

Benjamin Hartmann
Benjamin.hartmann@ec.europa.eu

Dr. Franziska Rinke
Koordinatorin
Internationale
Rechtsstaatsprogramme

T +49 30 26996 3507
Franziska.Rinke@kas.de

04.06.2019

Rule of Law within the Union

Comments and answers

Sehr geehrter Herr Hartmann,

vielen Dank für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Prozess der Rechtsstaatsförderung in Europa und die Weiterentwicklung der bestehenden Mechanismen. Rechtsstaats- und Demokratieförderung sind ein Grundpfeiler unserer Arbeit sowohl im Inland als auch im Ausland. Wir halten die Initiative für sehr hilfreich und notwendig. Im Folgenden die Kommentare der Konrad-Adenauer-Stiftung zu den aufgeworfenen Fragen in der gebotenen Kürze:

1. Promotion: Building knowledge and a common Rule of Law culture

Für die Bildungsarbeit zur Bewusstseinsförderung im Bereich Rechtsstaat sollten **konkrete Bildungskonzepte und Instrumente** für junge Leute geschaffen werden. Diese sollten den Akteuren, die in diesem Bereich tätig sind, zur Verfügung gestellt werden. In Deutschland würde sich dabei eine enge Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen anbieten. Darüber hinaus sollten die nationalen Akteure im Bereich Rechtsstaatsbewusstseinsförderung besser **vernetzt** werden. Dies zunächst auf nationaler Ebene beispielsweise durch die ständigen Vertretungen der EU und darüber hinaus auch auf europäischer Ebene.

Daneben sollten Foren für den Austausch von „**Best Practices**“ unter den EU-Mitgliedsstaaten geschaffen werden. Dort können Initiativen wie beispielsweise das „Forum Recht“ in Deutschland vorgestellt

werden, was wiederum andere Mitgliedstaaten zu einer ähnlichen Umsetzung motivieren könnte.

Bei diesen Initiativen sollte auch den **Kandidatenländern** Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und der Türkei die Möglichkeit gegeben werden, sich daran zu beteiligen. Die jüngsten Erweiterungsrounds der Europäischen Union haben gezeigt, dass die Befassung mit dem Themenbereich Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und die Stärkung demokratischer Institutionen noch frühzeitiger Bearbeitung bedürfen. Die Erweiterungsrounds haben auch gezeigt, dass demokratisches Bewusstsein in politischen Eliten gar nicht so schnell entstehen und sich festigen kann, wie schnell rechtliche Kriterien für Beitritte umgesetzt und erfüllt werden. Durch diesen freiwilligen Mechanismus erhalten die Kandidatenländer die Möglichkeit, sich in einen Kernbereich europäischer Politik einzubringen und Vertrauen aufzubauen.

2. Prevention: Cooperation and support to Strengthen the Rule of Law at national level

Vertragsverletzungsverfahren können sich nur gegen punktuelle Maßnahmen eines Mitgliedstaats, nicht gegen eine länger anhaltende problematische Entwicklung richten. Wir halten es daher für notwendig, regelmäßige und öffentliche Bestandsaufnahmen des Zustands von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Mitgliedsstaaten durchzuführen. Dabei sollten zunächst bestehende Mechanismen genutzt und gestärkt werden, bevor neue Institutionen geschaffen werden.

Eines dieser Instrumentarien, die gestärkt werden sollte, ist das **Justizbarometer**. Insgesamt sollten die Betrachtungen, auf die das Justizbarometer zielt ausgeweitet werden auch auf andere Bereiche. Daneben sollte die Bekanntheit des Justizbarometers erhöht werden in den einzelnen Mitgliedstaaten. Dies einerseits durch eine verstärkte Medienarbeit und andererseits durch gezielte Gesprächsrunden in den Mitgliedsstaaten zur Vorstellung des Justizbarometers unter Einbindung von Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft.

Insgesamt halten wir jedoch die Einführung eines **jährlichen Berichts** zum Stand der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU für sinnvoll. Dies könnte in einem dem Europäischen Semester ähnelnden Verfahren erfolgen. Die Europäische Kommission sollte die Federführung haben. Allerdings sollte die Expertise der Venedig-Kommission in enger Kooperation einfließen. Die Schaffung eines unabhängigen Instituts scheint nicht zielführend. Es sollten lieber die vorhandene Expertise und Strukturen genutzt werden. Gerade das Zusammenstellen und Auswerten von umfangreichen Quellen bedarf

erheblicher Manpower, über die allein die Kommission verfügt. Der Bericht würde jährlich den Zustand von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in allen EU-Mitgliedsstaaten analysieren. Er sollte sich auf Kernbereiche des Artikels 2 EUV konzentrieren (Grundwerte, Gewaltenteilung, etc.) und gesellschaftspolitisch kontroverse Themen, zu denen es in den EU-Mitgliedstaaten durchaus unterschiedliche Haltungen gibt, meiden. Dies würde eine breitere Akzeptanz in allen EU-Ländern gewährleisten. Der Bericht sollte hinsichtlich der einzelnen Kriterien ähnlich umfangreich sein wie die „Rule of Law-Checklist“ der Venedig-Kommission des Europarats. Der Bericht würde besonders (aber nicht ausschließlich) auf die Lage in Ländern eingehen, in denen problematische Entwicklungen festgestellt wurden und Handlungsempfehlungen formulieren. Gleichzeitiger Nebeneffekt wäre, dass die von den Regierungen der betroffenen Länder als Stigmatisierung empfundene Behandlung in Bezug auf Bulgarien und Rumänien mit Blick auf das Kooperations- und Kontrollverfahren aufgehoben würde, ohne dass dieses nach wie vor sinnvolle Instrument ersatzlos entfallen würde. Der Rat der EU würde über den Bericht beraten und Leitlinien vorgeben. Das EP würde eine Stellungnahme abgeben. Die Kommission würde **Empfehlungen** an die betroffenen Mitgliedstaaten richten, wie festgestellte Defizite behoben werden können. Der Europäische Rat würde sich verpflichten, einmal im Jahr diesen Rechtsstaatsbericht zu diskutieren. Eine anhaltende Missachtung der Empfehlungen könnte zur (besser nachvollziehbaren) Anwendung härterer Instrumente führen. Durch diesen transparenten Prozess ließe sich auch der Vorwurf der Willkür oder von Doppelstandards entkräften. Ein solches „Europäisches Semester der Rechtsstaatlichkeit“ könnte zu einem regelmäßigen und öffentlichen Dialog über Fragen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der EU führen.

Neben diesem von der Europäischen Kommission gesteuerten und moderierten Prozess, sollten die Mitgliedstaaten untereinander den Austausch zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit verstetigen und intensivieren. Wir unterstützen daher den Vorschlag zur Einrichtung eines **Peer-Review-Mechanismus**, der am 18. März von der belgischen und deutschen Regierung vorgestellt wurde. Wir erachten es vor allem als bedeutsam, dass bei diesem Instrument das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten im Vordergrund dieses Dialogs stehen soll.

3. Response: Enforcement at Union level when national mechanisms falter

Es fehlen moderatere Sanktionsmöglichkeiten neben der Option des Artikels 7 EUV. Es könnte ein **eigenständiges Verfahren** zur Überprüfung der Werte aus Artikel 2 EUV beim EuGH etabliert werden. Dies hätte den Vorteil, dem Vorwurf der Politisierung zu entgehen und

gleichzeitig Verfahren und Standards zu etablieren, die einheitlich anwendbar wären. Die Mitgliedstaaten müssten dazu den EuGH mit entsprechenden Kompetenzen ausstatten, was allerdings aufgrund der dafür notwendigen Änderung der Verträge kurzfristig wenig aussichtsreich erscheint.

Damit Artikel 7 EUV seine volle Wirkung entfalten kann, sollte das **Einstimmigkeitserfordernis** geändert werden, um der Gefahr zu entgehen, dass sich mehrere betroffene Mitgliedstaaten gegenseitig Beistand leisten.

Darüber hinaus begrüßen wir den Vorschlag der Kommission für eine „Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ (Ratsdokument COM[2018]324 final), wonach die Auszahlung von **EU Fördermitteln** mit der Achtung der Rechtsstaatlichkeit verknüpft werden kann. Fehlende Rechtsstaatlichkeit begründet die fehlende Fähigkeit, den wirtschaftlichen und zweckgebundenen Einsatz gewährter finanzieller Zuwendungen zu kontrollieren – etwa weil Korruption nicht ausreichend bekämpft wird oder Behörden nicht wirksam gerichtlich kontrolliert werden. Die Reduzierung oder Aussetzung von Zahlungen seitens der EU scheint ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Rechtsstaatsdefiziten gerade mit Blick darauf, dass aktuelle politische Verfahren teilweise nur unzureichende Sanktionsmöglichkeiten aufweisen und rechtliche Verfahren aufgrund der langen Verfahrensdauer wenig effektiv erscheinen. Etabliert man eine solche Verknüpfung mit finanziellen Sanktionen ist es jedoch wichtig, dass klare, transparente und nachvollziehbare Kriterien entwickelt werden, die für alle EU-Mitgliedstaaten die gleiche Geltung entfalten. Es bedarf eines einheitlichen Bewertungsmaßstabes, der von der politischen Entscheidungsebene entkoppelt ist. Ein Mehrheitsvotum durch die Mitgliedsstaaten wäre nicht geeignet. Vielmehr halten wir eine Verknüpfung mit dem vorgeschlagenen jährlichen Bericht für eine praktikable Lösung, die auch die Akzeptanz steigern könnte, um den Eindruck eines belehrenden Auftretens, der Negativreaktionen auslösen kann, zu vermeiden.

Gez. Dr. Franziska Rinke