

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg*

Im vergangenen Jahr ging das Europäische Parlament in einer Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union insbesondere auf Fragen der Migration, des Rassismus, der Frauenrechte sowie der Medien- und Versammlungsfreiheit ein. Hier werden hingegen Fragen des Minderheitenschutzes sowie der Rechtsstaatlichkeit als zwei besonders relevante Bereiche herausgegriffen.

Antisemitismus, Rassismus und die Behandlung von Minderheiten

Ende 2018 hat die EU-Grundrechteagentur mit den Ergebnissen ihrer zweiten groß angelegten Umfrage zur Situation der Juden in der Europäischen Union aufhorchen lassen. Unter anderem zeigt die Agentur, dass in zwölf EU-Mitgliedstaaten, in denen es seit Jahrhunderten eine jüdische Bevölkerung gibt, Juden vermehrt mit den Gedanken spielen, zu emigrieren: In den letzten fünf Jahren hat mehr als ein Drittel erwogen, auszuwandern, weil sie sich als Juden nicht mehr sicher fühlen. Eine große Mehrheit der Befragten (89 Prozent) glaubt, dass der Antisemitismus in ihrem Wohnsitzland in den letzten fünf Jahren zugenommen hat. Gleichzeitig äußert sich die Mehrheit der Befragten (72 Prozent) besorgt über die zunehmende Intoleranz gegenüber Muslimas und Muslimen. Des Weiteren sieht eine große Mehrheit der Befragten (89 Prozent) den online geäußerten Antisemitismus in ihrem Wohnsitzland als Problem. Eine große Mehrheit der Befragten (88 Prozent) glaubt, dass sich der Antisemitismus im Internet in den letzten fünf Jahren zuspitzt hat. Fast alle sagen, er habe „stark“ zugenommen.¹ Etwa die Hälfte der Befragten (47 Prozent) befürchtet, in den nächsten zwölf Monaten Opfer einer verbalen antisemitischen Beleidigung oder Belästigung zu werden, während sich über ein Drittel (40 Prozent) in Bezug auf den gleichen Zeitraum vor körperlichen Übergriffen fürchtet.²

Kurz davor publizierte die Agentur eine Umfrage unter Menschen schwarzer Hautfarbe, die in der Europäischen Union leben – fast 6.000 Personen in zwölf Mitgliedstaaten wurden befragt. Ein Drittel von ihnen gab an, in den letzten fünf Jahren mindestens einmal Opfer rassistischer Belästigung geworden zu sein.³ Ende 2018 veröffentlichte die Agentur einen Überblick über die Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs in Sachen Hasskriminalität.⁴ Vor diesem Hintergrund hat das Europäische Parlament die EU-Mitgliedstaaten aufgerufen,

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

1 EU-Grundrechteagentur: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus. Zweite Erhebung zu Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Jüdinnen und Juden in der EU, Wien 2019, S. 3.

2 EU-Grundrechteagentur: Antisemitismus, 2019, S. 6.

3 EU-Grundrechteagentur: Second European Union Minorities and Discrimination Survey Being Black in the EU, Luxembourg 2018.

4 EU-Grundrechteagentur: Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights, Wien 2018.

„den Rahmenbeschluss des Rates zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit um[zu]setzen und ordnungsgemäß durch[zu]setzen, insbesondere die Einbeziehung von Motiven der Voreingenommenheit bei Straftaten aufgrund der Rasse oder der nationalen oder ethnischen Herkunft als erschwerenden Faktor, um sicherzustellen, dass Hassverbrechen gegen Menschen afrikanischer Abstammung erfasst, untersucht, verfolgt und bestraft werden.“⁵

Mit Diskriminierung, Hasskriminalität und Hetze, aber auch mit kulturellen Rechten und dem Recht auf Bildung und Sprache beschäftigte sich eine Entschließung des Parlaments zu „Mindestnormen für Minderheiten in der EU“⁶. Die Entschließung fordert die Europäische Kommission auf, „einen gemeinsamen Rahmen mit Mindestnormen für den Schutz von Minderheiten zu erstellen“. Zumindest sollte dieser Rahmen – so das Parlament – die „Leitlinien, in denen sich die in den Mitgliedstaaten bewährten Verfahren niederschlagen“, eine „Empfehlung der Kommission“ sowie einen Vorschlag für eine „Richtlinie über Mindestnormen für Minderheiten in der EU“ enthalten. Auch im Zusammenhang mit der Sprachpolitik und dem digitalen Markt hat sich das Europäische Parlament Minderheiten angenommen. Es regte an, die 60 Regional- und Minderheitensprachen auf der Ebene der Europäischen Union „umfassend rechtlich zu schützen, die kollektiven Rechte nationaler und sprachlicher Minderheiten in der digitalen Welt anzuerkennen und für muttersprachlichen Unterricht in den Amtssprachen und den anderen Sprachen der Europäischen Union zu sorgen“⁷. In diese Kerbe schlägt auch die Europäische Bürgerinitiative „Minority Safe-pack“. Diese Initiative konnte 1.128.385 Unterschriften auf sich vereinen und gehört damit zur sehr kleinen Gruppe der erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiativen.⁸ Nun liegt es an der Europäischen Kommission, ob einige, alle oder keine der neun angeregten Maßnahmen umgesetzt werden.⁹

Rechtsstaatlichkeit: Die Problemlage bleibt aufrecht

Das Thema der Rechtsstaatlichkeit beschäftigt die Europäische Union nun bereits seit mehreren Jahren und wurde an dieser Stelle regelmäßig mitbehandelt.¹⁰ Nunmehr ist ein Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 EUV gegen zwei EU-Mitgliedstaaten – Polen und Ungarn – anhängig. Das Verfahren gegen Polen wurde bereits Ende Dezember 2017 seitens der Europäischen Kommission initiiert.¹¹ Jenes gegen Ungarn ging vom Europäischen Parlament aus: Im Herbst 2018 beschrieb das Europäische Parlament Sachverhalte und Tendenzen in Ungarn und schlussfolgerte, dass diese in „ihrer Gesamtheit eine systemrelevante Bedrohung der in Artikel 2 EUV genannten Werte und die eindeutige Gefahr ihrer schwerwiegenden Verletzung darstellen.“¹² Hierbei ging es dem Parlament um die Funktionsweise des Verfassungs- und Wahlsystems, Korruption und Interessenkonflikte als auch um eine Reihe von Grundrechten (Datenschutz, akademische Freiheit, Religi-

5 Europäisches Parlament: Entschließung vom 26. März 2019 zu den Grundrechten von Menschen afrikanischer Abstammung in Europa (2018/2899(RSP)), Abs. 15.

6 Europäisches Parlament: Entschließung vom 13. November 2018 zu Mindestnormen für Minderheiten in der EU (2018/2036(INI)).

7 Europäisches Parlament: Entschließung vom 11. September 2018 zu der Gleichstellung von Sprachen im digitalen Zeitalter (2018/2028(INI)), Abs. 15.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

9 Gabriel N. Toggenburg: The European Union and the protection of minorities: new dynamism via the European Citizens Initiative, in: *European Journal of Minority Studies*, 3-4/2018, S. 362-391.

10 Vgl. Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechtspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018*, Baden-Baden 2018, S. 229-234.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

onsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Recht auf Gleichbehandlung, Minderheitenschutz, wirtschaftliche und soziale Rechte).¹³ Wenig später äußerte das Europäische Parlament auch Bedenken zur Situation in Rumänien. Diese Bedenken betreffen die Unabhängigkeit der Justiz, mangelhafte Korruptionsbekämpfung, das gewaltsame Vorgehen der Polizei bei Demonstrationen im August 2018 in Bukarest, aber auch Rechtsvorschriften zur Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen.¹⁴ In der Erwägung, „dass in der Vergangenheit in mehreren Mitgliedstaaten Strafverfolgungsbehörden kritisiert worden sind, weil sie das Recht auf Protest missachtet und übermäßige Gewalt angewendet haben“, erließ das Parlament Anfang 2019 eine Entschließung zum Recht auf friedlichen Protest.¹⁵

Auch die Morde an den politischen Journalisten Ján Kuciak, Martina Kušnírová (Slowakei)¹⁶ sowie Daphne Caruana Galizia (Malta)¹⁷ fielen ins vergangene Jahr. Das Parlament beschäftigte sich im März 2019 mit der Sicherheit von Journalisten, der Unabhängigkeit von Medien und verfassungsrechtlichen Herausforderungen in Malta und der Slowakei.¹⁸ Bei dieser Gelegenheit zeigte sich das Parlament „besorgt über die begrenzte Wirksamkeit des EU-Rahmens der Europäischen Kommission zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und der bisher nach Art. 7 Absatz 1 EUV eingeleiteten Verfahren“. Es unterstrich, dass „das anhaltende Versäumnis, sich der schwerwiegenden und anhaltenden Verstöße gegen die in Art. 2 EUV genannten Werte anzunehmen, andere Mitgliedstaaten ermutigt hat, den gleichen Weg einzuschlagen“¹⁹.

Bereits im November 2018 hatte sich das Europäische Parlament frustriert gezeigt über das Tempo und die Art und Weise, wie sich die anderen beiden EU-Institutionen dem Thema der Rechtsstaatlichkeit annehmen. Es berief sich wieder auf seine im Herbst 2016 präsentierte²⁰ Idee eines „umfassenden, dauerhaften und objektiven EU-Mechanismus zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte“²¹.

12 Europäisches Parlament: Entschließung vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht (2017/2131(INL)), Abs. 2.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

14 Europäisches Parlament: Entschließung vom 13. November 2018 zur Rechtsstaatlichkeit in Rumänien (2018/2844(RSP)); vgl. hierzu auch den Beitrag „Rumänien“ in diesem Jahrbuch.

15 Europäisches Parlament: Entschließung vom 14. Februar 2019 zum Recht auf friedlichen Protest und zum verhältnismäßigen Einsatz von Gewalt (2019/2569(RSP)).

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Slowakei“ in diesem Jahrbuch.

17 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Malta“ in diesem Jahrbuch.

18 Europäisches Parlament: Entschließung vom 28. März 2019 zur Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption in der EU, insbesondere in Malta und in der Slowakei (2018/2965(RSP)).

19 Europäisches Parlament: Entschließung vom 28. März 2019 zur Lage in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der Korruption in der EU, insbesondere in Malta und in der Slowakei (2018/2965(RSP)).

20 Europäisches Parlament: Entschließung vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte.

21 Europäisches Parlament: Entschließung vom 14. November 2018 zu der Notwendigkeit eines umfassenden EU-Mechanismus zum Schutz der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte (2018/2886(RSP)), Abs. 2.

Rechtsstaatlichkeit: *Ein* Konzept für das weitere Vorgehen?

Anfang April 2019 war es dann soweit: Die Europäische Kommission veröffentlichte eine Mitteilung, die einen Überblick über das derzeitige Instrumentarium bot und eine Debatte über mögliche neue Wege anstieß.²² Die Konsultation wollte Sichtweisen einholen, wie die Rechtsstaatlichkeit in den drei Dimensionen „Förderung“, „Vorbeugung“ und „Reaktion“ gestärkt werden könne. 60 schriftliche Beiträge gingen ein. Darüber hinaus führte die Europäische Kommission im April 2019 in allen Mitgliedstaaten eine Eurobarometer-Umfrage zum Thema Rechtsstaatlichkeit durch. Die Bedeutung der wichtigsten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wird demnach von über 80 Prozent der Bürger in allen Mitgliedstaaten anerkannt. Auch die Bedeutung, die den Medien und der Zivilgesellschaft zukommt, findet sehr starke Anerkennung.²³ Die Umfragewerte für Deutschland unterscheiden sich insofern vom EU-Schnitt, als die Wichtigkeit, die den einzelnen Grundsätzen eingeräumt wird, höher liegt. Gleichzeitig scheint man in Deutschland unterdurchschnittlich Verbesserungsbedarf im eigenen Land zu sehen. Eine Ausnahme bildeten hierbei die Kosten und Länge von Gerichtsverfahren: 61 Prozent der Befragten sahen einen klaren Verbesserungsbedarf. In Österreich scheint die Wichtigkeit rechtsstaatlicher Grundsätze unter dem EU-Durchschnitt zu liegen. Ein Verbesserungsbedarf in Sachen Rechtsstaatlichkeit im eigenen Land wird noch weniger gesehen als in Deutschland.

Mitte Juli 2019 hat die Europäische Kommission ihre Sichtweise in einem „Konzept für das weitere Vorgehen“ präsentiert.²⁴ Das Dokument ist ein starkes Bekenntnis zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Europäischen Union und signalisiert deutlich, dass die Europäische Union ihr Engagement in diesem Bereich ausbauen will. Gleichzeitig ist zu unterstreichen, dass das Dokument kein Vorschlag für einen Legislativakt ist und von einer scheidenden Kommission kurz vor Ende ihrer Amtszeit erlassen wurde. Die Mitteilung unterstreicht die Legitimität einer EU-Politik in diesem Bereich. Die mangelnde Achtung der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat habe Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten und die Europäische Union insgesamt. Hier wird auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Absatz 3 EUV) als auch auf den durch Art. 19 Absatz 1 EUV vorgeschriebenen wirksamen Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte verwiesen. Als Probleme werden insbesondere angesprochen: Geschwächte Verfassungsgerichte, verstärkter Rückgriff auf Eilverordnungen, wiederholte Angriffe vonseiten einer Staatsgewalt gegen eine andere, Korruption und Amtsmissbrauch oder Versuche, den Pluralismus zu beschränken und wichtige Kontrollinstanzen wie die Zivilgesellschaft und unabhängige Medien zu schwächen.

Was die Förderung der Rechtsstaatlichkeit betrifft, so verweist die Europäische Kommission insbesondere auf den kulturellen Aspekt: Es brauche eine „robuste“ politische und rechtliche Kultur. Unzureichende Informationen und wenig Sachkenntnis der breiten Öffentlichkeit bildeten den Nährboden für problematische Entwicklungen. Aus der Eurobarometer-Umfrage ginge hervor, dass über die Hälfte der Europäerinnen und Europäer das Gefühl haben, nicht ausreichend über die Grundwerte der Europäischen Union informiert zu sein. Die folgenden Akteure haben hier eine besondere Verantwortung und Rolle: Die Zivilgesellschaft, die Medien, die Wissenschaft und die Bildungssysteme der

22 Europäische Kommission: Mitteilung „Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte“, COM(2019) 163final, 3.4.2019.

23 Europäische Kommission: Eurobarometer 91.3, April 2019.

24 Europäische Kommission: Mitteilung „Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union Ein Konzept für das weitere Vorgehen“, COM(2019) 343final, 17.7.2019.

Mitgliedstaaten, nationale Parlamente (auch von einem bilateralen Austausch und parteiübergreifenden Parlamentsfraktionen zum Thema Rechtsstaatlichkeit ist die Rede), europäische Netzwerke²⁵ und internationale Organisationen wie der Europarat, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Europäische Kommission kündigt eine spezielle Kommunikationsstrategie zur Rechtsstaatlichkeit an und fordert die Mitgliedstaaten auf, Rechtsstaatlichkeit auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verstärkt zu fördern.

Was die Dimension der Vorbeugung betrifft, so kündigt die Europäische Kommission an, „ihr Monitoring der Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit zu vertiefen“. Dies soll die Form eines „Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit“ haben, was wiederum einen „intensiveren Informationsaustausch und Dialog“ mit den Staaten erforderlich machen wird. Der Dialog soll über ein neues Netzwerk nationaler Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten abgewickelt werden. Dies wäre auch eine Gelegenheit, Reformen mit Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit in der Vorbereitungsphase zu erörtern. Die vom Gerichtshof entwickelten Standards wären hierbei „als Richtschnur heranzuziehen“. Neben diesen neuen Dialog soll ein jährlicher Bericht über die Rechtsstaatlichkeit treten. Dieser soll sich aus vielfältigen Quellen speisen und „eine Synthese wichtiger Entwicklungen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene liefern“. Er könnte auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ebenso bauen wie auf das EU-Justizbarometer, die Länderberichte im Rahmen des Europäischen Semesters oder das von der EU-Grundrechteagentur ausgearbeitete European Fundamental Rights Information System (EFRIS).²⁶ Die Europäische Kommission ist sich durchaus bewusst, dass es zentral ist, die anderen EU-Akteure einzubinden. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit solle idealerweise nach einem „regelmäßigen und zusammenhängenden Zeitplan“ ablaufen.

Der dritten Dimension, jene der Antwort auf konkretes Rechtsstaatsversagen, widmet die Kommissionsmitteilung auch Raum. Wenig erstaunlich, dass die Europäische Kommission hier prominent auf die Rechtsprechung des EuGH verweist, die in jüngster Zeit auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit neue Furchen für europarechtlichen Einfluss in den mitgliedstaatlichen Systemen gezogen hat.²⁷ Es findet sich auch ein Verweis zur bereits im letztjährigen Beitrag angesprochenen Diskussion um die Verknüpfung hin zum EU-Budget: Der Gerichtshof unterstreiche in seiner Rechtsprechung „zunehmend, wie systematische Probleme bei der Rechtsstaatlichkeit sich auch auf den Bereich der Unionsfinanzen auswirken können“. Die Europäische Kommission unterstreicht als weiteren Punkt, dass der Zeitfaktor zentral sei. Zu langes Warten verstärkt das Risiko, dass Rechtsstaatsprobleme versteinern.

25 Das Netzwerk der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union, die Vereinigung der Staatsräte, der Obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union, das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen und das europäische Netz für die berufliche Fortbildung von Richtern werden ebenso erwähnt wie das europäische Verbindungsnetz der Bürgerbeauftragten.

26 Vgl. Jonas Grimheden/Michael O'Flaherty/Gabriel N. Toggenburg: The multiplicity of human rights information: seeing the forest for the trees in the EU, in: Patricia Hladschick/Fiona Steinert (Hrsg.): Making Human Rights Work, Wien/Graz 2019, S. 235-244.

27 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

Rechtsstaatsdebatte: Einstweiliges Fazit

Insgesamt steht die Kommissionsmitteilung für eine Europäische Union, die rechtsstaatlichen Herausforderungen mehr Aufmerksamkeit schenkt. Bereits in den Wahlen zum Europäischen Parlament war das Thema präsent und der Europäische Rat hat in Sibirien am 21. Juni 2019 angenommenen strategischen Agenda bekräftigt, Fragen der Rechtsstaatlichkeit höhere Priorität einzuräumen. Die Kommissionsmitteilung lieferte ein Konzeptionskonzept zur besseren Achtung der Rechtsstaatlichkeit. Die Herausforderung ist nun, aus diesem Konzept ein einheitliches EU-Konzept zu schmieden, in dem alle EU-Einrichtungen synergetisch am gleichen Strang ziehen. Die finnische EU-Ratspräsidentschaft wird hierbei weitere Weichenstellungen bieten da unter ihrer Ägide der Rechtsstaatsdialog im Rat der Europäischen Union erneut evaluiert wird. Auch die Rechtsstaatsinitiative für eine „Periodic Peer Review“ zwischen den Mitgliedstaaten – propagiert von Belgien und Deutschland – wird in den kommenden Monaten diskutiert werden. Und auch das neu gewählte Parlament wird sich in der Debatte neu positionieren. Schließlich bleibt abzuwarten, wie die neue Europäische Kommission das Konzept ihrer Vorgängerin umzusetzen gedenkt.

Weiterführende Literatur

EU-Grundrechteagentur: Fundamental Rights Report 2019, Wien 2019.

Europäische Kommission: 2018 annual report on the application of the charter, Brüssel 2019.

Europäisches Parlament: Entschließung vom 16. Januar 2019 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2017 (2018/2103(INI)).