



Brüssel, den 14. November 2014  
(OR. en)

15206/14

FREMP 198  
JAI 846  
COHOM 152  
POLGEN 156

## VERMERK

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat
Betr.:	Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

### I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Union und ihre Organe bekennen sich zur Förderung der Werte der EU, einschließlich der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, im Einklang mit den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte.
2. Die Rechtsstaatlichkeit gehört zu den tragenden Grundsätzen der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen aller EU-Mitgliedstaaten und mithin zu den Grundwerten, auf die die Union gestützt ist.
3. Der Schwerpunkt dieser Initiative liegt speziell auf der Achtung der Rechtsstaatlichkeit, welche ein wesentliches Element der Identität der Europäischen Union ist.

## II. SACHSTAND

4. In Artikel 7 EUV sind die Verfahren für die Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der in Artikel 2 EUV genannten Grundwerte festgelegt.
5. Dem Rat kommt in dem Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV eine wichtige Rolle zu. Er *"kann"* mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder *"feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht"*. Der Rat kann *"auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission"* und *"nach Zustimmung des Europäischen Parlaments"* tätig werden. Der Rat *"hört"*, bevor er eine solche Feststellung trifft, *"den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt"*.<sup>1</sup> Der Rat überprüft überdies regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen. Als ein letztes Mittel kann der Rat bei Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte der Union durch einen Mitgliedstaat gemäß dem Verfahren nach Artikel 7 Absatz 3 EUV bestimmte Rechte aussetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat.
6. Es gibt zahlreiche nationale und internationale Organisationen oder Einrichtungen, die derzeit Menschenrechts- und Rechtsstaatlichkeitsnormen entwickeln und anwenden. Insbesondere dem Europarat, einschließlich der Venedig-Kommission, den Vereinten Nationen und der OSZE kommt eine wichtige Rolle bei der Festlegung der sich aus der Rechtsstaatlichkeit herleitenden Grundsätze, bei der Koordinierung und Entwicklung von Synergien und bei der Überprüfung von deren Einhaltung auf nationaler Ebene zu. Gemäß der Vereinbarung (MoU) von 2007 zwischen dem Europarat und der EU wird der Europarat die Referenz für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa bleiben. Diese Vereinbarung dient weiterhin zur Orientierung und Strukturierung der sich auf Werte gründenden Partnerschaft zwischen dem Europarat und der EU.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artikel 7 Absatz 1 EUV.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf).

7. Die Minister für auswärtige Angelegenheiten Dänemarks, Finnlands, Deutschlands und der Niederlande haben am 6. März 2013 ein Schreiben an den Präsidenten der Kommission und den Vorsitz gerichtet, in dem die Möglichkeit der Sondierung eines neuen Mechanismus zur Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit und anderer Grundwerte in der Europäischen Union zur Sprache gebracht wird. Die erste umfassende Aussprache über dieses Thema fand am 22. April 2013 im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) statt.<sup>3</sup>
8. Der Rat (Justiz und Inneres) hat am 6. Juni 2013 festgestellt, dass *"die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung für den Schutz der Grundrechte ist,"* und die Kommission aufgefordert, *"die Debatte über die Frage, ob diese Themen im Wege einer auf Zusammenarbeit beruhenden, systematischen Methode behandelt werden sollten und wie diese Methode aussehen könnte, im Einklang mit den Verträgen voranzutreiben".*<sup>4</sup>
9. In den Jahren 2013 und 2014 hat das Europäische Parlament alle Organe der EU mehrmals aufgefordert, mit einer gemeinsamen Betrachtung und Debatte darüber zu beginnen, wie die Union mit den notwendigen Instrumenten zur Erfüllung ihrer Vertragspflichten in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte ausgestattet werden könnte, während jegliches Risiko vermieden wird, dass die Mitgliedstaaten mit zweierlei Maß gemessen werden, und hob hervor, welche große Bedeutung einer kontinuierlichen Einhaltung der Grundwerte der Union und dem Erfordernis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zukommt.<sup>5</sup>
10. Die Kommission hat am 11. März 2014 eine Mitteilung betreffend einen neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips angenommen<sup>6</sup>. In dem Rahmen wird beschrieben, wie die Kommission zunächst prüfen will, ob es Gründe gibt, von ihrer Befugnis, einen begründeten Vorschlag gemäß Artikel 7 Absatz 1 oder Artikel 7 Absatz 2 EUV vorzulegen, Gebrauch zu machen. Die Mitteilung lässt die Befugnisse der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV im Fall von unter das Unionsrecht fallenden Verstößen einzuleiten, unberührt.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Mitteilung an die Presse, 3235. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 22. April 2013 in Luxemburg.

<sup>4</sup> Dok.10168/13.

<sup>5</sup> Mehrere Entschlüsse des EP aus den Jahren 2013 und 2014 beinhalten verschiedene Empfehlungen an die Organe der EU darüber, wie sich der Schutz des Artikels 2 EUV verstärken lässt - siehe auch [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7\\_TA-PROV\(2014\)0231\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_DE.pdf)

<sup>6</sup> Doc. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

<sup>7</sup> KOM(2014) 158 endg., S. 5.

11. Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) hat am 18. März 2014 die Ausführungen der Kommission zu deren Mitteilung betreffend das Rechtsstaatsprinzip zur Kenntnis genommen. Der Rat hat einen ersten Gedankenaustausch geführt und vereinbart, auf dieses Thema zurückzukommen.<sup>8</sup>
12. Am 27. Mai 2014 hat der Juristische Dienst des Rates zur Beantwortung mehrerer im Rat aufgeworfener Rechtsfragen ein Rechtsgutachten<sup>9</sup> vorgelegt, in dem er die mit jedem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus der EU verbundenen rechtlichen Zwänge geprüft hat. Im Kern gilt gemäß diesem Rechtsgutachten das Rechtsstaatsprinzip als Wert der EU in den Bereichen, in denen die EU über eine Zuständigkeit verfügt und insoweit Überwachungsmechanismen der EU möglich sind. Der Juristische Dienst des Rates weist darauf hin, *"dass die Verträge keine Rechtsgrundlage bieten, aufgrund deren die Organe befugt wären, einen neuen Aufsichtsmechanismus in Bezug auf die Achtung der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten zusätzlich zu dem in Artikel 7 EUV festgelegten Vorgehen zu schaffen"*. Ferner führt er aus, dass, sollten die Mitgliedstaaten einen Mechanismus durch eine internationale Vereinbarung einrichten, dadurch *"die Union nicht in ihrer Möglichkeit eingeschränkt werden darf, ihre Befugnisse gemäß Artikel 7 EUV und gemäß den Artikeln 258, 259 und 260 AEUV auszuüben"*.
13. In dem Achtzehnmonatsprogramm vom 17. Juni 2014, das vom italienischen Vorsitz zusammen mit dem künftigen lettischen und dem künftigen luxemburgischen Vorsitz sowie der Hohen Vertreterin<sup>10</sup> ausgearbeitet und vom Rat (Allgemeine Angelegenheiten) gebilligt wurde, heißt es: *"Der EU kommt eine Schlüsselrolle bei der Ausarbeitung des neuen universellen Rahmens zu, der auf den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Soziales, Umwelt) aufbauen und auch die Themen Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter und friedliche Gesellschaften einbeziehen sollte"*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Mitteilung an die Presse, 3306. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 18. März 2014 in Luxemburg.

<sup>9</sup> Dok. 10296/14.

<sup>10</sup> Dok. 11258/1/14.

<sup>11</sup> Dok. 11258/1/14.

Der Rat bekräftigte insbesondere, dass die EU in ihren internationalen Beziehungen der Bezugspunkt für Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte für mehrere Drittländer bleibt. Um in dieser Hinsicht glaubwürdig zu sein, sollte zuallererst die uneingeschränkte Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der EU sichergestellt werden. Deshalb heißt es in dem Arbeitsprogramm: *"Der Rat wird die künftigen Entwicklungen eines möglichen neuen Rahmens zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit genau verfolgen, damit zukünftige systembedingte Gefahren für die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten beseitigt werden können, noch bevor die Bedingungen für die Aktivierung des in Artikel 7 EUV vorgesehenen Mechanismus eintreten"*.<sup>12</sup>

### III. ZUR DISKUSSION STEHENDE PUNKTE

14. Auf dieser Grundlage möchte der italienische Vorsitz die Beratungen über die Rolle des Rates bei der Gewährleistung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Verträge voranbringen. Dieser Ansatz sollte den Grundsätzen der Einzelermächtigung sowie der Achtung der nationalen Identitäten, die ihren politischen und verfassungsmäßigen Strukturen innewohnen, nicht vorgreifen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit vorangebracht werden.
15. Der Rat sollte eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, zu einem gemeinsamen Verständnis der Achtung der Rechtsstaatlichkeit im Einklang mit den Verträgen beizutragen.
16. Zu diesem Zweck beabsichtigt der Rat, die Kultur der "Achtung der Rechtsstaatlichkeit" durch einen konstruktiven Dialog zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Dies ließe sich durch Förderung des politischen Dialogs im Rat unter Wahrung der Grundsätze der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung über einen unparteilichen und evidenzbasierten Ansatz bewerkstelligen.

Der politische Dialog sollte unter Nutzung von Synergien entwickelt werden, wobei vorhandenen Instrumenten und vorhandenem Expertenwissen in diesem Bereich Rechnung zu tragen ist.

---

<sup>12</sup> Dok. 11258/1/14.

**Zu diesem Zweck ersucht der italienische Vorsitz die Minister, einen Gedankenaustausch über folgende Fragen zu führen:**

- a) Stimmen die Minister den oben angeführten Überlegungen (Nummern 14, 15 und 16) zu?
  - b) Wie könnten die unter Nummer 16 genannten Grundsätze gewahrt werden? Wie kann dafür gesorgt werden, dass diese Grundsätze in der Praxis wirksam sind?
  - c) Welche Informationsquellen könnten als wertvoll und zuverlässig angesehen werden?
  - d) Welche Modalitäten sollten für diesen Dialog gelten (z.B. einmal jährlich, im Rahmen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) nach Vorbereitung durch den AStV)?
-