

Rettungsschirm für Grundrechte: Anmerkungen von MATTIAS KUMM

Mattias Kumm

2012-03-01T00:15:59

Ungarns Ministerpräsident Victor Orban und die von ihm kontrollierte Regierungspartei Fidesz sind seit der letzten Parlamentswahl 2010, bei der sie 53% der Wählerstimmen aber 68% der Sitze im Parlament auf sich vereinen konnten, dabei, das ungarische Verfassungssystem neu auszurichten. Dabei etabliert die Regierungspartei die Kontrolle über die Gerichte und das Justizsystem, die Medien und das Wahlsystem und erlässt zudem Regeln, die sicherstellen, dass auch bei veränderten Mehrheiten in der Zukunft die politischen Entscheidungen der Regierung nicht rückgängig gemacht werden können ([Jan-Werner Müller](#) und [Kim Lane Scheppele](#) haben dazu überzeugende Beschreibungen geliefert).

Diese Hinwendung zu einem autoritären Nationalismus sollte, wo immer er auftritt, Konstitutionalisten mit Sorge erfüllen. Aber er sollte in besonderer Weise EU-Bürger beschäftigen.

Ungarn ist Mitglied der EU, ungarische Bürger sind auch EU Bürger, ungarische Gerichte entscheiden und implementieren Europarecht und die Mitglieder der ungarischen Regierung wirken bei der europäischen Rechtsetzung mit. Welche Rechtsmittel haben Unionsbürger, als Ungarn, als Nicht-Ungarn die in Ungarn leben, oder als Nicht-Ungarn die teilweise von Europarecht regiert werden an dem ungarische Vertreter mitgewirkt haben, um zu gewährleisten, dass ihre Rechte überall in Europa respektiert werden? Wie kann sichergestellt werden, dass sie sich weiterhin als Teil einer Gemeinschaft verstehen können, die ihre Verpflichtung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ernst nimmt, wie es Art. 2 des Vertrages über die Europäische Union behauptet?

Stellen wir uns, rein hypothetisch, ein Verfahren gegen einen Hoheitsakt vor, der ernsthafte Grundrechtsverletzungen betrifft – etwa die Einschüchterung von Journalisten oder Zeitschriften durch zivilrechtliche Normen und parteiisch geführte Verfahren, die mit der Pressefreiheit nicht vereinbar sind, und deren Ziel der wirtschaftliche Bankrott des Kritikers ist. Die Rechtsmittel auf nationaler Ebene, nehmen wir an, haben sich als untauglich erweisen, die Pressefreiheit der Beteiligten zu schützen. Nehmen wir weiter an, dass auch die Möglichkeiten für eine effektive demokratische Politisierung der Frage auf nationaler Ebene nachhaltig durch die Regeln blockiert sind, die erlassen wurden, um die Macht der Regierungspartei gegenüber Herausforderern zu schützen (wer würde in einem solchen Kontext noch das Risiko eingehen, die Regierung scharf zu kritisieren?). Auf welche Rechtsmittel können sich Unionsbürger berufen?

Laut dem [Heidelberger Vorschlag](#) sollten Unionsbürger in einem solchen Falle in der Lage sein, sich vor auf ihre europarechtlich garantierten Menschenrechte, interpretiert durch europäische Institutionen, zu berufen. Die Bedeutung einer

solchen interpretativen Innovation ist angesichts der Schwäche der alternativ zur Verfügung stehenden Rechtsmittel nicht unerheblich: Ohne eine solche Interpretation könnten EU Bürger keinen Menschenrechtsanspruch auf der Basis der EU-Menschenrechten geltend machen, es sei denn sie könnten zeigen, dass der national Akt auf relevante Art und Weise das EU Recht betrifft. Sie könnten sich zwar auch an Straßburg wenden und sich auf die EGMR berufen. Aber abgesehen von Arbeitsbelastungsproblemen des Gerichts, die zu langen Verzögerungen führen, ist nicht klar, dass in Abwesenheit von EU-rechtlichen Normen wie Anwendungsvorrang, unmittelbare Anwendung und Staatshaftungsregeln, solche Entscheidungen auf nationaler Ebene in solchen Situationen effektiv durchgesetzt werden würden.

Natürlich verlangt auch der Heidelberger Vorschlag die Kooperation nationaler Gerichte. Was aber, wenn ein Richter, erhebliche Karrierenachteile befürchtend, sich weigert dem EuGH eine Frage vorzulegen? Was wenn, trotz eindeutiger europarechtlicher Verpflichtung, die nationalen Gerichte, besetzt mit Richtern der Regierungspartei, die europarechtlichen Verpflichtungen in den Fällen einfach ignorieren, in denen sie mit dem politischen Grundlagenprogramm, wie es in der nationalen Gesetzgebung zum Ausdruck kommt, in Konflikt stehen? In diesem Fall gäbe es immer noch die Möglichkeit für die Kommission oder eines anderen Staat sich an den Europäischen Gerichtshof zu wenden. Der Heidelberger Vorschlag löst das Problem einer Bewegung hin zum Autoritarismus sicher nicht. Aber er verweist auf eine wichtige interpretative Möglichkeit, Unionsbürger zu ermächtigen und die Europäische Union als eine Gemeinschaft, die Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet ist, zu stärken.

Skeptiker (wie [Thym](#) und [Lindseth](#)) argumentieren, dass wir wenig Gründe haben anzunehmen, dass grundsätzliche politische Probleme, wie die eines populistisch gestützten schleichenden Autoritarismus, durch Stärkung eines individualrechtlich ausgerichteten Rechtsschutzes zu lösen wären. Sie haben nur in einer Hinsicht recht: Es ist nicht ausreichend, sich nur auf die Erweiterung eines gerichtlichen Grundrechtsschutzes zu fokussieren. Es ist auch wichtig zu fragen, wie diesen Problemen politisch zu begegnen ist. Natürlich ist es bedauernd, sogar skandalös, dass Art. 7 des EUV Einstimmigkeit (statt z.B. eine qualifizierte Mehrheit) verlangt, um festzustellen, dass eine ernsthafte Gefahr für die Menschenrechte in einem Mitgliedsstaat – eine Voraussetzung für weitere Sanktionen – besteht. Dies zeigt den bestehenden Unwillen, nicht der „Völker“, und nicht der „Staaten“, sondern ganz spezifisch der Exekutive der Mitgliedstaaten, Kontrolle abzugeben. Aus einer normativen Perspektive handelt es sich hierbei nur um einen weiteren Aspekt des allgemeineren Problems des „capture“ des Europäischen politischen Prozesses durch nationalstaatlicher Exekutivorgane. Es wäre ein Fehler, die spezifische Struktur des europäischen Exekutivföderalismus als als demokratieschützend zu begreifen. Es gibt kein plausible Demokratiekonzeption, die durch diese Souveränitätssensibilität der Exekutive geschützt wird, jedenfalls nicht, wenn man den gegenwärtigen Stand der Integration voraussetzt. Und so kommt es, dass das Europäische Parlament, die Kommission und andere Mitgliedsstaaten das Problem der autoritären Entwicklung nicht direkt ansprechen können, sondern gezwungen

sind, ihre Kritik auf Bereiche und Belange zu beschränken, die unmittelbar europarechtliche Belange berühren.

Selbst wenn der Heidelberger Vorschlag nicht als eine umfassende europäische Lösung für das Problem autoritärer Entwicklung in der Europäischen Union verstanden werden kann, sollte das nicht von der Tatsache ablenken, dass er eine produktive und eigenständige Rolle spielen kann, Europäische Bürger zu ermächtigen und zu mobilisieren und Anreize für politische Akteure zu schaffen, wieder an die gemeinsame liberal-demokratische Verfassungstradition, die der Europäischen Union zugrunde liegt, Anschluss zu finden.

Auch wenn die grundlegende Richtung des Heidelberger Votrschlags überzeugt, gibt es Details, die weiterer Vertiefung bedürften: Ist es wirklich korrekt, den Grundrechtsschutz in Fällen struktureller nationalstaatlicher Missstände auf Unionsbürger zu beschränken und Bürger von Drittländern auszuschließen? Wie genau sollten die vorgeschlagenen abstrakten Kriterien konkretisiert und operationalisierbar gemacht werden? Wie genau sollte die Zusammenarbeit mit dem EGMR strukturiert werden? Über diese Fragen kann es sich lohnen weiter nachzudenken. Aber dies sind Fragen, die Juristen und rechtliche Praxis mit der Zeit lösen. Sie ändern nichts an der allgemeinen Bewertung des Heidelberger Vorschlages, der es verdient, als rechtlich schlüssig, politisch bewusst und praktisch bedeutsam unterstützt zu werden.

Mattias Kumm ist Professor für Europa- und Völkerrecht, Verfassungsvergleichung und Rechtsphilosophie an der [New York University School of Law](#) und Forschungsprofessor am Rule of Law Center des [Wissenschaftszentrums](#) Berlin.

