



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.10.2003
KOM(2003) 606 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union.
Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union**

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. BEDINGUNGEN FÜR DIE ANWENDUNG VON ARTIKEL 7 EU-VERTRAG ...	5
1.1. Anwendbarkeit des Mechanismus auf sämtliche Tätigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten	5
1.2. Mechanismen für ein politisches Ermessen des Rates	6
1.3. Hinzuziehung unabhängiger Persönlichkeiten	6
1.4. Sachliche Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag: eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung und schwerwiegende und anhaltende Verletzung	7
1.4.1. Schwelle für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag: Verletzung der gemeinsamen Werte	7
1.4.2. Eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung	8
1.4.3. Schwerwiegende Verletzung	8
1.4.4. Anhaltende Verletzung	9
2. MÖGLICHKEITEN FÜR DIE GEWÄHRLEISTUNG DER WAHRUNG UND FÖRDERUNG DER GEMEINSAMEN WERTE AUF DER GRUNDLAGE VON ARTIKEL 7 EU-VERTRAG	9
2.1. Einführung einer regelmäßigen Kontrolle der Wahrung der gemeinsamen Werte - Entwicklung einer unabhängigen Sachkompetenz	10
2.2. Abstimmung zwischen den Organen und mit den Mitgliedstaaten	12
2.3. Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtskommissar des Europarates	12
2.4. Dialog mit der Zivilgesellschaft	13
2.5. Aufklärung und Unterrichtung der Öffentlichkeit	13
Schlussfolgerung	14

"Sitten schaffen immer bessere Bürger, als Gesetze es zu tun vermögen"

Montesquieu "Persische Briefe"

EINLEITUNG

In Artikel 6 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union sind die gemeinsamen Grundsätze der Mitgliedstaaten verankert, auf denen die Union beruht: *"Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit"*.

Dieser Kanon der *gemeinsamen Grundsätze* - bzw. der *gemeinsamen Werte*, wie sie im Verfassungsentwurf¹ genannt werden, stellt den Menschen in den Mittelpunkt des Europäischen Aufbauwerks. Der Kanon bildet die Basismenge der wesentlichen Elemente, in der sich jeder Bürger der Union ungeachtet der durch die nationale Identität bedingten politischen und kulturellen Unterschiede wiederfinden kann.

Die Achtung dieser Werte, aber auch der Wille, diesen Werten gemeinsam Geltung zu verschaffen, ist mithin eine notwendige Bedingung für die Zugehörigkeit eines jeden Staates zur Europäischen Union. In Artikel 49 EU-Vertrag wird hinsichtlich der Staaten, die der Union beitreten möchten, Folgendes klar betont: *"Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden."*

In Artikel 7 EU-Vertrag, der mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt und durch den Vertrag von Nizza geändert wurde, sowie in Artikel 309 EG-Vertrag sind die Instrumente verankert, mit denen die Organe der Union sicherstellen können, dass die gemeinsamen Werte von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geachtet werden.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza am 1. Februar 2003 kam es zu einer wichtigen Wende bei den einschlägigen Interventionsmöglichkeiten der Union. Der Vertrag von Nizza gibt der Union die Möglichkeit, bei der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte tätig zu werden; damit werden die im Vertrag von Amsterdam bereits angelegten Handlungsmöglichkeiten, die lediglich ein nachträgliches Tätigwerden der Union aufgrund einer bereits eingetretenen schwerwiegenden Verletzung zulassen, wesentlich operativer gestaltet.

Damit gibt der geänderte Artikel 7 der Kommission eine neue Zuständigkeit bei der Überwachung der Grundrechte in der Union und bei der Bestimmung etwaiger diesbezüglicher Risiken. Die Kommission ist entschlossen, diese neue Befugnis umfassend und im vollen Bewusstsein ihrer Verantwortung wahrzunehmen.

Die beschriebenen Maßnahmen lassen als letzten Ausweg die Sanktionierung und Lösung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der gemeinsamen Werte zu. Zunächst und vor allem sind sie jedoch darauf gerichtet zu verhindern, dass eine solche Situation überhaupt eintritt, indem sie der Union die Möglichkeit geben, bereits dann tätig werden wenn sich die eindeutige Gefahr einer Verletzung manifestiert.

¹ Artikel I - 2 des Entwurf eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union.

Eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat würde bedeuten, dass das eigentliche Fundament der Europäischen Union nachhaltig erschüttert wird. Unter den gegebenen Umständen, die die wirtschaftliche, soziale und politische Situation der Mitgliedstaaten prägen, gehört die Europäische Union nach wie vor zu jenen Teilen der Welt, in denen Demokratie und Grundrechte namentlich durch die Gerichtssysteme und insbesondere durch die Verfassungsgerichte den stärksten Schutz genießen.

Allerdings machen verschiedene Faktoren unterschiedlicher Gewichtung eine sorgfältige Prüfung der Fragen notwendig, die mit der Wahrung von Demokratie und Grundrechten in den Mitgliedstaaten zusammenhängen:

- In einer Zeit, da die Union in eine neue Phase ihrer Entwicklung tritt, die im Zeichen der bevorstehenden Erweiterung steht, die mit einer größeren kulturellen, sozialen und politischen Vielfalt der Mitgliedstaaten einhergeht, ist es geboten, dass die Organe der Union ihren gemeinsamen Ansatz für die Verteidigung der Werte der Union vertiefen.

- Die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gehören zu den obersten politischen Zielen, die die Union und die Gemeinschaft gegenüber Drittländern vertreten. Die Kommission möchte - ebenso wie das Europäische Parlament in seinem Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union vom 12. Dezember 2002² - betonen, dass die Politiken der Union gegenüber den Drittländern und gegenüber ihren eigenen Mitgliedstaaten nur dann effizient und glaubwürdig sein können, wenn sie sich durch Kohärenz und Homogenität auszeichnen.

- Die Bürger und die Vertreter der Zivilgesellschaft, die sich aktiv für den Schutz der Grundrechte einsetzen, stellen sich die Frage nach der genauen Tragweite der Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 EU-Vertrag obliegen. Die Kommission erhält nicht zuletzt zahlreiche Beschwerden von Privatpersonen, die zeigen, dass Artikel 7 EU-Vertrag von den Unionsbürgern häufig als Möglichkeit gesehen wird, gegen Grundrechtsverletzungen anzugehen, die ihnen unter Umständen widerfahren sind.

Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Faktoren ist die Kommission der Ansicht, dass nicht auf Überlegungen über den Schutz und die Förderung der gemeinsamen Werte im Sinne des Unionsvertrages verzichtet werden kann.

Zu diesen Überlegungen möchte die Kommission beitragen.

Dementsprechend geht es in diese Mitteilung darum, zum einen die Voraussetzungen für die Einleitung der Verfahren gemäß Artikel 7 zu untersuchen und zum anderen die operativen Maßnahmen zu bestimmen, die im Wege einer Konzertierung zwischen den Organen und einer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Achtung und Förderung der gemeinsamen Werte beitragen könnten.

Hingegen werden Fragen im Zusammenhang mit Sanktionen, die der Rat gemäß Artikel 7 Absatz 3 EU-Vertrag und Artikel 309 EG-Vertrag gegebenenfalls gegen einen Mitgliedstaat verhängen kann, in dieser Mitteilung nicht untersucht. Die Kommission hält es nicht für geboten, über Fragen dieser Art zu spekulieren. Sie möchte vielmehr untersuchen, welche

² A5-0451/2002.

präventiven Möglichkeiten in Artikel 7 im Zusammenhang mit den dort bezeichneten Situationen für die Förderung der gemeinsamen Werte gegeben sind.

1. BEDINGUNGEN FÜR DIE ANWENDUNG VON ARTIKEL 7 EU-VERTRAG

Eine Neuerung des Vertrages von Nizza ist die Tatsache, dass dem im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Sanktionsmechanismus ein Präventionsmechanismus hinzugefügt wird. Nunmehr bestehen zwei Mechanismen, ohne dass die Auslösung des einen eine notwendige Bedingung für die Auslösung des zweiten wäre: zum einen die Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung (Artikel 7 Absatz 1), zum anderen die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der gemeinsamen Werte (Artikel 7 Absatz 2).

In Artikel 7 EU-Vertrag ist die jeweilige Rolle des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Auslösung der beiden Mechanismen klar festgelegt. Hierzu weist die Kommission ausdrücklich auf den Wortlaut dieses Artikels im Anhang zu dieser Mitteilung hin.

Die Kommission möchte einige grundlegende Merkmale dieses Artikels hervorheben.

1.1. Anwendbarkeit des Mechanismus auf sämtliche Tätigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten

Die Anwendbarkeit von Artikel 7 ist nicht auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt. Das bedeutet, dass die Union nicht nur bei einer Verletzung der gemeinsamen Werte in diesem beschränkten Rahmen, sondern auch dann tätig werden kann, wenn die Verletzung in einem Bereich erfolgt, der unter die Handlungsautonomie eines Mitgliedstaats fällt.

Der horizontale und allgemeinverbindliche Charakter des möglichen Anwendungsbereichs von Artikel 7 EU-Vertrag wird umso deutlicher, als es sich um einen Artikel handelt, durch den gewährleistet werden soll, dass die Bedingungen für die Zugehörigkeit zur Union eingehalten werden. Es wäre in der Tat paradox, die Handlungsmöglichkeiten der Union auf den Anwendungsbereich des EU-Rechts zu beschränken und zuzulassen, dass die Union etwaige schwerwiegende Verletzungen in den Zuständigkeitsbereichen der Mitgliedstaaten ignoriert. Dies gilt umso mehr, als die Gefahr besteht, dass die Grundlagen der Union und das Vertrauen unter den Mitgliedstaaten erschüttert werden, wenn ein Mitgliedstaat die Grundwerte in so schwerwiegendem Maße verletzt, dass die Voraussetzungen für eine Anwendung von Artikel 7 erfüllt sind, und zwar ungeachtet des Bereichs, in dem diese Verletzungen erfolgen.

Die Interventionsbefugnis der Union gemäß Artikel 7 unterscheidet sich demnach deutlich von der Interventionsbefugnis, die die Union gegenüber den Mitgliedstaaten besitzt, um zu gewährleisten, dass diese die Grundrechte bei der Durchführung des EU-Rechts achten. Nach ständiger Rechtssprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Grundrechte als allgemein verbindliche Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu achten. Diese Verpflichtung gilt allerdings lediglich für

nationale Gegebenheiten, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen³. Im Gegensatz zu den Mechanismen gemäß Artikel 7 wird die Einhaltung dieser Verpflichtung vom Gerichtshof gewährleistet, beispielweise im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Artikel 226 und 227 EG-Vertrag) oder einer Vorabentscheidung (Artikel 234 EG-Vertrag).

1.2. Mechanismen für ein politisches Ermessen des Rates

Gemäß Artikel 7 verfügt der Rat sowohl bei der Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung als auch bei der Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung über ein Ermessen und entscheidet - je nach Fall - auf der Grundlage eines Vorschlags des Europäischen Rates, eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine gebundene Kompetenz; dies gilt gleichermaßen für die Feststellung einer eindeutigen Gefahr und die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung.

Desgleichen ist der Rat gemäß Artikel 7 Absatz 3 nach Feststellung der Schwere und des Fortbestehens der Verletzung befugt, jedoch nicht verpflichtet, über die Verhängung von Sanktionen zu beschließen.

Diese fakultative Prägung unterstreicht den politischen Charakter von Artikel 7 EU-Vertrag, der Raum lässt für die diplomatische Lösung einer Situation, die in der Union durch die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der gemeinsamen Werte entsteht.

Gleichwohl entzieht sich die Ermessensbefugnis des Rates nicht der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament, da der Rat erst nach Zustimmung des Parlaments beschließen kann.

Entgegen und trotz wiederholter Empfehlungen der Kommission bei den Vorarbeiten zu den Verträgen von Amsterdam und Nizza wurde in den EU-Vertrag nicht die Möglichkeit aufgenommen, dass die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung bzw. der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte einer Nachprüfung durch den Gerichtshof unterzogen wird. Im Rahmen seiner Nachprüfungsbefugnis gemäß Artikel 46 Buchstabe e) EU-Vertrag kann der Gerichtshof zur Wahrung der Verfahrensrechte des betroffenen Mitgliedstaats *lediglich über die in Artikel 7 vorgesehenen Verfahrensbestimmungen* entscheiden.

1.3. Hinzuziehung unabhängiger Persönlichkeiten

Die Hinzuziehung "unabhängiger Persönlichkeiten", die gemäß Artikel 7 Absatz 1 gegebenenfalls ersucht werden können, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen, könnte zur objektiven und umfassenden Erhellung der Gegebenheiten beitragen, über die der Rat zu beschließen hat.

³ Vgl. u.a.: Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rs. 5/88, Wachauf, Slg. 1989, S. 2609 und Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rs. C-260/89, ERT, Slg. 1991, S. I-2925.

Nach Ansicht der Kommission wäre in diesem Zusammenhang zu erwägen, ob der Rat nicht über ein Verzeichnis "unabhängiger Persönlichkeiten" verfügen sollte, die bei Bedarf umgehend konsultiert werden könnten.

1.4. Sachliche Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag: eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung und schwerwiegende und anhaltende Verletzung

Die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag setzt voraus, dass die sachlichen Bedingungen für eine schwerwiegende Verletzung bzw. für die Gefahr einer Verletzung erfüllt sind. Der Präventionsmechanismus und der Sanktionsmechanismus sind an unterschiedliche sachliche Voraussetzungen gebunden: Der Präventionsmechanismus kann im Fall einer "eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung", der Sanktionsmechanismus hingegen nur im konkreten Fall "einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung" der gemeinsamen Werte ausgelöst werden.

Es gibt eine Vielzahl von Texten des internationalen Rechts, die bei der Auslegung des Begriffs der "schwerwiegenden und anhaltenden" Verletzung hilfreich sind. Der Begriff ist dem Völkerrecht entlehnt. So heißt es in Artikel 6 der Charta der Vereinten Nationen: *"Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das die Grundsätze dieser Charta beharrlich verletzt, kann auf Empfehlung des Sicherheitsrats durch die Generalversammlung aus der Organisation ausgeschlossen werden"*. Ebenso schreibt Artikel 8 der Satzung des Europarates vor: *"Jedem Mitglied des Europarats, das sich eines schweren Verstoßes gegen die Bestimmungen des Artikels 3⁴ schuldig macht, kann sein Recht auf Vertretung vorläufig abgesprochen werden."*

Hingegen ist der durch den Vertrag von Nizza im Hinblick auf die Möglichkeit des präventiven Handelns der Union eingeführte Begriff der Gefahr offenbar ein spezifischer Begriff des EU-Rechts.

Bevor diese Begriffe, die eine gegebene Gefahr von einer gegebenen, bereits eingetretenen Verletzung abgrenzen, im einzelnen analysiert werden, ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Eindeutigkeit der Gefahr der schwerwiegenden Verletzung ebenso wie das Fortbestehen und die Schwere der Verletzung die Schwelle für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag bestimmen. Anders als bei der Verletzung der Grundrechte im Einzelfall wie sie von der nationalen Gerichtsbarkeit, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder - soweit sie das Gemeinschaftsrecht betreffen - vom Gerichtshof festgestellt werden, ist die Schwelle für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag wesentlich höher angelegt.

1.4.1. Schwelle für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag: Verletzung der gemeinsamen Werte

Aus der Sicht des Betroffenen, dessen Rechte eindeutig verletzt werden, ist diese Verletzung zwangsläufig schwerwiegend. Aus den an die Kommission gerichteten Beschwerden geht hervor, dass sich bei den Unionsbürgern zunehmend die Ansicht

⁴ "Jedes Mitglied des Europarats erkennt den Grundsatz vom Vorrang des Rechts und den Grundsatz an, wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden solle. Es verpflichtet sich, aufrichtig und tatkräftig an der Verfolgung des in Kapitel I gekennzeichneten Zieles mitzuarbeiten."

durchsetzt, eine Verletzung der Grundrechte in den Mitgliedstaaten bewirke die Anwendung von Artikel 7, so dass die Unionsbürger der Kommission häufig die Einleitung des entsprechenden Verfahrens nahe legen. Diese Frage muss folglich unbedingt geklärt werden.

Das Verfahren nach Artikel 7 EU-Vertrag zielt darauf ab, die Verletzung im Wege eines umfassenden politischen Ansatzes zu beseitigen. Hingegen ist es nicht Aufgabe dieses Verfahrens, Einzelfälle, in denen eine Verletzung vorliegt, zu lösen.

Aus Artikel 6 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 EU-Vertrag ergibt sich, dass das Bestehen einer Verletzung im Sinne von Artikel 7 nur festgestellt werden kann, wenn sich der Gegenstand der Verletzung unmittelbar auf die gemeinsamen Werte bezieht. Die festgestellte Gefahr bzw. Verletzung muss folglich über einen besonderen Umstand hinausgehen und die Dimension eines systematischen Problems aufweisen. Darin liegt im Übrigen der Mehrwert, den diese Bestimmung letztlich gegenüber der Lösung einer Verletzung im Einzelfall aufweist.

Das bedeutet jedoch nicht, dass hier eine Rechtslücke vorläge. Vielmehr müssen Einzelfälle, in denen eine Verletzung der Grundrechte vorliegt, im Wege der internen europäischen und internationalen Rechtspflege gelöst werden. Die jeweiligen Zuständigkeiten der nationalen Gerichtsbarkeit und - für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts - des Europäischen Gerichtshofs sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind genau festgelegt.

1.4.2. Eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung

Die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung fällt in den Bereich der reinen Potenzialität, auch wenn die Gefahr einem Qualifikativ entsprechen muss: sie muss "eindeutig" sein; das bedeutet, dass noch sehr eventuelle Gefahren vom Anwendungsbereich des Präventionsmechanismus ausgeschlossen sind. Hingegen setzt die schwerwiegende Verletzung die materielle Konkretisierung der Gefahr voraus. Rein hypothetisch wäre beispielsweise die Annahme eines Gesetzes, das die Verfahrensgarantien im Kriegsfall außer Kraft setzt, eine eindeutige Gefahr. Die konkrete Anwendung eines solchen Gesetzes im Kriegsfall wäre hingegen eine schwerwiegende Verletzung.

Durch die Aufnahme des Begriffs der "eindeutigen Gefahr" eröffnet Artikel 7 EU-Vertrag die Möglichkeit, den betroffenen Mitgliedstaat rechtzeitig genug, d.h. vor einer Konkretisierung der Gefahr in angemessener Weise zu warnen. Zugleich verpflichtet dieser Begriff die Mitgliedstaaten zu kontinuierlicher Wachsamkeit, zumal sich die "eindeutige Gefahr" auf einem bekannten wirtschaftlichen und sozialen Nährboden über einen mehr oder minder langen Zeitraum hin herausbildet, in dem bereits erste Vorzeichen - beispielsweise Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit - offenbar wurden.

1.4.3. Schwerwiegende Verletzung

Das Kriterium der schwerwiegenden Verletzung ist dem Präventionsmechanismus und dem Sanktionsmechanismus gemeinsam: ebenso wie sich die eindeutige Gefahr auf eine "schwerwiegende" Verletzung beziehen muss, muss die erfolgte Verletzung selbst "schwerwiegend" sein.

Um die Schwere einer Verletzung zu bestimmen, sind etliche Kriterien zu berücksichtigen, darunter der Gegenstand und die Folgen der Verletzung.

Gegenstand einer Verletzung können beispielsweise Teile der Bevölkerung sein, gegen die sich bestimmte einzelstaatliche Maßnahmen richten. Bei der Prüfung könnte die Tatsache eine Rolle spielen, dass die betroffenen Bevölkerungsschichten besonders verletzlich sind (nationale, ethnische oder religiöse Minderheiten, Migranten).

Die Folgen der Verletzung können einen oder mehrere der in Artikel 6 genannten Grundsätze betreffen. Obwohl es für die Auslösung der Mechanismen gemäß Artikel 7 hinreichend ist, dass einer der gemeinsamen Werte verletzt wird oder werden könnte, kann die gleichzeitige Verletzung mehrere Werte unter Umständen ein Indikator für die Schwere der Verletzung sein.

1.4.4. Anhaltende Verletzung

Diese Bedingung gilt ausschließlich für die Auslösung des Sanktionsmechanismus im Fall einer Verletzung, die bereits erfolgt ist.

Per definitionem ist das Merkmal einer anhaltenden Verletzung ihr Fortbestehen. Das Fortbestehen einer Verletzung kann sich allerdings auf verschiedene Weise manifestieren.

Eine Verletzung der in Artikel 6 EU-Vertrag verankerten Grundsätze kann in einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift enthalten sein. Sie könnte auch durch die Verwaltungspraxis oder das Vorgehen der Behörden des betroffenen Mitgliedstaats entstehen. Gegen die betreffenden Vorschriften und Praktiken können unter Umständen bereits Rechtsmittel auf nationaler und internationaler Ebene eingelegt worden sein. Das wiederholte Auftreten der Verletzung im Einzelfall könnte die Begründung für die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag stärken.

In diesem Zusammenhang könnte die Tatsache, dass ein Staat mehrfach wegen derselben Art von Verletzung innerhalb eines bestimmten Zeitraums von einem internationalen Gericht wie dem Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte oder von nichtgerichtlichen Organen wie der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen verurteilt wurde, ohne dass er die Absicht bekundet hätte, die sich daraus ergebenden praktischen Konsequenzen zu ziehen, einen Umstand darstellen, der zu berücksichtigen wäre.

2. MÖGLICHKEITEN FÜR DIE GEWÄHRLEISTUNG DER WAHRUNG UND FÖRDERUNG DER GEMEINSAMEN WERTE AUF DER GRUNDLAGE VON ARTIKEL 7 EU-VERTRAG

Neben der Tatsache, dass die Politik der Union darauf gerichtet ist, zur Wahrung und Förderung der gemeinsamen Werte beizutragen, erfordert der auf die Prävention ausgerichtete rechtliche und politische Rahmen für die oben beschriebene Anwendung von Artikel 7 konkrete operative Maßnahmen, die eine strenge und wirkungsvolle Überwachung der Wahrung und Förderung der gemeinsamen Werte ermöglichen.

2.1. Einführung einer regelmäßigen Kontrolle der Wahrung der gemeinsamen Werte - Entwicklung einer unabhängigen Sachkompetenz

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben hier bereits beträchtliche Anstrengungen unternommen. So ist der jährliche Bericht des Europäischen Parlaments zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union⁵ zweifellos ein wichtiger Beitrag zur genauen Diagnose des Schutzes, den die Menschenrechte in den Mitgliedstaaten und in der Union genießen.

Es steht eine Vielzahl weiterer Informationsquellen zur Verfügung, darunter die Berichte der internationalen Organisationen⁶, die Berichte der NGO⁷ sowie die Rechtsprechung der regionalen und internationalen Gerichte, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁸.

Die zahlreichen an die Kommission und das Europäische Parlament gerichteten individuellen Beschwerden bilden ebenfalls eine wichtige Informationsquelle. Obwohl die Kommission in den allermeisten Fällen im Hinblick auf eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts und eine etwaige Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens beim Gerichtshof nicht tätig werden kann, da sich die Beschwerden auf rein nationale Belange beziehen, die nicht unter das EU-Recht fallen, lassen diese Beschwerden dennoch die zentralen Anliegen der Bürger im Zusammenhang mit den Grundrechten erkennen.

Das Europäische Parlament empfahl in seinem Bericht zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union die Einrichtung eines Netzes namhafter Menschenrechtsexperten⁹, durch das ein hoher Grad an FSachkompetenz über die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union gewährleistet wird. Die Europäische Kommission richtete daraufhin 2002 im Rahmen eines Pilotprojekts ein entsprechendes Netz ein¹⁰. Diese Erfahrung ist ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit von Kommission und Parlament: das Netz unterstützt die einschlägigen Arbeiten der Kommission und liefert dem Europäischen Parlament zugleich wichtige Informationen.

Das Netz hat in erster Linie die Aufgabe, einen jährlichen Bericht über die Lage der Grundrechte in der Union¹¹ auszuarbeiten, der ein genaues Bild der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten vermittelt. Der Bericht wird veröffentlicht und umfassend verbreitet.

⁵ Siehe Bericht zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2002), (2002/2013(INI)), Berichterstatte: . Herr Fodé Sylla, A5-0281/2003. Siehe ferner: (für das Jahr 2001) Bericht von Frau Swiebel (PE311.039/endg.) sowie (für das Jahr 2000) Bericht von Herrn Cornillet (PE 302.216/endg.).

⁶ Darunter die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen und die Berichte der Menschenrechtskommission, die Berichte des Europarates und namentlich des Kommissars für Menschenrechte des Europarates sowie die Berichte der OSZE.

⁷ Vgl. u.a. die Dokumente und Berichte von Amnesty International, Human Rights Watch und der Internationalen Liga für Menschenrechte.

⁸ Zudem auch des Internationalen Gerichtshofs und (demnächst) des Internationalen Strafgerichtshofs.

⁹ 2000/2231(INI).

¹⁰ Die Ausschreibung für dieses Netz wurde im ABl. S60 vom 26. März 2002 veröffentlicht.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm.

Anhand dieser Informationen dürfte es möglich werden, Anomalien im Bereich der Grundrechte zu erkennen und Gegebenheiten aufzudecken, die zur Verletzung der Grundrechte im Sinne von Artikel 7 EU-Vertrag führen bzw. die Gefahr einer solchen Verletzung bergen könnten.

Das Netz kann zudem durch seine Analysen zur Auffindung von Lösungen beitragen, durch die nachweisliche Anomalien abgestellt und potentielle Verletzungen vermieden werden.

Die Beobachtung hat insofern eine wichtige präventive Funktion, als sie die Überlegungen über die Verwirklichung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts anreichert und die Organe warnt, wenn sich in den Mitgliedstaaten Abweichungen von den Schutznormen abzeichnen, die dazu führen können, dass das gegenseitige Vertrauen zerstört wird, das die Basis für die Politik der Union bildet.

Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten an der Bewertung und Interpretation der Arbeitsergebnisse des Netzes der unabhängigen Sachverständigen beteiligt werden. Zum Zweck des Informations- und Erfahrungsaustauschs könnte die Kommission regelmäßige Begegnungen mit den für Menschenrechtsfragen zuständigen einzelstaatlichen Instanzen organisieren, bei denen die vom Sachverständigenetz gesammelten Informationen behandelt werden.

Das Sachverständigenetz arbeitet unabhängig von Kommission und Parlament; seine Unabhängigkeit ist in jedem Fall zu wahren. Die Analysen des Netzes sind für Kommission und Parlament wohlgerne nicht bindend.

Derzeit arbeitet das Netz auf der Grundlage eines befristeten Vertrages, den die Kommission mit einer Hochschule geschlossen hat¹².

Die Aufgaben, die das Sachverständigenetz derzeit wahrnimmt, können nur dann erfolgreich bewältigt werden, wenn die Kontinuität des Netzes in vollem Umfang gewährleistet ist. Im Hinblick darauf müsste für das Netz eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Um Überschneidungen zu vermeiden müsste zudem unbedingt für eine effiziente Koordinierung mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Fremdenfeindlichkeit¹³ gesorgt werden, die seit mehreren Jahren bei der Erhebung von Daten über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in den Mitgliedstaaten der Union eine wichtige Rolle spielt und von einem Netz nationaler Kontaktstellen (RAXEN) unterstützt wird.

Die Situation könnte unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Arbeit des Netzes mittelfristig vorsorglich überprüft werden.

¹² Dem Netz gehören hochrangige Sachverständige aus allen Mitgliedstaaten an; Koordinator des Netzes ist Herr. O. De Schutter, Université Catholique de Louvain.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1035/97 vom 2. Juni 1997, ABl. L 151 vom 10.6.1997.

2.2. Abstimmung zwischen den Organen und mit den Mitgliedstaaten

Eine Auslösung des Mechanismus nach Artikel 7 EU-Vertrag hätte nicht nur Folgen für den betroffenen Mitgliedstaat, sondern auch für die Europäische Union in ihrer Gesamtheit. Angesichts der Schwere der dadurch geschaffenen Situation ist davon auszugehen, dass eine Konzertierung, insbesondere mit dem Europäischen Parlament für notwendig erachtet wird.

Wenn die Kommission die Vorlage eines Vorschlags in Erwägung ziehen sollte, wird sie sich, unter uneingeschränkter Wahrung ihrer Prärogative, in den verschiedenen Phasen, die der Vorlage des Vorschlags vorausgehen, um enge Kontakte zu den beiden anderen Akteuren bemühen, beispielsweise im Hinblick auf die Bestimmung von Gegebenheiten, die unter Umständen in den Anwendungsbereich von Artikel 7 EU-Vertrag fallen, die Analyse dieser Gegebenheiten und erste informelle Demarchen bei der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats.

Mit diesem Mitgliedstaat könnte Fühlung aufgenommen werden, um ihm Gelegenheit zu geben, zu der betreffenden Situation Stellung zu nehmen. Bei diesen Kontakten hätte die Kommission die Möglichkeit, dem betroffenen Mitgliedstaat den ihm angelasteten Sachverhalt darzulegen, während der betroffene Mitgliedstaat seinerseits die Möglichkeit hätte, seinen Standpunkt zu erläutern.

Diese etwaigen informellen Kontakte sind keinesfalls verbindliche Verfahren und greifen in keiner Weise dem Beschluss vor, den die Kommission letztendlich allein zu fassen hat.

Die Kommission hält es ferner für sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten einschlägige Kontaktstellen benennen, die im Rahmen eines Netzwerks mit der Kommission und dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten und das Netz der unabhängigen Sachverständigen unterstützen könnten.

2.3. Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtskommissar des Europarates

Der 1999 als unabhängiges Organ des Europarates¹⁴ eingesetzte Kommissar für Menschenrechte ist eine nichtrichterliche Einrichtung zur Förderung der Menschenrechtserziehung, des Bewusstseins und der Achtung der Menschenrechte wie sie in den einschlägigen Konventionen und Abkommen des Europarats niedergelegt sind. Er legt dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates jeweils einen Jahresbericht vor.

Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft wäre es wünschenswert, wenn Kontakte zwischen dem Menschenrechtskommissar des Europarates und den Gemeinschaftsorganen aufgebaut würden. Die Kommission beabsichtigt, diese Kontakte beispielsweise im Hinblick auf einen Austausch von Informationen herzustellen.

¹⁴ Entschließung (99)50 betreffend den Menschenrechtskommissar des Europarats (angenommen vom Ministerkomitee am 7. Mai 1999 auf seiner 104. Sitzung).

2.4. Dialog mit der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft spielt sowohl für den Schutz als auch für die Förderung der Grundrechte eine besonders wichtige Rolle. Sie besitzt eine überaus wichtige Überwachungsfunktion. Nicht selten werden Öffentlichkeit und Organe durch die Berichte der verschiedenen Nichtregierungsorganisationen auf etwaige Verstöße, aber auch auf bewährte Verfahren aufmerksam.

Aus diesem Grund möchte die Kommission nach dem Vorbild des Dialogs, der bereits im Rahmen ihrer Außenpolitik besteht, in einen regelmäßigen Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen treten, die sich mit der Achtung der Menschenrechte in der Union befassen.

2.5. Aufklärung und Unterrichtung der Öffentlichkeit

Es gibt bereits Vorhaben zur Grundrechtserziehung und zur Förderung der Grundrechte, die über die Gemeinschaftsprogramme Socrates, Jugend und Leonardo da Vinci sowie im Wege anderer Maßnahmen im Bereich Bildung und Kultur gefördert und im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Aktionen¹⁵ zur Information über die Grundrechtscharta entwickelt werden.

Die Kommission hält es daher für geboten, in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten sowie den internationalen Organisationen, die - wie der Europarat und die im Bereich der Menschenrechte tätigen Nichtregierungsorganisationen - bereits über einschlägige praktische Erfahrungen verfügen, Maßnahmen zur Sensibilisierung und Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Grundrechte zu entwickeln.

¹⁵ Die Kommission hat Gemeinschaftszuschüsse für drei Vorhaben genehmigt, die im Rahmen einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt wurden. Ziel dieser Vorhaben ist es, die Bürger über die Grundrechte, einschließlich Grundrechtecharta, zu informieren.

Schlussfolgerung

Die Europäische Union ist zuallererst eine Union der Werte. Diese Werte haben sich im Laufe unserer Geschichte herausgebildet. Sie formen den zentralen Kern der Identität der Union und geben jedem Bürger die Möglichkeit, sich zu dieser Union zu bekennen.

Die Kommission hält an ihrer Überzeugung fest, dass die Verhängung von Sanktionen gemäß Artikel 7 EU-Vertrag und Artikel 309 EG-Vertrag in dieser Union der Werte nicht notwendig sein wird.

Allerdings muss der Schutz der gemeinsamen Werte im Zentrum aller politischen Überlegungen und allen Handelns der Union stehen, um den Frieden und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie zur Verwirklichung dieses Ziels beiträgt, indem sie Maßnahmen fördert, die auf der Prävention und der strengen Kontrolle der Lage in den Mitgliedstaaten gründen, und sich für eine Zusammenarbeit zwischen den Organen und mit den Mitgliedstaaten sowie für die Unterrichtung und Aufklärung der Öffentlichkeit einsetzt.

ANHANG

Artikel 7 des Vertrages über die Europäische Union

1. Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen.

Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

2. Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er die Regierung des betroffenen Mitgliedstaats zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.

3. Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

4. Der Rat kann zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen, nach Absatz 3 getroffene Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.

5. Für die Zwecke dieses Artikels handelt der Rat ohne Berücksichtigung der Stimme des Vertreters der Regierung des betroffenen Mitgliedstaats. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen nach Absatz 2 nicht entgegen. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitglieder des Rates, wie er in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt ist.