



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 27. Mai 2014
(OR. en)**

10296/14

LIMITE

**JUR 321
JAI 368
POLGEN 75
FREMP 104**

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Betr.: Mitteilung der Kommission "Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips":
- Vereinbarkeit mit den Verträgen

I. EINLEITUNG

1. Die im Betreff genannte Mitteilung wurde auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 18. März 2014 vorgestellt. Der Juristische Dienst des Rates wurde gebeten, näheren Aufschluss über die relevanten institutionellen und verfahrensrechtlichen Fragen bezüglich des neuen, in der Mitteilung vorgeschlagenen Mechanismus zu geben, bevor der Rat sich eingehender mit der Angelegenheit befasst.

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

II. DER NEUE RAHMEN FÜR DAS RECHTSSTAATSPRINZIP

2. In der Mitteilung wird ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips dargelegt, mit dem die Fähigkeit der Union gestärkt werden soll, das Rechtsstaatsprinzip in allen Mitgliedstaaten wirksam und in gleichem Maße zu schützen.

a) Das Rechtsstaatsprinzip in den Verträgen

3. Die Rechtsstaatlichkeit ist nach Artikel 2 EUV neben der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und der Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, einer der Werte, auf die sich die Union gründet. Auch in den Präambeln zum EUV und zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird die Rechtsstaatlichkeit genannt.
4. In Artikel 7 EUV wird indirekt auf die Rechtsstaatlichkeit Bezug genommen, da darin ein Verfahren festgelegt wird, durch das die Achtung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch die Mitgliedstaaten sichergestellt werden soll.
5. In Artikel 7 EUV wird ein Verfahren festgelegt, das dazu führen kann, dass für einen Mitgliedstaat bestimmte Rechte, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte der Vertreter der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat, ausgesetzt werden. Es handelt sich um ein dreistufiges Verfahren. In der ersten Verfahrensphase kann der Rat auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder² feststellen, "dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht". Der Rat kann gemäß demselben Verfahren Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat richten.

² Nach Artikel 354 AEUV ist das Mitglied des Europäischen Rates oder des Rates, das den betroffenen Mitgliedstaat vertritt, nicht stimmberechtigt und der betreffende Mitgliedstaat wird bei der Berechnung der vier Fünftel der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt.

6. In der zweiten Verfahrensphase, die eingeleitet werden kann, ohne dass die erste Phase abgeschlossen sein müsste, kann der Europäische Rat auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig feststellen, "dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat".
7. Wurde diese Feststellung getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaats auszusetzen.
 - b) *Der Mitteilung der Kommission vorausgehende Debatte*
8. Im März 2013 übersandten die Außenminister von Dänemark, Finnland, Deutschland und den Niederlanden dem Präsidenten der Kommission ein Schreiben, in dem sie vorbrachten, dass die Grundwerte der Europäischen Union, nämlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, wirksam geschützt werden müssten. Ihrer Auffassung nach sei ein neuer Mechanismus erforderlich, um die Grundwerte in den Mitgliedstaaten zu schützen. Der Rat befasste sich mit diesen Überlegungen auf seiner Tagung vom 18. März 2014, auf der von den Mitgliedern des Rates mehrere rechtliche Fragen aufgeworfen wurden, die mit dem vorliegenden Gutachten beantwortet werden sollen.
9. In seiner Rede zur Lage der Union im Jahr 2012 vertrat der Präsident der Europäischen Kommission die Auffassung, dass die Union im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit ein besseres Instrumentarium brauche, nicht nur die Alternative zwischen der "sanften Gewalt" politischer Überzeugungskunst und der "radikalen Option" von Artikel 7 des Vertrags.
10. Im März 2013 stellte die Kommission das EU-Justizbarometer vor, das Statistiken über die Justizsysteme in allen Mitgliedstaaten umfasst und in dem darauf verwiesen wird, wie wichtig eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit für den Binnenmarkt ist.
11. Der Rat (Justiz und Inneres) stellte im Juni 2013 fest, dass "die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung für den Schutz der Grundrechte ist," und forderte die Kommission auf, "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".

c) *Die Mitteilung der Kommission*

12. Die Kommission zielt darauf ab, einen neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips zu schaffen. Der neue Mechanismus "soll die Kommission in die Lage versetzen, zusammen mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Lösung zu finden, um zu verhindern, dass sich in diesem Mitgliedstaat eine systemimmanente Gefahr für das Rechtsstaatsprinzip herausbildet, die sich zu einer 'eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung' der Rechtsstaatlichkeit im Sinne des Artikels 7 EUV entwickeln könnte". Der neue Mechanismus soll die bestehenden Verfahren, wie beispielsweise die Vertragsverletzungsverfahren und das Verfahren nach Artikel 7 EUV, ergänzen.
13. In dem neuen EU-Rahmen wird ein Verfahren beschrieben, das eingeleitet wird, wenn die Kommission zu der Einschätzung gelangt, dass "eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit" vorliegt. Kommt es zu einer solchen Einschätzung, die von der Kommission veröffentlicht wird, so wird ein Dialog mit dem betroffenen Mitgliedstaat eingeleitet, in dem Versuch, die Angelegenheit in zufriedenstellender Weise zu regeln. Liegen objektive Hinweise auf eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit vor und konnte die Angelegenheit nicht geregelt werden, so richtet die Kommission eine "Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit" an den betroffenen Mitgliedstaat, in der sie eine Frist setzt, innerhalb deren dieser die beanstandeten Probleme zu beheben hat.
14. Die Versendung der Empfehlung und deren wesentlicher Inhalt werden von der Kommission bekanntgegeben. Kommt der Mitgliedstaat der Empfehlung innerhalb der gesetzten Frist nicht zufriedenstellend nach, "prüft die Kommission die Möglichkeit, eines der Verfahren nach Artikel 7 EUV einzuleiten".

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

15. Nach Artikel 5 EUV gilt "für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union [...] der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung". Daraus folgt, dass "alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten [...] bei den Mitgliedstaaten [verbleiben]".

16. Durch Artikel 2 EUV wird der Union keine sachliche Zuständigkeit übertragen, es werden jedoch, ähnlich wie in den Bestimmungen der Charta³, bestimmte Werte aufgelistet, die von den Organen der Union und ihren Mitgliedstaaten zu achten sind, wenn sie innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden, und ohne diese Grenzen zu beeinträchtigen, tätig werden. Deshalb kann einem Mitgliedstaat eine Verletzung der Werte der Union, einschließlich des Werts der Rechtsstaatlichkeit, nur vorgehalten werden, wenn er auf einem Gebiet tätig wird, für das aufgrund spezieller Zuständigkeitsübertragender Vertragsbestimmungen eine Zuständigkeit der Union gegeben ist.
17. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit durch die Mitgliedstaaten kann gemäß den Verträgen nicht Gegenstand einer Maßnahme der Organe der Union sein, unbeschadet des Bestehens einer bestimmten sachlichen Zuständigkeit für die Festlegung dieser Maßnahme; die einzige Ausnahme bildet das Verfahren gemäß Artikel 7 EUV. Nur diese Rechtsgrundlage begründet eine Zuständigkeit der Union, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, bei der es sich um einen Wert der Union handelt, in einem Kontext zu überwachen, der nicht mit einer bestimmten sachlichen Zuständigkeit verbunden ist oder der über den Geltungsbereich hinausgeht.
18. In Artikel 7 EUV wird bewusst ein klar umrissener Überwachungsrahmen geschaffen, der verschiedene Verfahrensstufen, eine hohe theoretische Schwelle für die Einleitung der Verfahren, verstärkte Mehrheiten im Rat und im Europäischen Rat sowie eine Reihe von Verfahrensgarantien für den betroffenen Mitgliedstaat, einschließlich der Anrufung des Gerichtshof, vorsieht. Dieser Artikel enthält jedoch keine Grundlage für eine Weiterentwicklung oder Änderung des Verfahrens.
19. Die Tatsache, dass als Form des Handelns die Empfehlung gewählt wurde, schafft nicht die Möglichkeit, die vorstehend beschriebene Einschränkung außer Acht zu lassen. Zwei wichtige Präzisierungen sind erforderlich. Erstens ist die fehlende bindende Wirkung einer Empfehlung nicht dafür ausreichend, dass die Organe durch Erlass solcher Akte auf Gebieten oder in Bezug auf Gegenstände tätig werden, für die ihnen durch die Verträge keine Zuständigkeiten zugewiesen wurden.⁴ Zweitens sollen Empfehlungen zwar keine bindende Wirkung entfalten und können auch keine Rechte begründen, auf die sich die Einzelnen vor einem nationalen Gericht berufen können, dennoch sind sie rechtlich nicht völlig wirkungslos.⁵ Folglich kann bezüglich der Rechtmäßigkeit und der Auslegung von Empfehlungen im Wege von Vorabentscheidungen oder Schadenersatzklagen ein Verfahren vor dem Gerichtshof angestrengt werden.

³ In Artikel 51 der Charta heißt es wie folgt: "*Die Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, [...].*"

⁴ Vgl. Rechtssache C-233/02, Französische Republik gegen die Kommission, Slg. 2004, I-2781, Randnr. 40.

⁵ Vgl. Rechtssache C-207/01, Altair, Slg. 2003, I-8894, Randnr. 41.

20. Artikel 70 AEUV könnte als einschlägige Referenz angeführt werden. Dieser Artikel gibt dem Rat die Möglichkeit, die Einzelheiten festzulegen, nach denen eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der unter Teil 3 Titel V AEUV fallenden Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Diese Einzelheiten könnten jedoch nicht die Begutachtung von Handlungen oder Unterlassungen von Mitgliedstaaten in Bezug auf Gegenstände abdecken, die nicht unter Titel V oder unter Akte, die von den Organen nach den Bestimmungen von Titel V angenommen wurden, fallen.
21. Durch Artikel 241 AEUV wird der Rat ermächtigt, die Kommission aufzufordern, Untersuchungen vorzunehmen und Vorschläge zu unterbreiten. Diese Untersuchungen und Vorschläge können selbstredend nicht über den Umfang der Zuständigkeiten der Union hinausgehen. Deshalb kann eine Aufforderung des Rates an die Kommission, eine Studie und einen Vorschlag im Sinne von Artikel 241 AEUV zu Rechtsstaatlichkeitsfragen vorzulegen, sich nur auf Artikel 7 EUV gründen, was bedeutet, dass die Kommission lediglich einen begründeten Vorschlag vorlegen könnte, die Feststellung jedoch, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte besteht, müsste durch den Rat - nach Zustimmung des Europäischen Parlaments - getroffen werden. Es ist nicht auszuschließen, dass der Rat unter bestimmten Umständen auf diese Möglichkeit zurückgreifen möchte. Die Schaffung eines bei der Kommission angesiedelten ständigen Mechanismus zur Durchführung von Studien und zur Vorlage von Vorschlägen zur Rechtsstaatlichkeit, der sich auf Artikel 7 EUV und Artikel 241 AEUV als Rechtsgrundlage stützen würde, würde jedoch den besonderen Charakter des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 insbesondere in Bezug auf die Art und Weise, in der es eingeleitet werden kann, aushöhlen.
22. Nach Artikel 337 kann die Kommission alle Auskünfte einholen und alle Nachprüfungen vornehmen, die zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben (zu denen die Ausarbeitung begründeter Stellungnahmen nach Artikel 7 Absatz 1 EUV gehört) erforderlich sind, dies schafft jedoch keine Rechtsgrundlage für einen neuen, von Artikel 7 unabhängigen Rahmen.
23. Dasselbe Problem stellt sich in Bezug auf Artikel 352 AEUV, auf dessen Grundlage Befugnisse erteilt werden können, wenn keine andere Grundlage vorhanden ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen; auf diesen Artikel kann jedoch nur im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche zurückgegriffen werden. Es ist offensichtlich, dass die Achtung der Werte der Union, einschließlich der Rechtsstaatlichkeit, an sich keine Politik der Union im Sinne der Verträge darstellt.

24. Daraus folgt, 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, weder zur Änderung, noch zur Abwandlung oder Ergänzung des in diesem Artikel festgelegten Verfahrens. Würde der Rat in einem solchen Rahmen tätig, würde er sich dem Vorwurf aussetzen, seine Befugnisse durch ein Tätigwerden ohne Rechtsgrundlage missbraucht zu haben.
25. Nach Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates gäbe es allerdings eine mit den Verträgen in Einklang stehende Lösung, die eine stärkere Überwachung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit als solche durch die Mitgliedstaaten ermöglichen würde.
26. Die Lösung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten - und nicht der Rat - ein System zur Überprüfung des Funktionierens der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten, das erforderlichenfalls der Kommission⁶ und anderen Organen die Möglichkeit zur Teilnahme bietet, vereinbaren und sich darüber einigen, welche Konsequenzen die Mitgliedstaaten bereit wären, aus einer solchen Überprüfung zu ziehen. Durch eine solche zwischen den Mitgliedstaaten getroffene Vereinbarung darf die Union nicht in ihrer Möglichkeit eingeschränkt werden, ihre Befugnisse gemäß Artikel 7 EUV und gemäß den Artikeln 258, 259 und 260 AEUV auszuüben.
27. Einer solchen gegenseitigen Begutachtung mit einer möglichen Einbeziehung der Organe, sofern eine solche beschlossen wird, könnte als Rechtsgrundlage ein Regierungsabkommen zugrundeliegen, das so konzipiert ist, dass es das Unionsrecht ergänzt und die tatsächliche Achtung der Werte, auf denen die Mitgliedstaaten die Union gegründet haben, sicherstellt, ohne damit der Union Zuständigkeiten zu übertragen, deren Übertragung in den Verträgen nicht vorgesehen ist.

⁶ "Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, berechtigt sind, außerhalb des Rahmens der Union die Organe mit Aufgaben wie der Koordinierung einer von den Mitgliedstaaten gemeinsam unternommenen Aktion (...) zu betrauen." (Rechtssache C-370/12, Pringle, Slg. 2012, noch nicht veröffentlicht, Randnr. 158).

Es gibt Präzedenzfälle, in denen Unionsrecht mit internationalen Rechtsinstrumenten kombiniert wird, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen, das der Gerichtshof als im Einklang mit dem Unionsrecht stehend anerkannt hat, solange die Grundsätze, Vorschriften und Organe der Union, einschließlich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, geachtet werden⁷. Im vorliegenden Fall, in dem es um sensible Fragen geht, von denen die Mitgliedstaaten mindestens ebenso stark betroffen sind wie die Union, und in denen die Organe der EU gemäß den Verträgen nur eine geringfügige Handlungsbefugnis haben (die nicht über das Sekundärrecht ausgeglichen werden kann), bietet sich der Modus operandi eines außerhalb der EU-Verträge, jedoch im Einklang mit ihnen geschlossenen Übereinkommens, das die Möglichkeit bietet, die Organe der EU, einschließlich der Kommission, im erforderlichen Umfang einzubeziehen, geradezu an.

IV. FAZIT

28. Der Juristische Dienst des Rates ist der Auffassung, dass der neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, wie er in der Mitteilung der Kommission dargelegt ist, nicht mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung vereinbar ist, der die Zuständigkeiten der Organe der Union regelt. Es besteht jedoch für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, untereinander ein System zur Überprüfung des Funktionierens der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu vereinbaren und sich über die aus einer solchen Überprüfung zu ziehenden Konsequenzen zu verständigen. Bei einem solchen von den Mitgliedstaaten vereinbarten Überprüfungssystem kann vorgesehen werden, dass bestimmte Aufgaben von Organen der Union wahrgenommen werden.

⁷ Siehe in Bezug auf den ESM-Vertrag die bereits in Fußnote 6 zitierte Rechtssache Pringle.