

Europa und seine neue Rechtsstaatshygiene

Es geht um den Schutz der Demokratie und darum, aktionistische und Wertedebatten bei entsprechenden Anlässen durch eine faktenorientierte und permanente Diskurskultur allen Mitgliedsstaaten gegenüber zu ersetzen.. Was soll die EU können dürfen, um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedsstaaten zu schützen?

PARTNER



Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán zog viel Kritik aus dem europäischen Ausland auf sich. Auch Rumänien sowie Österreich im Jahre 2000 warfen viele Fragen in der Wertedebatte auf. Foto: Rat

Der Autor



Mag. Dr. Gabriel N. Toggenburg, LL.M. ist Programm Manager Legal Research an der [Grundrechteagentur der Europäischen Union](#)) und Gastdozent an der [Universität Graz](#). Seine Ansichten sind privater Natur und können nicht der Agentur zugerechnet werden. Kontakt: gtoggenburg@gmail.com

"Verfassungsbogen" für die EU?

Dass man auf europäischer Ebene Wertedebatten führt, ist nichts Neues. Was aber jüngst die politische Bühne innerhalb der EU prägt, geht über die Fernanalyse akademischer Aufsätze beziehungsweise die Luftigkeit politischer Sonntagsreden hinaus : Es geht um die Frage, welche praktische Tragweite die Verfassungswerte der Europäischen Union haben und inwieweit der EU eine operative Kontrollfunktion bei der Frage zukommen soll, ob ein Mitgliedsstaat sich in seiner Werterhaltung noch innerhalb des "Verfassungsbogens" der Europäischen Union bewegt.

Ein "Verfassungsbogen" versinnbildlicht, was ein System als akzeptabel und systemverdaulich empfindet und was andererseits als nicht mehr tolerabel zu betrachten ist. Werterhaltungen jenseits des Verfassungsbogens gelten gewissermaßen als pathologisch, da sie der elementaren Orientierung des Systems widersprechen und zu einer Situation führen, in der das politische System nicht mehr mit seinen Grundwerten im Reinen ist.

Insofern rechtfertigt eine solche Pathologie zum "systemhygienischen Eingriff", um einen wertekonformen Zustand zu garantieren. So zumindest die Lage auf nationaler Ebene. Gibt es aber eine vergleichbare "Verfassungshygiene" der EU ihren Mitgliedsstaaten gegenüber?

Fehlt eine Kultur des unaufgeregten Wertediskurses?

Tatsächlich definieren die EU-Verträge seit gut zwei Jahrzehnten, was denn die Grundwerte des Verfassungsverbunds der EU sind. Seit dem Vertrag von Amsterdam – in Kraft seit 1. Mai 1999 – sind diese Werte sogar sanktionsbewehrt, da es der EU möglich ist, gegen einen Mitgliedsstaat vorzugehen, der diese Werte qualifiziert verletzt (Artikel 7 des EU-Vertrages). Insofern wird mit dieser Bestimmung nicht nur politisch ein Signal einer gewissen Verfassungshomogenität innerhalb der EU ausgestrahlt, sondern auch juristisch der EU eine neue Aufgabe übertragen.

Gemäß Artikel 2 EUV gilt: "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet."

In Summe bieten diese "Verfassungswerte" der EU ein durchwachsenes Bild. Manche sind sehr klar und stehen auf starken unionsrechtlichen Vorgaben, während andere relativ vage und unionsrechtlich unterentwickelt sind und wohl erst im Rahmen eines gemeinsamen Deutungsprozesses normative Strahlkraft entwickeln können. Insofern waren die Mütter und Väter des Artikel 2 EUV in ihrer Ambition recht optimistisch: Sie waren der Ansicht, ausschließlich Werte vorzugeben, die einen harten Kern an grundlegenden Werten verkörpern, die einen "eindeutigen und unstrittigen grundlegenden juristischen Gehalt haben, damit die Mitgliedsstaaten erkennen können, welche sanktionsbewehrten Verpflichtungen ihnen aus diesen Werten erwachsen".

Regelmäßige verfassungsvergleichende Erhebungen und Analysen könnten die aus den gemeinsamen Verfassungswerten fließenden Verpflichtungen konkretisieren und eingrenzen. Ein solcher quasi alltäglicher Wertediskurs fehlt gegenwärtig. Vielmehr kommt es nur dann zu Debatten über die europäischen Verfassungswerte, wenn wieder einmal ein EU-Mitgliedsstaat an einer Verfassungskrise entlangschrammt. Dies hat zur Folge, dass die Wertedebatten aktionistischen Ad-hoc-Charakter haben und sich an Einzelfällen orientieren und somit nur bedingt geeignet sind, kollektive Lernprozesse anzustoßen.

Darüber hinaus zeigen die "Österreich Krise" des Jahres 2000 sowie die "Italien Krise" von 2004, aber auch die jüngsten Verfassungskrisen in Ungarn und Rumänien, dass das politische Sanktionsverfahren, welches Artikel 7 des EU-Vertrages bereithält, wenig Praxisrelevanz hat: Seine prozeduralen wie substanziellen Hemmschwellen sind sehr hoch. Somit wurde es bis heute nie angewandt.

Daran hat auch der Vertrag von Nizza nichts geändert: Die Erfahrung der Österreich-Krise führte zwar zur Schaffung eines Frühwarnmechanismus, doch in der politischen Wahrnehmung hat auch das seit Februar 2003 zur Verfügung stehende Verfahren zur Feststellung einer "eindeutige[n] Gefahr [!] einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedsstaat" gleichsam "nuklearen" Charakter. Nuklear insofern, als das Verfahren funktionell einer Atombombe gleichgestellt wird: Es erscheint lediglich zur Abschreckung, nicht aber zur Anwendung gedacht.

Der Handlungsbedarf in den Augen der EU-Kommission

In seiner Rede zur Lage der Union erklärte der Präsident der EU-Kommission, José Manuel Barroso, im Herbst 2012, "dass wir das Fundament unserer Union stärken müssen: die Achtung unserer Grundwerte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie". In seinen Augen zeigten die Krisen in Ungarn und Rumänien, dass der EU-Rahmen unzureichend sei: "Wir brauchen ein besseres Instrumentarium – nicht nur die Alternative zwischen der 'sanften Gewalt' politischer Überzeugungskunst und der 'radikalen Option' von Artikel 7 des Vertrags".

In die gleiche Kerbe schlug die zuständige Kommissarin Viviane Reding, die betonte, dass punktuelle Vertragsverletzungsverfahren wichtig seien, aber man über diese nicht das größere Bild aus den Augen verlieren dürfe. Sie kritisierte den gegenwärtigen Mangel an einem effizienten Mechanismus, der es erlauben würde, die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU "generell und systematisch" durchzusetzen.

Der Handlungsbedarf in den Augen des Rates der EU

Im ersten Halbjahr 2013 hat sich die irische EU-Präsidentschaft das Thema einer Rechtsstaatsinitiative auf die Fahnen geschrieben und entsprechende Verhandlungen geführt sowie Veranstaltungen organisiert. Die Bemühungen der irischen Präsidentschaft trugen in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2013 Früchte. In der Substanz trifft der Rat der EU drei wichtige Weichenstellungen für die Rechtsstaatsinitiative:

1. Es wird eine Debatte über die Möglichkeit der regelmäßigen Behandlung der Rechtsstaatlichkeit eingefordert. Was in den Raum gestellt wird, ist die Möglichkeit, Rechtsstaatlichkeit "im Wege einer auf Zusammenarbeit beruhenden, systematischen Methode" auf EU-Ebene zu behandeln. Die Debatte zur Etablierung einer solchen "Methode" soll öffentlich sein und alle einschlägigen Einrichtungen auf nationaler wie auf EU-Ebene einbinden. Darüber hinaus soll auch die Zivilgesellschaft beteiligt werden.
2. Es werden auch inhaltliche Vorgaben für diese Debatte gemacht. Die Schlussfolgerungen halten fest, dass die Debatte Konsens herstellen soll, welche Probleme die Rechtsstaatsinitiative behandeln soll und welche Methode und Indikatoren sie dabei anwenden soll. Des Weiteren soll herausgearbeitet werden, welchen Mehrwert die Rechtsstaatsinitiative bieten kann. Schließlich sind sämtliche möglichen Modelle zu prüfen, um den notwendigen Konsens aller Mitgliedsstaaten zu erzielen.
3. Die Schlussfolgerungen machen auch Vorgaben für die Rechtsstaatsinitiative selbst. Vier zentrale Anforderungen werden

an den möglichen künftigen Mechanismus gestellt: Er soll auf Kooperation mit anderen Mechanismen, insbesondere des Europarats, bauen und somit Überschneidungen vermeiden; er soll transparent sein; er soll "auf Grundlage objektiv gesammelter, verglichener und analysierter Fakten" operieren und nach dem "Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedsstaaten durchgeführt" werden.

Der Handlungsbedarf in den Augen des Europäischen Parlamentes

Das Europäische Parlament hat sich in den erwähnten "Krisen" jeweils prononciert für die Verteidigung der EU-Verfassungswerte eingesetzt. Anfang Juli 2013 begrüßte das Parlament in seiner EntschlieÙung zur "Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn", das von der Kommission neu eingeführte "Justiz-Barometer", forderte aber dessen Ausweitung "auf das Strafrecht, die Grundrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie". Die Kommission dürfe sich generell nicht auf spezifische Verstöße des EU-Rechts konzentrieren, sondern müsse auch die "systematische Veränderung der Verfassungs- und Rechtsordnung sowie der Verfassungs- und Rechtspraxis eines Mitgliedsstaats" im Auge haben.

So forderte das Parlament eine "Alarm-Agenda für Artikel 2 EUV", d. h. einen Überwachungsmechanismus für die Werte der Union. Ein derartiger Mechanismus könnte die Form einer "Kopenhagen-Kommission" oder einer hochrangigen Gruppe, einer "Gruppe von Weisen" oder einer Bewertung gemäß Artikel 70 AEUV annehmen, "und auf der Reform und der Stärkung des Mandats der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und auf der Struktur eines intensiveren Dialogs über notwendige Maßnahmen zwischen der Kommission, dem Rat, dem Parlament und den Mitgliedsstaaten, aufbauen".

Das Parlament kündigte an, zu diesem Thema noch vor Jahresende eine Konferenz einzuberufen und empfiehlt, dass der Mechanismus der Rechtsstaatsinitiative:

1. "politisch unabhängig sowie schnell und wirksam sein sollte, wie alle Mechanismen der Europäischen Union, die sich auf die Überwachung von Mitgliedsstaaten beziehen;
2. in vollem Umfang mit anderen internationalen Einrichtungen zum Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit zusammenarbeiten sollte;
3. in allen Mitgliedsstaaten, unter der vollständigen Wahrung einzelstaatlicher Verfassungstraditionen, regelmäßig die Achtung der Grundrechte sowie die Lage der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit überprüfen sollte;
4. die Überprüfung einheitlich in allen Mitgliedsstaaten durchführen sollte, um jegliche Risiken von unterschiedlichen Maßstäben unter den Mitgliedsstaaten zu vermeiden;
5. die EU frühzeitig vor möglichen Risiken eines Verfalls der Werte, die in Artikel 2 EUV verankert sind, warnen sollte;
6. Empfehlungen an die EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten abgeben sollte, wie sie auf einen Verfall der Werte nach Artikel 2 EUV reagieren und diesen beheben sollten".

Darf, kann, soll sich die EU in Fragen der "Rechtsstaatshygiene" mischen?

Die Garantie der Verfassungswerte, die der EU sowie ihren Mitgliedsstaaten gemein sind, obliegt in erster Linie den Mitgliedsstaaten. Soll die Europäische Union das bleiben, was sie ist – nämlich kein Superstaat –, so hat diese Aufgabenteilung Sinn und Bestand. Doch man mag die Frage stellen, ob sich nicht einiges ändern muss, damit alles bleiben kann, wie es ist. Wenn nämlich die Wertedebatte stets in aufgeregten politischen Krisen geführt wird und nicht in einen soliden Rahmen eines regelmäßigen, auf Fachexpertise fußenden Austausch gebettet ist, so mag man die gegenwärtige Situation gut und gerne in Frage stellen.

Die Einführung eines neuen Mechanismus im Bereich der Rechtsstaatlichkeit bedarf nicht notwendigerweise einer Änderung der EU-Verträge. Dies wäre nötig, wenn das Artikel-7-Verfahren oder ganz generell die europarechtliche Verpflichtungslage der Mitgliedsstaaten geändert werden soll. Doch für die Einführung eines von EU wie den Mitgliedsstaaten gemeinsam getragenen, strukturierten und regelmäßigen Dialogs muss nicht auf die Änderung der EU-Verträge in vager Zukunft vertröstet werden.

Freilich besteht die Gefahr, dass eine EU-Rechtsstaatsinitiative als Zeichen eines Wildwuchses des Einflusses der EU missverstanden wird. Dem ist eine positivere Leseart entgegenzusetzen, nämlich, dass ein derartiges Engagement der EU gerade im Zusammenspiel mit den Mitgliedsstaaten helfen könnte, die vor Jahren ausgerufene "Grundrechtskultur" in einer Weise zu unterfüttern, die es erlaubt, rechtsstaatliche Probleme objektiv und regelmäßig zu diskutieren. Dies würde nicht zuletzt auch dazu beitragen, asymmetrische bzw. politisch motivierte "Artikel-7-Vorwürfe" zu vermeiden.

"Integrationspsychologisch" scheint es wichtig zu unterstreichen, dass eine Rechtsstaatsinitiative der EU nicht sanktionsorientiert, sondern vertrauensorientiert sein sollte: Die Idee sollte nicht in erster Linie einen Sanktionsmechanismus bedienen, sondern ein solides Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der politischen Systeme der 28 Mitgliedsstaaten herstellen. Schließlich ist es à la longue unmöglich, einen "Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts" zu betreiben, ohne auf ein ebensolches Vertrauen bauen zu können.

In Abwandlung des dumpfen Diktums von Lenin – "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser" – mag man für den Verfassungsraum der EU fordern: "Vertrauen ist gut, faktengestütztes Vertrauen ist besser."

Wie diese Fakten erhoben, diskutiert und allenfalls in eine offene Methode der EU-weiten Koordinierung eingebracht werden, ist breit zu diskutieren. Tatsächlich wäre es hilfreich, wenn die Rechtsstaatsinitiative nicht von oben verordnet wird, sondern auch von unten wächst. Nationale Menschenrechtseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen auf nationaler Ebene sind deshalb einzubinden. Nationale Grundrechtsplattformen (in Anlehnung an die Grundrechtplattform

der EU Grundrechteagentur) könnten hier gute Dienste erweisen.

Generell muss das Rad nicht neu erfunden werden. Vieles an Institutionen, Verfahren und Daten ist bereits vorhanden und muss nur vernetzt werden. So könnten alle bestehenden Daten und Analysen der Vereinten Nationen, des Europarates wie der EU im Sinne eines virtuellen One-Stop-Shop zusammengebracht werden. Dies würde nicht nur deren Zugänglichkeit wesentlich steigern, sondern auch deren Sichtbarkeit.

Seit Längerem diskutiert man auch objektive "SPO-Indikatoren" im Bereich der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit. Diese sollen nicht nur messen, ob Staaten erforderliche Normen erlassen und Institutionen gegründet haben ("Structures"), sondern auch, ob entsprechende Politiken umgesetzt werden ("Process") und drittens, ob all diese Bemühungen auch konkrete Auswirkungen für Otto Normalverbraucher haben ("Outcome"). Es gibt somit viele Bausteine für die EU-Rechtsstaatsinitiative, um das Radwerk europäischer Rechtsstaatlichkeit in neuen Schwung zu versetzen.

Diese Analyse wurde leicht gekürzt. Den vollständigen Wortlaut sehen Sie [hier](#).

Alle bisher erschienenen Policy Briefs finden Sie auf der ÖGfE-Homepage im PDF-Format zum Download: www.oegfe.at/policybriefs

*Die **Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE)** ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration, steht für offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.*

© EurActiv 2008-2013.