



## DER SCHUTZ DER WERTE GEMÄß ARTIKEL 2 EUV 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 Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören. Um die Wahrung dieser Werte sicherzustellen, enthält Artikel 7 EUV einen EU-Mechanismus, mit dem festgestellt werden kann, ob eine schwerwiegende Verletzung durch einen Mitgliedstaat besteht und ob Sanktionen verhängt werden sollen. Dieser Mechanismus wurde vor Kurzem erstmals bei Polen und Ungarn angewandt. Die EU ist zudem an die Charta der Grundrechte gebunden und hat sich verpflichtet, der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutreten. Seitdem die Werte der EU in einigen Mitgliedstaaten bedroht werden, verfeinern die EU-Organe ihr Instrumentarium, um der Aushöhlung der Demokratie entgegenzuwirken und demokratische Verhältnisse, die Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Gleichheit und Minderheiten in der gesamten Europäischen Union zu schützen.

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

Die Europäischen Gemeinschaften (EG, 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 und des Vorrangs des europäischen Rechts bestätigt hatte, sich jedoch weigerte, die Vereinbarkeit von Entscheidungen mit dem nationalen Recht und Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten zu prüfen ([Stork, Rechtssache 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, verbundene Rechtssachen 36, 37, 38-59 und 40-59](#)), begannen einige einzelstaatliche Gerichte, Bedenken über die möglichen Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf den Schutz der Verfassungswerte, wie etwa der Grundrechte, zu äußern. Wenn das EU-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 EU-Rechts geltend machten, 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 die Grundrechte in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthalten sind ([Stauder, Rechtssache 29-69](#)). Diese orientieren sich an den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ([Internationale Handelsgesellschaft, Rechtssache 11-70](#)) und an internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte, denen die Mitgliedstaaten beigetreten sind ([Nold, Rechtssache 4-73](#)), wozu die EMRK gehört ([Rutili, Rechtssache 36-75](#)).

Mit der schrittweisen Ausweitung der Zuständigkeiten der EU auf Politikbereiche, die sich unmittelbar auf die Grundrechte auswirken, etwa den Bereich Justiz und Inneres, die sich dann zu einem vollwertigen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt haben, wurden die Verträge geändert, um die EU fest an den Schutz der Grundrechte zu binden. 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 enthaltenen 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 SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN**

Da die EMRK, der sämtliche Mitgliedstaaten beigetreten sind, das führende Instrument für den Schutz der Grundrechte in Europa ist, schien der Beitritt der EG zur EMRK die logische Antwort auf die Notwendigkeit zu sein, die EG an die aus den Grundrechten erwachsenden Verpflichtungen zu binden. Die 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 enthält, 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 dies durch die Einführung von Artikel 6 Absatz 2 behoben, der den Beitritt der EU zur EMRK zwingend vorschreibt. Dies hatte zur Folge, dass die EU im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte – wie für ihre Mitgliedstaaten bereits der Fall – fortan einer Überprüfung durch eine externe juristische Instanz, nämlich den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), unterzogen wird. Dieser Beitritt würde es den EU-Bürgern, 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 man bei dem Entwurf der Übereinkunft möglicherweise Gefahr läuft, die besonderen Merkmale und die Autonomie des EU-Rechts zu beeinträchtigen ([Gutachten 2/13](#)). Nach einer Phase der Reflexion und Diskussion, in der überlegt wurde, wie die vom EuGH angesprochenen Probleme gelöst werden könnten, traten die EU und der Europarat im Jahr 2019 wieder in Verhandlungen ein, die noch andauern.

## EU-CHARTA DER GRUNDRECHTE

Parallel zu dem „externen“ Kontrollmechanismus, der mit dem Beitritt der EG zur EMRK verbunden ist, um die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen 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, 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 EUV), 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.



## **ARTIKEL 7 EUV, DER RAHMEN UND MECHANISMUS DER KOMMISSION ZUR STÄRKUNG BZW. WAHRUNG DER RECHTSSTAATLICHKEIT**

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde ein neuer Sanktionsmechanismus geschaffen, um sicherzustellen, dass die Grundrechte sowie andere europäische Grundsätze und Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit und der Schutz von Minderheiten von den Mitgliedstaaten über die rechtlichen Grenzen der Zuständigkeiten der EU hinaus geachtet werden. Dies bedeutete, dass die EU die Befugnis erhielt, 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 Parlament 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 enthält eine „Präventivphase“, in der ein Drittel der Mitgliedstaaten, das 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 (unter anderem 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, muss eine Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats stattfinden, und ihm können Empfehlungen unterbreitet werden, wobei das Parlament 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)). Dieses präventive Verfahren wurde am 20. Dezember 2017 von der Kommission erstmalig für Polen und am 12. September 2018 vom Parlament für Ungarn eingeleitet. In beiden Fällen ist es jedoch im Rat blockiert, wo bisher einige Anhörungen stattfanden, aber keine Empfehlungen, ganz zu schweigen von Feststellungen, angenommen wurden. Überdies wurde dem Parlament das Recht verweigert, seine Position bei den Anhörungen des Rates zu erläutern, was auch für seine Position in Bezug auf Ungarn gilt, obwohl es in diesem Fall selbst Initiator des Verfahrens ist.

In Artikel 7 Absatz 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 Parlament) 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 Parlaments mit der gleichen Mehrheit wie



beim Präventionsmechanismus eingeholt hat. Der 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. Aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit und angesichts der Ankündigungen der Regierungen von Ungarn und Polen, dass sie gegen eine entsprechende Entscheidung den jeweils anderen Mitgliedstaat betreffend Veto einlegen werden, bleibt es weiterhin schwierig, zu einer Feststellung und Verabschiedung von Sanktionen zu gelangen.

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 sollte versucht werden, einen wirksamen und einheitlichen Schutz der Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen, der eine Voraussetzung für die Wahrung der Grundrechte und der Demokratie in Fällen ist, in denen systembedingte Gefahren hierfür bestehen. Er dient dem Ziel, Artikel 7 EUV zu ergänzen, 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. Der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wurde 2016 auf Polen angewandt, und zog, weil die Maßnahme erfolglos blieb, die [Entscheidung](#) der Kommission überhaupt nach sich, am 20. Dezember 2017 ein Verfahren nach Artikel 7 einzuleiten.

Im Juli 2019 ist die Kommission in ihrer Mitteilung mit dem Titel „[Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – ein Konzept für das weitere Vorgehen](#)“ einen Schritt weiter gegangen und führte einen Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ein, der einen jährlichen Überprüfungszyklus auf der Grundlage eines Berichts zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten umfasst und der die Grundlage für den interinstitutionellen Dialog bildet. Der erste [Bericht](#) dieser Art wurde im September 2020 veröffentlicht, begleitet von 27 Länderkapiteln, in denen das Justizsystem (insbesondere seine Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz), der Korruptionsbekämpfungsrahmen (rechtliche und institutionelle Struktur, Vorbeugung, repressive Maßnahmen), der Medienpluralismus (Aufsichtsbehörden, Transparenz von Eigentumsverhältnissen und Eingriffe durch die Staatsgewalt, Schutz von Journalisten) sowie andere institutionelle Aspekte der wechselseitigen Kontrolle und Kompetenzabgrenzung (Gesetzgebungsverfahren, unabhängige Behörden, Zugänglichkeit, gerichtliche Nachprüfung, zivilgesellschaftliche Organisationen) behandelt werden. Mit dem Bericht wird die Überwachung durch die EU erheblich gestärkt, da darin im Gegensatz zum EU-Justizbarometer und anderen Überwachungs- und Berichterstattungsinstrumenten nicht nur die Zivil-, sondern auch die Straf- und Verwaltungsjustiz behandelt werden und er somit die Unabhängigkeit der Justiz, Korruption, Medienpluralismus, die



Gewaltenteilung und den zivilgesellschaftlichen Raum erfasst. Ein Netz nationaler Anlaufstellen zur Sammlung von Informationen und zur Sicherstellung des Dialogs mit den Mitgliedstaaten wurde eingerichtet, und der Dialog mit den Interessenträgern wurde gefördert, wozu die Einrichtungen des Europarats, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die justiziellen Netze und nichtstaatliche Organisationen gehören. Der [dritte Jahresbericht](#), der im Juli 2022 veröffentlicht wurde, enthielt auch eine Reihe von Empfehlungen an jeden Mitgliedstaat, dessen Folgemaßnahmen in den nachfolgenden Jahresberichten über die Rechtsstaatlichkeit zu prüfen sind.

## **WEITERE INSTRUMENTE FÜR DEN SCHUTZ DER WERTE DER EU**

Der EU stehen weitere Instrumente zum Schutz der Werte der EU 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 Dezember 2020 führte die Kommission eine neue [Strategie zur Stärkung der Umsetzung der Charta in der EU](#) ein, die mithilfe der Charta-spezifischen „grundlegenden Voraussetzung“, die in der [Dachverordnung 2021](#) eingeführt wurde, auch für EU-Mittel gilt. Die Kohäsionsmittel für Polen und Ungarn wurden auf dieser Grundlage nicht ausgezahlt.

Seit 2014 führt der Rat auch einmal pro Jahr einen Dialog zwischen allen Mitgliedstaaten im Rat zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, wobei man sich jedes Jahr auf ein anderes Thema konzentriert. Ab dem zweiten Semester 2020 beschloss der Rat, jedes Semester auf der Grundlage des Rechtsstaatlichkeitsberichts der Kommission die Situation der Rechtsstaatlichkeit in fünf Mitgliedstaaten schwerpunktmäßig zu prüfen.

Überdies werden im Rahmen des Europäischen Semesters Aspekte im Zusammenhang mit den Werten der EU überwacht, die Gegenstand länderspezifischer Empfehlungen sein können. Zu den betreffenden Bereichen gehören Justizsysteme (auf der Grundlage des Justizbarometers) sowie Behinderung, soziale Rechte und Bürgerrechte (in Bezug auf den Schutz vor organisierter Kriminalität und Korruption).

Auch Bulgarien und Rumänien unterliegen dem Kooperations- und Kontrollverfahren, das Aspekte in Bezug auf die Werte der EU enthält.

Vertragsverletzungsverfahren sind ein wichtiges Instrument zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Werte der EU in der Europäischen Union, und der EuGH entwickelt derzeit seine Rechtsprechung in diesem Bereich. Sie können in Einzelfällen und in besonderen Fällen eingeleitet werden, wenn einzelstaatliche Rechtsvorschriften nicht mit dem EU-Recht und den Werten der EU übereinstimmen (Artikel 7 findet hingegen auch Anwendung auf Situationen, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen und in denen die Grundrechtsverletzungen systematisch und



anhaltend sind). Außerdem kann der EuGH Geldbußen für die Nichtbefolgung von Beschlüssen oder Urteilen verhängen.

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.

Darüber hinaus stärkt die Kommission die Gleichstellung und den Schutz von Minderheiten – zwei der Säulen von Artikel 2 EUV – durch spezifische Strategien, Vorschläge und Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, Rassismus, Hassrede, Hasserverbrechen und Antisemitismus und zum Schutz der Rechte von LGBTIQ, Roma, Menschen mit Behinderungen und Kindern im Rahmen des übergreifenden Konzepts „Eine Union der Gleichheit“. Kürzlich leitete die Kommission gegen Ungarn aufgrund seines [Anti-LGBTIQ-Gesetzes](#) ein Verfahren vor dem EuGH wegen Verstoßes gegen Artikel 2 EUV mit Unterstützung des Parlaments und von 15 Mitgliedstaaten ein. Ferner schlug sie Richtlinien vor, um die [Gleichstellungsstellen](#) durch gemeinsame Standards zu stärken.

Nach der durch die Vetos der Regierungen Ungarns und Polens verursachten Blockade einigte sich der Europäische Rat am 10. und 11. Dezember 2020 schließlich auf eine [Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union](#). Mithilfe der Verordnung kann der EU-Haushalt geschützt werden, wenn festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Eine Klage der ungarischen und der polnischen Regierung gegen die Verordnung wurde vom [EuGH abgewiesen](#), wodurch der Kommission und dem Rat ermöglicht wurde, den Mechanismus gegen [Ungarn](#) auszulösen, was zur Aussetzung von 6,3 Mrd. EUR führte.

Die Kommission erörtert derzeit die Umsetzung der nationalen Pläne im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität mit einer Reihe von Regierungen der Mitgliedstaaten und überwacht, ob die vereinbarten Etappenziele und Zielwerte erreicht werden, die eine Voraussetzung für die Auszahlung der Mittel sind. Damit sollen die Herausforderungen angegangen werden, die in den vom Rat angenommenen [länderspezifischen Empfehlungen](#) im Rahmen des [Europäischen Semesters](#), in den Berichten über die Rechtsstaatlichkeit und den damit zusammenhängenden Empfehlungen der Kommission sowie in den Verfahren nach Artikel 7 gegen Polen und Ungarn ermittelt wurden.

## **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.

In dem vom Parlament vorgeschlagenen [Entwurf des Vertrags über die Europäische Union aus dem Jahr 1984](#) wurde festgelegt, dass die EU 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 Europäischen Union zur EMRK vor. In seiner [EntschlieÙung vom 12. April 1989](#) 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 eine wachsende Zahl von EntschlieÙungen angenommen, die sich mit spezifischen Themen im Zusammenhang mit dem Schutz der Werte nach Artikel 2 EUV 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. Dies wurde 2009 mit dem Vertrag von Lissabon schließlich erreicht.

In jüngster Zeit hat das Parlament wiederholt seine ernste Besorgnis über die allmähliche Erosion der Standards nach Artikel 2 EUV in einigen Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht. Um dieses Problem anzugehen, hat das Parlament eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des Schutzes nicht nur der Grundrechte in der EU, sondern auch der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie darüber hinaus aller Werte der EU, die unter Artikel 2 EUV fallen, 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 einer weichenstellenden EntschlieÙung zu diesem Thema aus dem Jahr 2016 konsolidierte das Parlament seine früheren Vorschläge und forderte die Kommission auf, eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Einrichtung eines [EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte](#) vorzulegen, der auf einem Pakt der EU mit der Kommission und dem Rat basieren würde. Dies würde auch einen jährlichen Politikzyklus auf der Grundlage eines Berichts, der von der Kommission und einer Expertengruppe erstellt wird und dazu dient, die Achtung der Werte der EU in der Europäischen Union zu überwachen, gefolgt von einer parlamentarischen Debatte und begleitet von Vorkehrungen zur Bewältigung von Risiken oder Verstößen, umfassen.<sup>[1]</sup>

---

[1]Die Kommission hat viele der Vorschläge des Parlaments in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2019 übernommen (Einrichtung eines interinstitutionellen Zyklus mit einem Jahresbericht, Überwachung der Mitgliedstaaten bezüglich der Rechtsstaatlichkeit und damit zusammenhängender Fragen), jedoch nicht diejenigen, die sich auf die vollständige Abdeckung des Artikels 2 EUV (nicht nur Rechtsstaatlichkeit, sondern auch Demokratie, Grundrechte, Gleichheit und Minderheiten), die Einrichtung eines Ausschusses unabhängiger Sachverständiger und das Treffen einer interinstitutionellen Vereinbarung über den Zyklus, die



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 einen „Bill of Rights“ (Katalog der Rechte) der Europäischen Union und die Aufhebung des Erfordernisses der Einstimmigkeit im Hinblick auf Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. In einer [Entschließung aus dem Jahr 2020](#) schlug das Parlament den Wortlaut einer interinstitutionellen Vereinbarung über die Stärkung der Werte der EU vor, indem es frühere Vorschläge weiterentwickelte und die Möglichkeit von Dringlichkeitsberichten sowie der Schaffung einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe ergänzte. In einer [Entschließung aus dem Jahr 2021](#) forderte das Parlament die Kommission ferner auf, ihren jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit auf alle Werte nach Artikel 2 EUV auszuweiten und länderspezifische Empfehlungen darin aufzunehmen.

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, 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 bestehen könnte, und diesbezüglich geeignete Empfehlungen an Ungarn zu richten.<sup>[2]</sup> In den Jahren 2020 und 2022 nahm das Parlament zudem Entschließungen an, mit denen die Prüfung im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 EUV für [Polen](#) und [Ungarn](#) auf weitere Belange ausgedehnt wird. Ferner [forderte](#) es die Kommission auf, alle verfügbaren Instrumente, einschließlich der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit, zu nutzen, um gegen Verstöße Ungarns und Polens gegen die Werte nach Artikel 2 EUV vorzugehen.

Nach den Morden an den Journalisten Daphne Caruana Galizia in Malta und Ján Kuciak sowie seiner Verlobten in der Slowakei und in dem Bestreben, die Überwachung durch das Parlament und seine Tätigkeit mit Blick auf die in Artikel 2 EUV genannten Werte zu stärken, hat der [Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres](#) eine [Gruppe zur Beobachtung der Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte](#) eingerichtet. Sie soll sich mit der in der gesamten Europäischen Union zu beobachtenden Gefährdung der Werte der EU befassen und dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres Vorschläge für entsprechende Gegenmaßnahmen unterbreiten.

Ottavio Marzocchi  
04/2023

---

Einführung von Empfehlungen zu einzelnen Mitgliedstaaten und die Wiederaufnahme der Veröffentlichung von Berichten über die Korruptionsbekämpfung beziehen.

[2]Weitere Informationen zur Tätigkeit des Parlaments im Bereich der Grundrechte in der vorherigen Wahlperiode sind dem folgenden Beitrag zu entnehmen: „[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)“ (Der Schutz der Grundrechte in der EU: Ergebnisse des Europäischen Parlaments in der Wahlperiode 2014-2019 und Herausforderungen für die Zukunft).

