



# Wenn der europäische Demokratiemotor stottert

## Die EU muss zum Grundwerte-TÜV

**MICHAEL ROTH**

November 2013

Im Schatten einer vielschichtigen Krise von Staatsschulden, Banken, Realwirtschaft und der Sozialsysteme hat sich in der Europäischen Union eine Krise der Demokratie ausgebreitet. Eine angemessene Beachtung findet diese Entwicklung in Politik und Öffentlichkeit jedoch nicht. Stattdessen wird die Krise auf den Satz »Scheitert der Euro, dann scheitert auch Europa« verkürzt. Dabei sind es vor allem die politischen Sprengsätze, die den Zusammenhalt unseres Kontinents auf die Probe stellen.

Auf der europäischen Werteautobahn waren zuletzt immer häufiger politische Geisterfahrer unterwegs. Einer von ihnen ist der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán. Seit Orbán im Mai 2010 abermals das politische Steuer in Budapest übernommen hat, befindet sich seine national-konservative Regierung auf permanentem Kollisionskurs mit dem europäischen Verständnis von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten. Doch das viel gescholtene Ungarn ist keineswegs ein Einzelfall in Europa. Auch in Rumänien oder Italien ist die Politik zuletzt auf verfassungsrechtliche Abwege geraten. Erinnerung sei ebenfalls an den Tabubruch der Beteiligung der rechtspopulistischen FPÖ an der österreichischen Regierung im Jahr 2000. Fremdenfeindliche Töne hört man heute allerorten. Populisten mit nationalistischer Propaganda richten sich in unserer Demokratie ein: Geert Wilders in den Niederlanden, die Wahren Finnen in Finnland, die Goldene Morgenröte in Griechenland und Marine Le Pen mit ihrer Front National in Frankreich. Selbst in Schweden ist es nicht gut um die Lage von Minderheiten bestellt, wenn man an das Roma-Register der südschwedischen Polizei denkt, das Vorverurteilungen aus rassistischen Gründen provoziert.

Demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien sind der Markenkern europäischer Identität und das Erfolgsgeheimnis der EU. Jede Erweiterungsrunde hat das Europa

der Demokratien weiter wachsen lassen und jede Vertiefung hat die EU ein Stückchen demokratischer gemacht. Doch der bislang so verlässliche europäische Demokratiemotor ist merklich ins Stottern geraten; der viel beschworenen europäischen Wertegemeinschaft droht ein kapitaler Getriebeschaden.

### Die zahnlose Gemeinschaft der Werte

Die jüngsten Problemfälle zeigen, wie hilflos die EU immer noch dasteht, wenn in einem ihrer Mitgliedstaaten demokratische und rechtsstaatliche Grundprinzipien in Bedrängnis geraten. Von einem wirksamen Instrumentarium zum Schutz des gemeinsamen Wertekanons ist Europa weit entfernt. Vor dem EU-Beitritt müssen sich alle Kandidatenländer einem strengen Grundwerte-Check unterziehen. Doch wer erst einmal im Club aufgenommen ist, den kann Brüssel bei Demokratiedefiziten kaum zur Verantwortung ziehen. Auf der europäischen Werteautobahn kommen selbst notorische Falschfahrer ungestraft davon. Das untergräbt nicht nur das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten, sondern bedroht auch die Glaubwürdigkeit der EU als Verfechterin von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach außen.

Beim Umgang mit Demokratiesündern bietet der europäische Instrumentenkasten bislang nur die Wahl zwischen »juristischem Zahnstocher« und »politischer Atombombe«: Mit den klassischen Vertragsverletzungsverfahren kann die Europäische Kommission zwar konkrete Einzelverstöße gegen EU-Recht ahnden, doch diese erfassen meist nur die Spitze des Eisbergs der darunter verborgenen Missstände. Denn die Kommission und der Europäische Gerichtshof vermögen nur mit juristischen Spitzfindigkeiten Grundrechtsverstöße als Verletzungen des Binnenmarkts und der gemeinsamen Wettbewerbs-

regeln zu verfolgen. Die EU ist jedoch weit mehr als nur ein Binnenmarkt und eine Währungsunion, sie ist vor allem eine Werteunion. Und diese Werte sind um ihrer selbst willen schützenswert. Darum ist es gut, dass es seit 2009 endlich auch eine europäische Grundrechtecharta gibt, die für alle Organe und Einrichtungen der EU bindend ist. Das gesamte Handeln der EU, insbesondere die europäische Gesetzgebung, muss sich seitdem an den hohen Maßstäben der Charta messen lassen. Dagegen sind die Mitgliedstaaten nur an die Grundrechtecharta gebunden, wenn sie europäisches Recht vollziehen, beispielsweise bei der nationalen Umsetzung von EU-Richtlinien oder der Ausführung von EU-Verordnungen durch ihre Verwaltungen. Geht es dagegen um rein nationale Zuständigkeiten, fehlt der EU schlichtweg die Handhabe. Somit bleibt die Charta oftmals faktisch wirkungslos, wenn europäische Grundwerte in den Mitgliedstaaten missachtet werden.

Selbst die vermeintlich schärfste Waffe im Arsenal der EU, das Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags, erweist sich letztlich als stumpfes Schwert. Der Schutzwall der in Artikel 2 genannten Werte, auf die sich die Union gründet, ist rein theoretischer Natur. Bei Verstößen gegen die Achtung der Menschenwürde, die Freiheit, die Demokratie, die Gleichheit, die Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte droht einer Regierung der Entzug des Stimmrechts in den EU-Gremien. Jedoch nur dann, wenn die übrigen Staats- und Regierungschefs einstimmig beschließen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Werte vorliegt. Doch wie groß ist schon der Abschreckungseffekt einer Sanktion, die wegen der hohen Hürden wohl niemals zur Anwendung kommen wird? Bei Grundrechtsverstößen werden nach wie vor unheilige Allianzen gebildet, eine einstimmige Entscheidung der Staats- und Regierungschefs ist kaum vorstellbar. Warum sollte es drinnen im europäischen Haus auch besser laufen als draußen vor der eigenen Haustür? Schließlich sind sich die EU-Staaten auch viel zu selten einig, wenn es um die Ächtung von Menschenrechtsverletzungen außerhalb der Gemeinschaft geht. Für die Europäische Union, die sich selbst gerne auf die Fahnen schreibt, eine Wertegemeinschaft mit Vorbildcharakter für den Rest der Welt zu sein, ist all das ein ziemliches Armutszeugnis.

## Pakt für Demokratie – Mitverantwortung statt Nichteinmischung

Gerne wird von Demokratiesündern auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates verwiesen. Doch dieses Argument darf nicht zum Feigenblatt gegen jegliche Kritik von außen werden. In der Europäischen Union gibt es vielmehr eine Pflicht zur Einmischung, wenn ein europäisches Partnerland gegen gemeinsame Grundwerte und demokratische Standards verstößt. Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ist ein Relikt des 19. Jahrhunderts – aber es passt nicht mehr in die heutige Zeit. Das Europa der Kleinstaaterei gibt es nicht mehr. In einer immer enger zusammenwachsenden Europäischen Union sind die 28 Mitgliedstaaten mittlerweile so eng miteinander verbunden, dass nationale Politik zwangsläufig auch Bestandteil einer gesamteuropäischen Innenpolitik geworden ist. Ob die dramatische Haushaltslage in Griechenland, das Ergebnis der Parlamentswahlen in Italien oder eben die Aushöhlung des Rechtsstaates in Ungarn – alle diese Ereignisse betreffen längst nicht mehr nur die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Landes, sondern vielmehr alle Europäerinnen und Europäer! Daher müssen wir in der Europäischen Union auch gemeinsam Wege finden, wie wir mit Rechtspopulisten und Verstößen gegen die europäischen Grundwerte umgehen. Bislang verfolgt die Europäische Union hier immer noch keine konsequente Strategie. Es ist verheerend, wenn der Eindruck entstanden ist, dass in Europa mit zweierlei Maß gemessen wird. Ebenso fatal ist die Erkenntnis, dass die EU-Partner bei großen Mitgliedstaaten wie Italien beide Augen zudrücken, während kleine Mitgliedstaaten wie Österreich und Ungarn drangsaliert werden. Die Europäische Union muss kompromisslos für die Einhaltung der europäischen Grundwerte eintreten. In dieser Frage darf es keinerlei Rabatte geben. Für alle Mitgliedstaaten – egal ob groß oder klein, egal ob neu beigetreten oder Gründungsmitglied – müssen die demokratischen und rechtsstaatlichen Standards gleichermaßen und ohne Abstriche gelten.

## Novum Grundwerte-TÜV

Dass es so auf Dauer nicht weitergehen kann, hat nach langen Monaten des Schweigens und Abwiegelns sogar die alte schwarz-gelbe Bundesregierung in Berlin begriffen. Schlussendlich hat der ehemalige Außenminister

Guido Westerwelle reagiert. Er hat mit seinen Amtskollegen aus Dänemark, Finnland und den Niederlanden einen neuen Mechanismus zum Schutz der europäischen Grundwerte und rechtsstaatlichen Prinzipien angeregt. Doch die gut gemeinte Initiative krankt an drei Stellen: der zentralen Rolle der Europäischen Kommission, möglichen Strafmaßnahmen mit kontraproduktiver Wirkung und dem Verzicht auf ein kontinuierliches flächendeckendes Monitoring.

Das Ministerquartett fordert, dass die EU-Kommission als »Hüterin der Verträge« künftig auch die demokratische und rechtsstaatliche Reife der Mitgliedstaaten überprüfen soll. Doch die Kommission ist als europäischer Grundwerte-TÜV denkbar schlecht geeignet. Schließlich wird sie sich aus guten Gründen Schritt für Schritt weiter zu einer parteipolitisch orientierten EU-Exekutive entwickeln. Als politisches Organ dürfte die Kommission aber in dieselbe Falle tappen wie zuletzt auch Regierungen und Parteien. Denn leider haben die Erfahrungen der vergangenen Monate gezeigt, wie sehr die Parteibrille den Blick trübt, wenn es darum geht, Fehlentwicklungen in den Mitgliedstaaten sachlich zu analysieren und daraus die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Parteipolitische Nibelungentreue scheint immer noch über der Durchsetzung unserer Grundwerte zu stehen. Wenn die Verteidigung unserer gemeinsamen Werte nicht dauerhaft vom taktischen Parteienstreit überschattet bleiben soll, dann gehört diese Aufgabe zwingend in die Hände einer unabhängigen Instanz: einem europäischen Grundrechtebeauftragten. Dieser müsste vom Europäischen Parlament gewählt werden, um über ein entsprechendes politisches Gewicht gegenüber der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu verfügen. Um seine politische Unabhängigkeit zu untermauern, sollte er über eine achtjährige Amtszeit verfügen und von einer Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Auch seine regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen des EU-Rates der Justiz- und Innenminister sollte außer Frage stehen.

Unterstützt würde der Grundrechtebeauftragte von einer Institution, die man nicht einmal neu erfinden muss. Denn bereits seit 2007 gibt es mit der in Wien ansässigen Grundrechteagentur eine Behörde, die sich eigens um den besseren Schutz der Grundrechte kümmert. Doch bislang fristet sie ein ziemliches Schattendasein und ist kaum mehr als ein zahnloser Papiertiger: Daten sammeln, Gutachten schreiben, die Öffentlichkeit für Grundrechtsfragen sensibilisieren – mehr Aufga-

ben wollten die Mitgliedstaaten der Behörde zunächst nicht zubilligen. Dabei hätte die Grundrechteagentur durchaus das Zeug zur Keimzelle eines ambitionierten Frühwarn- und Sanktionsmechanismus für Grundrechtsverstöße in der europäischen Gemeinschaft. Was fehlt, ist allein der politische Wille, ihr endlich ein breiteres Mandat und neue Aufgaben zu geben. Und selbst ohne erweitertes Mandat wäre der Werteunion schon geholfen, wenn die Politik die Gutachten und Analysen der Agentur zumindest ernst nähme. Doch die Berichte der Grundrechteagentur ziehen weder Konsequenzen noch Debatten nach sich, selbst wenn Probleme klar benannt werden. Anstatt ständig über den ausufernden europäischen Agenturenschub zu lamentieren, wäre das ein erster Schritt aus dem Wertedilemma. Ganz aktuell haben die Wiener Experten eine Studie vorgelegt, die uns Deutschen den Spiegel vorhält und uns einen subtilen und latenten Antisemitismus im Alltag attestiert. Das sollte uns Anlass genug sein, auch vor der eigenen Haustür zu kehren.

Als Wächter über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit würde der neue Beauftragte künftig regelmäßig Länderberichte zur Grundrechtssituation in allen Mitgliedstaaten vorlegen. Mit einem kontinuierlichen flächendeckenden Monitoring auf der Basis objektiv messbarer Kriterien ließe sich bei etwaigen Defiziten frühzeitig Alarm schlagen und konsequent gegensteuern. Bewährt hat sich dieses Prinzip des *blame and shame* bereits im Erweiterungsprozess, wo die Beitrittsreife von Kandidatenländern regelmäßig in Fortschrittsberichten beurteilt wird. Warum sollen bald nicht auch gestandene EU-Staaten unter Beweis stellen müssen, dass sie die hohen europäischen Standards weiterhin erfüllen? Eigentlich sollte das doch eine Selbstverständlichkeit sein. Schließlich behalten die Kopenhagener Kriterien ihre Gültigkeit auch über Beitritte hinaus. Die Europäische Union darf nicht den Eindruck erwecken, als seien die wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit und der Haushaltsstand entscheidender als die Einhaltung der gemeinsamen Werte.

In den meisten Fällen dürfte ein »blauer Brief« aus Brüssel bereits ausreichen, damit eine betroffene Regierung die angemahnten Mängel aus freien Stücken abstellt. Wer steht schon gerne als überführter Demokratieverstöße am europäischen Pranger? Doch gänzlich ohne Sanktionen wird man uneinsichtige Wiederholungstäter kaum ausbremsen können. Daher muss die Europäische Union auch ihren angestaubten Strafkatalog für Demo-



kratiesünder gründlich überarbeiten. Die Bewertungen aus den Länderberichten müssten in eine Art Brüsseler Punktekonto einfließen, das Grundrechtsverstöße nach Quantität und Qualität bemisst und ab einer bestimmten Schwelle automatisch Sanktionen auslöst. Damit wäre die Entscheidung über Gegenmaßnahmen künftig dem Einfluss der Politik entzogen. Blockademanöver aus reiner parteipolitischer Loyalität gehörten dann endgültig der Vergangenheit an.

Doch mit einer blinden Politik des Abstrafens ist letztlich niemandem geholfen. Ob einem EU-Staat bei ernsthaften Zweifeln an seiner demokratischen und rechtsstaatlichen Reife in letzter Instanz auch die Fördermittel aus den Brüsseler Geldtöpfen gestrichen werden sollen, darüber scheiden sich die Geister. Denn allzu oft führen derart konzipierte Sanktionen in eine Sackgasse – entweder verpuffen sie wirkungslos oder wirken gar kontraproduktiv. Problematisch ist, dass nicht alle Mitgliedstaaten von den Kohäsionsfonds profitieren, was einem einheitlichen Sanktionsmechanismus für alle Mitgliedstaaten entgegensteht. Zudem trifft das Einfrieren von Mitteln aus den Struktur- und Sozialfonds in erster Linie die vielen kleinen Projektträger – und nicht die tatsächlich für die Missstände verantwortlichen Regierungen.

Jede Sanktion muss sich zwingend daran messen lassen, ob sie zu einer grundlegenden Verbesserung der Grundrechtssituation in dem betroffenen Land beiträgt. Es kann

nicht allein darum gehen, Demokratiesünder durch politischen Druck dazu zu bewegen, die beanstandeten demokratischen und rechtsstaatlichen Mängel kurzfristig auszuräumen. Vielmehr sollten Sanktionen auch darauf hinwirken, dass dort, wo europäische Standards missachtet werden, mittelfristig stabile Strukturen geschaffen werden, die einen erneuten Rückfall erschweren. Anstatt die Zahlung von Fördergeldern auszusetzen, sollte daher besser ein Teil der EU-Mittel zweckgebunden zugunsten von Programmen und Projekten umgewidmet werden, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundwerte gezielt fördern. Alternativ könnte auch ein fester Anteil der Fördermittel aus den europäischen Finanztöpfen zunächst zurückgehalten und erst nach einem positiven Grundwertebericht zur Auszahlung freigegeben werden. In Fragen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind intelligent konzipierte Anreize jedenfalls bloßem Abstrafen vorzuziehen.

»Diktaturen sind Einbahnstraßen, in Demokratien herrscht Gegenverkehr« – so hat es der italienische Schriftsteller Alberto Moravia einmal treffend auf den Punkt gemacht. Die Europäische Union muss den politischen Geisterfahrern in ihren eigenen Reihen endlich unmissverständlich klarmachen, dass sie es sind, die in der falschen Richtung unterwegs sind und nicht alle anderen. Es ist höchste Zeit zum Umsteuern, wenn das Europa der Grundwerte nicht vollends unter die Räder geraten soll.

#### Disclaimer

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

#### Über den Autor

**Michael Roth** gehört seit 1998 dem Deutschen Bundestag an. Er ist europapolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Generalsekretär der SPD Hessen.

**ISBN 978-3-6498-719-9**