



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament  
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa  
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament  
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European  
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

## DER SCHUTZ DER GRUNDRECHTE IN DER EU

Gemäß Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sind die Werte, auf die sich die Europäische Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören. Um die Wahrung dieser Werte sicherzustellen, existiert ein EU-Mechanismus, mit dem festgestellt werden kann, ob eine schwerwiegende Verletzung oder die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung durch einen Mitgliedstaat besteht, und der vor Kurzem erstmals aktiviert wurde. Die EU unterliegt zudem der Charta der Grundrechte, in der die Rechte aufgelistet werden, die sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts achten müssen. Die EU hat sich zudem verpflichtet, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten.

### VOM RECHTSSCHUTZ DER GRUNDRECHTE ZUR KODIFIZIERUNG IN DEN VERTRÄGEN

Die Europäischen Gemeinschaften (heute Europäische Union) wurden ursprünglich als eine internationale Organisation gegründet, die überwiegend im wirtschaftlichen Bereich tätig war. Daher wurde keine Notwendigkeit für explizite Regeln betreffend die Achtung der Grundrechte gesehen, die lange Zeit in den Verträgen unerwähnt blieben und ohnehin als durch die 1950 von den Mitgliedstaaten unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) garantiert galten.

Nachdem jedoch der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung (1.2.1) und des Vorrangs des europäischen Rechts bestätigt hatte, begannen einige einzelstaatliche Gerichte, Bedenken über die möglichen Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf den Schutz der Verfassungswerte, wie etwa der Grundrechte, zu äußern. Wenn das europäische Recht sogar vor innerstaatlichem Verfassungsrecht Vorrang haben könnte, würde es möglich werden, dass es gegen die Grundrechte verstößt. Um diesem theoretischen Risiko entgegenzuwirken, erließen sowohl das deutsche als auch das italienische Verfassungsgericht 1974 Urteile, in denen sie ihre Befugnis zur Überprüfung des europäischen Rechts geltend machen, um seine Vereinbarkeit mit den in der Verfassung verankerten Rechten zu gewährleisten (Solange I; Frontini). In der Folge bekräftigte der EuGH durch seine Rechtsprechung den Grundsatz der Achtung der Grundrechte, indem er anführte, dass durch die Verträge auch die Grundrechte geschützt werden, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten



als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Stauder/Stadt Ulm, Rechtssache C-29/69; Urteil in der Rechtssache C-11/70).

Mit der schrittweisen Ausweitung der Zuständigkeiten der EU auf Politikbereiche, die sich unmittelbar auf die Grundrechte auswirken, etwa den Bereich Justiz und Inneres (JI), und sich dann zu einem vollwertigen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) entwickelt haben, wurden die Verträge geändert, um die EU fest am Schutz der Grundrechte zu verankern. Im Vertrag von Maastricht wurde auf die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des EU-Rechts verwiesen, während mit dem Vertrag von Amsterdam die europäischen „Grundsätze“, auf die sich die EU gründet (im Vertrag von Lissabon „Werte“ gemäß Artikel 2 EUV), bekräftigt wurden und ein Verfahren zur Aussetzung der in den Verträgen vorgesehenen Rechte im Falle einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Grundrechte durch einen Mitgliedstaat eingeführt wurde. Die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte und ihr Inkrafttreten zusammen mit dem Vertrag von Lissabon stellen die jüngsten Entwicklungen in diesem Kodifizierungsprozess dar, der die Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte in der EU zum Ziel hat.

## **BEITRITT DER EU ZUR EUROPÄISCHEN KONVENTION ZUM SCHUTZE DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN (EMRK)**

Da die EMRK, der sämtliche Mitgliedstaaten beigetreten sind, das führende Instrument für den Schutz der Grundrechte in Europa ist, schien der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft (EG) zur EMRK die logische Antwort auf die Notwendigkeit zu sein, die EG an die aus den Grundrechten erwachsenden Verpflichtungen zu binden. Die Europäische Kommission hat wiederholt (d. h. in den Jahren 1979, 1990 und 1993) den Beitritt der EG zur EMRK vorgeschlagen. Der Gerichtshof, der hierzu um Stellungnahme ersucht worden war, hat 1996 in seinem Gutachten 2/94 festgestellt, dass der Vertrag keine Zuständigkeit der EG vorsieht, Vorschriften über die Menschenrechte zu erlassen oder internationale Übereinkommen in diesem Bereich abzuschließen, was den Beitritt rechtlich unmöglich macht. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde dieser Situation durch die Einführung von Artikel 6 Absatz 2 über den Beitritt der EU zur EMRK Abhilfe geschaffen. Dies bedeutet, dass die EU im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte – wie für ihre Mitgliedstaaten bereits der Fall – einer Überprüfung durch eine externe juristische Instanz, nämlich den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), unterzogen werden wird. Dieser Beitritt wird es den Unionsbürgern, aber auch den Bürgern von Drittstaaten, die im Hoheitsgebiet der EU leben, ermöglichen, auf der Grundlage der Rechtsvorschriften der EMRK von der EU verabschiedete Rechtsakte zu den gleichen Bedingungen anzufechten wie die Rechtsakte von EU-Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2010, unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, nahm die EU Verhandlungen mit dem Europarat über den Entwurf einer Beitrittsübereinkunft auf, der im April 2013 fertiggestellt wurde. Die Kommission forderte den EuGH im Juli 2013 auf, über die Vereinbarkeit dieser Übereinkunft mit den Verträgen zu entscheiden. Am 18. Dezember 2014 gab der EuGH eine negative Stellungnahme



ab, in der er zu dem Schluss kam, dass der Übereinkunftsentwurf möglicherweise Gefahr läuft, die besonderen Merkmale und die Autonomie des EU-Rechts zu beeinträchtigen (Gutachten 2/13). Derzeit laufen Gespräche darüber, wie die vom EuGH angesprochenen Probleme gelöst und die Verhandlungen fortgesetzt werden können.

## **EU-CHARTA DER GRUNDRECHTE**

Parallel zu dem „externen“ Kontrollmechanismus, der im Rahmen des Beitritts der EG zur EMRK vorgesehen war, um die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften und Politiken mit den Grundrechten zu gewährleisten, bedurfte es auf Ebene der EG eines „internen“ Kontrollmechanismus, der eine vorläufige und eigenständige justizielle Kontrolle durch den EuGH ermöglichte. Dazu war ein Katalog von EU-spezifischen Rechten erforderlich, und auf der Tagung des Europäischen Rates in Köln im Jahr 1999 wurde beschlossen, einen Konvent zur Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte einzuberufen.

Die Charta wurde vom Europäischen Parlament (EP), dem Rat und der Kommission im Jahr 2000 in Nizza feierlich verkündet. Nach ihrer Änderung wurde sie im Jahr 2007 erneut verkündet. Allerdings trat die Charta erst durch die Annahme des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 unmittelbar in Kraft (siehe Artikel 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union), wodurch sie zu einer verbindlichen Quelle des Primärrechts wurde.

Trotz der Gründung auf der EMRK und anderen europäischen und internationalen Instrumenten war die Charta in vielerlei Hinsicht innovativ, insbesondere da unter anderem Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung als verbotene Diskriminierungsgründe genannt werden und das Recht auf Zugang zu Dokumenten, auf Datenschutz und auf eine gute Verwaltung nunmehr zu den in der Charta bekräftigten Grundrechten gezählt werden.

Einerseits ist der Anwendungsbereich der Charta potenziell sehr weit gefasst – die meisten der anerkannten Rechte werden „jedem Menschen“ gewährt, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Status –, andererseits wird er jedoch durch Artikel 51 auf die Organe und Einrichtungen der EU und, bei der Umsetzung des EU-Rechts, auf die Mitgliedstaaten begrenzt. Diese Vorschrift dient der Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich der Charta und dem der einzelstaatlichen Verfassungen und der EMRK.

## **DER MECHANISMUS NACH ARTIKEL 7 EUV**

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde ein neuer Sanktionsmechanismus geschaffen, um sicherzustellen, dass die Grundrechte sowie andere europäische Grundsätze und Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit von den EU-Mitgliedstaaten über die rechtlichen Grenzen der Zuständigkeiten der EU hinaus geachtet werden. Dies bedeutete, der EU die Befugnis zu erteilen, im Falle einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ dieser Werte in Bereiche einzugreifen, in denen ansonsten die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit besitzen. Ein ähnlicher Mechanismus war vom EP erstmals 1984 in seinem Entwurf des Vertrags über die Europäische



Union vorgeschlagen worden. Mit dem Vertrag von Nizza wurde zusätzlich eine Präventivphase für den Fall vorgesehen, dass eine „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der EU-Werte in einem Mitgliedstaat besteht. Mit diesem Verfahren sollte sichergestellt werden, dass die Verpflichtung zum Schutz der Grundrechte sowie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Rechte von Minderheiten als Teil der Kopenhagener Kriterien für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten auch nach dem Beitritt und für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen bestehen bleibt.

Artikel 7 Absatz 1 EUV sieht eine „Präventivphase“ vor, in der ein Drittel der Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission ein Verfahren einleiten können, wonach der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen kann, dass die „eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Artikel 2 EUV genannten Werte (Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung der Menschenwürde, der Freiheit und der Gleichheit sowie der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören) in einem Mitgliedstaat besteht. Bevor eine solche Feststellung getroffen wird, findet eine Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats statt, während das EP mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung geben muss (Artikel 354 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Ferner kann der Rat Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat richten. Dieses präventive Verfahren wurde kürzlich von der Kommission für Polen und vom Europäischen Parlament für Ungarn eingeleitet.

In Artikel 7 Absätze 2 und 3 EUV ist für den Fall einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung“ der EU-Werte ein „Sanktionsmechanismus“ vorgesehen, der von der Kommission oder von einem Drittel der Mitgliedstaaten (nicht vom EP) aktiviert werden kann, nachdem der betroffene Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert wurde. Der Europäische Rat stellt einstimmig das Vorliegen der Verletzung fest, nachdem er die Zustimmung des EP mit der gleichen Mehrheit wie beim Präventionsmechanismus eingeholt hat. Der Europäische Rat kann mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Mitgliederrechte des betroffenen Mitgliedstaats, einschließlich der Stimmrechte im Rat, auszusetzen. Der Rat kann – ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit – beschließen, die Sanktionen abzuändern oder aufzuheben. Der betroffene Mitgliedstaat nimmt nicht an der Abstimmung im Rat oder im Europäischen Rat teil.

Zur Schließung der Lücke zwischen der politisch schwierigen Aktivierung der Verfahren nach Artikel 7 EUV (die zur Bewältigung von Situationen außerhalb des Geltungsbereichs des EU-Rechts genutzt werden) und Vertragsverletzungsverfahren mit begrenzter Wirkung (die in besonderen Situationen, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen, zur Anwendung kommen) hat die Kommission 2014 einen „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ geschaffen. Mit diesem Rahmen soll ein wirksamer und einheitlicher Schutz der Rechtsstaatlichkeit sichergestellt werden, der eine Voraussetzung für die Wahrung der Grundrechte in Fällen ist, in denen systembedingte Gefahren für diese Rechte bestehen. Er ergänzt Artikel 7 EUV und umfasst drei Stufen: Sachstandsanalyse der Kommission (d. h. strukturierter Dialog zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat, gegebenenfalls gefolgt von einer Stellungnahme zur Rechtsstaatlichkeit), Empfehlung der Kommission zur



Rechtsstaatlichkeit und Verfolgung der Maßnahmen, die der Mitgliedstaat auf die Empfehlung hin ergriffen hat. Dieser Rahmen wurde kürzlich zum ersten Mal auf Polen angewandt.

## **WEITERE EU-INSTRUMENTE FÜR DEN SCHUTZ DER GRUNDRECHTE**

Der EU stehen weitere Instrumente zum Schutz der Grundrechte zur Verfügung.

Bei einem Vorschlag für eine neue Gesetzesinitiative prüft die Kommission im Wege einer Folgenabschätzung die Vereinbarkeit der Initiative mit den Grundrechten – ein Aspekt, der anschließend auch vom Rat und vom Parlament untersucht wird. Überdies gibt die Kommission in ihrem jährlichen Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte, der vom Rat, der Schlussfolgerungen zu dem Bericht verabschiedet, und vom Parlament geprüft und erörtert wird, Auskunft über die Lage der Grundrechte in der EU.

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden Aspekte im Zusammenhang mit den Grundrechten überwacht, die Gegenstand länderspezifischer Empfehlungen sein können. Zu den betreffenden Bereichen gehören Justizsysteme (auf der Grundlage des Justizbarometers) sowie Behinderungen, soziale Rechte und Bürgerrechte (in Bezug auf den Schutz vor organisierter Kriminalität und Korruption). Auch Bulgarien und Rumänien unterliegen dem Kooperations- und Kontrollverfahren, das grundrechtsbezogene Elemente enthält.

Darüber hinaus hat die Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten vorgelegt, in dem die EU-Mittel mit der Achtung des Rechtsstaatsprinzips in Verbindung gebracht werden. Sollte dieses Instrument angenommen werden, kann damit Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt werden, die gegen die Grundrechte verstoßen.

Vertragsverletzungsverfahren sind ein wichtiges Instrument, um Grundrechtsverletzungen in der EU zu ahnden. Sie können in Einzelfällen und in besonderen Fällen eingeleitet werden, wenn einzelstaatliche Rechtsvorschriften nicht mit dem EU-Recht und den durch das EU-Recht geschützten Grundrechten übereinstimmen (Artikel 7 findet hingegen Anwendung auf Situationen, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen und in denen die Grundrechtsverletzungen systematisch und anhaltend sind).

Der 2007 in Wien gegründeten Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) kommt bei der Überwachung der Lage der Grundrechte in der EU eine wichtige Rolle zu. Aufgabe der FRA ist die Erhebung, Analyse, Verbreitung und Bewertung von grundrechtsbezogenen Informationen und Daten. Zudem führt sie Forschungsarbeiten und wissenschaftliche Erhebungen durch und veröffentlicht Jahresberichte und themenspezifische Berichte über Grundrechtsfragen.



## ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hat sich stets für die Stärkung der Achtung und des Schutzes der Grundrechte in der EU eingesetzt. Bereits 1977 nahmen Parlament, Rat und Kommission eine gemeinsame Erklärung zu den Grundrechten an, in der sich die drei Organe verpflichteten, dafür zu sorgen, dass bei der Ausübung ihrer Befugnisse die Grundrechte geachtet werden. Im Jahr 1979 nahm das Parlament eine EntschlieÙung an, in der es sich für den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EMRK aussprach.

Im Entwurf des Vertrags über die Europäische Union aus dem Jahr 1984 (1.1.2) wurde festgelegt, dass die Union die Würde des Menschen schützen und für jede Person, die in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, die Grundrechte und Grundfreiheiten anerkennen müsse, die aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der EMRK abgeleitet werden können. Dieser Entwurf sah auch den Beitritt der Union zur EMRK vor. In seiner EntschlieÙung vom 12. April 1989<sup>[1]</sup> verkündete das Parlament die Annahme der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten.

Seit 1993 organisiert das Parlament jährlich eine Debatte und verabschiedet auf der Grundlage eines Berichts seines Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres eine EntschlieÙung über die Lage der Grundrechte in der EU. Darüber hinaus hat es mehrere EntschlieÙungen angenommen, die sich mit spezifischen Themen im Zusammenhang mit dem Schutz der Grundrechte in den Mitgliedstaaten befassen.

Das Parlament hat die EU stets bei der Ausarbeitung eines eigenen Katalogs von Rechten unterstützt und gefordert, dass die Charta der Grundrechte verbindlich sein sollte.

In jüngster Zeit hat das Parlament eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des Schutzes der Grundrechte in der EU unterbreitet und neue Mechanismen und Verfahren zur Schließung der bestehenden Lücken vorgeschlagen. Seit 2012 hat das Parlament in verschiedenen EntschlieÙungen die Einsetzung einer Kopenhagen-Kommission sowie die Einrichtung eines Zyklus der europäischen Grundrechtspolitik, eines Frühwarnsystems und eines „Einfrierverfahrens“ sowie die Stärkung der FRA gefordert. In seinem jüngsten Text, der zu diesem Thema angenommen wurde, konsolidierte das Parlament seine früheren Vorschläge und forderte die Einrichtung eines „EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte“, der auf einem Pakt der Union in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung mit der Kommission und dem Rat basieren würde. Dies würde auch einen jährlichen Politikzyklus auf der Grundlage eines von der Kommission und einer Expertengruppe erstellten Berichts, gefolgt von einer parlamentarischen Debatte und begleitet von Vorkehrungen zur Bewältigung von Risiken oder Verstößen, umfassen. Das Parlament forderte ferner einen neuen Entwurf der Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK sowie Vertragsänderungen, etwa die Streichung von Artikel 51 der Charta der Grundrechte, ihre Umwandlung in eine Grundrechtecharta der Union und die

---

[1]EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989 zur Annahme der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten (ABl. C 120 vom 16.5.1989, S. 51).



Aufhebung des Erfordernis der Einstimmigkeit im Hinblick auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung<sup>[2]</sup>.

Im Jahr 2018 verabschiedete das Parlament eine Entschließung, in der es den Beschluss der Kommission begrüßte, im Hinblick auf die Lage in Polen das Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV einzuleiten,<sup>[3]</sup> sowie eine Entschließung zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 EUV für Ungarn, indem es dem Rat einen begründeten Vorschlag vorlegte und ihn darin aufforderte festzustellen, ob die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht, und diesbezüglich geeignete Empfehlungen an Ungarn zu richten<sup>[4]</sup>.

Ottavio Marzocchi  
10/2018

---

[2]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (ABl. C 215 vom 19.6.2018, S. 162).

[3]Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. März 2018 zu dem Beschluss der Kommission, im Hinblick auf die Lage in Polen das Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 1 EUV einzuleiten (Angenommene Texte, [P8\\_TA\(2018\)0055](#)).

[4] Entschließung des Europäischen Parlaments 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 (Angenommene Texte, P8\_TA(2018)0340).

