



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 5. November 2018
(OR. en)

13591/18

FREMP 183
JAI 1049
COHOM 128
POLGEN 197
ACCRED 4

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Non-Paper des Vorsitzes für die Tagung des Rates (Allgemeine
Angelegenheiten) am 12. November 2018 – Jährlicher Dialog über
Rechtsstaatlichkeit

Die Delegationen erhalten anbei das Non-Paper des Vorsitzes, über das auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 12. November 2018 beraten werden soll.

Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit

Jährlicher Dialog über Rechtsstaatlichkeit 2018
im Rat (Allgemeine Angelegenheiten)

Brüssel, den 12. November 2018

Non-Paper des österreichischen Vorsitzes

I. Einleitung

Der jährliche Dialog über Rechtsstaatlichkeit im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) wurde durch die Schlussfolgerungen des Rates und der Mitgliedstaaten vom Dezember 2014 ins Leben gerufen. Der erste Dialog fand im November 2015 unter luxemburgischem, der zweite im Mai 2016 unter niederländischem und der dritte im Oktober 2017 unter estnischem Vorsitz statt. Bei einer Bewertung der Erfahrungen, die im November 2016 im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) unter slowakischem Vorsitz vorgenommen wurde, hat sich bestätigt, dass die Mitgliedstaaten den Dialog fortsetzen und verstärken möchten; außerdem sollten die Vorbereitungen für den Dialog systematischer erfolgen und die Durchführung von begleitenden Veranstaltungen umfassen, um vor den Aussprachen im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) umfassendes Material auf Expertenebene zusammenzutragen.

II. Vierter Dialog über Rechtsstaatlichkeit: Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen ist unabdingbar für das reibungslose Funktionieren dieser Institutionen und somit für das Funktionieren von Staaten und die Rechtsstaatlichkeit insgesamt. Der Grad des Vertrauens der Öffentlichkeit beeinflusst, wie stark sich die Bürgerinnen und Bürger am Entscheidungsfindungsprozess beteiligen, inwieweit sie die öffentlichen Dienstleistungen nutzen und wie erfolgreich die Institutionen ihre Aufgaben erfüllen.

Die jüngsten Erhebungen zeigen jedoch, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die nationalen Institutionen gesunken ist. Nach dem Eurobarometer von 2017 vertraut weniger als die Hälfte der Bevölkerung der EU ihrer nationalen Regierung (37 %), ihrem nationalen Parlament (36 %) oder der EU (42 %), wobei große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Nur 19 % der EU-Bevölkerung haben Vertrauen in politische Parteien. Merklich höhere Vertrauenswerte erhielten die regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften (51 %), die Justiz (55 %), die Polizei (75 %) oder die Streitkräfte (75 %).

Die Herausforderung besteht darin, in einer Bevölkerung Vertrauen zu gewinnen, die aus unterschiedlichen und häufig facettenreichen Gruppen besteht, und zwar aus verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft, aber auch anderen Organisationsformen wie internationalen Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Medien und Privatunternehmen. Aus den Eurobarometer-Daten geht zum Beispiel hervor, dass junge Menschen den öffentlichen Institutionen im Allgemeinen eher misstrauisch gegenüberstehen als ihre älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger. In einigen Mitgliedstaaten ging diese Entwicklung mit einer Abnahme des Interesses junger Menschen an staatsbürgerlicher, gemeinschaftlicher und politischer Betätigung einher.

Schließlich beruht die EU selbst auf einem System gegenseitigen Vertrauens, das auf die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union beschriebenen gemeinsamen Werte gestützt ist, und zwar sowohl des horizontalen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten als auch des vertikalen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. Die erfolgreiche Umsetzung der in den Verträgen vorgesehenen verschiedenen Politiken der EU, das Funktionieren des Binnenmarktes, das außenpolitische Handeln der EU und die auf gegenseitiger Anerkennung gründenden Rechtsinstrumente stützen sich allesamt auf dieses Konzept. Zudem müssen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen der EU auch Vertrauen in die öffentlichen Institutionen anderer Mitgliedstaaten haben, damit sie ihre in den Verträgen verankerten Rechte und Freiheiten wirksam und vollständig ausüben können.

Das derzeitige geringe Vertrauen der Öffentlichkeit ist Anlass zur Sorge, denn es stellt sich die Frage, warum viele überaus wichtige Institutionen so wenig Vertrauen genießen und welche Folgen dieser Vertrauensverlust für eine funktionierende Demokratie und somit für die Rechtsstaatlichkeit **haben kann**. Da die Zahlen je nach Mitgliedstaat und Regierungs- bzw. Verwaltungsebene äußerst unterschiedlich ausfallen, ließe sich wohl über einen Austausch bewährter Verfahren am besten herausfinden, was öffentliche Institutionen tun können, um der Entwicklung gegenzusteuern.

Dieses Thema findet mehr und mehr Beachtung. So wurde es auch auf der internationalen Expertenkonferenz "Building Trust – Making Human Rights a Reality for All" angesprochen, die Österreich anlässlich des 25. Jahrestages der Wiener Weltmensenrechtskonferenz am 22. und 23. Mai in Wien ausgerichtet hat. Es wurde zudem beim zweiten Grundrechteforum erörtert, das die Agentur für Grundrechte vom 25. bis 27. September veranstaltet hat. Auch beim diesjährigen Grundrechtekolloquium, das die Europäische Kommission im November ausrichtet, werden entsprechende Fragen behandelt werden.

Zur Vorbereitung der Aussprache im Rat hat der österreichische Vorsitz am 11. Juli 2018 in Brüssel ein informelles Expertenseminar zum Thema "Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit" veranstaltet. Dabei kamen Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten, der EU-Organe, der EU-Agentur für Grundrechte, des Europarats, der Zivilgesellschaft und der Hochschulen zusammen. Eine zusammenfassende Darstellung des Seminars findet sich in Dokument 13820/18.

Auf dem Seminar wurde erörtert, was die einzelnen Akteure wie die Mitgliedstaaten, die EU-Organe, die NRO und die Medien tun können, damit die öffentlichen Einrichtungen Vertrauen zurückgewinnen. Dabei wurden die im OECD-Bericht von 2017 "Trust and Public Policy" genannten sechs Aspekte, bei denen die Regierungen ansetzen müssten, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zurückzugewinnen, als **entscheidende Voraussetzungen für Vertrauen** ausgemacht, nämlich Zuverlässigkeit, Ansprechbarkeit, Offenheit, bessere Rechtsetzung, Integrität und Fairness sowie inklusive Politikgestaltung. Als weitere wichtige Faktoren wurden ein enger Kontakt zur lokalen Ebene, Kommunikation und Verständlichkeit (z.B. Anfügung von Bürgerinfos an Rechtstexte) genannt, sowie der Umgang mit Erwartungen, die Rechenschaftspflicht und das Einräumen von Misserfolgen. Die Regierungen müssten für eine effiziente Politik ohne Korruption und Missmanagement sorgen.

Auf dem Seminar wurde hervorgehoben, dass **das Vertrauen in die nationalen Institutionen und das Vertrauen in die EU miteinander zusammenhängen** und die Mitgliedstaaten deshalb ein Interesse daran haben sollten, dass auch die EU hohes Vertrauen genießt. Einige Rednerinnen und Redner wiesen ferner darauf hin, dass **eine lebendige Zivilgesellschaft und unabhängige Medien eine entscheidende Rolle** spielten, denn für den Aufbau von Vertrauen bedürfe es einer kritischen Debatte.

Beim **Grundrechteforum** wurde betont, dass gute öffentliche Dienste und niedrigschwellige Beschwerdeverfahren das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen erheblich steigern könnten. Ein besserer Schutz von Hinweisgebern sei ein weiterer wichtiger Faktor, der Vertrauen fördere, weil er dazu beitrage, Korruption zu verhindern.

III. Fragen für die Aussprache

Der Vorsitz möchte die Ministerinnen und Minister einladen, beim diesjährigen vierten Dialog über Rechtsstaatlichkeit zu ergründen, warum das Vertrauen derzeit so gering ist, und Strategien zu entwickeln, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu fördern; hierzu stellt er folgende Fragen:

Frage 1 – Faktoren: Welche Faktoren bestimmen aus Ihrer Sicht hauptsächlich, wie viel Vertrauen die öffentlichen Institutionen in Ihrem Land genießen? Was können die Mitgliedstaaten tun, um das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen zu fördern? Bitte schildern Sie Ihre Erfahrungen und bewährten Vorgehensweisen auf nationaler Ebene.

Frage 2 – Medien und Zivilgesellschaft: Welche Rolle spielen die Medien und die Zivilgesellschaft und wie können die Mitgliedstaaten und die EU-Organe am besten mit diesen Akteuren zusammenarbeiten, um Vertrauen fördern?

Frage 3 – Gemeinsame Kommunikation: Können wir – da zwischen dem Vertrauen in die EU und dem Vertrauen in die nationale und lokale Ebene Zusammenhänge bestehen – die gemeinsame Kommunikation über Erfolge und neue politische Maßnahmen auf Grundlage eines gemeinsamen Narrativs verbessern, um das Vertrauen beiderseits zu stärken?

IV. Ablauf des Dialogs

Nach einleitenden Worten des Vorsitzes und des Direktors der Agentur für Grundrechte werden die Kommission und die Mitgliedstaaten gebeten, sich zu den drei Fragen zu äußern.

Im Anschluss an die Aussprache wird der Vorsitz Schlussfolgerungen des Vorsitzes ausarbeiten, die sodann den zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates zur weiteren Prüfung übermittelt werden. Wie weiter zu verfahren ist, kann im Rahmen der Neubewertung des Rechtsstaatlichkeitsdialogs durch den Rat, die bis Ende 2019 erfolgen soll, geprüft werden.