

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union  
(21. Ausschuss)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Michael Georg Link, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/7423 –

**Für eine europäische Grundwerteinitiative**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Dr. Frithjof Schmidt, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/7436 –

**Für wehrhafte Demokratien in Europa – Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in den Mitgliedsländern der EU stärken**

### A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Antragsteller konstatieren, die Europäische Union (EU) gründe sich auf den Werten der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte. Nach Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), der Charta der Grundrechte der EU (EU-Grundrechtecharta) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) seien die Mitgliedstaaten der EU und ihre Institutionen zur Einhaltung und Förderung der Menschen- und Bürgerrechte verpflichtet. Rechtsstaatlichkeit bilde zudem die

Schranke für die Ausübung demokratischer Gewalt und sei grundlegend für die Funktions- und Handlungsfähigkeit der EU. Weltweit – auch in der EU – seien Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte in die Defensive geraten. So habe u.a. das Europäische Parlament mit Anträgen zur Situation in Polen, Ungarn und Rumänien seine Besorgnis über die Wahrung der genannten Werte zum Ausdruck gebracht. Die bestehenden Instrumente seien aufgrund hoher formaler Hürden oder mangelnder Sanktionsmöglichkeiten ineffektiv.

Zu Buchstabe b

Die Antragsteller konstatieren, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Grundrechte bildeten den „Verfassungskern“ der EU. Die Mitgliedstaaten hätten dem durch Aufnahme der genannten Werte in Artikel 2 EUV Ausdruck verliehen und diesen Konsens durch das Agieren der Institutionen der EU sowie die Schaffung einklagbarer Grundrechte gefestigt und vertieft. Dennoch seien die Errungenschaften durch nationalistische und anti-demokratische Kräfte, die das Fundament der europäischen Einigung aushöhlten und damit die Glaubwürdigkeit der EU beschädigten, gefährdet. Durch die gezielte Verbreitung von Falschnachrichten und Desinformation schürten sie zudem Verunsicherung, Misstrauen und die Spaltung der Gesellschaft. Die bestehenden Instrumente genügten nicht zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7423 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7436 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.**

## **C. Alternativen**

Zu Buchstabe a und b

Keine.

## **D. Kosten**

Zu Buchstabe a und b

Wurden nicht erörtert.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/7423 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 19/7436 abzulehnen.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

Berlin, den 3. April 2019

**Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union**

**Gunther Krichbaum**  
Vorsitzender

**Philipp Amthor**  
Berichterstatter

**Johannes Schrap**  
Berichterstatter

**Corinna Miazga**  
Berichterstatterin

**Michael Georg Link**  
Berichterstatter

**Andrej Hunko**  
Berichterstatter

**Dr. Franziska Brantner**  
Berichterstatterin

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Bericht der Abgeordneten Philipp Amthor, Johannes Schraps, Corinna Miazga, Michael Georg Link, Andrej Hunko und Dr. Franziska Brantner

### I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Antrag auf Drucksache **19/7423** wurde in der 77. Sitzung des Deutschen Bundestages am 31. Januar 2019 an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf Drucksache **19/7436** wurde in der 77. Sitzung des Deutschen Bundestages am 31. Januar 2019 an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Federführung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Inneres und Heimat, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Antragsteller sind besorgt über die mangelnde Achtung der grundlegenden Werte der EU, insbesondere der Rechtsstaatlichkeit sowie der Bürger- und Menschenrechte, und beklagen die Ineffektivität bestehender Verfahren zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten der EU. Zur Stärkung der Instrumente im Bereich der Rechtsstaatlichkeit fordern die Antragsteller die Bundesregierung auf, eine europäische Grundwerteeinitative anzustoßen, die folgende Maßnahmen umfasst:

- Einsatz für die Einführung eines Mechanismus zur regelmäßigen länderspezifischen Evaluierung der Lage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in der EU unter Aufwertung der Agentur der EU für Grundrechte (FRA) und in Anlehnung an Initiativen des Europäischen Parlaments und Verfahren im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen,
- Befähigung der Europäischen Kommission zur Bündelung von Vertragsverletzungsverfahren, wenn daraus ein Muster erkennbar wird, das eine schwerwiegende Verletzung der Werte der EU nahelegt,
- Engagement auf europäischer Ebene für die Schaffung der Voraussetzungen für den Beitritt der EU zur EMRK,
- Einsatz für die Geltung der EU-Grundrechtecharta in allen Mitgliedstaaten unter Beachtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und der Einklagbarkeit der Rechte für die Bürgerinnen und Bürger in diesen Staaten,
- Eintreten für die Umsetzung des Vorschlags für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (KOM(2018)324 endg.),
- Hinwirken auf eine neue Ausgestaltung bestehender Sanktionsmechanismen mit dem Ziel, dass sie nicht durch eine kleine Minderheit von Mitgliedstaaten blockiert werden können.

Zu Buchstabe b

Angesichts der fortschreitenden Gefährdung des „Verfassungskerns“ der EU erachten die Antragsteller die bestehenden Instrumente zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten als nicht ausreichend. Es fehle insbesondere an klaren Kriterien, einer kontinuierlichen und unabhängigen Überwachung sowie effektiven Sanktionsmechanismen. Zur Herstellung eines lückenlosen Grundrechtsschutzes sowie unter Hinweis darauf, dass die EU als Rechtsgemeinschaft ohne staatliches Gewaltmonopol auf die Umsetzung des Rechts, Rechtsstaatlichkeit

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und eine unabhängige Justiz in den Mitgliedstaaten angewiesen sei und nicht immer einfach festzustellen sei, wo die Grenze zwischen legitimen und rechtsstaatsbasierten Maßnahmen sowie Verletzungen rechtsstaatlicher Prinzipien oder gar systematischen Menschenrechtsverletzungen verläuft, fordern die Antragsteller die Bundesregierung auf, sich intensiv für folgende Maßnahmen einzusetzen:

- Schaffung eines kontinuierlichen Rechtsstaats- und Grundrechtemonitorings durch eine neue unabhängige Rechtsstaatskommission bestehend aus von nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament ernannten Verfassungsexpertinnen und -experten, die geeignete Kriterien zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit entwickeln und jährlich länderspezifische Empfehlungen sowie anlassbezogene ad hoc-Berichte verfassen soll,
- Schaffung neuer Sanktionsmöglichkeiten bei Demokratie- und Rechtsstaatsverletzungen, wie der abgestuften Entziehung der Vergabemacht nationaler Regierungen über EU-Haushaltsmittel und Ermöglichung der direkten Vergabe an Kommunen, regionale Körperschaften oder zivilgesellschaftliche Akteure sowie Übertragung nicht ausgezahlter Mittel in Programme zur Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten,
- Stärkung des zivilgesellschaftlichen Einsatzes für Demokratie und Grundrechte durch direkte und unbürokratische Förderung auch kleinerer zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Mitgliedstaaten, Bürgerdialoge und interaktive Bildungs-, Informations- und Kommunikationsformate für die Jugend- und Erwachsenenbildung,
- Stärkung der Pressefreiheit und Medienvielfalt durch Unterstützung entsprechender Fonds und Organisationen, die sich für einen unabhängigen und investigativen Journalismus einsetzen,
- Korruptionsbekämpfung durch den gesetzlichen Schutz von Hinweisgeberinnen und -gebern, Initiativen für mehr Transparenz und die Werbung um Beteiligung aller Mitgliedstaaten an der Europäischen Staatsanwaltschaft,
- Schutz digitaler Infrastrukturen, demokratischer Diskurse sowie von Institutionen und Abstimmungsprozessen durch effektive Maßnahmen gegen Falschmeldungen und Desinformation, die Löschung strafrechtlich relevanter Inhalte, Transparenzverpflichtungen, unabhängige Überprüfungsmöglichkeiten bei unberechtigt erfolgter Sperrung oder Löschung, Aufdeckung von Desinformation durch ein EU-weites Netz von spezialisierten Denkfabriken und NGOs sowie verstärkte Anstrengungen für ein ausgewogenes Informationsangebot unter Sicherstellung eines wirksamen Datenschutzes und Achtung der Opfer- und Verteidigerrechte bei der Strafverfolgung,
- Stärkung der Grundrechtecharta durch Ausweitung, Weiterentwicklung ihrer Anwendung in der digitalen Sphäre und mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung von EU-Programmen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe b

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 30. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 47. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 43. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 38. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 28. Sitzung am 3. April 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu den Buchstaben a und b

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Anträge auf den Drucksachen 19/7423 und 19/7436 in seiner 32. Sitzung am 3. April 2019 abschließend beraten.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, sie wolle mit ihrem Antrag zu der wichtigen Debatte über leichtgängigere Alternativen zu den bestehenden Rechtsstaatsmechanismen beitragen. Insbesondere biete sich eine Aufwertung der FRA an, deren Expertise anerkannt sei und die keinen fachlichen Weisungen unterliege, auch wenn dazu ggf. deren rechtliche Grundlagen zu verändern seien. Daneben sei ein Peer Review-Verfahren vorstellbar. Einem neu zu schaffenden Expertenrat könne indes eine politische Bindung unterstellt werden. Zu begrüßen sei, dass der Rat dem Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (KOM(2018)324 endg.) das notwendige Gewicht zukommen lasse.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, bei der Einrichtung eines unabhängigen Expertengremiums sei dessen demokratische Rückbindung für Legitimation und Akzeptanz wesentlich, weshalb die Expertinnen und Experten durch die nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament ernannt werden sollten. An bestehende Grundlagen, die etwa durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die Venedig-Kommission und durch Konkretisierung entsprechender Anforderungen in den Beitrittsverhandlungen geschaffen worden seien, müsse bei der Erarbeitung und Kodifizierung einheitlicher Kriterien angeknüpft werden. Gegen die Aufwertung der FRA spreche deren defizitäre demokratische Legitimation. Wirksame Sanktionen seien für ein abgestuftes Verfahren wichtig, um situationsabhängig verhältnismäßig reagieren zu können. Bei der Erwägung von Mittelkürzungen gegenüber Mitgliedstaaten müsse ausgeschlossen werden, dass Projekte in den jeweiligen Staaten gefährdet würden. Dazu solle die Möglichkeit der Auszahlung oder direkten Vergabe an Kommunen, regionale Körperschaften oder zivilgesellschaftliche Akteure bestehen, die das beantragen. Die Errichtung unabhängiger Institutionen zur Verwaltung von Geldern in den Mitgliedstaaten könne dies sicherstellen. Ferner benötige die EU Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung demokratischen Engagements abseits politischer Parteien in den Mitgliedstaaten, vergleichbar jenen, die in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bestünden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** äußerte, die zur Abstimmung stehenden Anträge bildeten eine gute Grundlage für die wichtige Diskussion darüber, wie schleichenden Erosionen der gemeinsamen Werte und Grundhaltungen begegnet werden könne. Erforderlich sei indes ein umfassender Ansatz zur Bestimmung einheitlicher Rechtsstaatsstandards, die im Detail unter den Mitgliedstaaten variierten, und der Art des präventiven Schutzes von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten, beispielsweise durch ein regelmäßiges Monitoring. Wünschenswert sei eine fraktionsübergreifende Initiative. Die Finanzierung demokratiefördernder Elemente abseits der Parteienfinanzierung sei nur unter Wahrung der gebotenen Transparenz denkbar. Der erstrebenswerte Beitritt der EU zur EMRK setze Einigkeit unter den Mitgliedstaaten voraus.

Die **Fraktion der SPD** stellte fest, dass fast alle Fraktionen den Konsens teilten, dass der Rechtsstaatlichkeit grundlegende Bedeutung zukomme. Die vorliegenden Anträge bildeten eine gute Grundlage für die weiterhin notwendige Diskussion über die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards durch die EU-Mitgliedstaaten. Die Fraktion bedauerte indes das Vorgehen der Antragsteller. Ursprünglich sei es deren Absicht gewesen, Sachverständige zur Sitzung einzuladen, was an deren Verfügbarkeit gescheitert sei, und zugleich ihre Anträge sofort zur Abstimmung zu stellen. Expertise einholen zu wollen, ohne die Möglichkeit zu lassen, diese gegebenenfalls durch Änderungen in den Anträgen zu berücksichtigen, sei unverständlich. Dies erschwere es, in einer fraktionsübergreifenden Diskussion den eigentlich möglichen, breiten Konsens zu erreichen. Nicht alle Elemente der Anträge seien unterstützenswert, was zu ihrer Ablehnung zwinge. So lasse der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Dialog orientierte Formate unberücksichtigt. Wünschenswert sei die Fortführung der Debatte mit dem Ziel, ein Ergebnis zu finden, hinter welchem sich möglichst viele Fraktionen versammeln könnten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte, dass der Antrag der Fraktion der FDP im Gegensatz zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Beitritt der EU zur EMRK aufgreife. Dieser sei fundamental für die Kontrolle des Handelns supranationaler Strukturen der EU. Die Fraktion sprach sich dafür aus, bestehende Strukturen, wie die Venedig-Kommission, die trotz fehlender Sanktionierungsmöglichkeiten hohe Akzeptanz und Autorität genieße, zu stärken. Eine Anhörung böte die Möglichkeit, grundlegende Fragen, darunter die nach der Legitimität etwaiger Gremien und möglichen Sanktionsmaßnahmen, zu beleuchten.

Die **Fraktion der AfD** gab zu bedenken, das uneinheitliche Verständnis grundlegender Werte, wie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten, könne dazu führen, dass die EU unter dem Deckmantel dieser Werte politische Inhalte gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchsetze. So sei es gutes Recht eines jeden Mitgliedstaats, sich beispielsweise gegen die Finanzierung sog. Gender Studies auszusprechen. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ziele zudem darauf ab, Lobbyistengruppen an den Mitgliedstaaten vorbei mit EU-Mitteln auszustatten, was als Ausdruck einer von Brüssel gelenkten Demokratie abzulehnen sei.

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7423.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/7436.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.



Berlin, den 3. April 2019

**Philipp Amthor**  
Berichterstatter

**Johannes Schraps**  
Berichterstatter

**Corinna Miazga**  
Berichterstatterin

**Michael Georg Link**  
Berichterstatter

**Andrej Hunko**  
Berichterstatter

**Dr. Franziska Brantner**  
Berichterstatterin

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*