaftswachstum bedeutet, dass im Laufe der Zeit mehr Waren und Dienstleistungen pro Kopf zur Verfügung stehen. Die einzige Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht darin, die Produktivität zu steigern. Produktivitätssteigerungen allerdings setzen Investitionen in Kapitalgüter und Bildung (häufig als „Humankapital“ bezeichnet) voraus. Um eine Verbindung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftswachstum herzustellen, muss daher zunächst geklärt werden, welchen Einfluss die Rechtsstaatlichkeit auf die allgemeine Investitionsbereitschaft hat.
- 4.3 Investitionen, insbesondere langfristige Investitionen, werden nur dann getätigt, wenn die potenziellen Investoren davon ausgehen können, dass ein verlässliches und günstiges Investitionsumfeld viele Jahre lang bestehen bleibt. Die Rechtsstaatlichkeit entscheidet maßgeblich darüber, ob eine Regierung in der Lage ist, ein solch stabiles Umfeld zu bieten.
- 4.4 Eine Exekutivgewalt, der von den beiden anderen Gewalten – Legislative und Judikative – keine Grenzen gesetzt werden, könnte potenziellen Investoren beispielsweise versprechen, dass sie die Preise nach Belieben festlegen können, gar keine oder nur geringe Steuern zahlen müssen, Gewinne in ihr Herkunftsland abführen können usw.
- 4.5 Eine keinerlei Zwängen unterliegende Regierung ist allerdings nicht in der Lage, verbindliche Zusagen zu machen, d. h. glaubwürdige Verpflichtungen einzugehen. Die Gewaltenteilung und insbesondere eine unabhängige Justiz, die das Verhalten der Regierung überprüfen und private Verträge durchsetzen kann, sind für Investitionen und Wirtschaftswachstum von entscheidender Bedeutung.
- 4.6 Neben der Unabhängigkeit der Justiz ist auch ihre Unparteilichkeit sehr wichtig. Wenn Richter nicht unparteiisch, z. B. bestechlich sind, werden die Fälle nicht nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, sondern zugunsten der Partei entschieden, die die höheren Bestechungsgelder zahlen kann (oder will). Daher ist Korruption mit der Rechtsstaatlichkeit unvereinbar.
- 4.7 Werden bestimmte Gruppen durch Gerichte diskriminiert, wird das Gesetz nicht in gleicher Weise auf alle angewandt. Jede Art von Parteilichkeit beeinträchtigt die Rechtssicherheit, was nicht nur zu einem niedrigeren Gesamtinvestitionsniveau, sondern auch zu weniger Transaktionen führen dürfte. Parteiliche Gerichte verlangsamen daher das Wirtschaftswachstum.
- 4.8 Ein weiterer Schlüsselfaktor ist die Zugänglichkeit der Gerichte. Wenn es Jahre dauert, bis ein Gericht eine Entscheidung trifft, könnte dies negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben: Vertragspartner, die Verträge brechen, könnten sich, wenn von langen Gerichtsverfahren auszugehen ist, die langsame Justiz strategisch zunutze machen. Eine verzögerte Rechtsprechung, ob es sich nun um Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung oder bei der Umsetzung handelt, macht Vertragsabschlüsse weniger attraktiv, was zu weniger Transaktionen führt und genau die gleichen Folgen hat wie das oben beschriebene Fehlen einer unabhängigen Justiz.

5. **Wie kann Rechtsstaatlichkeit gemessen werden?**

- 5.1 Um die Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum zu ermitteln, muss sie zunächst gemessen werden. Dies ist jedoch nicht so einfach, da es sich um ein multidimensionales Konzept handelt und verschiedene schwierige Festlegungen vorgenommen werden müssen, z. B. ob alle Dimensionen gleich gewichtet werden.
- 5.2 Einige der frühen Messgrößen basierten eher auf der Datenverfügbarkeit als auf theoretisch abgeleiteten Hypothesen. Obwohl es eine sehr hohe Korrelation zwischen den materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Aspekten der Rechtsstaatlichkeit gibt⁶, taucht die materiellrechtliche Komponente – die Gleichheit vor dem Gesetz – unter den bekannteren Indikatoren für die Rechtsstaatlichkeit häufig nicht auf. Die Kommission sollte daher ein zuverlässiges Messsystem entwickeln, in dem sowohl der materiellrechtliche als auch der verfahrensrechtliche Teil der Rechtsstaatlichkeit ausdrücklich berücksichtigt werden.
- 5.3 Ein weiterer wichtiger Aspekt bezüglich der Messung der Rechtsstaatlichkeit ist die Frage, ob die rechtlichen Vorschriften oder ihre tatsächliche Umsetzung gemessen werden. In vielen Ländern gibt es Gesetze, die zwar mit der Rechtsstaatlichkeit voll vereinbar sind, aber nicht wirksam durchgesetzt werden. Daher ist es wichtig, den Schwerpunkt auf die Umsetzung zu legen.
- 5.4 Wichtig ist auch die Frage, wie die verfügbaren Messgrößen am besten genutzt werden können. Einerseits können aggregierte Messungen nützlich sein, um einen ersten Eindruck von der Lage in einem bestimmten Land zu erhalten. Auf der Suche nach einem praktisch umsetzbaren Rat, d. h. nach Analysen, die direkte politische Auswirkungen haben können, sind aggregierte Messungen nicht sehr hilfreich.
- 5.5 Der EWSA empfiehlt der Europäischen Kommission, die Möglichkeit zu prüfen, trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Bewerberländern zu messen und dies gegebenenfalls in den Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit einzubinden.

6. **Was sagen die vorliegenden Daten?**

- 6.1 Länderübergreifende Studien zu den Auswirkungen der Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum haben gezeigt, dass Länder, die sich stärker an die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit halten, ein durchschnittlich höheres Wachstum aufweisen als Länder, in denen das Rechtsstaatsprinzip nicht so einen hohen Stellenwert einnimmt.⁷ Das bedeutet nicht, dass einzelne Länder, die sich nicht an die Rechtsstaatlichkeit halten, kein hohes Wirtschaftswachstum erzielen können. Diese werden von Wirtschaftsfachleuten als

⁶ Gutmann, J. & Voigt, S. (2018). *The rule of law: Measurement and deep roots*. In: European Journal of Political Economy 54, S. 68-82.

⁷ Dieser Kausalzusammenhang ist einer der zentralen Punkte eines Ansatzes, der sich Institutionenökonomik nennt. Siehe dazu in der Fachliteratur: Acemoglu, D. (2008) *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press, und eine Einführung für Nichtspezialisten: Voigt, S. (2019) *Institutional Economics – An Introduction*, Cambridge University Press.

„Sonderfälle“ bezeichnet. Solche Fälle sind möglich und kommen auch vor, allerdings nicht häufig.

- 6.2 Um einschätzen zu können, wie sich die Rechtsstaatlichkeit auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, muss auch das jeweilige Einkommensniveau berücksichtigt werden. Unter ansonsten gleichen Voraussetzungen haben es Länder, die bereits über ein hohes Pro-Kopf-Einkommen verfügen, tendenziell schwerer, hohe Wachstumsraten zu erzielen als Länder, die von einem niedrigeren Niveau ausgehen. Dies ist ein Indiz für den sogenannten „Konvergenzeffekt“.
- 6.3 Aggregierte Messungen der Rechtsstaatlichkeit sind bei der Ermittlung konkreter Übertragungswege, über die sie das Wirtschaftswachstum beeinflussen könnte, nicht sehr hilfreich. Deshalb konzentrieren wir uns in diesem Abschnitt auf eine begrenzte Zahl an Kernkomponenten der Rechtsstaatlichkeit.
- 6.4 Wie bereits oben dargelegt, scheint eine unabhängige Justiz entscheidend dafür zu sein, dass die Regierungen die in der Verfassung festgeschriebenen Grenzen nicht überschreiten.
- 6.5 Eine getrennte Analyse der Auswirkungen von De-jure- und De-facto-Indikatoren für die Unabhängigkeit der Justiz zeigt, dass rechtliche Vorschriften keinerlei Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. De-facto-Bestimmungen hingegen stehen in einem engen Zusammenhang mit einem schnelleren Wirtschaftswachstum.⁸ Die Erhöhung der richterlichen Unabhängigkeit wirkt sich wirtschaftlich vorteilhaft aus: In Ländern, in denen so verfahren wurde, zahlte sich dies aus, z. B. in Form eines schnelleren Wachstums.⁹
- 6.6 Es konnte nachgewiesen werden, dass die Unabhängigkeit und die Rechenschaftspflicht der Justiz nicht miteinander konkurrieren, sondern vielmehr einander ergänzen.¹⁰ Eine Reihe gerichtlicher Garantien, wie das Recht auf Rechtsbeistand, schränkt den Ermessensspielraum der Richter ein. Sie sind so zu verstehen, dass sie die Rechenschaftspflicht der Justiz gewährleisten. Interessanterweise hat sich gezeigt, dass einige dieser Garantien nicht nur der Rechenschaftspflicht der Justiz und damit der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch dem Wirtschaftswachstum förderlich sind. Dies gilt für den Grundsatz, Gerichtsverfahren zügig zu beenden, mit schriftlichen – im Gegensatz zu mündlichen – Verhandlungen und mit dem Recht auf Rechtsbeistand.¹¹
- 6.7 Korruption ist nicht nur eine Straftat, sondern auch mit der Rechtsstaatlichkeit unvereinbar. Die Messung der Korruption ist jedoch sehr schwierig. Da in der Regel weder Zahler noch Empfänger von Bestechungsgeldern daran interessiert sind, dass die Bestechung an die

⁸ Feld, L. P. & Voigt, S. (2003). *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators*. In: *European Journal of Political Economy* 19(3), S. 497-527.

⁹ Voigt, S., Gutmann, J. & Feld, L. P. (2015). *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators*. In: *European Journal of Political Economy* 38, S. 197-211.

¹⁰ Voigt, S. (2008). *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence*. In: *European Journal of Law and Economics* 25(2), S. 95-123

¹¹ Hayo, B. & Voigt, S. (2014). *The relevance of judicial procedure for economic growth*. In: *CESifo Economic Studies* 60(3), S. 490-524.

Öffentlichkeit kommt, ist es unmöglich, objektive Daten zu erheben. In den meisten Fällen stützt sich die Literatur auf die sogenannte „Korruptionswahrnehmung“, d. h. die subjektive Einschätzung, wie weit Korruption in einem bestimmten Land oder in einem bestimmten öffentlichen Dienst verbreitet ist.

- 6.8 Zwar ist der Nachweis, dass Korruption dem Wirtschaftswachstum abträglich ist, nach wie vor schwierig, doch deuten inzwischen zahlreiche Studien darauf hin. So wurde beispielsweise nachgewiesen, dass dadurch weniger investiert wird.¹² Korruption hat auch andere verzerrende Auswirkungen: Sie kann beispielsweise zu höheren Militärausgaben führen¹³. Sie wirkt sich auch auf die Struktur der öffentlichen Ausgaben aus, wobei der Schwerpunkt weg von wichtigen öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung hin zu weniger produktiven Tätigkeiten verlagert wird.¹⁴ Die OECD fasst eine kürzlich vorgelegte Studie so zusammen: Es ist klar, dass die Korruption sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor direkte Auswirkungen auf die Kosten eines Projekts hat. Zu den indirekten Auswirkungen zählen die Beschädigung des Ansehens öffentlicher Institutionen, die Beeinträchtigung des Vertrauens der Bürger in ihre Regierung und damit die Verringerung der Innovationsanreize sowie die Zunahme der sozialen Ungleichheit. Sie erhöhen aber auch die Kosten der Geschäftstätigkeit, quasi wie eine Steuer auf wirtschaftliche Tätigkeiten, die dann an die Endnutzer oder Verbraucher der Projekte weitergegeben wird.¹⁵
- 6.9 Staatsanwälte, die sowohl unabhängig als auch rechenschaftspflichtig sind, fördern ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, da Straftaten unabhängig von politischem Druck, der Identität von Verdächtigen und ähnlichen Faktoren verfolgt werden. Es konnte nachgewiesen werden, dass unabhängige Staatsanwälte und ein geringeres Korruptionsniveau in Korrelation zueinander stehen.¹⁶ Da Korruption dem Wachstum abträglich ist, kann dies daher als indirekter Beweis dafür gewertet werden, dass unabhängige Staatsanwälte als eine Komponente der Rechtsstaatlichkeit für das Wirtschaftswachstum förderlich sind.
- 6.10 Abschließend ein Blick auf die Effizienz der Justiz und der Hinweis darauf, dass Gerechtigkeit, wenn sie zu spät kommt, verweigerter Gerechtigkeit ist. Im Mittelpunkt einer der eindrucksvollsten Studien in diesem Bereich steht Indien.¹⁷ Die Unterschiede in der Verfahrenslänge korrelierten dabei mit der gemessenen Produktivität in der Landwirtschaft, in der Industrie und im Dienstleistungssektor. Das macht deutlich, dass Verzögerungen in der Justiz negative Auswirkungen auf den Produktionsanstieg in allen drei Wirtschaftszweigen haben.

12 Mauro, P. (1995). *Corruption and growth*. In: The Quarterly Journal of Economics 110(3), S. 681-712.

13 Gupta, S., De Mello, L. & Sharan, R. (2001). *Corruption and military spending*. In: European Journal of Political Economy 17(4), S. 749-777.

14 Mauro, P. (1998). *Corruption and the composition of government expenditure*. In: Journal of Public Economics 69(2), S. 263-279.

15 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2015). *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. Paris: OECD Publishing.

16 Van Aaken, A., Feld, L. P. & Voigt, S. (2010). *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries*. In: American Law and Economics Review 12(1), S. 204-244.

17 Chemin, Matthieu (2009). *Do judiciaries matter for development? Evidence from India*. In: Journal of Comparative Economics 37, S. 230-250.

7. Mögliche Auswirkungen auf die Politik

Bestehende EU-Instrumente

- 7.1 Der EWSA fordert, die der EU zur Verfügung stehenden Instrumente zu verbessern, um Rückschritte in Bezug auf die Grundwerte der EU zu verhindern¹⁸. Der EWSA begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission und anderer Institutionen zur Entwicklung geeigneter Instrumente, um die Werte der EU zu verteidigen und eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die bestehenden Instrumente wie Artikel 7 EUV, der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und das Vertragsverletzungsverfahren, das jährliche EU-Justizbarometer und der neue Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit noch verbessert werden können und durch Maßnahmen ergänzt werden sollten, die auf die Rechtsstaatlichkeit ausgerichtet sind, jedoch wirksamer auf wirtschaftliche Belange abzielen.
- 7.2 Im Rahmen des Europäischen Semesters prüfte die Europäische Kommission die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für das unternehmerische Umfeld mit dem Ziel, wachstumsfördernde Strukturreformen in Bereichen wie leistungsfähige Justizsysteme und Korruptionsbekämpfung voranzubringen. Die Beiträge zum EU-Justizbarometer kommen derzeit hauptsächlich von Einrichtungen, die juristische Dienstleistungen erbringen, etwa Ministerien der Justiz, Richterverbände oder Justizräte. Durch Abwesenheit zeichnen sich seltsamerweise jene Einrichtungen aus, die juristische Dienstleistungen in Anspruch nehmen und die wertvolle Anregungen liefern könnten, wie die verschiedenen Justizsysteme zu verbessern wären. Zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Sozialpartner könnten eine wichtige Rolle bei der Weitergabe von Informationen spielen. Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, im Rahmen des Europäischen Semesters die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit als eines der Schlüsselemente einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft stärker hervorzuheben. Die Indikatoren für die Rechtsstaatlichkeit sollten deutlicher in die Bewertung eingehen und auch Fragen wie Rechtssicherheit und Zugang zu Rechtsbehelfen für Unternehmen und Arbeitnehmer umfassen. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um das Follow-up-Verfahren im Hinblick auf eine bessere Umsetzung der Empfehlungen zu verbessern. Der EWSA empfiehlt, nationale Verfahren für die Überprüfung zu schaffen, in die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner eingebunden werden. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Sozialpartner im gesamten Verfahren des Semesters ist generell zu verstärken.
- 7.3 Der jährliche Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit sollte so offen wie möglich gestaltet werden, um zu gewährleisten, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Europäischen Kommission sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene öffentlich diskutiert werden und konkrete Maßnahmen nach sich ziehen, um Fällen der Missachtung und negativen Trends zu begegnen. Die Europäische Kommission sollte die zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker einbeziehen, da sie häufig die ersten sind, die leiden, wenn die

¹⁸ [ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 39.](#)

Rechtsstaatlichkeit bedroht ist, und daher als Frühwarnsystem dienen können.¹⁹ Die Europäische Kommission sollte auch Maßnahmen ergreifen, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen aufgrund ihrer Beteiligung an der Überprüfung Repressalien ausgesetzt sind. Der EWSA hat vorgeschlagen, ein jährliches Forum zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten, das zum Überprüfungszyklus beiträgt. Der EWSA ist bereit, einen Beitrag zu diesem Prozess zu leisten und eine breite Vertretung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der Organisationen, die sozioökonomische Interessen vertreten wie die Sozialpartner, sicherzustellen.

- 7.4 Der EWSA hat bereits den Vorschlag der Kommission begrüßt, den Haushalt der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu schützen. Er unterstützt diesbezüglich den Vorschlag, die Vergabe von EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten von der Achtung des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit abhängig zu machen, und ist der Auffassung, dass diese Konditionalität auch auf andere in den EU-Verträgen verankerte, mit der Rechtsstaatlichkeit zusammenhängende Grundsätze ausgedehnt werden könnte.²⁰

Mögliche weitere Maßnahmen

- 7.5 Da ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit ein Grundwert der EU ist und sich zudem positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, muss die EU alles daransetzen, um die Rechtsstaatlichkeit zu schützen.
- 7.6 Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat in jüngster Zeit eine Reihe von richtungsweisenden Entscheidungen zur Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz erlassen. Neben den vom Gericht angeführten rechtlichen Gründen gibt es auch wirtschaftliche Gründe, die ein Tätigwerden der EU-Organe rechtfertigen. Damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann, muss er sich auf einen transparenten und stabilen Rechtsrahmen stützen, der auch die Durchsetzung gemeinsamer Vorschriften umfasst, da die nationalen Gerichte darauf vertrauen müssen, dass sich die Gerichte anderer Mitgliedstaaten gleichermaßen für die Wahrung der Werte einsetzen, auf denen die EU beruht.
- 7.7 Das Konzept eines einheitlichen europäischen Rechtsraums ist für Unternehmen sehr wichtig, denn dadurch wird in einem Mitgliedstaat die Anwendung von Gerichtsentscheidungen möglich, die in anderen Mitgliedstaaten ergangen sind. Für den Erfolg dieses Konzepts ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Gerichte in der Europäischen Union unabhängig sind. Wenn dies nicht mehr gewährleistet werden kann, wird der einheitliche europäische Rechtsraum nicht nur unvollständig bleiben, sondern sogar schrumpfen. Die Kommission muss sicherstellen, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz in allen Mitgliedstaaten eingehalten wird, damit der Gedanke eines einheitlichen europäischen Rechtsraums und des freien Verkehrs gerichtlicher Entscheidungen verwirklicht werden kann.

¹⁹ Der Vergleich zwischen Polizeipatrouillen und Frühwarnsystemen bei der Überwachung von Verwaltungsbehörden wurde vorgeschlagen in McCubbins, M. D. & Schwartz, T. (1984). *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*. In: *American Journal of Political Science* 28(1), S. 165-179.

²⁰ [ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 106.](#)

- 7.8 Jeder Staat möchte glaubwürdig und investitionsfreundlich sein und potenziellen Investoren glaubwürdige Zusagen machen. Die Mitgliedschaft in der EU bringt allen Mitgliedstaaten klare Vorteile, denn sie sind aufgrund dieser Mitgliedschaft unabhängig von ihrer wirtschaftlichen oder politischen Geschichte glaubwürdiger. In diesem Sinne kann die EU-Mitgliedschaft für alle Mitglieder sehr wertvoll sein, *sofern eine Verletzung der Grundregeln auch geahndet wird*. Wenn keine Sanktionen verhängt werden, wird der Wert der Mitgliedschaft für alle Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten, geschmälert.
- 7.9 Mit anderen Worten: Mitgliedstaaten, die die Vorschriften nicht einhalten, verursachen negative externe Effekte für die Mitgliedstaaten, die die Vorschriften einhalten. Das liegt daran, dass die Glaubwürdigkeit des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird, wenn die Regierung eines Mitgliedstaats nicht den mit ihrem Beitritt zur EU eingegangenen Verpflichtungen nachkommt und ihr Verhalten keine Sanktionen nach sich zieht. Da der Wert, den die Mitgliedschaft in der EU darstellt, geschmälert würde, wenn die mit ihr einhergehende Glaubwürdigkeit im Laufe der Zeit verloren ginge, ist die Forderung nach Einhaltung der Grundwerte der EU voll und ganz gerechtfertigt.
- 7.10 Viele Beschlüsse sind für alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten unmittelbar relevant. Wenn die Stimmrechte von Mitgliedstaaten, die von potenziellen Autokraten regiert werden, die systematisch gegen den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verstoßen, nicht ausgesetzt werden, können sich diese potenziellen Autokraten an Entscheidungsprozessen beteiligen, die alle EU-Bürger unmittelbar betreffen. Dies wurde zu Recht als „das andere Demokratiedefizit“ Europas bezeichnet.²¹
- 7.11 Mit anderen Worten: Ein Eingreifen der EU ist auch aufgrund negativer externer Effekte gerechtfertigt, die von potenziellen autokratischen Regierungen verursacht werden und nicht nur über die Grenzen ihres Nationalstaats hinausgehen, sondern alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten betreffen. Insgesamt sind Maßnahmen, die darauf abzielen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu wahren oder wiederherzustellen, in vollem Umfang gerechtfertigt.
- 7.12 Ein Mittel zur Unterstützung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit besteht darin, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Medien zu unterstützen. Die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie die Medienfreiheit sind Schlüsselemente der Rechtsstaatlichkeit als Bestandteil des Systems von Kontrolle und Gegenkontrolle, durch das die Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden können. Eine Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums wirkt sich auch auf die Niederlassungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern aus. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch wichtige Wirtschaftsakteure; sie tragen zu fast einem Drittel zur Beschäftigung in der EU²² bei und erbringen Dienstleistungen, die für das Wirtschaftswachstum von grundlegender Bedeutung sind, z. B. in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialschutz. Der EWSA bekräftigt seine Forderung an die EU, die

²¹ Kelemen, R. D. (2017). *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union*. In: *Government and Opposition* 52(2), S. 211-238.

²² [Salamon, M. L. & Sokolowski, W. \(2016\) *The Size and Scope of the European Third Sector*. TSI Working Paper No. 13, S. 8.](#)

Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU aktiv zu unterstützen und insbesondere einen EU-Fonds für sie einzurichten, der im Falle von Gerichtsverfahren wegen Verstößen gegen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte finanzielle Unterstützung bietet.²³

- 7.13 Es gibt viele Gründe, warum die Rechtsstaatlichkeit sowohl in den Mitgliedstaaten als auch durch die EU-Organe verteidigt werden sollte. Anscheinend muss der breiten Öffentlichkeit in vielen Mitgliedstaaten deutlicher vor Augen geführt werden, wie wichtig die Rechtsstaatlichkeit sowohl als Grundwert als auch als wesentliche Komponente des Wirtschaftswachstums ist. Eine indirekte Möglichkeit, die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen, könnte daher darin bestehen, in den einzelnen Mitgliedstaaten das Bewusstsein dafür zu schärfen, wie wichtig sie ist. Der EWSA hat bereits eine Sensibilisierungskampagne in Form einer durchdachten Kommunikationsstrategie gefordert.²⁴ Die EU muss in Informationskampagnen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit investieren und dringend Maßnahmen zur Unterstützung der freien Medien ergreifen.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

²³ [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 178.](#)

²⁴ [ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 39](#), Empfehlungen in Ziffer 1.11.