

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg¹

Im Frühsommer 2012 verabschiedete der Rat der Europäischen Union einen auf zehn Jahre angelegten „Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie“ sowie einen Aktionsplan für dessen praktische Umsetzung. Für den Innenbereich der Menschenrechtspolitik (auf den sich dieses Kapitel stets beschränkt) fehlt solch ein „strategischer Rahmen“ aller Beteiligten, der die gesamte Grundrechtsausrichtung der Union in eine strukturierte Gesamtstrategie bringen würde. Eine solche wurde allerdings von wissenschaftlicher Seite zum Jahrtausendwechsel eingefordert.² Während Elemente dieser „Agenda“ insbesondere nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verwirklicht wurden,³ gibt es bislang keine Anzeichen für eine derart konzertierte Gesamtausrichtung im Innenverhältnis der EU. Doch von Stillstand kann keine Rede sein.

Von großer horizontaler Relevanz ist der Lissabon-bedingte Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Hier ist zu vermelden, dass nunmehr mit dem 5. April 2013 der Entwurf eines Abkommens vorliegt. Was die Rechtsprechung der Union angeht, so zeigen die neuen Zahlen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) im Jahr 2012 ganze 87 Urteile gefällt hatte, welche sich direkt auf die Grundrechtscharta beziehen (2011 waren es noch 43 und im Jahr 2010 gar erst 27). Hier sieht man einen klaren Trend hin zu mehr Chartarelevanz der EU-Gerichtbarkeit. Von der judikativen zur legislativen Gewalt in der EU: Das Beispiel des Abschlusses der „zweiten Phase“ zur Verwirklichung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems zeigt in seiner Regelungsdichte aufs Neue wie wichtig es ist, Unionsrecht auf mögliche Grundrechtsverletzungen hin abzuklopfen. Ein Beispiel für spezifische Grundrechtsfokussierung der EU-Gesetzgebung ist etwa die Annahme einer EU-Richtlinie zum Opferschutz.⁴

Auf politischer Ebene wurde eine lange Reihe zusätzlicher Themen diskutiert. Das Parlament etwa beschäftigte sich unter anderem mit den Überwachungspraktiken der amerikanischen NSA;⁵ den Auswirkungen der Wirtschaftskrise;⁶ dem Schutz der Kinder in der digitalen Welt;⁷ der Medienfreiheit;⁸ sozialem Wohnbau.⁹ Im Folgenden werden aber zwei

1 Alles hier Gesagte widerspiegelt die persönliche Meinung des Autors und kann in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

2 Siehe Philip Alston (Hrsg.): *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999 (die detaillierte „Agenda“ ist auf den Seiten 921-927 abgedruckt).

3 Siehe dazu Gabriel N. Toggenburg: *Fundamental Rights and the European Union: how does and how should the EU Agency for Fundamental Rights relate to the EU Charter of Fundamental Rights?*, EUI Working Paper LAW 2013/NN.

4 Richtlinie 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, in: ABl. L315 vom 14.11.2012.

5 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 zu dem Überwachungsprogramm der Nationalen Sicherheitsagentur der Vereinigten Staaten, den Überwachungsbehörden in mehreren Mitgliedstaaten und den entsprechenden Auswirkungen auf die Privatsphäre der EU-Bürger (2013/2682(RSP)).

6 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 zu den Auswirkungen der Krise auf den Zugang von schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen zu Leistungen der Fürsorge (2013/2044(INI)).

horizontale Themen in den Brennpunkt dieses Kapitels gestellt: Entwicklungen an der Grundrechteagentur der EU und die so genannte „Rechtsstaatsdebatte“.

5 Jahre nach Gründung: aktuelle Entwicklungen an der EU-Grundrechteagentur

Die Grundrechteagentur hat nun das fünfte Jahr ihres Bestehens hinter sich, was in Umsetzung ihrer Gründungsverordnung verschiedene Schritte erforderlich machte. Zum einen musste ihr Mehrjahresrahmen im Rat der Europäischen Union neu ausverhandelt werden. Hier war insbesondere strittig, ob die Agentur auch in Bereichen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen tätig sein sollte. Die erforderliche Einstimmigkeit im Rat führte zu wenig idealen Situation, dass der alte Mehrjahresrahmen (2008-2012) auslief ohne dass eine neuer bereits in Kraft war (2013-2017). Der neue Rahmen erlaubt weiterhin nicht, dass die Agentur auf eigene Initiative im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen tätig wird: Ein Faktum, das auf deutliche Kritik seitens des Europäischen Parlaments stieß. Der neue Mehrjahresrahmen deckt all die bisherigen Arbeitsgebiete der Agentur ab, mit Ausnahme des Bereichs der politischen Teilnahme, der aus dem Rahmen gestrichen wurde. Als neues ausdrückliches Gebiet hinzu kam die „Integration von Roma“.¹⁰

Die laut Gründungsverordnung nach 5 Jahren erforderliche unabhängige Evaluierung der Agentur wurde im November 2012 vorgelegt.¹¹ Sie stellt fest, dass sich die Agentur einen Ruf als einzigartige Quelle für vergleichende EU-weite Studien zu den Grundrechten erarbeitet hat und als offener und engagierter Ansprechpartner für die einschlägigen Interessensgruppen und ihre Bedürfnisse wahrgenommen wird. Dies ergab sich aus zwei Online Umfragen und Interviews mit über 100 Einzelpersonen. Auch die Mitgliedstaaten schätzen die Tätigkeit der Grundrechteagentur auf EU-Ebene. Allerdings befinden sie mehrheitlich, dass die Agentur ihre Relevanz und Sichtbarkeit auf nationaler Ebene verstärken sollte. Auf EU-Ebene wird die Relevanz und Sichtbarkeit als bereits sehr hoch eingestuft. Auch die Koordinierung und Zusammenarbeit mit wichtigen Interessensgruppen, einschließlich des Europarats, wurde als sehr positiv bewertet. Kritisch wurde mitunter das Mandat der Agentur betrachtet. So meinten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass das Mandat der Agentur erweitert werden sollte. Eine konkrete Empfehlung des Evaluierungsberichts fordert, der Agentur zu ermöglichen auch auf eigene Initiative EU-Gesetzgebungsvorschläge auf ihre Grundrechtskompatibilität zu überprüfen (nach gegenwärtiger Gründungsverordnung ist dies nur auf Antrag möglich).

Das Ende der ersten 5 Jahre der EU-Grundrechtsagentur in Wien führte auch dazu, dass im Sommer 2012 erstmals der Wissenschaftliche Ausschuss der Agentur ausgetauscht wurde. Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung wurde wieder nach hochprofiligen

7 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 zum Kinderschutz in der digitalen Welt (2012/2068(INI)). Siehe auch die Kommissionsempfehlung vom 20. Februar 2013 „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“, in: ABl 2013/112/EU vom 3. März 2013.

8 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Mai 2013 über die EU-Charta: Normensetzung für die Freiheit der Medien in der EU (2011/2246(INI)).

9 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Juni 2013 über den sozialen Wohnungsbau in der Europäischen Union (2012/2293(INI)).

10 Siehe Beschluss des Rates 52/2013/EU vom 11. März 2013 in: ABl. L79 vom 21. März 2013.

11 Ramboll: External evaluation of the European Union Agency for Fundamental Rights, online unter http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-external_evaluation-final-report.pdf.

Experten gesucht, die im Rahmen eines komplexen Auswahlverfahrens unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments ausgewählt wurden. Die 11 neuen Mitglieder des Ausschusses waren in ihren vorhergehenden Positionen Richter am Menschengerichtshof in Straßburg, Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen, Mitglieder in Expertenkommissionen des Europarats oder Mitglieder nationaler Menschenrechtsinstitutionen und werden nun die Agentur in den nächsten 5 Jahren unterstützend begleiten und somit die wissenschaftliche Objektivität ihrer Arbeit sicherstellen.

In den ersten 5 Jahren ihres Bestehens hat die Agentur rund 100 Berichte und Studien veröffentlicht.¹² In den Berichtszeitraum dieses Beitrags fallen etwa ein Bericht zur Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen; ein Bericht zur Hasskriminalität in der EU und der Frage wie man Rechte der Opfer besser berücksichtigen kann; Umfrageergebnisse zur Frage, wie es um ethnische Minderheiten als Opfer von Straftaten steht; eine Studie zur Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen; ein Bericht zur Frage des Zugangs zum Recht in Diskriminierungsfällen; ein Handbuch zur Errichtung und Akkreditierung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie ein Handbuch – in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg – zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich Asyl, Grenzen und Migration. Darüber hinaus wurde die Agentur ersucht, Gutachten zu konkreten EU-Gesetzgebungsvorschlägen abzugeben. Das Gutachten 2/2012 betrifft das vorgeschlagene Reformpaket für den Datenschutz innerhalb der EU; im Gutachten 3/2012 analysiert die Agentur den Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union; und im Gutachten 1/2012 geht es um die vorgeschlagene Ratsverordnung über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Güterrechts eingetragener Partnerschaften. In derartigen Gutachten überprüft die Agentur, inwieweit Gesetzgebungsvorschläge „mit den Grundrechten in Einklang stehen“.¹³

Die Rechtsstaatsdebatte: Wie sollen die Verfassungswerte der EU geschützt werden?

Gemäß Artikel 2 des Unionsvertrags gilt: „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. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Seit dem Vertrag von Amsterdam – in Kraft seit 1. Mai 1999 – sind diese Grundwerte sanktionsbewehrt, da es der EU möglich ist, gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der diese Werte qualifiziert verletzt (Artikel 7 EUV). Insofern wird mit dieser Bestimmung nicht nur politisch ein Signal einer gewissen ‚Verfassungshomogenität‘ innerhalb der EU ausgestrahlt, sondern auch juristisch der EU eine neue Aufgabe übertragen.¹⁴

12 Alle Publikationen der Agentur sind im Volltext online erhältlich unter <http://fra.europa.eu/de/publications-and-resources>.

13 Siehe Erwägung Nr. 14 und Art. 4 Absatz 2 der Gründungsverordnung 168/2007.

14 Siehe KOM(2003) 606 endgültig vom 15. Oktober 2003, online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:DE:PDF>.

Die Situation in Ungarn wurde gewissermaßen zu einem Testfall, was diese Wertewidmung in der Praxis bedeuten soll und kann. In einer umfangreichen Entschließung erließ das Europäische Parlament Empfehlungen, sowohl an Ungarn als auch an die Europäische Union als Ganzes. Ungarn wurde zum Beispiel aufgefordert:¹⁵

- die Vorrechte des Parlaments in Haushaltsfragen wiederherzustellen; sowie die Anwendung von Kardinalgesetzen einzuschränken, sodass Familien-, Sozial-, Steuer- oder Haushaltsrecht auch weiterhin dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen und für ein lebhaftes parlamentarisches System gesorgt ist;
- das Recht des Verfassungsgerichts wiederherzustellen, ausnahmslos alle Rechtsvorschriften überprüfen zu dürfen; sowie auch die Möglichkeit der Judikative wiederherzustellen, sich auf die Rechtsprechung vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zu beziehen, insbesondere im Bereich der Grundrechte;
- Erklärungen zu liefern, wie die vorzeitige Beendigung der Amtszeit hoher Beamter rückgängig gemacht wird, um die institutionelle Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde zu gewährleisten;
- objektive Auswahlkriterien festzulegen oder den Landesrichterrat zu beauftragen, derartige Kriterien festzulegen, damit in den Vorschriften für die Weiterleitung von Fällen das Recht auf ein faires Verfahren und Recht auf den gesetzlichen Richter geachtet werden; sowie die abberufenen Richter, sofern sie dies wünschen, wieder in ihre früheren Ämtern einzusetzen, einschließlich derjenigen vorsitzenden Richter, deren frühere Führungspositionen bereits neu besetzt wurden;
- sicherzustellen, dass objektive, rechtsverbindliche Verfahren und Mechanismen für die Auswahl und Ernennung von Leitern der öffentlichen Medien, Vorständen, Medienräten und Regulierungsbehörden vorhanden sind, die mit den Grundsätzen der Unabhängigkeit, Integrität, Erfahrung und Professionalität, Repräsentation des gesamten politischen und sozialen Spektrums, Rechtssicherheit und Kontinuität vereinbar sind;
- sicherzustellen, dass Vorschriften für politische Informationen im gesamten audiovisuellen Mediensektor den fairen Zugang zu unterschiedlichen politischen Wettbewerbern, Ansichten und Standpunkten gewährleisten, insbesondere anlässlich von Wahlen und Volksabstimmungen, wodurch Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, sich ohne unzulässige Beeinflussung einer dominanten meinungsbildenden Kraft ihre eigene Meinung zu bilden;
- positive und wirksame Maßnahmen zu ergreifen und fortzusetzen, um sicherzustellen, dass die Grundrechte aller Menschen, einschließlich der Angehörigen von Minderheiten und Obdachlosen, geachtet werden und um ihre Umsetzung durch alle zuständigen Behörden zu gewährleisten;
- klare, neutrale und unparteiliche Anforderungen und institutionelle Verfahren für die Anerkennung religiöser Organisationen wie Kirchen festzulegen, welche die Pflicht des Staates wahren, in seinen Beziehungen zu den unterschiedlichen Religionen und Weltanschauungen neutral und unparteilich zu bleiben.

Was die Europäische Union und ihre Möglichkeiten betrifft, die Rechtstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten zu schützen, so begrüßte das Europäische Parlament zwar das von der

15 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013 über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI)).

Kommission im März 2013 neu eingeführte „Justiz-Barometer“¹⁶, forderte aber dessen Ausweitung „auf das Strafrecht, die Grundrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie“. Die Kommission dürfe sich generell nicht auf spezifische Verstöße des EU-Rechts konzentrieren, sondern müsse auch die „systematische Veränderung der Verfassungs- und Rechtsordnung sowie der Verfassungs- und Rechtspraxis eines Mitgliedstaats“ im Auge haben. So forderte das Parlament eine „Alarm-Agenda für Artikel 2 EUV“, d.h. einen Überwachungsmechanismus für die Werte der Union. Ein derartiger Mechanismus könnte unter anderem auf einer „Reform und der Stärkung des Mandats der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und auf der Struktur eines intensiveren Dialogs über notwendige Maßnahmen zwischen der Kommission, dem Rat, dem Parlament und den Mitgliedstaaten aufbauen“.

Das Parlament kündigte an, zu diesem Thema noch vor Jahresende 2013 eine Konferenz einzuberufen und empfiehlt, dass der Mechanismus der Rechtsstaatsinitiative:

- „politisch unabhängig sowie schnell und wirksam sein sollte, wie alle Mechanismen der Europäischen Union, die sich auf die Überwachung von Mitgliedstaaten beziehen;
- in vollem Umfang mit anderen internationalen Einrichtungen zum Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit zusammenarbeiten sollte;
- in allen Mitgliedstaaten, unter der vollständigen Wahrung einzelstaatlicher Verfassungstraditionen, regelmäßig die Achtung der Grundrechte sowie die Lage der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit überprüfen sollte;
- die Überprüfung einheitlich in allen Mitgliedstaaten durchführen sollte, um jegliche Risiken von unterschiedlichen Maßstäben unter den Mitgliedstaaten zu vermeiden;
- die EU frühzeitig vor möglichen Risiken eines Verfalls der Werte, die in Artikel 2 EUV verankert sind, warnen sollte;
- Empfehlungen an die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten abgeben sollte, wie sie auf einen Verfall der Werte nach Artikel 2 EUV reagieren und diesen beheben sollten“.

Die Kommission nahm sich dem Thema an höchster Stelle an. In seiner Rede zur Lage der Union erklärte der Präsident der EU-Kommission Barroso, „dass wir das Fundament unserer Union stärken müssen: die Achtung unserer Grundwerte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie“. In den Augen des Präsidenten zeigten die Krisen in Ungarn und Rumänien, dass der EU-Rahmen unzureichend sei: „Wir brauchen ein besseres Instrumentarium – nicht nur die Alternative zwischen der ‚sanften Gewalt‘ politischer Überzeugungskunst und der ‚radikalen Option‘ von Artikel 7 des Vertrags“.¹⁷ In die gleiche Kerbe schlug die zuständige Kommissarin Viviane Reding, die betonte, dass punktuelle Vertragsverletzungsverfahren wichtig seien, aber man über diese nicht das größere Bild aus den Augen verlieren dürfe. Sie kündigte an, eine öffentliche Konsultation durchzuführen und im November 2013 eine Konferenz zur Rolle der Gerichtsbarkeit zu veranstalten. Auf dieser Grundlage wolle die Kommission „in angemessenem Zeitraum“ ihre Position zu weiteren Schritten in Sachen Rechtsstaatsinitiative verkünden.¹⁸

16 Siehe http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

17 José Manuel Durão Barroso, Rede zur Lage der Union 2012, 12. September 2012, online unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm.

18 Siehe etwa die Rede Redings im Europäischen Parlament: Annex III im Ratsdokument 13780/12 vom 12. September 2013, online unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13780.en12.pdf> sowie ihre Rede vom 2. Juli 2013, online unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-603_de.htm.

Eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit den Diskussionen rund um eine „Rechtsstaatsinitiative“ nahm – neben prominenten Zurufen einzelner Mitgliedstaaten¹⁹ – die irische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2013 ein. Die Bemühungen der irischen Präsidentschaft trugen in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2013 Früchte. In der Substanz trifft der Rat der Europäischen Union drei wichtige Weichenstellungen für die Rechtsstaatsinitiative.²⁰

Es wird eine Debatte über die Möglichkeit der regelmäßigen Behandlung der Rechtsstaatlichkeit eingefordert. Was in den Raum gestellt wird, ist die Möglichkeit, Rechtsstaatlichkeit „im Wege einer auf Zusammenarbeit beruhenden, systematischen Methode“ auf EU-Ebene zu behandeln. Die Debatte zur Etablierung einer solchen „Methode“ soll öffentlich sein und alle einschlägigen Einrichtungen auf nationaler wie auf EU-Ebene einbinden. Darüber hinaus soll auch die Zivilgesellschaft beteiligt werden.

Es werden auch inhaltliche Vorgaben für diese Debatte gemacht. Die Schlussfolgerungen halten fest, dass die Debatte Konsens herstellen soll, welche Probleme die Rechtsstaatsinitiative behandeln soll und welche Methode und Indikatoren sie dabei anwenden soll. Des Weiteren soll herausgearbeitet werden, welchen Mehrwert die Rechtsstaatsinitiative bieten kann. Schließlich sind sämtliche möglichen Modelle zu prüfen, um den notwendigen Konsens aller Mitgliedstaaten zu erzielen.

Die Schlussfolgerungen machen auch Vorgaben für die Rechtsstaatsinitiative selbst. Vier zentrale Anforderungen werden an den möglichen künftigen Mechanismus gestellt: Er soll auf Kooperation mit anderen Mechanismen, insbesondere des Europarats bauen und somit Überschneidungen vermeiden; er soll transparent sein; er soll „auf Grundlage objektiv gesammelter, vergleichener und analysierter Fakten“ operieren und nach dem „Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten durchgeführt“ werden.

Weiterführende Literatur

- Jörg Polakiewicz: Der Abkommensentwurf über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, Bd. 40 (2013), 16/19, S. 472-482.
- Jan-Werner Müller: Wo Europa endet: Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie, edition suhrkamp, 2013.
- EU-Grundrechteagentur: Focus-Kapitel zum Thema „The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis“ im aktuellem Jahresbericht „Fundamental rights: challenges and achievements in 2012“, http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012_en.pdf.

19 Siehe bereits den Schlussbericht der „Gruppe zur Zukunft Europas“, der auch der Außenminister Österreichs angehörte, online unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171784/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>. Des Weiteren sandten im März 2013 die Außenminister von Dänemark, Deutschland, Finnland und den Niederlanden einen Brief an den Präsidenten der EU-Kommission, in dem sie ebenso für einen neuen „Mechanismus“ argumentierten. Online beispielsweise unter <http://www.rtt.ro/en/scrisoarea-prin-care-germania-finlanda-danemarca-si-olanda-solicita/>.

20 Siehe Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012), Vorlage online unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/59/EU_115968/imfname_10404701.pdf.