

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Für den Schutz von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Achtung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind Grundpfeiler der Europäischen Union. Gemeinsam mit den weiteren in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) genannten Werten bilden sie das Fundament, auf dem unsere Gemeinschaft ruht.

Beide Grundwerte bedingen sich wechselseitig. Ohne Achtung des Rechtsstaatsprinzips wird die Einhaltung einer demokratischen Ordnung unmöglich und eine undemokratische Herrschaftsform wird zwangsläufig zur Abschaffung der Rechtsstaatlichkeit führen.

Wird die Einhaltung dieser Werte gefährdet oder werden diese gar verletzt, hat dies nicht nur Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Mitgliedstaaten. Das Recht der Europäischen Union anzuerkennen und ihm Folge zu leisten ist das Wesen einer Rechtsgemeinschaft, die sich aus Institutionen und Mitgliedern zusammensetzt, die ihrerseits Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten. Der gesamte Integrationsprozess und insbesondere die immer intensivere polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bedingen, dass die Verfahren in allen Mitgliedstaaten rechtsstaatlichen Prinzipien genügen und sich die Mitgliedstaaten untereinander als auch die Unionsbürger auf die Einhaltung dieser Prinzipien verlassen können. Auch erwarten die Unionsbürger, dass die durch den Haushalt der Europäischen Union den Mitgliedstaaten zu Gute kommende Gelder nach rechtsstaatlichen Prinzipien verwaltet werden.

Die Europäische Union beruht auf diesen Werten. Länder, die der Europäischen Union beitreten wollen, müssen sich auf die gemeinsamen Grundwerte, insbesondere die Kopenhagener Kriterien, verpflichten und werden zu einem frühen Zeitpunkt im Beitrittsprozess auf deren Einhaltung hin überprüft. Mit Artikel 7 EUV steht ausdrücklich ein Instrument zur Verfügung, das die Gemeinschaft nutzen kann, falls in einem Mitgliedstaat eine Situation droht, in der diese Werte verletzt werden.

Artikel 7 EUV sieht ein mehrstufiges Verfahren vor. Bei eindeutiger Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Grundwerte durch einen Mitgliedstaat kann der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes zunächst Empfehlungen an diesen aussprechen und in einem zweiten Schritt die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung dieser Werte feststellen. Als nächste Stufe kann der Europäische Rat eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung feststellen.

Als Ultima Ratio können dem Mitgliedstaat bestimmte, unionsvertragliche Rechte entzogen werden, einschließlich der Stimmrechte im Rat.

Das Verfahren wurde mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) eingeführt und danach zweimal verändert. So ist der erste Verfahrensschritt durch den Vertrag von Nizza (2000) eingefügt worden, um auf problematische Entwicklungen frühzeitig reagieren zu können. Trotzdem ist der Artikel ursprünglich vor allem mit der Erwartung verfasst worden, dass er nie zur Anwendung kommen würde. Vielmehr sollte er insbesondere als Warnung dienen und so Vorwirkung erzielen. Diese Hoffnung hat sich nicht erfüllt. Bereits in den Jahren 2013 und 2014 hat das Europäische Parlament angesichts problematischer Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten mehrmals dazu aufgefordert, die EU mit den notwendigen Instrumenten zur Achtung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auszustatten. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ diese Forderung aufgegriffen. Den Möglichkeiten der EU-Kommission nach Artikel 7 EUV wird ein dreistufiges Verfahren vorgeschaltet. Ziel ist eine schnellere Reaktionsfähigkeit, mehr rechtliche Klarheit und eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten.

Auch der Ministerrat hat auf die Entwicklungen reagiert und sich Ende 2014 darauf verständigt, mittels eines einmal jährlich stattfindenden, konstruktiven Dialogs zwischen allen Mitgliedstaaten eine Kultur der „Achtung der Rechtsstaatlichkeit“ zu etablieren.

Trotzdem setzten sich negative Entwicklungen weiter fort. Sie stellen inzwischen eine Gefahr für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht nur in den Ländern selbst, sondern auch für die gesamte EU dar. Von den Tötungen einzelner Journalisten, den Versuchen der Einflussnahme auf Korruptionsverfahren über die richterliche Unabhängigkeit gefährdende Justizreformen, der massiven Behinderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich für Minderheiten und Menschenrechte einsetzen, den tiefgreifenden Beschränkungen der Rechte und Freiheiten unabhängiger Medien bis zur Notstandsgesetzgebung in Ausnahmezeiten, die Maßnahmen ohne Möglichkeit rechtsstaatlicher Kontrolle ermächtigt hatten – die grundlegenden europäischen Werte sind in Gefahr.

Die EU versucht, auf diese besorgniserregenden Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu reagieren. Es wurden jeweils von der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament Verfahren nach Artikel 7 EUV eingeleitet. Parallel dazu hat die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Länder wegen spezifischer Einzelmaßnahmen eingeleitet. Während das Ergebnis der erstgenannten Verfahren noch offen ist, haben die Vertragsverletzungsverfahren teils schon zu konkreten Änderungen geführt.

Insgesamt verfügt die EU über einen Katalog von präventiven und sanktionierenden Instrumenten, die teils in politischen, teils in justiziellen Verfahren angewendet werden können. Aus den bisherigen Erfahrungen müssen die richtigen Schlüsse für deren Fortentwicklung gezogen werden. Jede Art der genannten Instrumente hat ihre Berechtigung, jede ist gleichermaßen unverzichtbar für den Schutz von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Auch wenn es gegenwärtig danach aussieht, dass die justiziellen sanktionierenden Instrumente die wirksamsten sind, dürfen sie nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.

Ausgangspunkt für die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit müssen weiter präventiv wirkende Instrumente bilden. Der Dialog über das gegenseitige Verständnis von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, ihre Grundlagen und Voraussetzungen und die Gefahren, die drohen, wenn man sie nicht verteidigt, bleibt zentral. Gelegentlich wird dabei der Vorwurf der politischen Voreingenommenheit erhoben. Um diesen Vorwürfen zu begegnen, bedarf es einer zunehmenden Konkretisierung der Merkmale, an denen man erkennen kann, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gefährdet sind. Auf einen gemeinsam erarbeiteten Katalog sollten sich alle Mitgliedstaaten verständigen.

Dem Vorwurf der politischen Voreingenommenheit beziehungsweise der Instrumentalisierung zu machtpolitischen Zwecken kann auf mindestens zwei Wegen begegnet werden. Zum einem dadurch, dass sich alle Mitgliedstaaten einer kritischen Evaluierung ihrer Situation mit Blick auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie stellen; dies baut der Anschuldigung vor, dass gezielt nur gegen einzelne Länder vorgegangen würde. Zum anderen dadurch, dass man ein Element der Unabhängigkeit in die Verfahren zur Vorbeugung von und nötigenfalls zur Abwehr gegen die Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einführt. Der von der EU-Kommission angekündigte Rechtsstaatsbericht über alle Mitgliedstaaten weist in die richtige Richtung.

Langfristig wird sich die Frage stellen, ob eine dauerhaft gesicherte Verpflichtung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten auf die Werte der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie eine Ergänzung des unionsrechtlichen Fundaments erfordert. Zunächst gilt es, alles zu tun, was bereits auf der gegenwärtigen vertraglichen Grundlage möglich ist.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

dass der EU mit Artikel 7 EUV grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Feststellung von schwerwiegenden Verstößen gegen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zur Verfügung steht und dass dieses Instrument auch von den Europäischen Institutionen genutzt wird. Er stellt in diesem Zusammenhang fest, dass es zur Einleitung von Verfahren gegen die Regierungen von Polen und Ungarn gekommen ist. Der Deutsche Bundestag sieht allerdings auch Verbesserungsbedarf. Die Kriterien zur Bestimmung schwerwiegender Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie müssen künftig noch besser konturiert werden. Auch müssen weitere Verfahren den Prozess begleiten. Die Kommission hat dies selbst erkannt und bearbeitet das Thema kontinuierlich. So hat sie im Rahmen ihrer Vorschläge für den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) zwei Elemente präsentiert, ein förderndes und ein sanktionierendes. Das sogenannte „Rights and Values“-Programm soll der Unterstützung der Zivilgesellschaft dienen. Eine horizontale Verordnung soll im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten zur Kürzung von Fördermitteln aus dem EU-Haushalt führen können. Über diese Vorschläge hinaus arbeitet die EU-Kommission weiter an diesem Thema. Mitte Juli 2019 hat sie dazu die Mitteilung „Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Ein Konzept für das weitere Vorgehen“ veröffentlicht. Grundsätzlich wird sie an dem in der vorhergehenden Mitteilung dargelegten Konzept festhalten, das auf den drei Säulen „Fördern, Vorbeugen, Reaktion“ beruht. Im Rahmen eines Monitorings von coronabedingten Maßnahmen wird die EU-Kommission deren jeweilige Vereinbarkeit mit den Verträgen prüfen. Auch wenn in Krisenzeiten wie einer Pandemie eine Einschränkung von Grundrechten im Wege der praktischen Konkordanz möglich ist, ist ebenso eine Rückkehr zu ihrer vollständigen Gewährleistung nach einer Krise in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit.

Der Bundestag begrüßt diese Vorschläge und Aktivitäten der EU-Kommission genauso wie Vorstöße aus Mitgliedstaaten, die sich mit dem Thema auseinandergesetzt haben. So haben beispielsweise Deutschland und Belgien ein neues Instrument zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit in EU-Ländern vorgeschlagen. Diese Initiative sieht vor, einen Peer-Review-Mechanismus zu etablieren, bei dem die Mitgliedstaaten sich jährlich gegenseitig begutachten.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, weiterhin dieses Thema mit besonderem Nachdruck zu verfolgen und

- sich dafür einzusetzen, dass das vorgeschlagene „Rights and Values“-Programm über den Vorschlag der EU-Kommission hinaus besser ausgestattet wird und nicht nur eine Zusammenfassung und Fortschreibung bereits existierender Programme darstellt und dass die Mittelempfänger aufgrund zuvor konsentierter Kriterien festgelegt werden;
- die Intensivierung des Rechtsstaatlichkeitsdialogs zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene voranzutreiben mit dem Ziel, ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit herauszuarbeiten. Dafür sollte ein formeller Rahmen geschaffen werden, der einen regelmäßigen Dialog zwischen allen Mitgliedstaaten fördert. Das vom damaligen belgischen Außenminister und dem deutschen Staatsminister für Europa gemeinsam vorgeschlagene Periodic Peer Review of the Rule of Law weist in die richtige Richtung. Grundlage für die gegenseitige Begutachtung im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsdialogs des Rates soll der jährliche Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit werden. Dabei kommt es entscheidend darauf an, dass sich der Rat nicht nur mit den gesamteuropäischen Entwicklungen, sondern auch mit den einzelnen länderspezifischen Kapiteln des Kommissionsberichts nacheinander befasst. Daneben sollten sich das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente intensiv mit dem Kommissionsbericht befassen;
- die Kommission in ihrem Vorhaben zu unterstützen, jährlich einen Bericht zur Rechtsstaatlichkeit in der EU zu veröffentlichen. An der Vorbereitung der Berichte sollen die Mitgliedstaaten eng beteiligt werden. Auch die Zivilgesellschaft ist einzubeziehen. Vor dem im Herbst stattfindenden jährlichen Rechtsstaatlichkeitsdialog im Rat soll der Kommissionsbericht veröffentlicht werden, damit die Mitgliedstaaten weitere Anmerkungen machen und entsprechende Vorbereitungen für den Dialog treffen können. Der Bericht der Kommission soll an das Europäische Parlament und den Rat weitergeleitet werden. Auch die Aufforderung der Kommission an beide Organe, ein Follow-up zu ihrem jährlichen Bericht einzurichten, ist sinnvoll;
- zu prüfen, ob Mitgliedstaaten, bei denen eindeutige systematische Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit vorliegen, von der Teilnahme an Instrumenten der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit nach geltendem Vertragsrecht suspendiert werden können oder ob eine entsprechende Rechtsgrundlage hierfür geschaffen werden müsste. Gerichtliche Entscheidungen der jüngsten Zeit weisen diesen Weg. Denkbar wäre eine horizontale Verordnung, in der die EU-Kommission ermächtigt würde, dem Rat solche Suspendierungen vorzuschlagen;
- nach der erfolgreichen Etablierung des Rechtsstaatsdialogs zu untersuchen, ob als zusätzliches unabhängiges Instrument im Rahmen der Prävention und gegebenenfalls beim Vorgehen gegen eindeutige Gefahren einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit oder Demokratie die Einsetzung eines Expertengremiums aus unabhängigen Sachverständigen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit sinnvoll sein könnte. Als Vorbild könnte die Venedig-Kommission des Europarates dienen. Jeder Mitgliedstaat würde dazu im Benehmen mit der EU-Kommission eine besonders qualifizierte Persönlichkeit vorschlagen, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt würde. Die internen Abstimmungsverfahren des Gremiums sollten so organisiert werden, dass seine Stellungnahmen mit möglichst breiter Mehrheit gefasst werden können, ohne einzelnen oder wenigen Mit-

gliedern eine Vetoposition einzuräumen. Aufgabe des Gremiums sollte die Evaluierung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten sein. Neben regelmäßigen Berichten könnten die Erkenntnisse des Gremiums als Stellungnahmen in Entscheidungsverfahren eingehen. Sollte die eindeutige Gefahr eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat erkannt werden, sollten sich EU-Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament mit der Stellungnahme befassen und darin begründen, ob sie die ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Instrumente (Artikel 7 EUV-Verfahren oder Beschränkungen bei der EU-Mittelvergabe) aktivieren wollen oder nicht;

- sich dafür einzusetzen, dass ab dem nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen entsprechend dem Verordnungsvorschlag der EU-Kommission EU-Mittel, etwa aus dem Kohäsionsfonds, in substantiellem Maße einbehalten werden können, falls eindeutige Gefahren einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten vorliegen, die die finanziellen Interessen der Union gefährden. Dabei muss das Abstimmungsverfahren so konstruiert sein, dass dieses Instrument auch effektiv genutzt und nicht durch eine Minderheit im Ministerrat blockiert werden kann;
- darauf hinzuwirken, dass die Europäische Union der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates beitrifft und damit die entsprechende Verpflichtung aus dem Vertrag von Lissabon verwirklicht wird. Damit würde der Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem abgesichert;
- das Thema Rechtsstaatlichkeit zu einem der Schwerpunktthemen der deutschen Doppelpräsidentschaft im Rat der EU und im Ministerkomitee des Europarates im zweiten Halbjahr 2020 zu machen, einschließlich des EMRK-Beitrittes der EU. Der erste Durchlauf des neuen Rechtsstaatlichkeitsdialogs im Rat soll im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft stattfinden, damit eine positive Präzedenz geschaffen wird, der sich die nächsten Ratspräsidentschaften anschließen;
- sich dafür einzusetzen, dass die Kopenhagener Kriterien hinsichtlich des Erfordernisses rechtsstaatlicher Ordnung hinreichend konkretisiert werden und Kandidaten im Beitrittsprozess künftig anhand dieser spezifischen Kriterien überprüft werden.

Berlin, den 30. Juni 2020

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

