



ASSISES DE LA JUSTICE

DISKUSSIONSPAPIER 4: RECHTSSTAATLICHKEIT

Dieses Diskussionspapier dient als Beitrag zu den Diskussionen im Vorfeld und während der Konferenz „Assises de la Justice“ (Brüssel, 21./22. November 2013). Es wird zudem in die Mitteilung der Kommission über künftige Initiativen im Justizbereich einfließen. Sein Inhalt spiegelt nicht die offizielle Meinung der Europäischen Kommission oder anderer Organe der EU wider.

I. Einleitung:

Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat in seiner Rede zur Lage der Union im September dieses Jahres daran erinnert, dass die Europäische Union seit ihren Anfängen bis zu ihrer jüngsten Erweiterung dafür bestimmt ist, Werte wie Rechtsstaatlichkeit zu wahren.

Das Fundament, auf dem die Europäische Union ruht, muss gestärkt werden, nämlich die Achtung unserer Grundwerte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. In jüngster Zeit war das rechtliche und demokratische Gefüge einiger Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedroht. Dies zeigt, dass wir in den institutionellen Regelungen der EU ein besseres Instrumentarium brauchen – nicht nur die Alternative zwischen der „sanften Gewalt“ politischer Überzeugungskunst und der „radikalen Option“ des Artikels 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹.

Das Europäische Parlament – in seiner EntschlieÙung vom 3. Juli 2013 – und der Rat (Justiz und Inneres) – in seinen Schlussfolgerungen vom 6. Juni 2013 – stellen die gleiche Diagnose. Sie sind der Auffassung, dass beim gegenwärtigen Stand der europäischen Integration die Fähigkeit, Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU zu bewältigen, gestärkt werden muss.

II. Was bisher erreicht wurde?

Die Europäische Union wurde als „Rechtsgemeinschaft“ gegründet, die auf der Achtung der Grundrechte basiert und vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und von den als EU-Gerichte handelnden Gerichten der Mitgliedstaaten aufrechterhalten wird. Nach Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte hat jeder, dessen durch EU-Recht garantierte Rechte verletzt worden sind, das Recht, bei einem unabhängigen Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Die mitgliedstaatlichen Gerichte arbeiten über den Mechanismus der Vorabentscheidung eng mit dem EuGH zusammen und handeln dabei als EU-Gerichte. Eine besondere Rolle kommt der Kommission zu: Als Hüterin der Verträge kann sie bei Verstößen

¹ Siehe auch die Rede von Vizepräsidentin und Justizkommissarin Viviane Reding vom 4. September 2013, in der sie diese Ideen weiterentwickelt: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-830_de.htm

gegen das EU-Recht Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleiten.

In einer Rechtsgemeinschaft ist die Achtung der Rechtsstaatlichkeit von wesentlicher Bedeutung. Veranschaulicht wird dies durch Artikel 2 EUV, in dem die Rechtsstaatlichkeit als einer der Werte genannt wird, auf die sich die Europäische Union gründet, sowie durch Artikel 7 EUV, in dem ein besonderes Verfahren für den Fall einer Verletzung dieser Grundwerte vorgesehen ist.

Neben den Rechtsbehelfen, die die mitgliedstaatlichen Gerichte in Zusammenarbeit mit dem EuGH bereitstellen, haben sich die Vertragsverletzungsverfahren als wichtiges Instrument zur Sicherstellung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten erwiesen. Außer diesen allgemeinen Instrumenten hat die EU eine Reihe zusätzlicher Hilfsmittel und Instrumente für die Erkennung und Bewältigung von Problemen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten entwickelt.

1) Europäisches Semester und EU-Justizbarometer

Es ist offensichtlich, dass eine effiziente, unabhängige Justiz, die berechenbare, rasche und durchsetzbare Gerichtsentscheidungen gewährleistet, zu Vertrauen und Stabilität beiträgt – beides wichtige Faktoren für ein gesundes Geschäfts- und Investitionsklima. Gut funktionierende Justizsysteme auf mitgliedstaatlicher Ebene sind für die Schaffung von Vertrauen und die Unterstützung von Wachstum von entscheidender Bedeutung. Deshalb ist die Reform der Justiz fester Bestandteil der Strukturreformen in den Mitgliedstaaten, für die Programme zur wirtschaftlichen Anpassung beschlossen wurden. Aus demselben Grund spielt die Leistungsfähigkeit der mitgliedstaatlichen Justizsysteme im Rahmen des Europäischen Semesters, dem jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU, eine zentrale Rolle. Seit 2012 wird in diesem jährlichen Zyklus auch die Empfehlung an bestimmte Mitgliedstaaten ausgesprochen, Maßnahmen zur Verbesserung und Stärkung ihrer Justiz zu treffen. 2013 wurden länderspezifische Empfehlungen zur Verbesserung oder Stärkung der Justiz an zehn Mitgliedstaaten gerichtet.

Im Rahmen des Europäischen Semesters ist das EU-Justizbarometer ein Informationsmittel, das objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten über die Arbeitsweise der Justizsysteme aller Mitgliedstaaten bereitstellt, um die EU und die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine leistungsfähigere Justiz zu unterstützen. Die Daten betreffen Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der Justiz in allen EU-Mitgliedstaaten. Das EU-Justizbarometer ist ein Kooperationsmechanismus im Rahmen eines offenen Dialogs mit den Mitgliedstaaten. Das Justizbarometer beinhaltet zwar den Vergleich einzelner Indikatoren, es ist aber nicht beabsichtigt, eine Art Rangliste vorzulegen oder ein bestimmtes Justizmodell zu fördern. Es handelt sich um ein fortlaufend weiterentwickeltes Hilfsmittel, das in Zukunft zu einem umfassenderen Instrument ausgebaut werden könnte.

2) Kooperations- und Überprüfungsverfahren

Zum Zeitpunkt ihres EU-Beitritts am 1. Januar 2007 mussten Bulgarien und Rumänien noch Fortschritte in den Bereichen Justizreform sowie Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität erzielen. Um den beiden Staaten den Beitritt zur EU zu erleichtern, gleichzeitig jedoch das Funktionieren ihrer Politik und ihrer Organe zu sichern, beschloss die EU, ein besonderes Kooperations- und Überprüfungsverfahren einzurichten, das ihnen beim Beheben der noch verbliebenen Mängel helfen soll. In der Entscheidung zur Einrichtung des Kooperations- und Überprüfungsverfahrens wird unterstrichen, welche Bedeutung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit zukommt, und darauf hingewiesen, dass die EU-Verträge auf dem gegenseitigen Vertrauen beruhen, dass die Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen und die Verwaltungs- und Gerichtspraxis in allen Mitgliedstaaten in jeder Hinsicht mit dem Rechtsstaatsprinzip im Einklang stehen.

Beim Einsatz dieser Instrumente arbeitet die Kommission sehr eng und komplementär mit dem Europarat zusammen, der über seine Venedig-Kommission Fachwissen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit und einzelstaatlichen Verfassungen aufgebaut hat.

III. Kommende Herausforderungen im Hinblick auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU

1) Mögliche Situationen

Es muss überlegt werden, wie unsere Fähigkeit gestärkt werden kann, auf EU-Ebene in Krisensituationen zu handeln, die mit Vertragsverletzungsverfahren nicht wirksam bewältigt werden können. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass vorrangig Situationen mit den folgenden gemeinsamen Merkmalen anzugehen sind:

- **Situationen, die Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit geben.** Es ist wichtig, den Schwerpunkt auf die Rechtsstaatlichkeit zu legen, weil die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in vielerlei Hinsicht Voraussetzung für den Schutz aller anderen in Artikel 2 EUV aufgeführten Grundwerte und für die Aufrechterhaltung aller sich aus den Verträgen ergebenden Rechte und Pflichten ist;
- **Die Probleme sind systematischer und struktureller Art.** Ein Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sollte nicht dazu dienen, einzelne Fälle von Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip zu behandeln, sondern sich auf Situationen konzentrieren, in denen der systematische und strukturelle Charakter des Verstoßes auf der Hand liegt;
- **Auf mitgliedstaatlicher Ebene stehen keine Abhilfemaßnahmen mehr zur Verfügung.** Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Möglichkeit einer wirksamen gerichtlichen Überprüfung nach einer Einschränkung der Befugnisse oder der Unabhängigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte nicht mehr besteht.

Angesichts dieser Situationen muss überlegt werden, wie am besten

- **ein wirksamer Prozess gefunden werden kann, um** in einem offenen Dialog mit dem betroffenen Mitgliedstaat Lösungen zu erarbeiten;
- **Problemsituationen frühzeitig erkannt** und **verhindert** werden können; es ist besser, in der Anfangsphase einer Strukturreform informiert zu werden, die möglicherweise Anlass zu rechtsstaatlichen Bedenken gibt;
- **die relevanten Tatsachen festgestellt werden können;**
- die Situationen in einer Weise **geprüft** werden können, die die Objektivität, Sorgfalt und Legitimität der Analyse gewährleistet, eine genaue vergleichende Bewertung unter Berücksichtigung der Lage in der gesamten EU ermöglicht und dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten entspricht;
- bei Bedarf **rasch konkrete, wirksame Abhilfemaßnahmen** getroffen werden können.

Weitergehende Maßnahmen auf EU-Ebene erfordern eine angemessene politische Unterstützung, um ihre Legitimität zu gewährleisten, sowie Mechanismen zur Einbindung des notwendigen Fachwissens, wobei die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sicherzustellen ist. Die Zusammenarbeit mit dem Euro-Parlament sollte ebenfalls fortgesetzt werden.

2) Mögliche Lösungen im Rahmen der bestehenden Verträge

Ein erster Schritt wäre, die von den Verträgen bereits gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, um eine bessere Vorgehensweise für künftige Rechtsstaatskrisen zu entwickeln und die gewonnenen Erkenntnisse zu konsolidieren. Dabei könnte ein Prozess entwickelt werden, in dem Rechtsstaatskrisen in einer frühen Phase wirksam angegangen werden können, bevor ein förmliches Verfahren nach Artikel 7 EUV eingeleitet wird.

Eine Möglichkeit wäre, dass die Kommission die Praxis entwickelt, einem Mitgliedstaat ein „*Mahn schreiben*“ zu übermitteln, eine förmliche Warnung, in der die Kommission ihre Bedenken darlegt, wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass sich in dem betreffenden Mitgliedstaat eine systemische Rechtsstaatskrise

anbahnt. Anschließend hätte der Mitgliedstaat Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Die Nutzung eines Mahnschreibens könnte ein wirksames Mittel sein, um Lösungen für sich anbahnende Rechtsstaatskrisen zu finden.

Um sicherzustellen, dass das notwendige Fachwissen zur Verfügung steht, sollten Möglichkeiten erkundet werden, die Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission, dem Expertengremium des Europarats, weiterzuentwickeln und auf das Fachwissen der justiziellen Netze in der EU (z. B. der Vereinigung der Präsidenten der Obersten Gerichte der EU, der Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der EU oder der Richterräte) zurückzugreifen, mit denen die Kommission ebenfalls eng zusammenarbeitet.

3) Mögliche Lösungen, die eine Vertragsänderung erfordern

Ein zweiter Schritt könnte sein, mit einer Änderung des Vertrags eine solide Grundlage für einen weitergehenden Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Ein derart bedeutender Schritt könnte in die umfassenderen Überlegungen zur künftigen Entwicklung der EU einbezogen werden.

Eine Möglichkeit wäre, in einem künftigen Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit dem Gerichtshof der Europäischen Union eine größere Rolle zuzuweisen. Derzeit kann der Gerichtshof der Europäischen Union lediglich prüfen, ob die Verfahrensvorschriften des Artikels 7 EUV eingehalten wurden. Man könnte darüber hinausgehen und ein besonderes Verfahren für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips in einem Mitgliedstaat mithilfe eines Vertragsverletzungsverfahrens schaffen, das von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat beim Gerichtshof der Europäischen Union eingeleitet wird.

Eine Vertragsänderung könnte auch erwogen werden, um die hohen Hürden zumindest für die erste Stufe des Verfahrens nach Artikel 7 EUV zu senken. In diesem Rahmen könnten der Kommission auch besondere Informationssammlungsbefugnisse oder die besondere Befugnis übertragen werden, bei Verstößen gegen das Rechtsstaatsprinzip im Vorfeld politischer Beschlüsse nach Artikel 7 EUV Sanktionen zu verhängen.

Zudem könnten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, dem EU-Gesetzgeber im Wege einer Vertragsänderung größere Befugnisse in Bezug auf das Mandat der Agentur für Grundrechte (FRA) zu übertragen. Nach ihrem vom Rat der EU einstimmig beschlossenen Mandat kann die FRA derzeit lediglich Grundrechtsfragen auf EU-Ebene prüfen, nicht jedoch die Situation in einzelnen Mitgliedstaaten.

IV. Fragen

1. *Unter welchen Umständen würde im Hinblick auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat Handlungsbedarf auf EU-Ebene bestehen?*
2. *Welche Art von Maßnahmen auf EU-Ebene wären Ihres Erachtens erforderlich, um Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat zu bewältigen?*

Beteiligen Sie sich an der Debatte, teilen Sie uns Ihre Ideen, Meinungen und Vorschläge mit. Praktische Information dazu finden Sie hier:

http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/discussion_papers_en.htm