

Antrag

der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Luise Amtsberg, Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gemeinsame Grundwerte stärken – Europa stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Erfolg der Europäischen Union (EU) beruht nicht nur auf der Schaffung von Frieden, sondern auch auf dem Konsens über gemeinsame Grundwerte. Diesem Konsens haben alle Mitgliedstaaten mit Artikel 2 des EU-Vertrages (EUV) Ausdruck verliehen: „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.“ Sie zu fördern und einzuhalten, sind die EU, ihre Institutionen und Mitgliedstaaten verpflichtet.

Bis heute hat die EU viel dazu beigetragen, um diesen Konsens zu festigen und zu vertiefen. Die gemeinsamen Werte bilden das Rückgrat der EU. Sie machen ihre Stärke nach innen und nach außen aus. Die Einigung auf eine gemeinsame Charta der Grundrechte, die immer bedeutender werdende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Stärkung der Grundrechte wie zum Beispiel das Urteil gegen die Vorratsdatenspeicherung, die Stärkung des Europäischen Parlaments (EP), oder auch die Einrichtung einer unterstützenden Grundrechte-Agentur sind wichtige Meilensteine der letzten Jahre. Von Anbeginn hat die EU mit ihrer Erweiterungspolitik demokratischen Wandel und Rechtsstaatlichkeit unterstützt und vorangetrieben. Sie hat die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern und eine lebendige Zivilgesellschaft in Europa gestärkt. Diese Politik hat ihre Attraktivität bis heute nicht verloren, wie der Euromaidan in der Ukraine eindrücklich vor Augen geführt hat. Letztlich sind die EU und ihre Mitgliedstaaten außenpolitisch nur so glaubwürdig, wie sie auch im Inneren dieselben Werte wahren, deren Umsetzung sie ihren Partnern weltweit nahelegen.

Millionen Menschen in ganz Europa haben nach den Terroranschlägen von Paris und Stockholm für die Meinungs- und Pressefreiheit, für ein friedliches, tolerantes und solidarisches Zusammenleben in Europa demonstriert. Sie haben ein klares Zeichen gesetzt, wie wichtig ihnen ihre Grundwerte sind.

Die EU muss bei schwerwiegenden und anhaltenden Verstößen gegen die Gewaltenteilung und die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die Lücke des äußerst konfrontativen Verfahrens des Art. 7 EUV wirksam schließen. Es fehlt eine frühzeitige und systematische Bearbeitung solcher Verstöße. Es kann nicht sein, dass die EU zwar gegenüber beitragswilligen Staaten auf Grundlage der sogenannten Kopenhagener Kriterien fordernd und disziplinierend auftreten und ihnen strenge Auflagen machen kann, nicht aber mehr nach deren Beitritt.

Der Bundestag begrüßt daher grundsätzlich die Mitteilung der EU-Kommission vom 11. März 2014 „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ (COM(2014) 158 final). Er teilt den Befund der Kommission, dass die bestehenden EU-Verfahren „nicht immer geeignet sind, um schnell auf eine Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat reagieren zu können“. Die Vorschläge der Kommission greifen jedoch zu kurz. Ihre jüngste Ankündigung, regelmäßige Kolloquien zur Lage der Grundwerte innerhalb der EU abhalten zu wollen, bleibt viel zu vage.

Auch die Schlussfolgerungen des Allgemeinen Rates zur Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit vom 16. Dezember 2014 (17014/14) und die Einigung auf Richtlinien für einen Grundwertecheck für die vorbereitenden Organe des Rates (Ratsdokument 16877/14) sind grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Ein jährlicher Dialog im Rat, der Ad-hoc-Formate einschließt, befördert das gemeinschaftliche Verständnis für unsere Grundwerte und die Rechtsstaatlichkeit. Der Rat gibt aber keine Antwort darauf, wie ein unparteiisches, faktengestütztes, objektives Verfahren unter Einschluss der Zivilgesellschaft – auch der vor Ort – sichergestellt werden soll. Er gibt auch keine Antwort darauf, wie die Verzahnung mit dem Ansatz der Kommission gewährleistet werden soll, damit die EU-Kommission ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge gerecht werden kann. Statt mehr Klarheit drohen Duplizierung und Konkurrenz.

Der Bundestag nimmt zur Kenntnis, dass der ungarische Justizminister Laszlo Trocsanyi in einem Interview vor Verabschiedung des neuen Mechanismus im Rat betonte, dass er nicht wolle, dass Politiker über diesen Mechanismus entschieden, da hinter einer politischen Debatte immer politische Gründe stünden. Der Europarat hat zur verfassungs- und grundrechtlichen Beratung seiner Mitgliedstaaten mit der Venedig-Kommission ein Panel unabhängiger Fachleute ins Leben gerufen, die von den Mitgliedstaaten ernannt werden und deren Entscheidungen allgemein Anerkennung und Respekt finden. Dieses Modell ist bereits auch für die EU ins Gespräch gebracht worden.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, innerhalb des Rates und gegenüber der Kommission
 1. zügig Klarheit darüber zu schaffen, was genau unter dem „unparteilichen und evidenzbasierten Ansatz“ zu verstehen ist, den der Rat zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit im Dialog mit den Mitgliedstaaten anwenden will (Ratsdokument 17014/14) und wie eine effektive Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat unter Einbindung der Zivilgesellschaft sichergestellt werden soll;
 2. sich in diesem Zusammenhang für einen ständigen und unabhängigen Frühwarn- und Überprüfungsmechanismus (Monitoring-Mechanismus) für alle Mitgliedstaaten im Sinne eines freiwilligen Europäischen Peer-Review-Verfahrens einzusetzen und dazu ein Panel wichtiger Persönlichkeiten (Panel of Eminent Persons) nach dem Vorbild der Venedig-Kommission des Europarates zu berufen. Dieses sollte einem unparteilichen, faktengestützten und fortlaufenden Analyseverfahren samt Empfehlungen und Stellungnahmen der Regierung und Zivilgesellschaft im Zielland folgen. Seine Ergebnisse sollten die Grundlage für regelmäßige Diskussionen in Rat, Kommission und Europäischem Parlament

- bilden. Das Panel sollte sich wie folgt zusammensetzen: Jedes Parlament der Mitgliedstaaten entsendet eine(n) unabhängige(n) Rechtsstaats- oder Grundrechte-Expertin/-Experten in das Panel. Hinzu kommen zehn vom EP benannte europäische Persönlichkeiten sowie Vertreter und Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen;
3. die Entwicklung von gemeinsamen Indikatoren voranzutreiben auf Grundlage der Erfahrungen der Kopenhagen-Kriterien, des Justice Scoreboard und der neuen Grundwertrichtlinien des Rates (Ratsdokument 17014/14), damit eine nachvollziehbare Bewertung zur Lage der Grundwerte in den Mitgliedstaaten ermöglicht wird;
 4. sich dafür einzusetzen, dass in akuten Krisenfällen im Rahmen der Dialogmechanismen, die jetzt von Rat und Kommission vorgeschlagen wurden, sowohl die Analyse des neu einzurichtenden Panels wichtiger Persönlichkeiten als auch der Zivilgesellschaft der betroffenen Mitgliedstaaten im Mittelpunkt einer konstruktiven Diskussion stehen und dass ein umfassender Informationsfluss zwischen Rat und Kommission sichergestellt ist;
 5. sich dafür einzusetzen, dass Ergebnisse von Frühwarn- und Kontrollprozessen unverzüglich veröffentlicht werden;
 6. sich für eine Informationsoffensive stark zu machen, die über Untersuchungs- und Diskussionsprozesse zu Grundwerten innerhalb der EU und vor Ort in den Mitgliedstaaten proaktiv, umfassend und für alle verständlich informiert;
 7. darauf hinzuwirken, dass einmal jährlich ein Weißbuch zur Lage der Grundwerte und der Rechtsstaatlichkeit in der EU veröffentlicht wird und dessen Veröffentlichung durch eine(n) neue(n) EU-Grundwerte- und Rechtsstaatlichkeitsbeauftragte(n) verantwortet wird, die/der auch Anlaufstelle für Beschwerden sein sollte;
 8. zur Debatte zu stellen, wie die Expertise der europäischen Grundrechte-Agentur gezielter eingesetzt und wie das Mandat der Agentur angepasst werden sollte. Die Agentur könnte etwa zusätzlich mit Gutachten beratend zur Unterstützung der Experten des Panels herangezogen werden;
 9. sich dafür einzusetzen, dass ein flexibler Rechtsstaatsfonds aufgelegt wird, der Menschenrechts- und Demokratieverteidiger auch innerhalb der EU möglichst flexibel und unbürokratisch unterstützt. Diese Unterstützung könnten etwa bereits bestehende europäische (politische) Stiftungen leisten;
 10. eine Diskussion über Sanktionsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle des Artikel-7-Verfahrens anzustoßen, etwa mit Blick auf das Einfrieren von Strukturfondsmitteln unter der klaren Maßgabe, dass finanzielle Sanktionen nur dort anzuwenden sind, wo sie den größten Effekt auf die jeweilige Regierung und den geringsten auf die Bevölkerung haben.

Begründung

Schon länger geben Entwicklungen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn, Rumänien oder früher in Italien Anlass zur Sorge. Regierungen dort beschneiden u. a. mit Hilfe ihrer Parlamentsmehrheiten etwa die Presse- und Meinungsfreiheit unverhältnismäßig. Dies schwächt unsere gemeinsamen Grundwerte. Dem muss die EU klar entgegenreten. Ihr fehlen jedoch effektive und hinreichend flexible Instrumente, um angemessen auf Situationen reagieren zu können, in denen ein EU-Mitgliedstaat Grundrechte nicht nur vereinzelt verletzt; sei es indirekt, indem er die Gewaltenteilung und Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit aushebelt, oder sei es direkt, indem Gesetze erlassen werden, die die Grundrechte unverhältnismäßig einschränken. Die von den europäischen Verträgen vorgesehenen Gegenmaßnahmen erschöpfen sich bislang in dem äußerst konfrontativen

„Artikel-7-Verfahren“ des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Artikel 7 EUV sieht bei „schwerwiegender und anhaltender Verletzung“ der im EU-Vertrag verankerten Werte (siehe Art. 2 EUV) durch einen Mitgliedstaat als schwerste Sanktion eine Aussetzung der Stimmrechte des betroffenen Staates vor. Bis heute schrecken die Mitgliedstaaten – nicht zuletzt aufgrund hoher Hürden – davor zurück, dieses Instrument einzusetzen. Darüber hinaus gibt es auf Ebene der EU keine unabhängigen Kontrolleinrichtungen, wie sie etwa der Europarat mit seiner „Venedig-Kommission“ oder auch die OSZE und die Vereinten Nationen haben. Auch das Mandat der EU-Grundrechte-Agentur ermöglicht derzeit keine unabhängige Untersuchung von Verstößen. Beim Individualschutz gegenüber Grundrechtsverstößen ist der Rechtsschutz in der EU heute bereits recht gut ausgebaut, bei Verstößen gegen demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit ist das aber nicht so. Schon länger fordern deshalb Experten plakativ einen „Rettungsschirm für Grundrechte“.

Es reicht nicht aus, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, nur das bekannte Verfahren zu kodifizieren – ein informelles Verfahren, das schon in der Vergangenheit, etwa gegenüber Ungarn und Rumänien (2011 und 2012), mangelhaft war. Ihr Ansatz, dass sie weiterhin selbst beurteilen und an der Benennung von Ad-hoc-Experten festhalten will, dass sie Rat und Europäisches Parlament – anders als im Artikel-7-Verfahren – nicht einbinden will, ist nicht erfolgsversprechend. Die Frage eines institutionalisierten, transparenten, politischen Überwachungsprozesses aller Mitgliedsländer ebenso wie Sanktionsmöglichkeiten klammert sie in ihrer Mitteilung aus. Eine Ankündigung des Vizepräsidenten der Kommission, Frans Timmermans, von Anfang Februar 2015, jährliche Kolloquien zur Lage der Grundwerte in den Mitgliedstaaten mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft unter Beteiligung des Europäischen Parlaments abhalten zu wollen, geht zwar über die Mitteilung hinaus und in die richtige Richtung. Der Vorschlag bleibt aber zu vage, eine Unterstützung durch die Mitgliedstaaten offen. Die Mitgliedstaaten setzen ihrerseits auf ein Dialogverfahren, allerdings im Rat (Ratsschlussfolgerungen 17014/14).

Perspektivisch sollte Ziel eine Änderung der EU-Verträge sein, die für die EU explizite Kompetenzen bei Verstößen gegen demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten schafft. Bis zu diesen Änderungen brauchen wir eine Alternative im Rahmen der bestehenden Verträge.

Berlin, den 21. April 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion