

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Manuel Sarrazin, Claudia Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/12232 –

Regelmäßige Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit in allen EU-Mitgliedstaaten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Erfolgsgeschichte der Europäischen Union (EU) basiert nach Ansicht der Fragesteller vor allem auf den Werten Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und den Grundrechten. Zusammengefasst in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bilden sie den „Verfassungskern“ der EU und garantieren unseren Zusammenhalt in einem gemeinsamen Raum der Freiheit und des Rechts. Bis heute haben die EU und ihre Mitgliedstaaten viel dazu beigetragen, um diesen Konsens zu festigen und zu vertiefen. Nationalistische, populistische und anti-liberale Parteien und Strömungen greifen nach Ansicht der Fragesteller diese Grundprinzipien der europäischen Einigung jedoch zunehmend an.

Die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Rat hatten in der Vergangenheit wiederholt Maßnahmen zur Stärkung der Grundwerte und der Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen. Zuletzt legte die EU-Kommission am 3. April 2019 die Mitteilung „Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte“ (COM(2019) 163 final) vor. Sie lädt alle Beteiligten zu Stellungnahmen ein und kündigt für Juni 2019 Schlussfolgerungen auf dieser Grundlage an, die bis dato noch nicht vorgelegt wurden.

Am 18. März 2019 stellte der Bundesminister des Auswärtigen Heiko Maas zusammen mit seinem belgischen Kollegen Didier Reynders einen neuen Peer-Review-Mechanismus vor. Dieser sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten in Sachen Rechtsstaatlichkeit gegenseitig begutachten. So solle die Verständigung über gemeinsame Grundwerte gefördert werden (www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/maas-bruessel-reynders/2200380). Am 20. März 2019 konkretisierten Michael Roth, Staatsminister im Auswärtigen Amt, zusammen mit den Außenministern Belgiens, Didier Reynders, und der Niederlande, Stef Blok, in dem Namensbeitrag „Die Rechtsstaatlichkeit aller EU-Mitglieder prüfen“ in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ die Einrichtung eines periodischen Peer-Review-Mechanismus zu Rechtsstaatlichkeit. Dieser solle zwischen den Mitgliedstaaten einen substantiellen Meinungs austausch darüber schaffen, wie Rechtsstaatlichkeit überwacht, garantiert und gestärkt werden solle. Ansichten von Expertinnen und Experten und unabhängigen Informationsquellen soll-

ten herangezogen, die Reihenfolge der abwechselnden Überprüfungen vorab festgelegt werden. Sanktionsmöglichkeiten schlossen sie explizit aus. Die Ausarbeitung der Details und Modalitäten solle jetzt beginnen.

Nach Auffassung der Fragesteller ist das vorgeschlagene Peer-Review-Verfahren der falsche Weg, da eine gegenseitige Begutachtung allein durch die Mitgliedstaaten keinen ausreichenden Handlungsdruck erzeugt. Zudem droht ein Nebeneinander von Verfahren im Rat und in der EU-Kommission. Notwendig ist stattdessen eine unabhängige Expertinnen- und Expertenkommission, die alle Mitgliedstaaten regelmäßig auf die Einhaltung der Grundwerte hin überprüft. Alle in Artikel 2 des EU-Vertrags benannten europäischen Grundwerte sollten geschützt werden, denn Rechtsstaatlichkeit kann nicht auf die Unabhängigkeit der Justiz verkürzt werden. Zudem sind neue Sanktionsmöglichkeiten bei Demokratie- und Rechtsstaatsverletzungen erforderlich. Die Fragesteller haben dies bereits im Januar 2019 in ihrem Antrag „Für wehrhafte Demokratien in Europa – Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in den Mitgliedsländern der EU stärken“ auf Bundestagsdrucksache 19/7436 (siehe insbesondere Ziffer II. Nummern 1, 4, 5, 6 und 18) gefordert.

1. Hat die Bundesregierung Stellung zu der Mitteilung der EU-Kommission vom 3. April 2019 genommen?

Wenn ja, mit welchem Inhalt?

Die Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 3. April 2019 wurde dem Bundestag am 14. Juni 2019 übermittelt und von der Europäischen Kommission auf ihrer Internetseite veröffentlicht: https://ec.europa.eu/info/publications/stakeholder-contributions_de.

2. Warum schlägt die Bundesregierung einen periodischen Peer-Review-Mechanismus zur gegenseitigen Begutachtung der Mitgliedstaaten vor?

Warum hat sie sich gegen andere Optionen entschieden, z. B. gegen eine unabhängige Expertinnen- und Expertenkommission (Rechtsstaatskommission), vergleichbar etwa mit der Venedig-Kommission des Europarates?

Gemeinsam mit der belgischen Regierung hat die Bundesregierung die Einrichtung eines periodischen Peer-Review-Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union vorgeschlagen. Dieser Mechanismus soll einen regelmäßigen und substanziellen Meinungs- und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten („Peers“) darüber erlauben, in welcher Art und Weise die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten implementiert, überwacht, garantiert und gestärkt wird.

Mit diesem Vorschlag hat sich die Bundesregierung nicht gegen andere Optionen entschieden. Vielmehr soll der Peer-Review-Mechanismus nach Auffassung der Bundesregierung andere Instrumente zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ergänzen.

3. Befürchtet die Bundesregierung nicht, dass eine Begutachtung durch die Mitgliedstaaten gemäß dem Prinzip „eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“ wenig an bestehenden Rechtsstaatsdefiziten ändern wird?

Wenn nein, warum nicht?

Der von der Bundesregierung zusammen mit der belgischen Regierung vorgeschlagene Peer-Review-Mechanismus soll als präventives Instrument dazu beitragen, dass im Wege der Zusammenarbeit und des Dialogs die gemeinsame Kultur der Rechtsstaatlichkeit gestaltet wird. Durch regelmäßige Diskussionen und

Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten soll ein gemeinsames Verständnis über die Rechtsstaatlichkeit gefördert und gefestigt werden. Das Instrument tritt neben die in der Europäischen Union bestehenden korrektiven Instrumente, die im Wege von Kontrollen und Sanktionen auf die Beseitigung von in einzelnen Mitgliedstaaten entstandenen Rechtsstaatsdefiziten abzielen. Dazu gehören der Rahmen der Kommission zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, das Rechtsstaatsverfahren gemäß Artikel 7 EUV und die Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.

4. Welche Elemente sollten ein periodischer Peer-Review-Mechanismus zur Rechtsstaatlichkeit in jedem Fall aufweisen, und wie sollte konkret eine Begutachtung im Rahmen des Mechanismus ablaufen, um wirksam zu sein?

Nach den von der Bundesregierung gemeinsam mit der belgischen Regierung vorgelegten Grundprinzipien für die Einrichtung eines Peer-Review-Mechanismus sollte dieser eine konstruktive, strukturierte und interaktive politische Diskussion unter allen Mitgliedstaaten ermöglichen. Diese soll auf den Grundprinzipien der Objektivität, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten beruhen und einem evidenzbasierten und unparteiischen Ansatz folgen. Alle Mitgliedstaaten sollen sich in einer vorab festgelegten Reihenfolge einem Review durch ihre Peers unterziehen. Dies soll einen substanziellen Meinungs- und Erfahrungsaustausch über die Art und Weise ermöglichen, wie die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der jeweiligen Rechts- und Politiksysteme der einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt, überwacht, garantiert und verbessert wird. Im Ergebnis sollen diese Diskussionen ein gemeinsames Verständnis unter den Mitgliedstaaten über die Rechtsstaatlichkeit fördern und festigen.

5. Welche operative Rollenverteilung schwebt der Bundesregierung beim Peer-Review-Mechanismus zwischen Rat, EU-Kommission und Europarat vor?

Die von der Bundesregierung gemeinsam mit der belgischen Regierung vorgelegten Grundprinzipien für die Einrichtung eines Peer-Review-Mechanismus sehen eine politische Diskussion unter den Mitgliedstaaten vor. Einzelheiten des Mechanismus, einschließlich einer eventuellen Einbindung anderer Organe der Europäischen Union oder internationaler Organisationen, sind noch nicht festgelegt worden.

6. Wie will die Bundesregierung den vorgeschlagenen Peer-Review-Mechanismus wirksam mit den bestehenden Dialogverfahren und dem Artikel 7 EUV-Verfahren verbinden und wie eine Systematisierung der Informationen zur Rechtsstaatlichkeit sicherstellen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

7. Weshalb lehnt die Bundesregierung einen sanktionsbewehrten Peer-Review-Mechanismus ab, und was ist nach Auffassung der Bundesregierung der Unterschied zu einer finanziellen Konditionalität, wie sie etwa die französische Regierung fordert?

Der von der Europäischen Kommission am 2. Mai 2018 vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten ist ein weiteres Instrument, mit einer anderen Funktionsweise und Zielsetzung. Mit dieser Verordnung sollen Regeln festgelegt

werden, die für den Schutz des Haushalts der Europäischen Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten erforderlich sind. Die Bundesregierung begrüßt diesen Vorschlag grundsätzlich. Im Vorfeld ist die Bundesregierung gegenüber der Kommission dafür eingetreten, zu prüfen, inwieweit der Erhalt von EU-Mitteln an die Einhaltung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien geknüpft werden kann. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

8. Wurde die Beauftragung einer Gruppe von Expertinnen und Experten befürwortet, die Vorschläge für die Einrichtung eines periodischen Peer-Review-Mechanismus erarbeitet?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, nach welchen Kriterien sollten diese Experten bzw. Expertinnen ausgewählt, wann deren Ergebnisse vorgelegt und wie veröffentlicht werden?

Am Rande des Rates für Allgemeine Angelegenheiten am 19. März 2019 wurden Grundprinzipien für die Einrichtung eines Peer-Review-Mechanismus diskutiert. Dabei gab es breite Unterstützung dafür, die Einzelheiten und Modalitäten durch eine Gruppe von Expertinnen und Experten auszuarbeiten. Details zur weiteren Umsetzung sind noch in Abstimmung.

9. Weshalb greift die Bundesregierung allein die Rechtsstaatlichkeit aus Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union heraus und nicht auch die übrigen europäischen Grundwerte wie die Wahrung der Freiheit, Demokratie und Menschenrechte?

Mit ihren Mitteilungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit vom 3. April 2019 und vom 17. Juli 2019 bringt die Europäische Kommission zum Ausdruck, dass unter den Grundwerten, auf die sich die Europäische Union gründet und die zu fördern ihr oberstes Ziel ist, die Rechtsstaatlichkeit einen besonderen Platz einnimmt. Diese Auffassung teilt die Bundesregierung.

Zum einen ist die Rechtsstaatlichkeit Grundvoraussetzung für den Schutz der anderen Grundwerte: Die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte können nur in einem rechtsstaatlichen System garantiert werden, in dem alle öffentliche Gewalt an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden ist und in dem Grundrechtseingriffe nur durch oder aufgrund von Gesetzen erfolgen dürfen. Freiheit und Demokratie können nur in einem rechtsstaatlichen System gewährleistet werden, in dem der Grundsatz der Gewaltenteilung gilt und in dem die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind.

Zum anderen ist die Rechtsstaatlichkeit Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft. Nur wenn die Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geachtet wird, ist gewährleistet, dass die Rechtsetzung der Europäischen Union wirksam und einheitlich angewandt und notfalls auch eingefordert und eingeklagt werden kann und dass die Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union ordnungsgemäß ausgegeben werden.

Aus diesen Gründen hat die Bundesregierung gemeinsam mit der belgischen Regierung die Einrichtung eines Peer-Review-Mechanismus zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das gemeinsame Verständnis von Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU Freiheits-, Menschenrechte und Demokratie einschließt, und wenn nein, warum nicht?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

11. Beabsichtigt die Bundesregierung, künftig mit Hilfe des Peer-Review-Mechanismus zur Rechtsstaatlichkeit auch Standards bei den übrigen Grundwerten zu untersuchen?

Wenn nein, warum nicht?

Einzelheiten zur Ausgestaltung des Peer-Review-Mechanismus sind noch nicht festgelegt worden. Die Bundesregierung setzt sich im Kreis der Mitgliedstaaten dafür ein, dass alle Aspekte der Rechtsstaatlichkeit Gegenstand des Peer-Review-Mechanismus werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Sieht die Bundesregierung konkrete rechtliche Hindernisse, die der Einrichtung des Peer-Review-Mechanismus innerhalb der EU-Verträge entgegenstehen könnten?

Wenn ja, welche sind dies, und wie bewertet sie diese?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen. Eine rechtliche Bewertung lässt sich erst vornehmen, wenn die wesentlichen Elemente des Peer-Review-Mechanismus hinreichend feststehen.

13. Welche Überlegungen gibt es für den Peer-Review-Mechanismus, auf eine zwischenstaatliche Struktur zurückzugreifen und, wie soll dann sichergestellt werden, dass die EU-Institutionen – insbesondere das Europäische Parlament – so eng wie möglich eingebunden werden?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

14. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass eine zwischenstaatliche Struktur des Peer-Review-Mechanismus die Spaltung unter den Mitgliedstaaten verstärken und nicht verringern würde, weil akut betroffene Mitgliedstaaten sich einer Teilnahme verweigern würden?

Wenn nein, warum nicht?

Mit dem Peer-Review-Mechanismus beabsichtigt die Bundesregierung, ein positives, konstruktives und inklusives Instrument zu schaffen, mit dessen Hilfe ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit unter den Mitgliedstaaten gefördert und gefestigt werden soll. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass alle Mitgliedstaaten daran teilnehmen.

15. Wie sollte die Kooperation mit europäischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen ausgebaut werden, um die europäischen Grundwerte weiter zu stärken, und mit welchen konkreten Vorschlägen will die Bundesregierung dies in den Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2021 untermauern?

Zur Förderung der Zivilgesellschaft im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 17. Juli 2019 angekündigt:

- den Gedanken einer alljährlichen Veranstaltung zur Rechtsstaatlichkeit weiter zu verfolgen, um einen Dialog mit und unter Organisationen der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene zu stärken;
- Versuche, Druck auf die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien auszuüben, besonders im Auge zu behalten und deren Arbeit noch stärker zu unterstützen;
- Finanzierungsmöglichkeiten für Akteure der Zivilgesellschaft und Hochschulen, die sich insbesondere in der breiten Öffentlichkeit für die Stärkung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit einsetzen, in vollem Umfang nutzen zu wollen.

Die Bundesregierung begrüßt eine weitere Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft als einen zentralen Akteur in der Wertediskussion in und über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg. Eine engere Zusammenarbeit mit europäischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen kann dazu beitragen, ein gemeinsames Verständnis der europäischen Grundwerte zu entwickeln.

16. Setzt die Bundesregierung sich in den Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2021 für die Stärkung von Verteidigerinnen und Verteidigern der Demokratie und Menschenrechte ein, indem die Verordnungsvorschläge der EU-Kommission zu den neuen Programmen „Rechte und Werte“ und „Justiz“ so ergänzt werden, damit künftig eine direkte und unkomplizierte Förderung auch kleiner zivilgesellschaftlicher Organisationen – insbesondere in den Ländern, in denen sie unter Druck stehen – möglich wird?

Wenn ja, wann, und wo hat sie das konkret getan?

Wenn nein, warum nicht?

Die Europäische Kommission schlägt die Einrichtung eines neuen Fonds für Justiz, Rechte und Werte vor. Das Programm „Rechte und Werte“ zielt auch durch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf den Schutz und die Förderung der in den EU-Verträgen verankerten Rechte und Werte ab. Im Rahmen des Programms „Justiz“ vergibt die Kommission finanzielle Förderungen an europäische Netzwerke im Justizbereich, die mit der Kommission Rahmen-Partnerschaftsvereinbarungen geschlossen haben.

Im Vorfeld ist die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen im Rat der Europäischen Union dafür eingetreten, die zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Europäischen Union durch das Programm „Rechte und Werte“ zu unterstützen, insbesondere durch Schaffung eines neuen Strangs zu den Werten der Europäischen Union („Union Values Strand“).

17. Welche konkreten Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf die Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen ab 2021 werden verfolgt, um auch in Zukunft eine freie, vielfältige und unabhängige Medienlandschaft als Beitrag zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu erhalten?
18. Soll, um Medienfreiheit und Medienunabhängigkeit sowie Medienpluralismus in der EU zu stärken, auch das Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) intensiver unterstützt werden, insbesondere um den „Media Pluralism Monitor“ weiterzuentwickeln und in alle EU-Mitgliedstaaten implementieren zu können?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 17 und 18 werden zusammen beantwortet.

Die Europäische Kommission hat im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 die Fortführung des Programmes „Kreatives Europa“ vorgeschlagen. Ein Entwurf der entsprechenden Sektorverordnung wird derzeit verhandelt. Darin ist unter anderem die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für eine freie, vielfältige und pluralistische Medienlandschaft, Qualitätsjournalismus und Medienkompetenz vorgesehen.

Die Bundesregierung begrüßt diese Fortführung und setzt sich ebenfalls im Rahmen ihrer Zuständigkeit und unter Wahrung der Zuständigkeit der Länder für Medienvielfalt, unabhängigen und kritischen Journalismus und eine offene und freie Gesellschaftsordnung ein.

So fördert die Europäische Kommission zusammen mit dem mitgliederschaftlich geförderten Europäischen Hochschulinstitut das „Centre for Media Pluralism and Media Freedom“ (CMPF) in Florenz. Der „Media Pluralism Monitor“ des CMPF ist ein wichtiges Instrument, um unabhängige kritische Medien zu unterstützen.

19. Teilt die Bundesregierung die Position des Europäischen Parlaments, dass Laura Codruța Kövesi Europäische Generalstaatsanwältin werden und damit der Europäischen Staatsanwaltschaft vorstehen soll?

Wenn nein, warum nicht?

Zur Ernennung des Europäischen Generalstaatsanwalts bzw. der Europäischen Generalstaatsanwältin ist das Einvernehmen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union erforderlich. Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer Möglichkeiten Lösungen, die zu einem Einvernehmen führen.

20. Mit welchen konkreten Maßnahmen will die Bundesregierung Rechtsstaatsaspekte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie in der Entwicklungszusammenarbeit künftig weiter stärken?

Die Strategische Agenda des Europäischen Rates für 2019 bis 2024 bekräftigt, dass die Wahrung der Werte der Europäischen Union auch künftig im Mittelpunkt der Außenbeziehungen der EU stehen soll. Auf Entwicklungen in Drittstaaten, die den europäischen Werten entgegenstehen, sollte die Europäische Union künftig noch deutlicher reagieren. Als eine zentrale Facette des auswärtigen Handels der Europäischen Union rückt die Rechtsstaatlichkeit immer stärker in den Mittelpunkt des Beitrittsprozesses und der Nachbarschaftspolitik. Das Querschnittsthema europäische Grundwerte ist zudem sowohl im multilateralen Kontext, zum Beispiel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), als auch im bilateralen Verhältnis der Europäischen Union mit Staaten aus dem

westlichen Balkan sowie Russland relevant. Auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die Europäische Kommission bereits aktiv Reformen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in Drittländern. Die Fortsetzung laufender Vorhaben und die Aufnahme neuer Kooperationen werden kontinuierlich in enger Abstimmung mit den Partnerregierungen überprüft.

Die Bundesregierung setzt sich gegenüber der Europäischen Kommission und im Rat der Europäischen Union dafür ein, Aspekte der Rechtsstaatlichkeit bei künftigen Mechanismen und Instrumenten in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Entwicklungszusammenarbeit noch stärker zur Geltung kommen zu lassen.