

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg,
Stephan Thomae, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/23033 –**

Deutschlands Engagement für Rechtsstaatlichkeit in Europa

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Wahrung der Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit gehören zu den Kernanliegen der Europäischen Union (Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union). Deshalb ist es nur folgerichtig, wenn die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf der Prioritätenliste der deutschen EU-Ratspräsidentschaft steht (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/europa-rechtsstaatlichkeit/2340814>). Denn ohne die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit ist das Funktionieren einer gemeinsamen Werteordnung schlicht undenkbar (vgl. auch Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfda99d/pdf-programm-de-data.pdf>; vgl. dazu und zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland den Beitrag der Bundesregierung zum ersten Bericht der Kommission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2340826/b8e86cb5c6a5672b1a06842a07f762f6/beitrag-deu-rechtsstaatlichkeit-data.pdf>).

Auch die Europäische Kommission ist sich der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit bewusst. Sie sei eine Grundvoraussetzung für die Gewährleistung der Gleichbehandlung vor dem Gesetz und den Schutz individueller Rechte, die Verhinderung von Machtmissbrauch durch Behörden und die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger. Zudem sei die Achtung der Rechtsstaatlichkeit für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen unerlässlich (vgl. COM(2019) 343 final). Daneben fällt der Rechtsstaatlichkeit eine weitere Rolle zu: Ihre Achtung, einschließlich der Unabhängigkeit der Justizsysteme, hat auch erheblichen Einfluss auf Investitionsentscheidungen und auf die Anziehung von Unternehmen (vgl. COM(2019) 198 final; Politische Leitlinien für die künftige EU-Kommission, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf).

Die Europäische Kommission erhofft sich insbesondere durch die Schaffung eines permanenten Rechtsstaatsmechanismus neue Impulse zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. Dieser Mechanismus könnte vorsehen, dass die Auszahlung von EU-Mitteln künftig an bestimmte Kriterien zur Rechtsstaatlichkeit geknüpft wird. Das geplante Anreizsystem soll angesichts der negativen Entwicklungen und der damit verbundenen Gefahren

für die grundlegenden europäischen Werte möglichst schnell etabliert werden (vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/appell-an-staatschefs-eu-kommissarin-jourov-rechtsstaatsmechanismus-jetzt-oder-nie-durchsetzen/26006776.html?ticket=ST-949469-7FvDmDSdJv7FdIfhCFs-ap6>). Anlass geben unter anderem besorgniserregende Entwicklungen in den Ländern Polen und Ungarn (https://ec.europa.eu/germany/news/20200429-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn_de; <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A72/> und auch Bundestagsdrucksache 19/20620), aber auch Malta und Bulgarien (https://www.deutschlandfunkkultur.de/proteste-in-bulgarien-sehnsucht-nach-dem-rechtsstaat.979.de.html?dram:article_id=481889; <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A72>).

Die FDP thematisiert die Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union immer wieder. Schon im Januar 2019 und damit weit im Vorfeld der jüngsten Diskussionen zum Rechtsstaatsmechanismus hat die Fraktion der FDP eine europäische Grundwerteinitiative zum besseren Schutz von Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechten in den Mitgliedstaaten gefordert und insbesondere auf die mangelnde Effektivität der bestehenden Instrumente zur Wahrung der genannten Werte aufgrund ihrer formalen Hürden oder mangelnden Sanktionsmöglichkeiten hingewiesen (Bundestagsdrucksache 19/7423). Die Forderung ist im Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD im Mai 2020 abgelehnt worden.

1. Welche rechtsstaatlichen Standards sollten nach Auffassung der Bundesregierung in der Europäischen Union von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden, und aus welchen Gründen?

Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) benennt die Werte, auf die sich die Europäische Union (EU) gründet, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit. Der EUV ist für alle Mitgliedsstaaten der Union bindend.

Die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ versteht den Begriff der Rechtsstaatlichkeit so, „dass jegliche öffentliche Gewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz und im Einklang mit den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Richter ausgeübt wird. Der Rechtsstaatlichkeit wohnen folgende Grundsätze inne: Rechtmäßigkeit – wozu transparente, rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren zählen – Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt, wirksamer Rechts- und Grundrechtsschutz sowie gerichtliche Überprüfung exekutiver Maßnahmen durch unabhängige und unparteiische Gerichte, Gewaltenteilung und die Gleichheit vor dem Gesetz“ (Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, COM(2020) 580, S. 1, https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-rule-law-law-situation-european-union_en).

Diese Grundsätze wurden in ständiger Rechtsprechung vom Gerichtshof der Europäischen Union anerkannt. Die Bundesregierung schließt sich dieser Einschätzung an.

2. Welche bestehenden Sanktionsmechanismen gibt es, und wie bewertet die Bundesregierung diese?

Die Europäische Union verfügt über sanktionsbewehrte Instrumente, insbesondere das Verfahren nach Artikel 7 EUV und das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 bis 260 EUV. Diese Instrumente sind retrospektiv angelegt.

3. Möchte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die Einhaltung von bestimmten Kriterien zwingende Voraussetzung für den Erhalt von EU-Mitteln sein soll, und welche Kriterien und Mittel sind dies?
 - a) Welcher Entscheidungsfindungsprozess wäre am sinnvollsten, und wie könnte dieser ausgestaltet sein?
 - b) Wann und in welcher Form sollten Ergebnisse vorliegen bzw. an wen und wodurch kommuniziert werden (bitte Fahrplan und konkrete Arbeitsschritte benennen bzw. beschreiben)?
 - c) Wer ist bzw. sollte an einem solchen Prozess beteiligt sein bzw. werden?

Die Fragen 3a bis 3c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befürwortet grundsätzlich die Verknüpfung des Erhalts von EU-Mitteln mit der Einhaltung bestimmter Kriterien.

Bereits nach dem derzeit geltenden Mehrjährigen Finanzrahmen müssen EU-Mitgliedstaaten nachweisen, dass die Haushaltsführung soliden rechtlichen Rahmenvorgaben folgt, dass die maßgeblichen EU-Vorschriften ordnungsgemäß umgesetzt werden und dass sie über die erforderlichen administrativen und institutionellen Kapazitäten für eine erfolgreiche EU-Finanzierung verfügen. Die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus schon lange insbesondere für die Verknüpfung zwischen EU-Haushaltsmitteln und Rechtsstaatlichkeit ein, auch jetzt als Ratspräsidentschaft im Sinne einer sowohl für Mitgliedstaaten als auch Institutionen tragfähigen Lösung.

Mit seinen Schlussfolgerungen vom 21. Juli 2020 hat sich der Europäische Rat erstmals zu einer Verbindung von Rechtsstaatlichkeit und einem Mechanismus zum Schutz des Haushalts im Mehrjährigen Finanzrahmen bekannt und damit die Grundlage für die weiteren Arbeiten an dem Mechanismus verankert.

Die Einzelheiten dieses Verfahrens sind derzeit noch Gegenstand eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene. Im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft hat die Bundesregierung hierbei im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) auf ein Ratsmandat für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament hingearbeitet. Mit der Annahme eines von der Bundesregierung in ihrer Eigenschaft als Ratsvorsitz vorgelegten Kompromisstextes im AStV ist dies am 30. September 2020 gelungen.

Zu einem möglichen Verfahren wird zudem auf den „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“ der Europäischen Kommission vom 4. Mai 2018 (Ratsdokument Nr. 8356/18), dort insbesondere Artikel 5, verwiesen.

4. Was ist mit Blick auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit von der Bundesregierung während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft erreicht worden, und was möchte die Bundesregierung konkret noch erreichen?
 - a) Welche Vorschläge hat sie bisher im Bereich Rechtsstaatlichkeit gemacht?
 - b) Welche konkreten Ziele hat sie sich gesetzt?

Die Fragen 4a und 4b werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ist eine Priorität der deutschen Ratspräsidentschaft. Die Bundesregierung hat dazu im Rat der Europäischen Union umfassende Diskussionen zu Fragen der Rechtsstaatlichkeit angestoßen, auch zu Fragen des Konditionalitätsmechanismus im Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union. Dazu wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

Die Bundesregierung hat zudem während ihrer Ratspräsidentschaft einen Rechtsstaatsmechanismus etabliert, der eine vertiefte Erörterung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten ermöglicht. Er soll als präventives Instrument dazu beitragen, dass im Wege der Zusammenarbeit und des Dialogs eine gemeinsame Kultur der Rechtsstaatlichkeit geschaffen wird. Durch regelmäßige Diskussionen und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten, unter anderem im Rat der Europäischen Union, soll ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit gefördert und gefestigt werden.

Dieser neu strukturierte Rechtsstaatsdialog besteht aus zwei Teilen:

- Einmal im Jahr aus einer „horizontalen“ Aussprache zum länderübergreifenden Teil des Berichts der Europäischen Kommission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, d. h. zu gesamteuropäischen Entwicklungen. Am 13. Oktober 2020 hat im Rat für Allgemeine Angelegenheiten die erste horizontale Aussprache zum länderübergreifenden Teil des Berichts der Europäischen Kommission stattgefunden. Die Europäische Kommission hat eine Einschätzung zu horizontalen Fragen der Rechtsstaatlichkeit im Rat der Europäischen Union abgegeben. Diese ist zusammen mit den Mitgliedsstaaten unter deutschem Vorsitz umfassend erörtert worden.
- Einmal pro Halbjahr aus einer „länderspezifischen“ Aussprache zu jeweils fünf Länderkapiteln dieses Berichts, wobei sich die Abfolge der Mitgliedsstaaten nach der in der Europäischen Union üblichen protokollarischen Reihenfolge der Mitgliedsstaaten richtet. Diese ist für den 10. November 2020 im Rat für Allgemeine Angelegenheiten zu den ersten länderspezifischen Kapiteln des Berichts geplant. Mit Belgien, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Dänemark und Estland haben die nach der protokollarischen Reihenfolge in der EU ersten fünf Mitgliedsstaaten im Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 13. Oktober ihre Bereitschaft zur diesbezüglichen Erörterung zugesagt. Da Deutschland derzeit den Vorsitz des Rates der Europäischen Union innehat, wird das Deutschland betreffende Länderkapitel, im Tausch mit Estland, im ersten Halbjahr 2021 erörtert werden.

Darüber hinaus ist eine Aussprache über justizbezogene Aspekte der Rechtsstaatlichkeit für den Justiz- und Innenrat am 3. Dezember 2020 vorgesehen.

5. Wie soll der künftige Rechtsstaatsdialog zwischen den Mitgliedstaaten ausgestaltet sein?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung beim Rechtsstaatsdialog?

Der Rechtsstaatsmechanismus soll als präventives Instrument dazu beitragen, im Wege der Zusammenarbeit und des Dialogs eine gemeinsame Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Er soll durch regelmäßige Diskussionen und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis über die Rechtsstaatlichkeit fördern und festigen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

7. Gibt es Absprachen mit Blick auf die Erreichung der Ziele mit anderen Mitgliedstaaten?
 - a) Wenn ja, mit welchen Mitgliedstaaten sind Gespräche mit welchen Ergebnissen geführt worden?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 7a und 7b werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung führt im Rahmen der Ratspräsidentschaft Gespräche mit allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, auch zur Frage des Rechtsstaatsmechanismus. Sie führt aktuell insbesondere Gespräche mit denjenigen Mitgliedsstaaten, deren länderspezifische Lagen zur Rechtsstaatlichkeit noch in der deutschen Ratspräsidentschaft erörtert werden sollen. Das sind die ersten fünf im Bericht der Europäischen Kommission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union in protokollarischer Rangfolge aufgeführten Mitgliedsstaaten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

8. Welche weiteren Akteure werden in den Rechtsstaatsdialog einbezogen?
 - a) Werden auch Nichtregierungsorganisationen, internationale Organisationen und Netzwerke sowie Vertreter aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft einbezogen?
 - b) Wenn ja, welche, und wie?
 - c) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 8a bis 8c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt eine weitere Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft, die ein zentraler Akteur in der Wertediskussion innerhalb der EU-Mitgliedstaaten und über ihre Grenzen hinweg darstellt. Ein Austausch mit Nichtregierungsorganisationen, internationalen Organisationen und Netzwerken sowie Vertretern aus Wissenschaft zivilgesellschaftliche Berichte und Einschätzungen herangezogen und die von der Zivilgesellschaft aufgeworfenen inhaltlichen Aspekte zur Rechtsstaatlichkeit mit ihren eigenen Fragestellungen abgeglichen. Zur weiteren Förderung der Zivilgesellschaft im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat die Europäische Kommission angekündigt, den Gedanken einer jährlichen Veranstaltung zur Rechtsstaatlichkeit weiter zu verfolgen. Dies bietet auch aus Sicht der Bundesregierung die Gelegenheit für einen Dialog mit und zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern zu maßgeblichen Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union.

Die Europäische Kommission hat zur Vorbereitung des Berichts auch zivilgesellschaftliche Berichte und Einschätzungen herangezogen und die von der Zivilgesellschaft aufgeworfenen inhaltlichen Aspekte zur Rechtsstaatlichkeit mit ihren eigenen Fragestellungen abgeglichen. Zur weiteren Förderung der Zivilgesellschaft im Bereich der Rechtsstaatlichkeit hat die Europäische Kommission angekündigt, den Gedanken einer jährlichen Veranstaltung zur Rechtsstaatlichkeit weiter zu verfolgen. Dies bietet auch aus Sicht der Bundesregierung die Gelegenheit für einen Dialog mit und zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern zu maßgeblichen Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union.

9. Wie sollen die Ergebnisse des Rechtsstaatsdialogs, insbesondere etwaige Handlungsaufträge an die Mitgliedstaaten, dokumentiert werden?
 - a) Wie erfolgt die Feststellung von Rechtsstaatsdefiziten, und welche Folgen sollen an diese Feststellung geknüpft werden?
 - b) Wie, und durch wen soll der Rechtsstaatsdialog evaluiert werden?
 - c) Was passiert, wenn die offengelegten Rechtsstaatsdefizite durch den betreffenden Staat nicht ausgeräumt werden?

Die Fragen 9a bis 9c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Rechtsstaatsmechanismus soll einen regelmäßigen und substanziellen Meinungs- und Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten darüber ermöglichen, in welcher Art und Weise die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten implementiert, überwacht und garantiert wird und wie dies gestärkt werden kann. Er ist als präventives Instrument gedacht und tritt als solches neben die schon vorhandenen korrektiven Instrumente der Europäischen Union. Im Übrigen wird auf die Antworten zu Fragen 4 und 6 verwiesen.

10. Wie ist der aktuelle Stand der Verhandlungen für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention?

Die Verhandlungen werden zwischen der Ad hoc-Verhandlungsgruppe des Lenkungsausschusses für Menschenrechte des Europarats und der Europäischen Kommission („47+1“-Gruppe) geführt. Aufgrund der Corona-Pandemie kam es zu Verschiebungen im Zeitplan für die Beitrittsverhandlungen. Deren Wiederaufnahme war ursprünglich bereits für das Frühjahr 2020 geplant. Vor der Sommerpause fand eine informelle Sitzung als Videokonferenz statt. Der Sitzungsbericht ist im Internet zugänglich: <https://rm.coe.int/cddh-47-1-2020-rinf-en/16809efeda>. Inzwischen konnten auch die förmlichen Beitrittsverhandlungen wieder aufgenommen werden: Vom 30. September bis zum 1. Oktober 2020 trafen sich die Verhandlungsführer zum ersten Mal nach dem Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 18. Dezember 2014. Die Gespräche fanden in konstruktiver, sachlicher Atmosphäre statt.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 5. August 2020, Bundestags-Drucksache Nr. 19/21482, verwiesen.

11. Wie ist die Bundesregierung konkret eingebunden, und welche Rolle nimmt bzw. hat sie während der EU-Ratspräsidentschaft eingenommen?

Die Bundesregierung setzt sich gerade mit Blick auf die aktuelle deutsche EU-Ratspräsidentschaft und ihren kommenden Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats für einen zügigen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein. Sie begrüßt daher die Wiederaufnahme der Beitrittsverhandlungen.

Verhandlungsführerin auf Seiten der Europäischen Union ist die Europäische Kommission, die dem Rat in der dafür zuständigen Ratsarbeitsgruppe („Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ – RAG FREMP) über den Fortgang der Verhandlungen berichtet und mit den EU-Mitgliedstaaten das weitere Vorgehen erörtert.

Deutschland sitzt während der deutschen Ratspräsidentschaft der zuständigen Ratsarbeitsgruppe vor, in der die Mitgliedstaaten über den Fortgang der Bei-

trittsverhandlungen informiert werden und die Haltung der Mitgliedstaaten koordiniert wird.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 5. August 2020, Bundestags-Drucksache Nr. 19/21482, verwiesen.

12. Wann ist mit Ergebnissen der Verhandlungen zu rechnen, und wie könnten diese aussehen (bitte Szenarien und deren Folgen benennen bzw. beschreiben).

Die Bundesregierung wird die Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK weiter engagiert unterstützen. Es ist bislang nicht absehbar, wann die Verhandlungen abgeschlossen sein werden. Ziel der EU ist eine baldige Einigung auf einen Abkommenstext, der den europarechtlichen Anforderungen genügt, wie sie insbesondere der EuGH in seinem Gutachten vom 18. Dezember 2014 formuliert hat. Dies hätte zur Folge, dass die EU der EMRK beitreten kann, wie dies in Art. 6 Absatz 2 EUV vorgesehen ist. Nach derzeitigem Stand ist geplant, die Verhandlungen im 47+1-Format vom 24. bis 27. November 2020 fortzusetzen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

13. Welche Gespräche hat Deutschland mit betroffenen Ländern wie Polen und Ungarn geführt, und hält die Bundesregierung es für realistisch, dass diese Länder rechtsstaatlichen Standards im Rat zustimmen werden?

Die Bundesregierung steht mit Polen und Ungarn in einem umfassenden Dialog zu allen bilateralen sowie allen wichtigen die Europäische Union betreffenden Fragen; dies umfasst auch Fragen der Rechtsstaatlichkeit. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

14. Wann wird der erste Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission veröffentlicht (bitte Datum benennen)?

Die Europäische Kommission hat ihren Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union 2020 (COM(2020) 580) am 30. September 2020 veröffentlicht: https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-rule-law-law-situation-european-union_en.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.