



Wehret den Anfängen!

Die EU-Kommission stärkt den Rechtsstaat

Franziska Rinke, Hartmut Rank

- › In der Europäischen Union wird den „Rechtsstaatsinstrumenten“ in Zukunft eine noch weiter steigende Bedeutung zukommen.
- › Es ist geplant, einen jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit zu veröffentlichen, der die Lage in allen Mitgliedstaaten wiedergeben soll.
- › Erklärtes Ziel ist es, viel früher als bisher – also bereits bei der Förderung eines Rechtsstaatsbewusstseins – anzusetzen.

Inhaltsverzeichnis

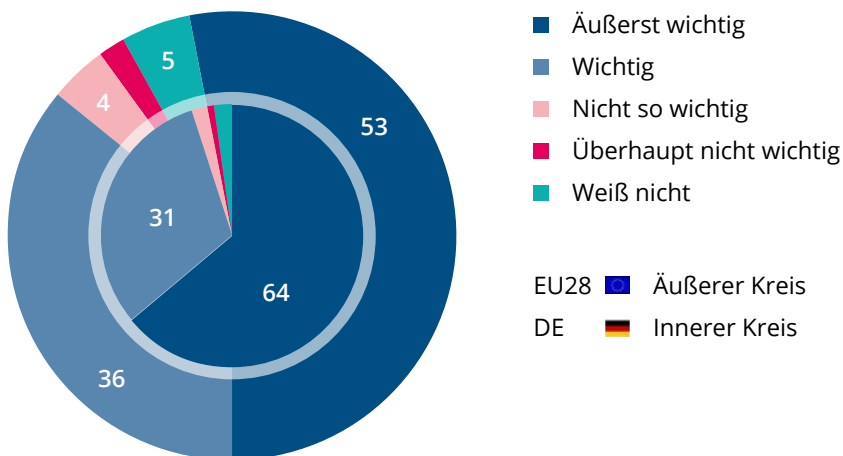
1. Förderung Rechtsstaatsbewusstsein	3
2. Vorbeugung von Rechtsstaatsproblemen	3
3. Durchsetzung	4
4. Fazit	4

Noch vor zehn Jahren schien es abwegig, dass sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einem Urteil über die Rechtsstaatlichkeit eines Mitgliedstaates Gedanken macht. Die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Grundwerte galten als Selbstverständlichkeit und Basis unserer gemeinsamen Werteordnung. Die jüngste Vergangenheit hat uns das Gegenteil gelehrt.

Die EU verfügt bereits jetzt über eine Reihe von Instrumenten zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Die bestehenden Instrumente weisen jedoch Lücken auf.¹ Dies hat die Kommission dazu bewogen, ein Konzept zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union vorzulegen.² Sie folgt damit auch einem Bedarf, der in der Bevölkerung besteht. 95 Prozent der Befragten in Deutschland halten es für wichtig bis äußerst wichtig, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Grundwerte der EU achten.³

**Wie wichtig sind Ihnen persönlich die folgenden Punkte?
 Dass alle EU-Mitgliedstaaten die Grundwerte der EU achten, einschließlich der Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie (Angaben in Prozent).**

95 Prozent der Deutschen halten die Achtung des Rechtsstaats für wichtig bis sehr wichtig.



Quelle: Eurobarometer 91.3 Rechtsstaatlichkeit April 2019 S. 5

Der Mitteilung der EU-Kommission vom 17. Juli 2019 wurde ein konsultativer Prozess voran gestellt. Die EU-Kommission erhielt 60 schriftliche Beiträge von institutionellen Akteuren sowie aus der Zivilgesellschaft⁴ und der Wissenschaft. Die Vorschläge der Kommission stützen sich im Kern auf drei Säulen:

1. Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit;
2. Verhinderung der Entstehung oder Verschlimmerung von Problemen und
3. Möglichkeiten einer wirksamen gemeinsamen Reaktion, wenn ein signifikantes Problem erkannt wird.

Die Mitteilung umfasst 15 Seiten voller guter Ideen. Was davon wirklich zur Realität wird, hängt vom politischen Ringen in den nächsten Monaten und wohl Jahren ab.

1. Förderung Rechtsstaatsbewusstsein

Unter dieser Säule geht es vor allen Dingen um Wissensvermittlung, also politische Bildung der breiten Öffentlichkeit mit Blick auf Standards und Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit. „Der gewaltenteilende Rechtsstaat [...] beruht zu ganz wesentlichen Stücken auf einer Kultur des Rechtsstaats, die nicht durch Gesetze hergestellt werden kann, sondern die im Bewusstsein aller Beteiligten präsent sein und die täglich gelebt werden muss“, wie es der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts erst kürzlich formulierte.⁵ Auch in Deutschland wurde dieser Bedarf bereits erkannt. Im März 2019 beschloss der Bundestag das Gesetz zur Errichtung der *Stiftung Forum Recht*, welches ein Dokumentations-, Informations- und Diskussionszentrum auf den Weg bringt, um den Rechtsstaat für jedermann erlebbar zu machen. Der Zugang zu Informationen und die Wissensvermittlung müssen in allererster Linie in den Mitgliedstaaten selbst erfolgen. Die EU-Kommission will jedoch konkrete Projekte finanziell unterstützen und europäische Netzwerke fördern. Daneben will sie eigene Kommunikationsstrategien entwickeln, um das Thema Rechtsstaatlichkeit bekannter zu machen. Darüber hinaus denkt die EU-Kommission über eine jährliche Veranstaltung zur Rechtsstaatlichkeit nach, um eine Dialogplattform zu schaffen.

Der Rechtsstaat muss
gelebt werden.

2. Vorbeugung von Rechtsstaatsproblemen

Bereits von vielen Seiten gefordert – nun beschlossen: ein Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zunächst die Faktenbasis. In diesem Punkt bleibt die Mitteilung weitgehend vage. Einerseits sollen vorhandene Informationsquellen genutzt werden. Die Kommission beabsichtigt aber auch, auf Daten anderer Organisationen zurückzugreifen. Für das Verfahren „ständiger Informationserhebung“ eignen sich vor allem Informationen, die beim Europarat und seiner Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“), der OSZE, der OECD und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vorliegen. Andererseits sollen neue Verfahren der Informationserhebung entwickelt werden. In jedem Fall will die Kommission in den Dialog und einen intensiven Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten treten. Hierfür sollen die Mitgliedstaaten Kontaktstellen einrichten. Es ist geplant, die Ergebnisse in einem *jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit* zu veröffentlichen. Dieser gibt nach Vorstellung der Kommission die Lage in allen Mitgliedstaaten wieder. Das für die Überprüfung erforderliche Monitoring soll sich zwar auf alle EU-Mitgliedstaaten erstrecken, „müsste jedoch in Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr von Rückschritten oder besondere Mängel festgestellt wurden, mit verstärkter Intensität betrieben werden“.⁶

Jährlicher Bericht
über die Lage der
Rechtsstaatlichkeit in
allen Mitgliedstaaten.

In besonderer Verantwortung sieht die EU-Kommission auch die europäischen politischen Stiftungen und politischen Parteien: diese sollen entsprechend der Betonung der Rechtsstaatlichkeit in ihren europaweiten Programmen handeln. Gemäß der Verordnung

Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen drohen ihnen bei Verstößen gegen die grundlegenden Werte der Union bestimmte Sanktionen bis hin zur Löschung aus einem Register.

3. Durchsetzung

Die EU-Kommission „ist entschlossen, Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit [...] immer dann vor den Gerichtshof zu bringen, wenn diese Probleme nicht durch nationale Mechanismen [...] gelöst werden können.“⁷ Bei Vertragsverletzungsverfahren, die üblicherweise eine lange Verfahrensdauer mit sich bringen, will die Kommission beschleunigte Verfahren anregen und auf Interimsmaßnahmen hinwirken. Nach Ansicht der Kommission ist es insgesamt wichtig, dass EU-Organe zügig handeln, kohärent vorgehen und sich besser miteinander abstimmen. Konkret will die EU-Kommission klarere Verfahren und Fristen beim Artikel 7 EUV-Verfahren festlegen. Was das im Einzelnen heißen könnte, dazu gibt die Mitteilung verschiedene Anregungen. Die EU-Kommission denkt darüber nach, den Europarat und seine Gremien direkt um Bewertung spezieller Probleme in den Mitgliedstaaten zu ersuchen, um so dessen Expertise einzubinden. In Anlehnung an den Bereich „Vorbeugung“ ist die EU-Kommission stets um Deeskalation bemüht. Sie schlägt ein spezielles *Follow-up-Monitoring* für die schnelle Einstellung des förmlichen Rechtsstaatlichkeitsverfahrens vor, sobald Änderungen im betreffenden Mitgliedstaat ersichtlich sind. Wie das konkret aussehen soll und in welchem Verhältnis dies zu dem beschlossenen allgemeinen Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit stehen wird, bleibt abzuwarten.

Kommission fordert
bessere Abstimmung
und klarere Verfahren.

Die EU-Kommission drängt darüber hinaus darauf, die bereits 2018 vorgeschlagene Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union umzusetzen. Der Vorschlag verbindet die Feststellung von Rechtsstaatsmängeln mit finanziellen Sanktionen. Dahinter verbirgt sich die Grundidee, dass fehlende Rechtsstaatlichkeit die fehlende Fähigkeit begründet, den wirtschaftlichen und zweckgebundenen Einsatz gewährter finanzieller Zuwendungen zu kontrollieren.⁸ Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Schutzinstruments lässt sich aus der Kommissionsmitteilung noch nicht entnehmen. Zwar wird von einer intensiven Datenanalyse zum Schutz der finanziellen Interessen der EU gesprochen. Ab wann aber eine Maßnahme in Reaktion auf Berichte des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) etwa „nur zögerlich und eingeschränkt“ folgt oder ob danach „nur langsam“ und nicht vollumfänglich mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) kooperiert werde, scheint jedoch noch sehr vage gefasst. Auch ist bislang noch unklar, welche Daten genau gesammelt werden und als Entscheidungsgrundlage genutzt werden sollen.

Rechtsstaats-
mängel an finanzielle
Sanktionen knüpfen.

4. Fazit

Insgesamt ist die Mitteilung noch zu unbestimmt, um konkrete neue Instrumente zur Messung bzw. zum Schutz von Rechtsstaatsstandards zu definieren. Sie bleibt skizzenhaft, ist aber eine erneute, deutliche Erinnerung der scheidenden Kommission, dass dem Themenkomplex der „Rechtsstaatsinstrumente“ in Zukunft eine noch weiter steigende Bedeutung zukommen soll. Die konkrete Ausgestaltung wird dabei in die Phase der nächsten EU-Kommission fallen. Es ist zu erwarten, dass der angestrebte Prozess unter der designierten EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen fortgeführt wird. Während der aktuellen finnischen Ratspräsidentschaft ist auch seitens des Rates mit Signalen zu rechnen, wie aus Sicht der Regierungen der Mitgliedstaaten eine Stärkung der Rechtsstaatlichkeit aussehen sollte. Er hat sich eine Überprüfung seines Dialogs zur Rechtsstaatlichkeit zum Ziel gesetzt.

Einige konkrete positive Signale kann man der Kommissionsmitteilung vom Sommer 2019 dennoch entnehmen.

1. Erkennbar verfolgt die EU-Kommission das Ziel, viel früher anzusetzen, als dies bisher der Fall war. Gerade die Verlagerung auf Förderung und Vorbeugung scheint ein geeignetes Mittel, den besorgniserregenden Entwicklungen innerhalb der EU zu entgegen. Vormachen sollte man sich in dieser Hinsicht dennoch nichts. Am Ende liegt die Umsetzung konkreter Maßnahmen in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Handelt es sich um eine Regierung, die bereits massiv in die Fundamente der Rechtsstaatlichkeit eingreift, hat sie wohl wenig Interesse daran, darüber auch noch *en detail* ihre Bürger aufzuklären. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind dennoch sinnvoll, da die gesamte EU im Blick behalten werden muss und nicht nur die „Problemfälle“.
2. Das neue Instrumentarium der regelmäßigen Rechtsstaatsüberprüfung soll alle Mitgliedstaaten betreffen. Dies kann helfen, um den in letzter Zeit wiederholt vernehmbaren Vorwurf, es werde innerhalb der Union mit zweierlei Maß gemessen, zu entkräften und die Debatten um Rechtsstaatsfragen zu versachlichen. Gerade in Bulgarien und Rumänien, EU-Mitglieder seit 2007 und ebenso lang Gegenstand des „Kooperations- und Kontrollverfahrens“, war zuletzt der Unmut über das noch immer laufende Verfahren gewachsen. Dennoch ist bisher unklar, wie eine Abgrenzung der unscharfen Begriffe („Gefahr von Rückschritten“, „besondere Mängel“, „mit verstärkter Intensität“) gelingen soll, ohne seitens der betroffenen Staaten erneute Vorwürfe eines willkürlich oder politisch motivierten Vorgehens zu provozieren.
3. Das vorgeschlagene Vorgehen der EU-Kommission gerade im dritten Bereich wird durch die aktuelle Rechtsprechung des EuGH gestützt. Die ergangenen Urteile werden bei der Lösung ähnlicher Konflikte eine wichtige Rolle spielen.

Verlagerung auf
Förderung und
Vorbeugung.

Die Mühlen in Brüssel mahlen langsam, was sich daran zeigt, dass das Europäische Parlament bereits 2016 einen jährlichen Bericht über Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte vorgeschlagen hatte. Nichtsdestotrotz sind die Vorschläge der EU-Kommission ein weiterer Beitrag auf dem Weg in einem kontinuierlichen Dialog. Schließlich könnten neue Rechtsstaatsinstrumente, die klar gefasst sind und einen direkten Vergleich ermöglichen, künftig auch dazu beitragen, einen Ausweg aus den zuletzt in die Sackgasse geratenen Diskussionen um den EU-Erweiterungsprozess aufzuzeigen: Wenn man die in der Union geltenden Maßstäbe im Rechtsstaatsbereich als zu erfüllende Standards für EU-Anwärter formuliert, hätten sowohl die EU als auch Beitrittskandidaten messbare Kriterien. Dies wäre ein Beitrag zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der Union, die zuletzt in den Westbalkanstaaten gelitten hat.

Wichtiger Beitrag
für den kontinuierlichen
Dialog.

Maßnahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union durch:

- › Förderung: Aufbau von Wissen und Schaffung einer gemeinsamen Kultur der Rechtsstaatlichkeit
- › Vorbeugung: Zusammenarbeit und Unterstützung bei der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene
- › Antwort der EU: Bei Versagen der nationalen Mechanismen Durchsetzung auf EU-Ebene

[Konzept der EU-Kommission vom Juli 2019]

-
- 1 Ausführlich: Wientzek, Olaf: kurzum Nr. 31/Januar 2019, „Mehr Europa“ zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit; Krichbaum, Gunther: Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Die Politische Meinung Nr. 554, Januar/Februar 2019, S. 83 ff.
 - 2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, dem Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17.7.2019 COM(2019) 343 final.
 - 3 Eurobarometer Rechtsstaatlichkeit (April 2019), abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235> [23.7.2019].
 - 4 Der Beitrag der KAS ist abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/stakeholder-contribution-rule-law-konrad-adenauer-stiftung_en [23.7.2019].
 - 5 Rennert, Klaus: Kann die Justiz den Staat zwingen?, FAZ vom 18.7.2019.
 - 6 Mitteilung der Kommission, S. 11.
 - 7 Mitteilung der Kommission, S. 16.
 - 8 Krichbaum, Gunther: Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Die Politische Meinung Nr. 554, Januar/Februar 2019, S. 85.

Impressum

Die Autoren

Dr. Franziska Rinke ist Koordinatorin der internationalen Rechtsstaatsprogramme der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Hartmut Rank, LL.M. ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung. Das Rechtsstaatprogramm hat seinen Sitz in Bukarest/Rumänien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Franziska Rinke

Koordinatorin internationale Rechtsstaatsprogramme
+49 30 26996 3507
franziska.rinke@kas.de

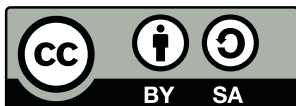
Hartmut Rank, LL.M., MBA

Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
+40 21 – 3020263
hartmut.rank@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR
Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-612-0



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite

© Adobe Stock/Studio_East, © Adobe Stock/denismagilov