# Die Europäische Wertegemeinschaft: Der Schutz der Grundrechte in Krisenzeiten

***Steigende Arbeitslosenquoten, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Sparmaßnahmen in der gesamten Europäischen Union (EU) sowie öffentliche Proteste und Verfassungskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten beherrschten 2012 die Schlagzeilen. Dabei ging die Krise, der sich die EU in den letzten fünf Jahren gegenüber sah, über finanzielle Probleme hinaus. Sie wirkt sich auch auf demokratische Legitimität und Rechtsstaatlichkeit und damit auf die Achtung der Grundrechte aus. Angesichts dieser schwierigen Situation kam es zu Diskussionen über das Wesen, den Aufgabenbereich und die Zukunft der EU. Die Krise und ihre Folgen erforderten Maßnahmen vonseiten der Institutionen und der Politik auf allen Regierungsebenen sowie von zivilgesellschaftlichen Organisationen und der allgemeinen Öffentlichkeit, um zu gewährleisten, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihren grundrechtlichen Verpflichtungen nachkommen.***

Der Begriff „Krise" beschreibt im Allgemeinen eine Situation, in der eine Vielzahl an Problemen rasch angegangen werden muss, damit die Situation sich nicht weiter verschlechtert – also eine Zeit großer Schwierigkeiten oder Gefahren. Seit einiger Zeit sieht sich die EU mit einer Reihe von Umständen konfrontiert, die innerhalb der Union und der Mitgliedstaaten zu großen Schwierigkeiten führen. Diese Schwierigkeiten sind weder Ausdruck einer einzigen Krise, noch hängen sie alle zusammen. Sie traten jedoch zum gleichen Zeitpunkt auf, so dass das Jahr 2012 von mehreren Krisen unterschiedlicher Art geprägt war. Einige dieser Krisen, beispielsweise die sozioökonomische Krise, betrafen die Mehrheit der Mitgliedstaaten, während andere auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt waren, wie etwa die Verfassungskrisen in Ungarn und Rumänien. Alle diese Krisensituationen betreffen jedoch die EU, die schließlich auf allen Mitgliedstaaten und deren politischen und wirtschaftlichen Systemen gleichermaßen aufbaut.

Der sozioökonomische Abschwung stellt die hartnäckigste Krise dar, mit der sich die EU in den vergangenen fünf Jahren befassen musste. Wie die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration bei der Europäischen Kommission bereits 2009 feststellte, ist die Finanzkrise, von der die Weltwirtschaft seit Sommer 2007 betroffen ist, in der Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit beispiellos. Ungeachtet ihrer außergewöhnlichen Tragweite weise die Krise zahlreiche Merkmale auf, die aus früheren, ähnlichen Konjunkturrückgängen infolge von Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten bekannt seien. Ihre Besonderheit bestehe darin, dass die heutige Krise aufgrund ihres globalen Charakters den Ereignissen gleiche, die in den 1930er-Jahren die Große Depression auslösten.[1] Jene Depression führte zu einem weltweiten Wirtschaftsabschwung, der den Nährboden für zunehmenden Faschismus und Nationalsozialismus in Europa sowie für die im Namen dieser Doktrinen verübten Grundrechtsverletzungen bildete.

Die heutige Lage in der EU ist jedoch keinesfalls mit jener im Europa der 1930er-Jahre vergleichbar noch ähnelt sie dieser auch nur im Entferntesten. Die heute bestehende Infrastruktur zur Wahrung der Grundrechte[2] stellt einen wesentlichen Unterschied gegenüber der Vergangenheit dar; diese Infrastruktur und die ihr zugrundeliegenden Werte sorgen für einen besseren Schutz der Bevölkerung der EU. Dennoch bleibt die Frage bestehen, welche Auswirkungen die Krise auf den Schutz und die Förderung der Grundrechte hatte.

1 Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2009a), S. 1.
2 FRA (2012a).

Dieser Themenschwerpunkt beschränkt sich nicht auf die sozioökonomische Krise und versucht auch nicht, deren Ursachen aufzudecken.[3] Vielmehr behandelt dieser Fokus die verschiedenen Krisensituationen – darunter die Verfassungskrisen, die in einzelnen EU-Mitgliedstaaten entstanden. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Maßnahmen, die daraufhin auf EU- und nationaler Ebene zum Schutz der gemeinsamen Werte der EU und ihrer Mitgliedstaaten getroffen wurden.

## Die Europäische Wertegemeinschaft

Der Vertrag von Lissabon verlieh dem Aufbau einer Grundrechtekultur in der institutionellen Struktur der EU neuen Schwung; etwa durch neue interne Abläufe innerhalb der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rats der Europäischen Union.[4] Dennoch bleibt die Frage zu klären, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten mit Bedrohungen für ihre gemeinsamen Werte umgehen.

Die weitverbreiteten sozioökonomischen Krisen in der EU sowie politische und Verfassungskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung der EU zu gemeinsamen Werten auf die Probe gestellt. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich die Unterscheidung zwischen einem äußeren Kreis von Werten, der Bereiche außerhalb der Zuständigkeit der EU (nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)) umfasst, einem inneren Kreis von grundrechtlichen Verpflichtungen, welche die EU fordert und die ihr zugleich auferlegt sind (Artikel 6 EUV), sowie sozioökonomischen Rechten (insbesondere Kapitel IV, „Solidarität", der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Zwar überschneiden sich alle diese Werte ihrem Gehalt nach – so bilden die sozialen Rechte einen Teil der Grundrechte und diese wiederum sind Bestandteil der in Artikel 2 EUV niedergelegten Grundwerte. Dennoch scheinen sie mit unterschiedlichen Mitteln gewahrt zu werden.

### Wahrung der grundlegenden Werte nach Artikel 2 EUV

Der Europäische Rat betonte 1993, dass jeder Beitrittskandidat als Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft „eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben [muss]".[5] Auf diese Weise solle in einer erweiterten EU mit zunehmend verschiedenartigen Mitgliedern die Grundlage für ein gewisses Maß an „Verfassungshomogenität" geschaffen werden.[6] Alle Staaten, die 1993 Mitglied der EU waren, teilten diese politische Zielsetzung, und die Mitgliedstaaten, die 2004 und 2007 beitraten, schlossen sich ihr ausdrücklich an.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam und später des Vertrags von Lissabon sieht das primäre Unionsrecht in Artikel 2 EUV ausdrücklich vor: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören". Diese Grundwerte erfüllen sowohl für die Kandidatenländer als auch für die EU-Mitgliedstaaten eine normative Funktion.

Jeder Staat, der eine EU-Mitgliedschaft anstrebt, muss sicherstellen, dass er „die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt" (Artikel 49 EUV). Auch die EU-Mitgliedstaaten müssen Artikel 2 stets befolgen. Dies gilt nicht nur für Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten im Namen der EU handeln, sondern unter allen Umständen.[7]

Das in Artikel 7 EUV festgelegte Sanktionsverfahren berechtigt die Union, bestimmte Rechte eines Mitgliedstaats außer Kraft zu setzen, unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat im Rahmen des Unionsrechts oder außerhalb davon handelt.[8] In diesem Sinne ist die Verpflichtung zur Wahrung der Werte nach Artikel 2 EUV von den Gesetzgebungskompetenzen der EU abgekoppelt. Die Mitgliedstaaten können also auch dann für Verstöße gegen Artikel 2 EUV zur Rechenschaft gezogen werden, „wenn die Verletzung in einem Bereich erfolgt, der unter die Handlungsautonomie eines Mitgliedstaats fällt".[9]

> *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet."*
>
> *Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 17.*

Zum Schutz der in Artikel 2 genannten Werte sieht Artikel 7 drei mögliche Interventionen vor: die

3 Zu den Ursachen der Wirtschaftskrise vgl.: Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2009a).
4 Vgl.: FRA (2012a).

5 Europäischer Rat (1993), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21.-22. Juni 1993, Punkt 7 Absatz iii, S. 13.
6 Schorkopf, F. (2000).
7 De Witte, B. und Toggenburg, G. N. (2004), S. 59–82.
8 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005), S. 13.
9 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003).

Feststellung einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung" von Grundwerten der EU, die Feststellung einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung" dieser Werte und die Verhängung politischer Sanktionen gegen den betreffenden EU-Mitgliedstaat.

Da die Schwelle für die Einleitung entsprechender Verfahren hoch ist und die Hauptbeteiligten politische Institutionen sind, wird Artikel 7 vielfach als „Atombombe" gewertet – ein Mittel zur Abschreckung, das nicht für den realen Einsatz bestimmt ist. Tatsächlich kam Artikel 7 bis dato nicht zur Anwendung. Dies führte auf politischer Ebene zu Diskussionen darüber, ob der verfügbare Mechanismus ausreichenden Schutz für jene Werte bietet, auf die sich die EU gründet (vgl. auch den Abschnitt zur „Wahrung sozialer Rechte gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union").

## Pflicht zur Wahrung der Grundrechte gemäß Artikel 6 EUV

Im Vergleich zu den „wertebezogenen Verpflichtungen" in Artikel 2 EUV werden die Verpflichtungen zur Wahrung der Grundrechte in Artikel 6 EUV präziser formuliert und mit wirksameren Durchsetzungsmechanismen ausgestattet. Im Einklang mit Artikel 6 EUV werden diese Verpflichtungen in drei verschiedenen Rechtsgrundlagen verankert.

Erstens, die „Rechte, Freiheiten und Grundsätze", die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind. Diese ist rechtlich mit den EU-Verträgen gleichrangig.[10] Zweitens, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), der die EU nach Abschluss der laufenden Verhandlungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 EUV beitreten wird. Des Weiteren steht es der EU frei, zusätzliche internationale Menschenrechtsinstrumente zu ratifizieren, wie ihre Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) zeigt. Drittens ergibt sich die Verpflichtung zur Wahrung der Grundrechte „aus den gemeinsamen Vertragsüberlieferungen der Mitgliedstaaten", welche die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts bilden.[11]

In dieser Hinsicht stellt die EU eine Grundrechtegemeinschaft dar, die auf drei verschiedenen rechtlichen Verpflichtungen beruht und dabei einen EU-Rechtekatalog mit internationalen Verpflichtungen – wie der EMRK – und allgemeinen, im Verfassungsrecht der EU-Mitgliedstaaten verankerten Rechtsgrundsätzen verbindet. Wie im Fokus des FRA-Jahresberichts 2011 im Einzelnen ausgeführt, muss die Wertegemeinschaft daher aus einem größeren Blickwinkel betrachtet werden, der auch das Regieren auf mehreren Ebenen (*multilevel governance*) einbezieht. Die Vereinten Nationen, der Europarat und die EU-Mitgliedstaaten leisten ihren jeweiligen Beitrag zu einem ineinandergreifenden System zum Schutz der Grundrechte.[12]

Verstößt ein EU-Mitgliedstaat gegen seine grundrechtlichen Verpflichtungen, sieht das Unionsrecht Standardverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vor. Dabei kann es sich auch um ein von der Europäischen Kommission angestrengtes Vertragsverletzungsverfahren oder ein von nationalen Gerichten eingeleitetes Vorabentscheidungsverfahren handeln. Im Gegensatz zu den Ausführungen über die in Artikel 2 niedergelegten Werte besteht hier eine klare Einschränkung: Diese Verfahren sind nur dann anwendbar, wenn der betreffende Vorfall unter das Unionsrecht fällt.

Laut Artikel 51 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gilt das Unionsrecht für alle Sachverhalte, bei denen die Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen.[13] Im Einklang mit seiner bisherigen Rechtsprechung zu den grundrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hat der EuGH diese Formulierung auf alle Situationen ausgeweitet, die in den „Anwendungsbereich des Unionsrechts" fallen.[14] Die gleiche Wortwahl findet sich in Artikel 19 EUV, der die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, „die erforderlichen Rechtsbehelfe" zu schaffen, „damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist". Kürzlich stellte der Gerichtshof fest, dass der Wortlaut von Artikel 51 der Charta („ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union") die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Frage bestätigt, „inwieweit das Handeln der Mitgliedstaaten den Anforderungen genügen muss, die sich aus den in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechten ergeben."[15] In diesem Sinne könnte der EuGH überprüfen, ob nationale Gesetze, mit denen zwar nicht ausdrücklich Unionsrecht umgesetzt oder übertragen wird, die in ihrer spezifischen Zielsetzung jedoch mit einem Bestandteil des Unionsrechts übereinstimmen, mit den Grundrechten in Einklang stehen. Angesichts einer derart weitreichenden Auslegung der Verpflichtungen aus der Charta stellte sich die Frage, ob jede nationale Maßnahme, einschließlich einzelstaatlicher Verfassungen, vorab auf ihre Übereinstimmung mit der Charta überprüft werden müsse.[16] Aus

10 EUV, Artikel 6 Absatz 1.
11 EUV, Artikel 6 Absatz 3.

12 FRA (2012a).
13 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 406.
14 EuGH, C-256/11, *Murat Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres*, 15. November 2011, Randnr. 72.
15 EuGH, C-617/10, *Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson*, 26. Februar 2013, Randnr. 18.
16 Morijn, J. (2013).

Rechtssachen mit Bezug auf soziale Rechte ergibt sich hingegen der Eindruck, dass die Einschränkung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts nach Artikel 53 der Charta gilt und in der Praxis relevant ist (vgl. den Abschnitt „Wahrung sozialer Rechte gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union").

Somit ist davon auszugehen, dass der genaue Anwendungsbereich der grundrechtlichen Verpflichtungen unter dem Unionsrecht auch weiterhin Gegenstand von Auslegungen und Diskussionen sein wird.[17] Es ist Sache des Gerichts genau festzulegen, wie weit die Überprüfung der Grundrechte unter dem Unionsrecht zu gehen hat, und damit unter anderem zu Rechtsklarheit beizutragen.

Die Europäische Kommission entscheidet nach eigenem Ermessen, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet. Selbst wenn eine Angelegenheit eindeutig unter das Unionsrecht fällt, kann von der Anrufung des EuGH abgesehen werden. Allerdings hat sich die Europäische Kommission zu einer „Null-Toleranz-Politik"[18] bekannt. Bereits in der informellen Phase eines Vertragsverletzungsverfahrens kann sie Druck zu politischer Veränderung auf einen EU-Mitgliedstaat ausüben.[19] Tatsächlich wird die überwiegende Mehrheit der Probleme in diesem Stadium gelöst.[20] Der politische Ermessensspielraum der Europäischen Kommission sowie ihre begrenzten Mittel werden zudem dadurch ausgeglichen, dass das System der EU auf einer „doppelten Wachsamkeit" beruht: Die institutionelle Wachsamkeit der Europäischen Kommission wird durch die „individuelle Wachsamkeit" ergänzt: So können Einzelpersonen nationale Gerichte auffordern, Sachverhalte, die mit Verpflichtungen unter dem Unionsrecht zusammenhängen, an den EuGH zu verweisen.

Die EU verfügt also über ein Rechtssystem, mit dem Verletzungen des Unionsrechts geahndet werden können. Zum Schutz der Grundrechtsverpflichtungen, die in Artikel 6 EUV niedergelegt sind, können Vertragsverletzungs- und Nichtigkeitsklagen eingereicht werden – eine Möglichkeit, von der zunehmend Gebrauch gemacht wird.[21] Anhaltende Unsicherheiten in Bezug auf den allgemeinen Anwendungsbereich des Unionsrechts haben allerdings Auswirkungen auf Bekanntheitsgrad und Eindeutigkeit der grundrechtlichen Verpflichtungen seitens der EU. Die Zahl der Anfragen, in denen nationale Gerichte beim EuGH um die Klärung von Fragen bezüglich der Charta ersuchten, stieg von 18 im Jahr 2010 auf 27 im Jahr 2011[22] und 41 im Jahr 2012[23]. Die Zahl der Urteile des EuGH mit Bezug auf die Charta verdoppelt sich von Jahr zu Jahr, ist aber insgesamt nach wie vor recht niedrig (87 im Jahr 2012),[24] was auf den geringen Bekanntheitsgrad der unionsrechtlichen Verpflichtungen sowie den eingeschränkten Zugang zum EuGH für Einzelpersonen zurückzuführen ist. Auch wenn Rechtssachen vor den EuGH kommen, so bestehen nach wie vor Unterschiede zum EGMR, da Letzterer eine große Anzahl von Anhörungen Dritter zulässt, die unmittelbare Informationen und Beweise liefern.[25]

## Die Wahrung sozialer Rechte gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die EU erhielt viel Lob für die Verabschiedung der Charta der Grundrechte, handelt es sich doch um das erste rechtsverbindliche Menschenrechtsinstrument in Europa, das in einem durchgehenden Dokument die bürgerlichen und politischen Rechte ebenso behandelt wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (hier zusammenfassend als soziale Rechte bezeichnet). Grundsätzlich gibt die Charta somit diesen beiden Gruppen von Rechten, die oftmals getrennt werden, den gleichen Stellenwert.

Kapitel IV, „Solidarität", bildet einen der längsten Teile der Charta und behandelt in zwölf Artikeln wichtige Kernrechte, darunter: das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen; das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen; das Recht auf Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst; Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung; gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen; Verbot der Kinderarbeit und Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz; soziale Sicherheit und soziale Unterstützung; Gesundheitsschutz und Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.

Um politisches Einvernehmen über die Aufnahme aller dieser Rechte in die Charta herzustellen, wurde in Artikel 52 Absatz 4 eine allgemeine Bestimmung aufgenommen. Diese Bestimmung unterscheidet zwischen Rechten und „Grundsätzen". Letztere können vor Gericht nur bei der Auslegung von Durchführungsakten herangezogen werden.[26] Darüber hinaus verweist die Hälfte der Rechte, die in der Charta unter dem Titel „Solidarität" aufgeführt sind, auf die „einzelstaatlichen

17 Groussot, X., Pech, L. und Petursson, G. T. (2011).
18 Vgl. beispielsweise: Reding, V. (2010).
19 Eine Kritik an der Doppelfunktion der Europäischen Kommission als Hüterin des Vertrags und als politische Akteurin findet sich bei: Dawson, M. und Muir, E. (2011), S. 751–775.
20 Im Jahr 2011 gingen bei der Europäischen Kommission 3115 neue Beschwerden ein; der EuGH sprach 62 Urteile unter Artikel 258 AEUV. Vgl.: Europäische Kommission (2012a).
21 Vgl.: FRA (2012a).
22 Europäische Kommission (2012b), S. 6.
23 Europäische Kommission (2013a), S. 22.
24 *Ibid.*
25 Vgl. Carrera, S., De Somer, M. und Petkova, B. (2012).
26 Ladenburger, C. (2007), S. 311–365.

Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten". Dies gilt beispielsweise für die Artikel 30 und 34 zum Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung bzw. zu sozialer Sicherheit und sozialer Unterstützung.

Diese Herangehensweise trägt dem Umstand Rechnung, dass die EU-Mitgliedstaaten soziale Rechte in unterschiedlicher Weise handhaben. Einige räumen ihnen Verfassungsrang ein, andere regeln sie durch einfache Gesetze. Wieder andere Mitgliedstaaten fassen soziale Rechte, soziale Ziele und Sozialpolitik in entsprechenden Klauseln ihrer Verfassung zusammen.

Ungeachtet des unterschiedlichen Status, den die Einzelstaaten sozialen Rechten in ihrer Verfassung einräumen, spielen diese Rechte im geschriebenen Recht, insbesondere in der Rechtsprechung der einzelstaatlichen Gerichte, häufig eine größere Rolle.[27] Jedenfalls ist kein direkter Zusammenhang zwischen der erfolgreichen Bewältigung der sozioökonomischen Krise und der Verankerung der sozialen Rechte in der Verfassung erkennbar. Vielmehr betonen Beobachter, dass die Systeme, in denen soziale Gerechtigkeit als wichtiger Grundsatz gesetzlich fest verankert ist, gute Aussichten haben, den sozialen Kosten der Krise erfolgreich zu begegnen.[28]

Alle diese Aspekte unterstreichen, wie wichtig es ist, dass die sozialen Rechte als Grundrechte in das Unionsrecht einbezogen wurden. Die Art und Weise, mit der die sozialen Rechte in die Charta der Grundrechte der EU aufgenommen wurden, spiegelt allerdings den unterschiedlichen Status sozialer Rechte auf nationaler Ebene wider. Dies hat zur Folge, dass ihre Umsetzung nicht immer dasselbe Maß an Schutz gewährleistet, wie es bei anderen Rechten der Fall ist.

# Krisensituationen

Im Jahr 2012 traten mehrfach Krisen auf, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Art und Intensität trafen. So hatten einige EU-Mitgliedstaaten besonders stark unter der sozioökonomischen Krise zu leiden, andere weniger. Manche EU-Mitgliedstaaten ließen Anzeichen einer politischen Krise erkennen, andere nicht. Zwei EU-Mitgliedstaaten – Ungarn und Rumänien – waren 2012 mit einer größeren Verfassungskrise konfrontiert. Solche Krisen stellen die Werte der EU, wie sie in Artikel 2 EUV und in der Grundrechte-Charta der EU niedergelegt sind, auf die Probe.

27 Vgl. beispielsweise Iliopoulos-Strangas, J. (2010).
28 Vgl. beispielsweise Baron von Maydell, B. (2012), S. 5–10.

## Sozioökonomische Krise

Die anhaltende Wirtschaftskrise hat zu einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit geführt. Wie die Europäische Kommission in ihrem Bericht zur Beschäftigung und sozialen Entwicklung 2012 betonte, birgt dies für gefährdete Gruppen die Gefahr der Ausgrenzung und Armut: Gruppen wie junge Erwachsene, Kinder und zu einem gewissen Grad Migranten,[29] die bereits einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, erleben jetzt eine weitere Verschlechterung ihrer Lage.[30]

Arbeitslosigkeit und ein Leben in Armut und sozialer Ausgrenzung kann den uneingeschränkten Genuss der Rechte und Freiheiten der Grundrechte-Charta der EU beeinträchtigen. Besonders gefährdet sind etwa folgende Rechte und Freiheiten: Würde des Menschen (Artikel 1), Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten (Artikel 15), Nichtdiskriminierung (Artikel 21), Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30), Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Artikel 34), Gesundheitsschutz (Artikel 35), Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit (Artikel 45).

Die Auswirkungen sowohl der Wirtschaftskrise als auch der durch die Haushaltskonsolidierung und die Sparmaßnahmen bedingten Haushaltskürzungen auf die Menschen in der EU zeigen, dass diese Rechte potenziell gefährdet sind.[31]

## Die Lage vor Ort

Die Zahlen zu Arbeitslosigkeit und Armut geben wohl am deutlichsten Auskunft über die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die konkreten Lebensumstände vor Ort. Wie aus Daten von Eurostat hervorgeht, stieg die Arbeitslosenquote in der EU-27 im Dezember 2012 auf 10,7 % bzw. knapp unter 26 Millionen Menschen gegenüber 10 % im Dezember 2011. Von diesen 26 Millionen waren etwa 5,7 Millionen jünger als 25 Jahre, so dass die Arbeitslosenquote unter jungen Menschen im Dezember 2012 von 22,2 % im Vorjahr auf 23,4 % gestiegen war.[32]

Die Krise trieb auch die Langzeitarbeitslosenquote in die Höhe. Die Zahl der Arbeitslosen, die länger als ein Jahr durchgehend ohne Beschäftigung waren, stieg im

29 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, obwohl selbstverständlich beide Geschlechter gemeint sind.
30 Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2012), S. 3. Zur Kinderarmut vgl. auch Kapitel 4, „Rechte des Kindes und Schutz von Kindern".
31 Vgl. Kapitel 8, „Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz"; ausführliche Informationen über die Auswirkungen der Sparmaßnahmen auf den Zugang zur Justiz siehe: FRA (2012b).
32 Eurostat (2013a).

zweiten Quartal 2012 gegenüber demselben Quartal des Vorjahres um 14,3 % auf insgesamt nahezu 11 Millionen.[33]

Des Weiteren gibt es Hinweise darauf, dass die Wirtschaftskrise die Lage auf dem Arbeitsmarkt schneller und stärker verschlechtert als ursprünglich angenommen. Besonders hart dürfte sie Einwanderer und deren Familien treffen und damit die Fortschritte, die in den letzten Jahren im Hinblick auf die Arbeitsmarktergebnisse erzielt wurden, in weiten Teilen gefährden, wie die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) feststellt.[34]

Arbeitslosigkeit beeinträchtigt bisweilen nicht nur die Lebensqualität, sondern auch die uneingeschränkte Wahrnehmung von Rechten und Freiheiten. Wie die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) berichtet, haben Arbeitslose in der Regel eine geringere Lebenszufriedenheit und sind eher von sozialer Ausgrenzung betroffen.[35] Die Europäische Kommission hat festgestellt, dass Langzeitarbeitslosigkeit eng mit einem hohen Armutsrisiko verbunden ist,[36] was laut Eurobarometer-Daten wiederum zu finanzieller und sozialer Ausgrenzung führt.[37] Ein geringes Einkommen sei zudem mit einem schlechteren Gesundheitszustand verbunden;[38] nahezu ein Drittel der EU-Bürger gab an, dass sie im Dezember 2011 größere Schwierigkeiten hatten, die Kosten der allgemeinen Gesundheitsversorgung zu tragen, als im Oktober 2010.[39]

*„2012 war für Europa abermals ein sehr schlechtes Jahr. Nach fünf Jahren der Wirtschaftskrise ist die Rezession zurückgekehrt, die Arbeitslosigkeit ist auf den höchsten Stand seit beinahe zwanzig Jahren angestiegen, und auch die soziale Lage hat sich verschlechtert."*

*Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2012), Employment and social developments in Europe 2012, in englischer Sprache verfügbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7315*

Laut Eurobarometer haben große Teile der finanziell schlecht gestellten Europäer Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzdienstleistungen, beispielsweise beim Aufnehmen einer Hypothek oder beim Beantragen eines Kredits oder einer Kreditkarte.[40] Als finanziell schlecht gestellt gelten in diesem Zusammenhang Personen, die Schwierigkeiten haben, ihre Rechnungen rechtzeitig zu bezahlen oder mit ihrem Einkommen auszukommen sowie Arbeitslose und Personen, die in armen Haushalten leben. „Finanziell schlecht gestellte Europäer berichten deutlich häufiger als der EU-Durchschnitt, dass sie sich von der Gesellschaft ausgeschlossen fühlen. Während sich in der gesamten EU 16 % der Befragten von der Gesellschaft ausgeschlossen fühlen, ist dies unter den ‚armen' Europäern bei etwa einem Drittel der Fall."[41]

Bei der Bewertung dieser Erkenntnisse sollte berücksichtigt werden, dass nahezu jeder vierte EU-Bürger vom Armutsrisiko betroffen ist. Nahezu ein Viertel, nämlich 24,2 %[42] der EU-Bevölkerung, war im Jahr 2011 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, während es 2010 noch 23,6 % gewesen waren (Definitionen und Daten siehe Abbildung). In absoluten Zahlen sind dies etwa 116 Millionen Menschen.

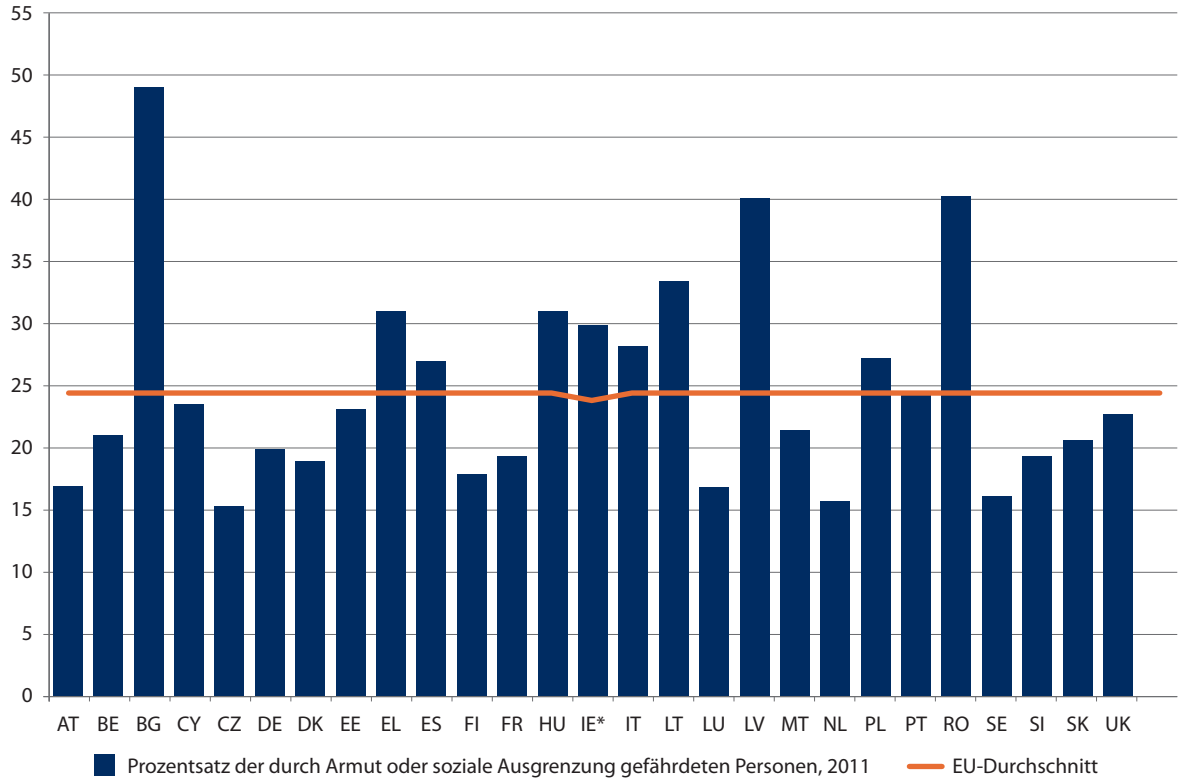
Frauen sind in der EU einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als Männer; im Jahr 2011 betrug der Anteil der betroffenen Frauen 25,2 % gegenüber 23 % bei den Männern. Bei den über 55-Jährigen ist der Unterschied noch ausgeprägter; in dieser Altersgruppe sind 25,1 % der Frauen im Vergleich zu 19,7 % der Männer dem Armutsrisiko ausgesetzt.[43]

Dennoch gingen Armut und soziale Ausgrenzung bei der Gruppe der Älteren in den meisten Mitgliedstaaten von 2008 bis 2011 zurück. Die augenscheinliche Verbesserung der relativen Lage der Älteren spiegelt den Umstand wider, dass die Renten während der Krise weitgehend unverändert blieben und das Einkommen der Rentner dadurch in einigen Fällen aufgrund der Veränderungen bei der Einkommensverteilung insgesamt über die Armutsschwelle stieg, obwohl sich ihre wirtschaftliche Lage real nicht veränderte.[44] Auch die Kinderarmut bietet Anlass zu Sorge, da 27 % der Kinder in der EU 2011 von Armut bedroht waren (vgl. **Kapitel 4**, „Rechte des Kindes und Schutz von Kindern").[45]

Die grundrechtliche Dimension von Armut wird angesichts der Tatsache deutlich, dass armutsgefährdete Personen eher über eine problematische Wohnsituation berichten – etwa über undichte Dächer, feuchte Wände, Böden oder Grundmauern, verfaulte Fensterrahmen und Fußböden.[46] Eine große Anzahl von Haushalten hat mit materiellen Schwierigkeiten zu kämpfen; in den meisten EU-Mitgliedstaaten ist eine zunehmende Verarmung zu beobachten. Schätzungen von Eurostat

33 Europäische Kommission (2013b), S. 15.
34 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009), S. 2.
35 Eurofound (2012).
36 Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2012), S. 13.
37 Eurobarometer (2010).
38 Europäische Kommission (2013b), S. 44.
39 Eurobarometer (2012).
40 Eurobarometer (2010), S. 53.
41 *Ibid.*, S. 56.
42 Eurostat, *Leitindikatoren 2005–2012.*
43 *Ibid.*
44 Europäische Kommission (2013b).
45 Eurostat (2013b).
46 Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (2009b), S. 7.

**Abbildung: Durch Armut oder soziale Ausgrenzung gefährdete Personen, nach EU-Mitgliedstaaten, 2011 (%)**




*Anmerkungen:* **Die Daten für Irland beziehen sich auf 2010.*

*Eurostat definiert die Armutsgefährdungsquote als „Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (nach Sozialtransfers) unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle, die bei 60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) liegt".*

*Eurostat (2012a), Armutsgefährdungsquote, verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/de.*

*Eurostat definiert das verfügbare Äquivalenzeinkommen als „das Gesamteinkommen eines Haushalts nach Steuern und anderen Abzügen, das für Ausgaben und Sparen zur Verfügung steht, geteilt durch die Zahl der Haushaltsmitglieder, umgerechnet in Erwachsenenäquivalente; zur Ermittlung der Erwachsenenäquivalente wird eine Gewichtung der Haushaltsmitglieder nach ihrem Alter nach der modifizierten OECD-Äquivalenzskala vorgenommen." – Eurostat (2012b), Verfügbares Äquivalenzeinkommen, verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Equivalised_disposable_income/de.*

*Quelle:* *Eurostat (2013), ilc_peps11, verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database*

zufolge litten 2011 etwa 43,5 Millionen Personen in der EU unter erheblicher materieller Deprivation.[47]

Im Jahr 2012 veröffentlichte Daten der FRA zeigen, dass 70–90 % der befragten Roma angeben, von erheblicher materieller Deprivation betroffen zu sein.[48] Im Zuge derselben Studie wurden auch Nicht-Roma befragt, die im selben Gebiet oder in unmittelbarer Nachbarschaft zu den befragten Roma lebten. Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil derjenigen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, unter den Nicht-Roma deutlich geringer ist, wobei es zwischen den EU-Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede gibt.[49]

Zwar ist es schwierig, kausale Zusammenhänge zwischen der sozioökonomischen Krise und Gefährdung – auch von Personen, die nicht unbedingt einer gefährdeten Gruppe angehören – festzustellen. Dennoch ist eine erhöhte Gefährdung in Krisenzeiten zu beobachten. So hatte der wirtschaftliche Abschwung etwa spürbare Auswirkungen auf das Gesamtausmaß von Obdachlosigkeit. In Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich wurde die zunehmende Obdachlosigkeit in den letzten fünf

47 Eurostat (2012c).
48 Vgl.: FRA (2012c).

49 Zur Lage der Roma vgl. auch Kapitel 6, „Rassismus und ethnische Diskriminierung", sowie FRA (2012c).

Jahren in hohem Maße auf die Krise zurückgeführt,[50] wie der Europäische Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Obdachlosenhilfe (*European Federation of National Organisations working with the Homeless*, Feantsa) berichtet. Feantsa hebt ferner hervor, dass die Obdachlosenquote in Griechenland, Portugal und Spanien seit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise um 25–30 % gestiegen sei. Der Verband stellt fest, dass aufgrund von „Kürzungen bei Sozialleistungen, Wohnraumversorgung, Gesundheitsversorgung, Bewährungsdiensten, Bildung und Ausbildung" die Obdachlosigkeit unter Migranten tendenziell zunehme.[51] Außerdem beobachtete Feantsa in Litauen eine zunehmende Zahl obdachloser Personen, die aus Pflegeeinrichtungen kommen.

Auf dem sozialen Wohnungsmarkt habe die sozioökonomische Krise einen „exogenen Nachfrageschock" ausgelöst. In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten war eine Zunahme der Armutsquoten und der Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt zu beobachten.[52] Irland beispielsweise meldete, dass die Anzahl der Personen, die kommunalen Wohnraum benötigen, von 2008 bis 2011 um 75 % bzw. von 56 000 auf 98 000 Antragsteller gestiegen war. Der wachsende Bedarf an Sozialwohnungen bedingte in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten eine steigende Tendenz der Zahl der Menschen, die in Wartelisten für Sozialwohnungen eingetragen sind.[53]

> *„Die Hinweise mehren sich, dass die Haushaltskürzungen Menschen mit Behinderungen besonders hart treffen. Es wäre eine tragische Ironie, wenn die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vonseiten der EU-Mitgliedstaaten damit einhergehen würde, dass die Wahrnehmung der in diesem Übereinkommen niedergelegten Rechte in dramatischer Weise zurückgeht. Ich fordere die europäischen Staaten dringend auf, dafür zu sorgen, dass die am meisten gefährdeten gesellschaftlichen Gruppen nicht als die ‚leichtesten Opfer' betrachtet werden, bei denen am einfachsten gekürzt werden kann."*
>
> *Erklärung von Navi Pillay, Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, auf der Grundrechtekonferenz der FRA 2012, Brüssel, 6. Dezember 2012, verfügbar unter: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12885&LangID=E*

Auch Menschen mit Behinderungen können durch die Wirtschaftskrise gefährdet werden. So kündigte die britische Regierung im Dezember 2012 ihre Absicht an, im April 2013 die bisherige *Disability Living Allowance* durch eine neue Sozialleistung, *Personal Independence Payment* (Zahlung zur Förderung der persönlichen Unabhängigkeit), für Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter von 16 bis 64 Jahren zu ersetzen.[54] Dieses neue System wurde von Organisationen der Zivilgesellschaft kritisiert, die davon ausgehen, dass die Sozialleistungen von etwa 300 000 Menschen mit Behinderungen dadurch deutlich gesenkt würden[55] (vgl. auch **Kapitel 5** des Jahresberichts 2012, „Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung").

## Welche Rolle kommt der Europäischen Wertegemeinschaft zu?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben angesichts der sozioökonomischen Krise eng zusammengearbeitet, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, finanzielle Stabilität zu gewährleisten und ein besseres Governance-System für die Zukunft einzurichten.[56] Im Rahmen der Strategie Europa 2020 ergriffen die EU und die Mitgliedstaaten zudem Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, wobei die Ausrottung von Kinderarmut, die Förderung aktiver Integration insbesondere der Roma, die Überwindung von Diskriminierung und die Bekämpfung finanzieller Ausgrenzung die wesentlichen Herausforderungen darstellten.[57] Insbesondere was die Jugendarbeitslosigkeit betrifft, hat die Europäische Kommission aufbauend auf ihrer Initiative „Chancen für junge Menschen" vom Dezember 2011 – auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments – im Dezember 2012 in ihrem Beschäftigungspaket für Jugendliche[58] eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung des Problems vorgeschlagen.[59]

Gleichzeitig lieferte das auf europäischer Ebene (allerdings teils außerhalb der EU-Strukturen) abgestimmte Krisenmanagement den Rahmen für Haushaltskürzungen und die schließlich so bezeichneten „Sparmaßnahmen".

In Zeiten von Sparmaßnahmen und wachsender Arbeitslosigkeit gewinnen die Grundrechte an Bedeutung; gleichzeitig wird jede Verpflichtung zu diesen Rechten auf die Probe gestellt, wie es die Angelegenheiten zeigen, die vor den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte beim Europarat (ECSR) gebracht wurden.[60] Von den zwölf Beschwerden, die 2012 eingingen, hatten fünf mit Organisationen

50 Europäischer Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Obdachlosenhilfe – Feantsa (2012), S. 21.
51 *Ibid.*
52 Europäisches Parlament (2013), S. 6.
53 *Ibid.*, S. 15.
54 Vereinigtes Königreich, Ministerium für Arbeit und Altersversorgung (*Department for Work and Pensions*) (2012).
55 Vgl.: Vereinigtes Königreich, Disability Rights Watch (2012); Vereinigtes Königreich, UK Disabled People's Council (2012).
56 Europäische Kommission (2013c); Europäische Kommission (2012c).
57 Europäische Kommission (2010a).
58 Europäische Kommission (2012e).
59 Europäische Kommission (2011).
60 Vgl. beispielsweise die Entscheidung über die Kollektivbeschwerde Nr. 65/2011 vom 23. Mai 2012, *Gewerkschaft der Beschäftigten der staatlichen Elektrizitätsgesellschaft (GENOP-DEI) und der Dachverband der Angestellten und Beamten des Öffentlichen Dienstes (ADEDY)/Griechenland.*

griechischer Rentner zu tun, in deren Augen Rentenkürzungen gegen die in der Europäischen Sozialcharta (ESC) niedergelegten Rechte verstießen.[61]

Vor dem Hintergrund der aktuellen Sparmaßnahmen und der rasant ansteigenden Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten des Europarats sind die Schlussfolgerungen besonders bemerkenswert, die der ECSR 2012 unter Artikel 1 der Europäischen Sozialcharta zog, insbesondere unter Artikel 1 Absatz 1, der die Staaten dazu verpflichtet, die Verwirklichung der Vollbeschäftigung zu einer ihrer wichtigsten Zielsetzungen und Aufgaben zu machen und Arbeitslose bei der Beschäftigungssuche angemessen zu unterstützen. Es dürfte nicht überraschen, dass der ECSR bei zwölf Staaten, darunter fünf EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Griechenland, Italien, Lettland, Slowakei) und Kroatien, eine Verletzung dieser Verpflichtung feststellte. Diese Staaten konnten demnach nicht nachweisen, dass sie sich in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage und der meist sehr hohen Arbeitslosigkeit ausreichend um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbildungsmöglichkeiten und Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose bemüht hatten.

Schon vor der Krise war der genaue Anwendungsbereich der sozialen Rechte im Rahmen des Unionsrechts nicht völlig klar; aus den Urteilen des EuGH ging weitgehend hervor, dass den Grundsätzen des gemeinsamen Marktes Vorrang vor der Sorge um soziale Rechte eingeräumt wurde.[62] Dies könnte durchaus zu Konflikten führen. In einer diesbezüglich bekannten Rechtssache – dem Fall *Laval* – wurde die auf dieser Auffassung basierende schwedische Gesetzgebung unter der Europäischen Sozialcharta angefochten.[63]

Die Krise wirft die Frage auf, ob krisenbezogene Maßnahmen mit den im Unionsrecht verankerten sozialen Rechten in Einklang stehen müssen. So wandte sich beispielsweise Anfang 2012 ein portugiesisches Gericht mit folgender Frage an den EuGH: „Verstößt es gegen das in Art. 31 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegte Recht, den Lebensstandard und die finanziellen Verpflichtungen von Arbeitnehmern und ihren Familien durch Gehaltskürzungen zu gefährden, nachdem solche Kürzungen nicht die einzige mögliche Maßnahme darstellen und weder notwendig noch elementar für die Bestrebungen sind, die öffentlichen Finanzen in einer schwerwiegenden Wirtschafts- und Finanzkrise des Landes zu konsolidieren?“.[64]

Die jüngste Rechtsprechung kann zur Klärung des Anwendungsbereichs der in der Charta der Grundrechte der EU niedergelegten sozialen Rechte beitragen. In der Rechtssache *Polier gegen Najar* stellte sich eine ähnliche Frage wie oben: Der EuGH sollte feststellen, ob ein neues französisches Gesetz gegen die Charta der Grundrechte der EU, gegen das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 158 und gegen die Europäische Sozialcharta verstoße. Das Gesetz erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen Entlassungen während der ersten fünf Beschäftigungsjahre ohne Angabe von Gründen.

Der EuGH räumte ein, dass die EU-Verträge den „Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags“ vorsehen.[65] Er betonte jedoch, dass eine Angelegenheit nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, wenn der EU-Gesetzgeber die in den Verträgen bestehende Rechtsgrundlage noch nicht angewendet hat. Es gebe zwar eine Reihe von Richtlinien zu Entlassungen (z. B. die Richtlinie 98/59/EG über Massenentlassungen), doch dieser konkrete Fall unterliege nicht dem Unionsrecht. Aus diesem Grund erklärte sich der EuGH für die Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen für „offensichtlich unzuständig“.[66]

Eine ähnliche Position bezog der EuGH in der Rechtssache *Corpul Național al Polițiștilor*, bei der es um die Frage ging, ob Gehaltskürzungen, wie sie der rumänische Staat mit den Gesetzen Nr. 118/2010 und Nr. 285/2010 vorgenommen hatte, gegen die in der Charta der Grundrechte der EU verankerten Rechte auf Eigentum, Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstießen.

Das rumänische nationale Gericht wollte wissen, ob der Staat die Beschäftigten für die Kürzung ihrer Gehälter um 25 %, die aufgrund der Wirtschaftskrise und zu Zwecken der Haushaltskonsolidierung erfolgt war, entschädigen müsse. Konkret ging es darum, ob die Formulierung „aus Gründen des öffentlichen Interesses“ in der Bestimmung der Charta zum Recht auf Eigentum auf eine Wirtschaftskrise bezogen werden könne. Das nationale Gericht strebte Klarheit darüber an, ob der Wortlaut der Charta, „Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist“, so ausgelegt werden

61 Vgl. Kapitel 10 „EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen“.
62 Vgl. EuGH, C-438/05, Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 11. Dezember 2007, *International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti*, und C-341/05, Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 18. Dezember 2007, *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet*.
63 Die Kollektivbeschwerde ging am 27. Juni 2012 ein (*Schwedischer Gewerkschaftsbund (LO) und schwedische Zentralorganisation der Angestellten (TCO)/Schweden*, Beschwerde Nr. 85/2012).
64 EuGH, C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte u. a./BPN – Banco Português de Negócios* (anhängig), eingereicht am 8. März 2012.
65 Vgl. AEUV, Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe d.
66 EuGH, C-361/07, *Polier/Najar EURL*, Beschluss vom 16. Januar 2008.

könne, dass er die Kürzung der Beschäftigtengehälter im öffentlichen Sektor um 25 % rechtfertige.[67]

Der EuGH befasste sich in seiner Antwort auf die Fragen des rumänischen Gerichts nicht mit dem Inhalt dieser Fragen. Er begründete dies damit, nicht zuständig zu sein, da die fraglichen Gesetze nicht der Umsetzung von Unionsrecht dienten (*„la décision de renvoi ne contient aucun élément concret permettant de considérer que les lois nos 118/2010 et 285/2010 visent à mettre en œuvre le droit de l'Union"*).[68]

Auch im Zusammenhang mit Sparmaßnahmen beriefen sich nationale Gerichte auf die Charta der Grundrechte der EU (vgl. **Kapitel 8** des Jahresberichts 2012, „Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz"). Nationale Rechtssachen der jüngeren Zeit betrafen beispielsweise die Rechtmäßigkeit von Streiks;[69] eines Gesetzes zur Abschaffung von Sonderrenten für ehemalige Bedienstete von Armee, Polizei und Justizvollzugsanstalten, Richter und Gerichtsangestellte, diplomatisches Personal sowie Abgeordnete und Senatoren;[70] eines Gesetzes zur Rechtmäßigkeit der Entlassung von Staatsbediensteten durch den Arbeitgeber ohne Angabe von Gründen;[71] von Regelungen zur Berufung eines Gewerkschaftsdelegierten für berufsübergreifende Gewerkschaften;[72] einer Vereinbarung über einen pauschalen Tageslohn zwischen einem Arbeitgeber und seinem Beschäftigten;[73] und den durch die Verfassung garantierten Anspruch auf Arbeitslosenversicherung.[74] Die Antworten der Gerichte fielen ganz unterschiedlich aus, in manchen Fällen erklärten sie sich für unzuständig, in anderen trafen sie eine Entscheidung darüber, ob das nationale Recht gegen die Charta verstieß,[75] und in wieder anderen stellten sie ausdrücklich die Vereinbarkeit der nationalen Normen mit der Charta fest.[76] Sowohl in Rechtssachen, bei denen es um anwendbare Normen des sekundären Rechts der EU ging, als auch in solchen, bei denen kein sekundärer Rechtsakt der EU anwendbar war, wurde auf die Charta verwiesen. Selbst in Fällen, die augenscheinlich nicht dem Unionsrecht unterlagen, tauchten Verweise auf die Charta auf.[77]

Aus der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der EU-Charta der Grundrechte geht hervor, dass die Charta keine generellen juristischen Hilfsstellungen bietet, um die Vereinbarkeit von Sparmaßnahmen und anderen staatlichen Maßnahmen mit den sozialen Rechten zu gewährleisten.

Die Möglichkeit einer direkten Berufung auf soziale Rechte bewirkt allerdings nicht notwendigerweise einen besseren Schutz für alle Bürger. Darauf wurde beispielsweise in Bezug auf Artikel 30 der Charta hingewiesen, der Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung vorsieht. Eine Expertin stellte infrage, ob in Zeiten unerträglich hoher Jugendarbeitslosigkeit in einigen Mitgliedstaaten, die zum Teil Rettungsgelder erhalten (Spanien, Portugal und Griechenland), Gewerkschaften und andere Institutionen die Möglichkeit haben sollten, gegen Reformen – oder Beschneidungen – der Arbeitsschutzgesetzgebung vorgehen zu können. Ein derartiger Ansatz könne nämlich dazu führen, dass die *„Insider"* auf dem Arbeitsmarkt auf Kosten der *„Outsider"* geschützt würden.[78] Die Segmentierung des Arbeitsmarkts in *Insider* (bzw. Erwerbstätige) und *Outsider* wurde auch von der Europäischen Kommission im Zuge ihrer *Flexicurity*-Strategie kritisiert.[79]

Vor diesem Hintergrund schlägt dieselbe Expertin einen anderen, verfahrensorientierten Ansatz vor, der auf Beratungen fußt; demnach würde die Grundrechte-Charta der EU erfordern, dass die Mitgliedstaaten vor Entscheidungen über notwendige Reformen angemessene Gespräche mit betroffenen Parteien führen.[80] In diesem Sinne liefert die Charta ungeachtet dessen, dass ihr Einflussbereich vor Gerichten begrenzt scheint, neue politische Argumente und ermutigt dazu, auch und gerade in Zeiten der Krise die soziale Dimension rechtlicher und politischer Entscheidungen hervorzuheben.

67 Vgl. den Hinweis auf das Vorabentscheidungsersuchen des *Tribunal Alba*, Rumänien, in der Rechtssache *Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central/Ministerul Administrației și Internelor et al.*, eingereicht am 22. August 2011, ABl. C 331 vom 12. November 2011, S. 10.

68 EuGH, C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor/Ministerul Administrației și Internelor (MAI) und andere*, Beschluss vom 14. Dezember 2011, Randnr. 16. Eine weitere Vorlage wurde mit ähnlichen Begründungen abgewiesen: EuGH, C-134/12, *Ministerul Administrației și Internelor (MAI), Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR) und Inspectoratul de Poliție al Județului Tulcea (IPJ)/Corpul Național al Polițiștilor-Biroul Executiv Central*, Beschluss vom 10. Mai 2012.

69 Litauen, Verfassungsgericht, Entscheidung in der Rechtssache 3K-3-81/2012, 6. März 2012.

70 Rumänien, Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 1471 in der Rechtssache 4.786-4790D/2010, 8. November 2011.

71 Ungarn, Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 8/2011, 18. Februar 2011.

72 Frankreich, Kassationsgericht, Urteil in der Rechtssache Nr. 889, 14. April 2010.

73 Frankreich, Kassationsgericht, Urteil in der Rechtssache Nr. 1656, 29. Juni 2011.

74 Estland, Kammer für Verwaltungsrecht beim Obersten Gerichtshof, Urteil in der Rechtssache 3-3-1-27-1, 11. November 2011.

75 Ungarn, Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 8/2011, 18. Februar 2011.

76 Frankreich, Kassationsgericht, Urteil in der Rechtssache Nr. 889, 14. April 2010.

77 Estland, Kammer für Verwaltungsrecht beim Obersten Gerichtshof, Urteil in der Rechtssache 3-3-1-27-1, 11. November 2011.

78 Barnard, C. (2013).

79 Vgl. beispielsweise Europäische Kommission, Europäische Expertengruppe zu *Flexicurity* (2007).

80 Barnard, C. (2013). Die Autorin spricht auch von einer „radikaleren Version" von Ex-ante-Kontrollen, bei der vorgesehene Änderungen der nationalen Gesetzgebung von der IAO, die sich dazu erboten hat, vorab geprüft werden sollen.

## Politische Krisen

Die Krisensituationen des Jahres 2012 beschränkten sich nicht auf die Bereiche Beschäftigung oder Wirtschaftspolitik im Allgemeinen. Auch politische Systeme waren in diesem Jahr auf verschiedene Weise von Krisen betroffen. In einigen, wenn auch nicht in allen EU-Mitgliedstaaten, kam es 2012 zu sozialen Unruhen, öffentlichen Protesten, migrantenfeindlichen Vorstößen politischer Parteien, Vertrauensverlust gegenüber Regierung oder Nachbarstaaten oder zu gewaltsamen Äußerungen von extremistischer Weltanschauung (bis hin zu Mord).

### Die Lage vor Ort

Griechenland dient als Beispiel für einen Staat, dessen gesamtes politisches System bedroht ist. Auch das Gericht der Europäischen Union in Luxemburg erkannte den Ernst der Lage an, als es im Zusammenhang mit der Frage, ob in Griechenland eine „beträchtliche Störung" im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe b AEUV vorliege, von der Gefahr größerer sozialer Unruhen infolge der Krise sprach. Im September 2012 befand es, dass Griechenland tatsächlich von einer solchen Störung betroffen sei. Es wies die Europäische Kommission an, ihre Entscheidung auszusetzen, derzufolge die griechischen Behörden an griechische Bauern gezahlte Beträge zurückfordern müssten. Der Fall behandelte die Frage, ob Ausgleichszahlungen an griechische Bauern, die 2009 in Höhe von 425 Mio. EUR gewährt worden waren, gegen die Vorschriften der EU über staatliche Beihilfen verstießen.[81]

Das Gericht argumentierte, dass das spannungsgeladene Klima, das von „gewalttätigen Demonstrationen gegen die drakonischen Sparmaßnahmen des griechischen Staatsapparats" und von einem „spürbaren Zuwachs bei einigen rechts- und linksextremen Parteien bei den jüngsten Parlamentswahlen in Griechenland" geprägt war, wiederum weitere „Demonstrationen auslösen könne, die in Gewalttätigkeiten ausarten könnten". Von daher sei es „offensichtlich, dass die durch solche Demonstrationen und durch solche Ausschreitungen – die, wie die dramatischen Ereignisse aus der letzten Zeit zeigen, auch stattfinden können – verursachte Störung der öffentlichen Ordnung einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden verursachen, auf den sich die Hellenische Republik zu Recht berufen kann".[82]

Zwei andere Beispiele veranschaulichen einen weiteren Aspekt der politischen Krise, nämlich die offene Äußerung fremdenfeindlicher und diskriminierender Einstellungen. Das erste Beispiel stammt aus den Niederlanden, wo die Freiheitspartei (*Partij voor de Vrijheid,* PVV) im Februar 2012 eine Internet-Hotline einrichtete und dazu aufforderte, vermeintlich unangemessene Verhaltensweisen von Migranten aus Mittel- und Osteuropa zu melden.

Während EU-[83] und nationale[84] Vertreter und Organe diese Hotline kritisierten, erklärte die PVV sie zu einem Erfolg, da mehr als 40 000 Beschwerden über EU-Bürger aus Bulgarien, Polen und Rumänien eingegangen seien. Die meisten dieser Beschwerden bezogen sich auf die Meinung, dass Bürger dieser Staaten niederländischen Staatsbürgern Wohnraum und Arbeitsplätze wegnähmen.[85]

Eine ähnliche Entwicklung fand in Belgien statt, wo die Partei „Flämische Interessen" (*Vlaams Belang*) eine Hotline einrichtete, über die „illegale" Migranten gemeldet werden sollten *(Meldpunt illegaliteit)*. Diese Aktion richtete sich in erster Linie gegen Migranten in einer irregulären Situation, welche die Partei als Belästigung der Allgemeinbevölkerung bezeichnet, weil sie ihrer Ansicht nach in heruntergekommenen Gebäuden wohnen, sich an kriminellen Aktivitäten beteiligten und auf dem Arbeitsmarkt mit unlauteren Mitteln konkurrierten, da sie schwarz arbeiteten.[86]

Wie das Pew-Forschungszentrum im Rahmen der Umfrage *Pew Global Attitudes Survey*[87] feststellte, schwächte die Krise auch die Solidarität und hatte Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die Menschen in der EU einander wahrnehmen. Dies gilt insbesondere für Griechenland, einen der am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffenen Mitgliedstaaten: Nur 27–48 % der Befragten in Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Spanien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich gaben an, sie hätten ein positives Griechenland-Bild. Diese Werte liegen weit unter den Sympathiewerten für andere EU-Mitgliedstaaten (Tabelle 1). Aus derselben Umfrage geht hervor, dass die günstigen Bewertungen Griechenlands von Seiten der Einwohner anderer EU-Mitgliedstaaten von 2010 bis 2012 abgenommen haben; sie sanken um 12 bis 28 Prozentpunkte. Umgekehrt gaben 21 % der befragten Griechen an, dass sie ein positives Bild von Deutschland hätten – ein weitaus geringerer Wert als die günstigen Bewertungen Deutschlands in anderen EU-Mitgliedstaaten, die von 67–84 % reichen.

Die ungünstigen Bewertungen Griechenlands wirken sich auf die Solidarität aus, die einen wichtigen Wert der Europäischen Gemeinschaft darstellt. So kamen

81 Vgl. Gericht der Europäischen Union (EuG), T-52/12 R, *Hellenische Republik/Europäische Kommission*, Beschluss vom 19. September 2012.
82 *Ibid.*

83 Reding, V. (2012).
84 Niederlande, *College voor de rechten van de mens* (2012).
85 Niederlande, *Partij voor de Vrijjheid* (2012).
86 Belgien, *Vlaams Belang* (2012).
87 Pew-Forschungszentrum (2012).

aus mehreren Mitgliedstaaten teils nachdrückliche Forderungen, dass Griechenland aus der Eurozone oder der EU ausgeschlossen werden müsse.[88]

Die Politik kam Griechenland jedoch mittels Umschuldung und Schuldenerlass zu Hilfe.[89] Die Folge waren weitere Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen im griechischen Staatshaushalt, wie sie auch von zahlreichen anderen EU-Mitgliedstaaten getroffen wurden.

**Tabelle 1: Günstige Bewertungen durch andere EU-Mitgliedstaaten, April 2012 (%)**

| Günstige Bewertung durch ↓ | Günstige Bewertung für → | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | DE | EL | ES | FR | IT | UK |
| CZ | 80 | 25 | 69 | 74 | 68 | 84 |
| DE | 82 | 27 | 71 | 80 | 66 | 67 |
| EL | 21 | 71 | 72 | 54 | 68 | 37 |
| ES | 75 | 34 | 45 | 68 | 58 | 70 |
| FR | 84 | 45 | 71 | 64 | 67 | 76 |
| IT | 67 | 30 | 59 | 53 | 57 | 69 |
| PL | 78 | 43 | 76 | 76 | 69 | 83 |
| UK | 72 | 48 | 74 | 64 | 67 | 78 |

*Quelle:* *Pew-Forschungszentrum (2012), S. 35 und S. 48–51.*

*Frage:* *Haben Sie über LAND eine sehr positive, eine leicht positive, eine leicht negative oder eine sehr negative Meinung?*

Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken, dass „die Geschichte Europas zeigt, wie eine wirtschaftliche Depression tragischerweise zu zunehmender sozialer Ausgrenzung und Verfolgung führen kann. Wir befürchten, dass Migranten, Minderheiten und andere gefährdete Gruppen in Krisenzeiten zu ‚Sündenböcken' werden könnten", wie die FRA, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) bei der OSZE und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats feststellten.[90]

Obwohl extremistische Weltanschauungen kein neues Phänomen sind, haben sich gewisse Elemente – insbesondere bestimmte Ansichten über Migration und den Islam – in einigen EU-Mitgliedstaaten stärker verbreitet,[91] wobei politische Rhetorik und Positionen von Gruppen, die solchen Ideologien anhängen,[92] an Akzeptanz gewinnen. Infolge des sogenannten Ansteckungseffekts griffen einige etablierte Parteien inhaltliche Aspekte dieser Parteien und Gruppen auf, was zu gewissen politischen Überschneidungen zwischen Parteienfamilien unterschiedlicher Ideologien führte.[93]

Um dem Aufstieg von Parteien mit einwanderer-, ausländer- und islamfeindlichen Anschauungen entgegenzuwirken, bezogen einige etablierte Parteien (aus dem gesamten politischen Spektrum) „härtere" Standpunkte zu Themen der Sicherheit, Migration und Integration, zu Sozialleistungen oder zur Ausübung religiöser Praktiken.[94] Zumeist forderten sie – oftmals zum Schutz der nationalen Identität und im Namen der nationalen Sicherheit – die Errichtung von Barrieren, so dass die Betroffenen größere Hindernisse überwinden müssten, um beispielsweise eine Familienzusammenführung oder Zugang zu sozialen Dienstleistungen zu erlangen oder sich ungehindert zu ihrer Religion oder ihrem Glauben bekennen zu können.[95]

Neben der Wirtschaftskrise trug noch eine Reihe weiterer Faktoren zur Schaffung eines günstigen Klimas für die gesellschaftliche Akzeptanz von Elementen extremistischer Ideologien im öffentlichen Raum bei. Zu diesen Faktoren zählen unter anderem die folgenden Sichtweisen: Ausländer nähmen einheimischen Staatsbürgern Arbeitsplätze und Ressourcen weg, der Einwanderungsdruck auf EU-Mitgliedstaaten sei zu groß, die Belastung durch Zuwanderung werde nicht gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt, Migranten seien schuld an Kriminalität, von ethnischen und religiösen Minderheiten gehe eine Gefahr für die nationale Identität aus oder die religiösen Bräuche und die religiöse Identität von Minderheiten hätten in „modernen" Gesellschaften keinen Platz.[96]

Solche Ängste traten in der Öffentlichkeit immer unverhohlener – manchmal gewalttätig – zutage, insbesondere durch Personen und Gruppen mit einwanderer-, islam- oder ausländerfeindlichen Ansichten. So kam es in der EU in den letzten Jahren – um nur einige Beispiele zu nennen – in Bulgarien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn zu Demonstrationen gegen Roma, in Griechenland, Italien, der Slowakei und Ungarn zu gewalttätigen Angriffen auf Roma, in Deutschland, Griechenland und Italien zu gewalttätigen Übergriffen gegen Migranten, in Deutschland, Griechenland und

88 Vgl.: Österreichischer Presserat (2011).
89 Vgl.: Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2012); Internationaler Währungsfonds (2013); Hochrangige Sachverständigengruppe zur Reformierung der EU-Bankenstruktur (2012); Olivares-Caminal, R. (2011).
90 FRA, ECRI, BDIMR (2009).
91 Vgl. beispielsweise: Jesse, E. und Thieme, T. (2011); Hainsworth, P. (2008).
92 Vgl. beispielsweise: Fox, J.E., Moroşanu, L. und Szilassy, E. (2012), S. 680–695.
93 Vgl. beispielsweise: van Spanje, J. (2010), S. 563–586; Yilmaz, F. (2012), S. 368–381.
94 Vgl. beispielsweise: Çetin, E. (2012); de Koster, W., Achterberg, P. und van der Waal, J. (2013), S. 3–20; Emery, M. (2010), S. 115–129; Mavelli, L. (2013), S. 159–181; Flood, C., Hutchings, S., Miazhevich, G. und Nickels, H.C. (2012).
95 Vgl. beispielsweise: Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (2011), S. 128–131; Chakraborti, N. und Zempi, I. (2012), S. 269–284.
96 Vgl. beispielsweise: Given, T.E. (2005), Ceobanu, A.M. (2011), S. 114–131; Mawby, R.C. und Gisby, W. (2009), S. 37–51; Lucassen, G. und Lubbers, M. (2011), S. 547–574; Nickels, H.C., Thomas, L., Hickman, M.J. und Silvestri, S. (2012), S. 135–151; Hervik, P. (2012), S. 211–225.

Italien zu rassistisch und fremdenfeindlich motivierten Morden und in mehreren EU-Mitgliedstaaten zu muslimfeindlichen Übergriffen und fortdauernden Äußerungen von Antisemitismus.[97] Alle diese Beispiele zeigen, wie Veränderungen im politischen Diskurs in kriminelles Verhalten gegenüber bestimmten Gruppen in der Gesellschaft umschlagen können.

## Welche Rolle kommt der Europäischen Wertegemeinschaft zu?

Wenn extremistische Bewegungen den sozialen Zusammenhalt untergraben und schließlich in gewalttätige Angriffe münden, verstoßen sie gegen Grundrechte. Doch auch die abgeschwächte Nachahmung solcher Bewegungen durch etablierte Parteien kann den gemeinsam beschlossenen europäischen Werten zuwiderlaufen. Werden, wie weiter oben erwähnt, Familienzusammenführungen, Zugang zu sozialen Dienstleistungen und ein ungehindertes Bekenntnis zu Religion oder Glauben erschwert, so stellen diese Barrieren möglicherweise die Grundsätze und Werte in Frage, auf denen die EU gründet – beispielsweise den freien Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr, die wirtschaftliche und soziale Solidarität und eine von Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität geprägte Gesellschaft.

Zudem lässt sich die politische Lage in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten nicht mehr losgelöst von der Situation in den Nachbarstaaten und der EU als Ganzem betrachten. Die Mitgliedstaaten und die EU stellen ein Gebilde dar, das sich durch gegenseitige Abhängigkeiten auszeichnet und eine verfassungsähnliche Grundlage besitzt. In einem System, in dem Urteile, die in einem Mitgliedstaat gefällt wurden, automatisch in einem anderen vollstreckt werden können, in dem Asylbewerber zur Erledigung ihres Asylverfahrens von Staat A nach Staat B geschickt werden und in dem Personen in einem Mitgliedstaat auf der Grundlage eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Haftbefehls festgenommen werden können, sind gemeinsame grundlegende Werte unverzichtbar, um all diesen Austauschmechanismen Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit zu verleihen.[98] Unter diesen Umständen haben schwerwiegende Bedrohungen von demokratischen Grundsätzen oder Rechtsstaatlichkeit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die gesamte EU und ihre Arbeitsweise.

Im Wissen um diese wechselseitigen Abhängigkeiten geht die EU von der Annahme aus, dass die in Artikel 2 EUV niedergelegten Werte „allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam [sind], die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet". Die Anwendung eines Europäischen Haftbefehls beispielsweise „darf nur ausgesetzt werden, wenn eine schwere und anhaltende Verletzung" der in Artikel 2 EUV enthaltenen Grundsätze „durch einen Mitgliedstaat vorliegt und diese vom Rat [...] festgestellt wird".[99]

In Zusammenhang mit dem Dubliner Übereinkommen, das die Überstellung von Asylbewerbern von einem Mitgliedstaat in einen anderen regelt, und mit der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wies der Gerichtshof erst kürzlich darauf hin, dass eine solche Vermutung der Beachtung von Unionsrecht nicht uneingeschränkt vorausgesetzt werden könne. Ein System, das zuverlässig auf Grundrechten basiere, müsse die gegenseitige Anerkennung so gestalten, dass die angenommene vollständige Einhaltung der einschlägigen Normen eingeklagt werden könne.[100]

Nicht nur das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht oder das Recht auf eine gute Verwaltung nach Artikel 47 bzw. Artikel 41 der Charta der Grundrechte begründen Garantien, die Bereiche außerhalb des Unionsrechts betreffen. So können jegliche bedeutende Mängel bei nationalen Wahlgesetzen und -verfahren – beispielsweise Beschränkungen von Pluralismus und Freiheit der Medien – die Wahlen zum Europäischen Parlament beeinträchtigen, da diese durch nationale Verfahren festgelegt sind und auf Grundlage nationaler politischer Realitäten ablaufen. Angesichts der Tatsache, dass extremistische Parteien bisweilen von dem verbreiteten Missverständnis profitieren, europäische Wahlen seien „Wahlen zweiter Klasse", die sich für die Abgabe von Proteststimmen anbieten, gewinnt diese Feststellung noch an Gültigkeit.[101] Jede Veränderung in der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments hat jedoch wiederum Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten, in denen extremistische Parteien keine Rolle spielen.

97 Vgl. beispielsweise, FRA (2012d); FRA (2012e); FRA (2012f); FRA (2012g); vgl. auch Kapitel 6, „Rassismus und ethnische Diskriminierung".

98 Vgl. beispielsweise für den Bereich des Strafrechts: Mitsilega, V. (2006), S. 1277–1331.

99 Vgl. Rat der Europäischen Union (2002), Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Erwägungsgrund 10.

100 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 N.S./*Secretary of State for the Home Department und M.E. und andere/Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21. Dezember 2011, insbesondere Randnr. 83.

101 Hix, S. (2005), S. 193.

Gefährdet eine politische Entwicklung nicht nur die eher abstrakten Werte von Artikel 2 EUV, sondern droht ein Verstoß gegen eine konkrete Bestimmung des sekundären EU-Rechts, dann greifen die üblichen Mechanismen zur Wahrung des Unionsrechts. Ein Beispiel hierfür war die Roma-Krise (*affaire des Roms*) in Frankreich 2010: Sie zeigte, wie das Unionsrecht in Ereignisse eingreift, die zu umfassenden politischen Debatten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten führen. Auslöser der Affäre war die Ankündigung der französischen Regierung, Roma und andere *„gens du voyage"* (*Travellers*) – vorwiegend EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien – mittels eines Maßnahmenpakets zur Ausreise aus Frankreich zu zwingen. Infolge der Umsetzung dieses Pakets lösten die französischen Behörden Ende August 2010[102] 128 irreguläre Siedlungen auf und wiesen 979 Personen in ihre Herkunftsländer aus.

Diese Angelegenheit fiel unter eine eindeutig anwendbare Norm des sekundären EU-Rechts, nämlich unter die Freizügigkeitsrichtlinie.[103] Aus diesem Grund kündigte die Europäische Kommission ein formelles Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich an, betreffend dessen Verpflichtungen gemäß dieser Richtlinie. Unter diesem Druck änderte Frankreich seine Gesetzgebung und ging weitere Verpflichtungen ein.[104]

Es gelang der Europäischen Kommission also, durch ihre Intervention eine politische Maßnahme zu entschärfen, die nach Ansicht vieler Beobachter gegen die grundrechtlichen Standards der EU verstieß.[105] Der Verlauf dieser „politischen Krise" – insbesondere die Tatsache, dass die EU rückwirkend tätig wurde – verdeutlichte jedoch in gewissem Maße, dass die Durchsetzungsmechanismen der EU „eine rasche und entpolitisierte Reaktion auf nationale Maßnahmen, deren Übereinstimmung mit dem Unionsrecht und den Grundrechten fragwürdig bleibt, nur begrenzt zulassen"[106].

## Verfassungskrisen

Ändert ein EU-Mitgliedstaat seine Verfassung, so handelt er grundsätzlich autonom und außerhalb des Einflussbereichs der EU. Laut Artikel 5 Absatz 2 EUV wird die Union gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der Grenzen jener Zuständigkeit tätig, die ihr die Mitgliedstaaten der Union in den Verträgen übertragen haben, um die darin festgelegten Ziele zu verwirklichen. Die Union muss die nationale Identität der Mitgliedstaaten achten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit" (Artikel 4 Absatz 2 EUV).

Ebenso gilt es als etablierter Standard, dass die Mitgliedstaaten die ihnen vorbehaltenen Befugnisse so ausüben müssen, dass daraus kein Verstoß gegen das Unionsrecht erwächst. Manipulationen der Verfassung – also die Veränderung verfassungsmäßiger Kontrollmechanismen durch formale Änderungen der nationalen Verfassung – oder eine faktische Verschiebung der Machtstrukturen kann unter bestimmten Umständen tatsächlich zu möglichen Verstößen gegen das Unionsrecht führen. Eine solche Verfassungsänderung kann die in Artikel 2 EUV niedergelegten Grundwerte auch dann in Frage stellen, wenn dem betreffenden Staat kein Verstoß gegen eine konkrete Bestimmung des gemeinschaftlichen Besitzstands vorgeworfen wird. So sah sich die EU im Jahr 2012 aufgefordert, gegen zwei ihrer Mitgliedstaaten, Rumänien und Ungarn, gemäß Artikel 7 zum Schutz zentraler europäischer Werte Sanktionsverfahren in die Wege zu leiten.

### Die Lage vor Ort

Ungarn – einstmals Vorreiter im Bereich marktwirtschaftlicher Reformen, später dann das am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffene Land in Mitteleuropa[107] – stand im Zentrum einer heftigen Debatte darüber, ob die neue Regierung Gefahr laufe, ihr Land jenseits der Grenzen dessen zu manövrieren, was die europäische Wertegemeinschaft als akzeptabel empfand.

Die Fidesz-Partei hatte die Wahlen von 2010 mit einer Zweidrittelmehrheit gewonnen. Diese Mehrheit ermöglichte ihr die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die Anfang 2012 in Kraft trat und im In- und Ausland heftige Kritik auslöste. Anstoß erregten Themen innerhalb und außerhalb der Gesetzgebungsbefugnis der EU, etwa die Transparenz und Rechtmäßigkeit der Einführung der neuen Verfassung, die Einführung von „Kardinalsgesetzen", die nicht wie üblich mit einfacher, sondern nur mit Zweidrittelmehrheit im Parlament verabschiedet werden können, die Beschneidung der Unabhängigkeit der drei Ombudseinrichtungen, der Schutz der im Ausland lebenden Ungarn, die Unterwerfung der Medien unter staatliche Kontrolle sowie die freie Religionsausübung.

102 Carrera, S. und Atger, A.F. (2010).
103 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG.
104 Europäische Kommission (2010b).
105 Vgl. beispielsweise: Caitlin T.G. (2012), S. 209–225.
106 Carrera, S. und Atger, A.F. (2010), S. 3.

107 European Economic Advisory Group (2012), S. 115–130.

Die Venedig-Kommission des Europarats gab ergänzend und in Abstimmung mit den EU-Einrichtungen elf Stellungnahmen zur Lage in Ungarn ab. Sie untersuchte unter anderem die Unabhängigkeit der Justiz und gelangte zu dem Schluss, dass wesentliche Bestandteile der Reform europäischen Normen widersprachen (vgl. **Kapitel 8** des Jahresberichts 2012).[108]

Hinsichtlich des Gesetzes über Religionen kritisierte die Venedig-Kommission das Verfahren zur Auswahl der Organisationen, die offiziell als Kirchen anerkannt werden. Dabei handelt es sich um ein politisches Verfahren: Das Parlament bestimmt mit erforderlicher Zweidrittelmehrheit, welche Kirchen offiziell anerkannt werden. Eine Ablehnung kann juristisch angefochten werden. Nach Einschätzung der Venedig-Kommission waren die Anforderungen bei Weitem zu hoch angesetzt und auf willkürlichen Kriterien begründet. Außerdem merkte sie an, dass das Gesetz „dazu führte, dass Hunderten bislang rechtlich anerkannten Kirchen dieser Status entzogen wurde, was kaum mit internationalen Normen in Einklang zu bringen ist."[109]

*„Die erhebliche Anzahl von Angelegenheiten, die zur genaueren Regelung an Kardinalsgesetze verwiesen wurden, für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist – darunter Fragen, die dem normalen politischen Prozess überlassen bleiben sollten und üblicherweise mit einfacher Mehrheit entschieden werden – bietet Anlass zu Besorgnis. Die Politik in den Bereichen Kultur, Religion, Moral, sozioökonomische Maßnahmen und Finanzen sollte nicht in einem Kardinalsgesetz zementiert werden."*

*Europarat, Venedig-Kommission (2011), Stellungnahme CDL-AD(2011)016, 20. Juni 2011, Absatz 145*

Innerhalb der EU erörterte das Europäische Parlament die Lage in Ungarn durch eine Anhörung im Rahmen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), die ausschließlich Ungarn gewidmet war. Das Plenum verabschiedete zur Situation in Ungarn eine Entschließung, die dazu aufforderte, „die Einleitung der notwendigen Maßnahmen zu prüfen", darunter auch die Einleitung eines Sanktionsverfahrens nach Artikel 7 Absatz 1 EUV.[110]

Die EU befasste sich allerdings nicht mit den weitergehenden Verfassungsfragen, obwohl diese für die Grundrechte relevant gewesen sein könnten. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament zu diesem Thema betonte der Präsident der Europäischen Kommission im Januar 2012, dass die Kommission die Lage in Ungarn vorerst „in erster Linie als Frage der Anwendung des Unionsrechts" betrachte, räumte dabei jedoch ein, dass die darin enthaltenen Fragen, die in der laufenden Analyse des Europarats und der Venedig-Kommission aufgeworfen und behandelt würden, durchaus über die bloße Anwendung des Unionsrechts hinausgehen könnten.[111] Tatsächlich konzentrierte sich die Europäische Kommission im Januar 2012 auf spezifischere Aspekte, die das Unionsrecht selbst unmittelbar betreffen.[112] Nachdem Anfang 2013 allerdings der Vierte Zusatz zum Ungarischen Grundgesetz vorgestellt worden war, brachte die Kommission ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, ob denn der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gewahrt bliebe.[113]

Im Januar 2012 leitete die Kommission aus drei Gründen Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein. Das erste betraf die Unabhängigkeit der ungarischen Zentralbank. Hier hatte die Europäische Kommission Zweifel hinsichtlich der Bestimmungen über Entlassung des Gouverneurs und der Mitglieder des Währungsrats angemeldet, bei denen sie die Gefahr politischer Einflussnahme und möglichen Missbrauchs sah.

Das zweite Verfahren bezog sich auf die Unabhängigkeit der Justiz. Die Kommission kritisierte, dass das Renteneintrittsalter für Richter, Staatsanwälte und Notare innerhalb von kurzer Zeit radikal von 70 auf 62 Jahre gesenkt werden sollte. Die Kommission konnte keine objektiven Gründe dafür erkennen, dass Richter, Staatsanwälte und Notare anders behandelt werden sollten als andere Berufsgruppen, insbesondere zu einem Zeitpunkt, zu dem das Renteneintrittsalter in ganz Europa im Steigen und nicht im Sinken begriffen ist. Da diese Beanstandungen auf informellem Wege nicht beigelegt werden konnten, kamen sie vor den EuGH. Weitere justizielle Angelegenheiten wurden auf Verwaltungsebene behandelt, etwa das kürzlich eingerichtete nationale Gerichtsamt, das weitreichende Befugnisse über die operative Verwaltung der Gerichte, deren Personalausstattung, Budget und die Zuweisung der Fälle erhalten sollte.

Schließlich bemängelte die Europäische Kommission die fehlende Unabhängigkeit der Kontrollstelle für den Datenschutz. Diese neu geschaffene Nationale Agentur für Datenschutz ersetzte mit Anfang 2012 das frühere Amt des Datenschutzbeauftragten, dessen Amtszeit auf diese Weise vorzeitig beendet wurde.[114]

Das Verfahren zur Unabhängigkeit der Zentralbank wurde aufgrund von im Gesetz angekündigten Änderungen eingestellt, jenes zur Unabhängigkeit der Justiz endete hingegen am 6. November 2012 mit einem Urteil, in dem der Gerichtshof befand, dass die radikale

108 Europarat, Venedig-Kommission (2012a) und (2012b). Vgl. auch Kapitel 5, „Gleichheit und Nichtdiskriminierung".
109 Europarat, Venedig-Kommission (2012c).
110 Europäisches Parlament (2012a).
111 Barroso, J.M. (2012), S. 7 und 8.
112 Eine ausführliche Analyse der Ereignisse findet sich bei: Hoffmeister, F. (2013).
113 Europäische Kommission (2013d). Weitere Informationen vgl.: Europäische Kommission (2013e).
114 Europäische Kommission (2012d).

und rasche Senkung der Altersgrenze für das zwingende Ausscheiden aus dem Dienst einen Verstoß gegen die Beschäftigungsrichtlinie der EU darstelle.[115] Das Verfahren hinsichtlich der vorzeitigen Amtsenthebung des Datenschutzbeauftragten war zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Berichts noch anhängig.[116]

*„Bei der Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat eindeutig gegen grundlegende Werte zu verstoßen droht, darf nicht nur eine Entwicklung allein betrachtet werden. Es würde beispielsweise nicht genügen, die Berufung von Richtern isoliert zu beurteilen. Weitere Entwicklungen wie die Einführung neuer Mehrheiten für die Wahl staatlicher Aufgabenträger oder neuer Amtszeiten für Beamte oder neuer Wahlgesetze müssen in die Bewertung einfließen. Wir müssen also die kombinierte Wirkung zahlreicher Entwicklungen untersuchen. In diesem Sinne ist das Ganze mehr als die Summe seiner Teile."*

*Morten Kjaerum, Direktor der FRA (2012), Rede vor der Sitzung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) zur Lage in Ungarn, 9. Februar 2012, in englischer Sprache verfügbar unter: http://fra.europa.eu/en/speech/2012/situation-hungary*

Die zweite Verfassungskrise, die eine europaweite Debatte auslöste, ereignete sich in Rumänien. Die rumänische Regierung unter Premierminister Victor Ponta geriet in einen offenen Streit mit Präsident Traian Băsescu, was sich nachteilig auf den Verfassungsrang anderer staatlicher Einrichtungen auswirkte, insbesondere des Verfassungsgerichts und des Bürgerbeauftragten. Der ausgebrochene Machtkampf bedrohte die Unabhängigkeit und Befugnisse des Verfassungsgerichts und betraf verfassungsrechtlich relevante Themen, wie die Frage, ob der Premierminister oder der Präsident das Land im Europarat vertreten, die Entlassung des Bürgerbeauftragten, die Regeln für die Berufung des Generalstaatsanwalts oder des Obersten Anklägers der Antikorruptionsbehörde, und die Frage, ob das Amtsblatt unter staatliche Aufsicht gestellt werden dürfe.[117]

Am 29. Juli 2012 fand eine Volksabstimmung über die Absetzung von Präsident Băsescu statt. Das Ergebnis wurde vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt, da die Wahlbeteiligung mit 46 % unterhalb des vorgeschriebenen Quorums von 50+1 gelegen hatte. (Für die Absetzung von Präsident Băsescu hatten 87,5 % der Teilnehmer gestimmt, 11,2 % dagegen.)

Der Generalsekretär des Europarats und der rumänische Premierminister ersuchten die Venedig-Kommission des Europarats, zur Lage in Rumänien Stellung zu nehmen. Daraufhin veröffentlichte die Venedig-Kommission Ende 2012 ein Gutachten, in dem sie betonte, dass eine Verfassung in jedem Fall einen Rahmen für „das reibungslose Funktionieren der Institutionen auf der Grundlage vertrauensvoller Zusammenarbeit"[118] bieten müsse.

Der Präsident der Europäischen Kommission äußerte sich besorgt über die Rolle des Verfassungsgerichts und über die notwendige Gewaltenteilung in einem demokratischen System. Rumänien, erklärte er, müsse die Befugnisse des Verfassungsgerichts wieder herstellen und gewährleisten, dass dessen Entscheidungen befolgt würden. Zudem müsse Rumänien einen Bürgerbeauftragten mit parteiübergreifender Unterstützung berufen, ein neues, offenes und transparentes Verfahren für die Berufung eines Generalstaatsanwalts und eines Leiters der Antikorruptionsbehörde einführen und Integrität zu einer politischen Priorität machen.[119]

In ihrem Bericht im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens führte die Europäische Kommission Empfehlungen für sieben Bereiche an: Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz, Justizreform, Rechenschaftspflicht in der Justiz, Kohärenz und Transparenz bei Gerichtsverfahren, Wirksamkeit der Gerichte, Integrität und Korruptionsbekämpfung.[120] Der Rat der Europäischen Union unterstützte diese Empfehlungen und wies im „Lichte der jüngsten Ereignisse in Rumänien" auf die grundlegenden Rechte hin, auf die sich die EU gründet.[121]

*„Im Vorfeld der Wahlen gab es auch Diskussionen über eine mögliche Verfassungsänderung. Wichtig ist dabei, dass sich der Prozess der Verfassungsreform unter strikter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grundwerte wie Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Gewaltenteilung vollzieht. Dazu gehören die dauerhafte Respektierung des Verfassungsgerichts in seiner Rolle als Garant des Vorrangs der Verfassung sowie die Unabhängigkeit und Stabilität der Justizorgane einschließlich der Staatsanwaltschaft. Wichtig ist auch, dass der Debatte über eine eventuelle Reform genug Zeit eingeräumt und sie so offen gestaltet wird, dass unter Einhaltung des entsprechenden verfassungsrechtlichen Verfahrens ein möglichst breiter Konsens hergestellt wird. Dabei ist es wichtig, den Justizorganen die Gewähr zu geben, dass ihre Unabhängigkeit unangetastet bleibt, und Spekulationen und damit ein Klima der Instabilität zu vermeiden."*

*Europäische Kommission (2013f), Bericht über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, COM(2013) 47 final, 30. Januar 2013, S. 4*

115 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16–22. EuGH, C-286/12, *Europäische Kommission/Ungarn*, Urteil vom 6. November 2012.
116 EuGH, C-288/12, *Europäische Kommission/Ungarn*, Klage eingereicht am 8. Juni 2012, laufendes Verfahren.
117 Nicolescu, A. (2012).
118 Europarat, Venedig-Kommission (2012d).
119 Europäische Kommission (2012f).
120 Europäische Kommission (2012g), S. 24–28.
121 Rat der Europäischen Union (2012).

Anfang 2013 befasste sich die Europäische Kommission erneut mit der Sachlage und gab neue Empfehlungen ab. Sie erkannte an, dass „der Verfassung und dem Verfassungsgericht [...] wieder der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt" wurde. Sie betonte jedoch auch, dass mangelnder Respekt vor der Unabhängigkeit der Justiz und die Instabilität der Justizorgane nach wie vor Anlass zu Sorge böten. In ihren Empfehlungen appelliert die Kommission auch an das Verantwortungsbewusstsein von Ministern und Parlamentariern, die in der Frage der Integrität mit gutem Beispiel vorangehen sollten.[122] Der Vergleich der beiden hier angeführten Verfassungskrisen legt den Schluss nahe, dass sich die Europäische Kommission im Falle Rumäniens deutlicher zu Fragen der Innenpolitik äußerte als im Falle Ungarns. Grund hierfür ist, dass im Fall Rumäniens das spezifische Forum des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus existierte.[123]

## Welche Rolle kommt der Europäischen Wertegemeinschaft zu?

Nach Artikel 7 EUV besitzt die EU ein Sanktionierungsverfahren, sollte ein EU-Mitgliedstaat gegen die in Artikel 2 niedergelegten Werte verstoßen. Die Anwendung dieses Verfahrens, das auf die gemeinsame Initiative Österreichs und Italiens während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam[124] zurückgeht, wurde 2012 erörtert, jedoch nicht in die Praxis umgesetzt. Die Grenzen von Artikel 7 waren bereits im Jahr 2000 gegenüber Österreich und 2004 gegenüber Italien deutlich geworden. Mit den Ereignissen von 2012 setzten sich diese früheren Erfahrungen fort.

Bei der so genannten „Österreich-Krise" im Jahr 2000 war Artikel 7 EUV nicht angewendet worden, stattdessen verhängten 14 EU-Mitgliedstaaten Sanktionen gegen Österreich, da sie der Ansicht waren, dass die Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) zu einem künftigen Verstoß Österreichs gegen die in Artikel 2 EUV genannten Werte führen könnte.[125] Die Verhängung bilateraler, aber dennoch abgestimmter Sanktionen erwies sich aus Gründen des EU-Verfassungsrechts als fragwürdig und widersprach dem Geist der Unionsverträge.[126]

Vier Jahre später lief Italien Gefahr, Sanktionen gemäß Artikel 7 EUV auf sich zu ziehen. Anders als bei der Österreich-Krise waren die gegen Premierminister Silvio Berlusconi erhobenen Anschuldigungen nicht spekulativer und präventiver Natur. Vielmehr bezogen sie sich auf bereits zurückliegende Ereignisse, bei denen es u. a. um Fragen des Medienpluralismus und der Beeinträchtigung einzelner Medien ging.

In diesem Fall betonte das Europäische Parlament „seine tiefe Sorge über die nicht erfolgte Anwendung des Gesetzes und den ausgebliebenen Vollzug der Urteile des italienischen Verfassungsgerichts, was gegen das Legalitäts- und das Rechtsstaatsprinzip verstößt, sowie über die Unfähigkeit, den audiovisuellen Sektor zu reformieren, was dazu geführt hat, dass das Recht der italienischen Bürger auf vielfältige Informationen, das auch in der EU-Charta der Grundrechte anerkannt wird, seit Jahrzehnten erheblich eingeschränkt ist".[127] Die EU wandte jedoch weder Artikel 7 an, noch verabschiedete sie, wie es das Europäische Parlament vorgeschlagen hatte, eine Richtlinie zum Schutz des Medienpluralismus. (Im Jahr 2012 stellte sich die Frage der Haltung der Union gegenüber den Medien erneut.)[128]

> *„Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen 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 der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt."*
>
> *Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ABl. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 13*

Insgesamt bestätigte das Jahr 2012 den Eindruck, dass das Verfahren nach Artikel 7 allein möglicherweise nicht genügt, um einen regelmäßigen und sachlichen, faktengestützten und lösungsorientierten Dialog über die Grundwerte zu gewährleisten, welche sowohl die EU als auch ihr Recht begründen. Zwar lösten sowohl der Fall Ungarns als auch der Fall Rumäniens einen Dialog über Verfassungsfragen aus, der jedoch durch eine Krise bedingt war. Im Falle Ungarns bestand die Intervention der EU hauptsächlich in der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, in denen es um Grundrechte wie das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters und den Schutz personenbezogener Daten ging. Die Reaktion der EU im Falle Rumäniens war umfassender, da sie auch Fragen betraf, welche die Verfassung selbst stärker betrafen, beispielsweise Themen der Rechtstaatlichkeit wie etwa die Unabhängigkeit der Justiz.

Bei ihrem entschiedenen Umgang mit der Krise in Rumänien konnte die EU auf eine besondere Plattform zurückgreifen, wie sie im Falle Ungarns und aller anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Bulgariens und

122 Europäische Kommission (2013f).
123 Vgl.: Hoffmeister, F. (2013).
124 Der ursprüngliche Vorschlag wurde mehrfach geändert, vgl. CONF 3940/96, 3. Oktober 1996.
125 Vgl. beispielsweise: Happold, M. (2000), S. 953–963.
126 Toggenburg, G.N. (2001), S. 735–756.
127 Europäisches Parlament (2004), Absatz 66.
128 Vgl. beispielsweise: Hochrangige Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien (2013).

Rumäniens nicht zur Verfügung stand: den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus (*Cooperation and Verification Mechanism*, CVM). Dieser Mechanismus, der im Vorfeld des 2007 erfolgten EU-Beitritts Rumäniens und Bulgariens[129] beschlossen worden war, sieht bestimmte Vorgaben in den Bereichen Justizreform, Integrität, Korruptionsbekämpfung auf höchster Ebene sowie Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor vor. Der CVM berechtigt die Europäische Kommission, regelmäßig über diese Ziele zu berichten, bis sie in zufriedenstellender Weise erfüllt sind. Möglicherweise wird es nötig sein, zur Erörterung umfassender Verfassungsfragen eine Plattform einzurichten, die allen EU-Mitgliedstaaten im selben Maße offensteht.

## Wahrung europäischer Werte: aktuelle Entwicklungen und Diskussionen

Sieht sich ein EU-Mitgliedstaat dem Vorwurf ausgesetzt, auf Gebieten, die nicht dem Unionsrecht unterliegen, gegen die gemeinsamen europäischen Werte zu verstoßen, ist der Spielraum eingeschränkt. Dies gilt selbst für Fälle, in denen eindeutig eine schwerwiegende Verletzung der in Artikel 2 enthaltenen Werte droht, wie es nach Einschätzung einer Reihe von Politikern[130] und sachverständigen Beobachtern[131] in der „Ungarn-Krise" der Fall war.

> *„In den vergangenen Monaten war das rechtliche und demokratische Gefüge einiger europäischer Staaten in Gefahr. Das Europäische Parlament und die Kommission schlugen als erste Alarm. Sie waren es, die maßgeblich dafür sorgten, dass diese beunruhigenden Entwicklungen unter Kontrolle gebracht wurden. Gleichzeitig wurden uns aber auch die Grenzen unserer institutionellen Vereinbarungen aufgezeigt. Wir brauchen ein besseres Instrumentarium – nicht nur die Alternative zwischen der ‚sanften Gewalt' politischer Überzeugungskunst und der ‚radikalen Option' von Artikel 7 des Vertrags."*
>
> *José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Rede zur Lage der Union 2012, Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg 12. September 2012*

Die für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft zuständige Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, sprach daher von dem „Kopenhagen-Dilemma" der EU: „Während des Beitrittsverfahrens eines neuen Mitgliedstaats sind wir bei den Kopenhagener Kriterien, insbesondere bei der Rechtsstaatlichkeit, sehr streng. Sobald der Mitgliedstaat jedoch der Europäischen Union beigetreten ist, steht uns anscheinend kein Instrument mehr zur Verfügung, um zu prüfen, ob die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz noch geachtet werden."[132]

Zur umfassenderen Analyse der Justizsysteme der Mitgliedstaaten, stellte die Europäische Kommission im März 2013 das „EU-Justizbarometer"[133] vor. Es handelt sich dabei um ein neues vergleichendes und nicht bindendes Instrument, das auf Trends im Bereich der Justiz aufmerksam machen soll. Das Justizbarometer ist kein neuer rechtsstaatlicher Mechanismus, mit dem das Kopenhagen-Dilemma direkt gelöst werden könnte.[134] Vielmehr ist es Bestandteil des „Europäischen Semesters", des jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU, zu dessen Prioritäten auch die Verbesserung der Qualität, der Unabhängigkeit und der Effizienz der Justizsysteme zählen. Diese Koordinierung bietet eine genaue Analyse der wirtschaftlichen und strukturellen Reformprogramme der EU-Mitgliedstaaten und entsprechende Empfehlungen für die nächsten 12 bis 18 Monate.

Das Justizbarometer liefert Angaben zur Arbeitsweise aller nationalen Justizsysteme, insbesondere der Zivil-, Handels- und Verwaltungsgerichte. Die Daten, auf denen es basiert, stammen vorwiegend, aber nicht ausschließlich von der Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ). Das Barometer ermöglicht es, alle EU-Mitgliedstaaten anhand bestimmter Indikatoren zu vergleichen, die den Zustand ihrer Justizsysteme betreffen, wie zum Beispiel die Dauer von Gerichtsverfahren (die bis zum Abschluss eines Gerichtsverfahrens erforderliche Zeit in Tagen), die „Dispositionszeit" (die Zahl der am Jahresende nicht abgeschlossenen Verfahren geteilt durch die Zahl der abgeschlossenen Verfahren multipliziert mit 365 Tagen), die Verfahrensabschlussquote (das Zahlenverhältnis zwischen abgeschlossenen Verfahren und neuen Verfahren) und die Zahl der anhängigen Verfahren. Das Justizbarometer gibt auch Aufschluss darüber, ob es auf nationaler Ebene Überwachungsmechanismen, Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme, alternative Streitbeilegungsverfahren und Richterfortbildung gibt, und welche Finanz- und Personalressourcen zur Verfügung stehen. Ferner enthält es Messergebnisse zur wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz, die auf Erkenntnissen des Weltwirtschaftsforums und des Weltjustizprojekts basieren. Zwar befinden sich mehrere Mitgliedstaaten hinsichtlich der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz unter den zehn weltweit führenden Staaten, doch die Zahlen spiegeln auch wider, dass Unternehmer und Endnutzer des Justizsystems in

129 Europäische Kommission (2006a) und (2006b).
130 Vgl. beispielsweise die Rede des Vorsitzenden der ALDE-Fraktion in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013.
131 Hoffmeister, F. (2013).
132 Reding, V. (2012b).
133 Europäische Kommission (2013g).
134 Vgl.: Europäische Kommission (2013h).

bestimmten Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz als eher gering einschätzen.

Die Ergebnisse des ersten EU-Justizbarometers erbrachten bemerkenswerte Unterschiede für die verschiedenen Indikatoren, insbesondere für die Dauer der Gerichtsverfahren. In einigen EU-Mitgliedstaaten kombinieren die Justizsysteme ungünstige Faktoren wie überlange Verfahren in der ersten Instanz, eine niedrige Verfahrensabschlussquote und/oder eine hohe Zahl anhängiger Verfahren. „Derartige Situationen", stellt die Europäische Kommission fest, „verdienen besondere Beachtung und eine gründliche Analyse, da sie ein Hinweis auf Systemmängel sein könnten, die abgestellt werden sollten." Die Verkürzung überlanger Verfahren wird als Priorität festgelegt, „um das Geschäftsumfeld zu verbessern und die Attraktivität für Investitionen zu erhöhen".[135]

Die Europäische Kommission präsentierte das EU-Justizbarometer als ein Instrument zur Wachstumsförderung – aufgrund der Annahme, dass solide Justizsysteme maßgeblich seien für die Rückkehr zu Wettbewerbsfähigkeit, Vertrauen, Stabilität, Zuversicht und Wachstum. Ein wirksames und unabhängiges Justizsystem wird als wichtige Komponente „eines wirtschaftsfreundlichen Umfelds" gewertet, da es Vertrauen bilde: Es trage dazu bei, dass das erforderliche Vertrauen „für die Gründung eines Unternehmens, die Durchsetzung eines Vertrags, die Lösung privatrechtlicher Konflikte über Verbindlichkeiten oder den Schutz von Eigentumsrechten und anderen Rechten erhalten bleibt".[136]

Zugleich betont die Europäische Kommission den Entwicklungsaspekt des EU-Justizbarometers. Sie beschreibt das Barometer als ein entwicklungsfähiges Instrument, das in Bezug auf die erfassten Bereiche, Indikatoren und Methoden weiterentwickelt werden wird, um die wesentlichen Parameter eines funktionierenden Justizsystems zu ermitteln. In Absprache mit den Mitgliedstaaten könnte das Justizbarometer nach und nach andere Bereiche der Justizsysteme und andere Bestandteile der „Justizkette" erfassen.[137]

Betrachtet man das EU-Justizbarometer unter dem Gesichtspunkt der Grundrechte, so stellt sich die Strafjustiz insgesamt als ein Bereich dar, in dem ein Ausbau dieser Rechte wünschenswert erscheint. In diesem Bereich stellen sich Belange auf dem Gebiet der Grundrechte am unmittelbarsten dar. Selbst wenn das EU-Justizbarometer auch die Strafjustiz erfassen würde, so wäre es doch auf die Justiz beschränkt, ohne die Rechtsstaatlichkeit oder das „Kopenhagen-Dilemma" auf allgemeinere Art und Weise zu berücksichtigen.

Die Erfahrungen der jüngsten Erweiterung zeugen von einem zunehmenden Bewusstsein dafür, dass Beitrittsverträge „geeignete Maßnahmen" vorsehen sollten für den Fall, dass die neuen Mitgliedstaaten ihre „im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen" nicht erfüllen.[138] Wie oben ausgeführt war die EU durch den zusätzlichen Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, CVM, in der Lage, 2012 gegenüber Rumänien die Einhaltung der gemeinsamen Werte nach Artikel 2 einzufordern. Die Ausdehnung eines solchen Mechanismus auf sämtliche EU-Mitgliedstaaten könnte möglicherweise eine Änderung der Verträge erforderlich machen. Darüber hinaus wird bisweilen das Argument vorgebracht, dass in einigen älteren Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung der Einmischung der EU in ihre inneren Angelegenheiten eher ambivalent gegenübersteht, ein politisch derart weitreichender Mechanismus wie der CVM das Vertrauen der Öffentlichkeit in den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht fördern, sondern untergraben könnte, indem er Befürchtungen nährt, dass Brüssel seine „Tentakeln" nach dem Herzen der nationalen Souveränität ausstreckt.[139]

Der Schutz der Rechtsstaatlichkeit stellt in der Tat eine wesentliche Aufgabe der EU dar, bei deren Erfüllung sie allerdings mit einer „beschränkten normativen Grundlage" und einem „gewissen politischen Zögern" zu kämpfen hat.[140] Gleichzeitig weisen die Entwicklungen des Jahres 2012 in eine andere Richtung. In der EU scheint sich die Wahrnehmung zu verbreiten, dass auf EU-Ebene ein Instrumentarium fehle, das die unmittelbare und ausdrückliche „Kultivierung" jener grundlegenden Rechte der EU ermöglicht, die über die Grundrechte und die Unabhängigkeit der Justiz hinausgehen.[141] Unter Fachleuten wurden verschiedene mögliche Herangehensweisen an dieses Problem erörtert. Einige der Debatten betrafen die Rolle der Europäischen Kommission, andere wiederum die Rolle unabhängiger Sachverständigengremien sowie die Rolle der nationalen Gerichte oder der Zivilgesellschaft.

Im Hinblick auf die Europäische Kommission wurde betont, dass ganz unabhängig davon, welche Instrumente in Zukunft zur Verfügung stünden, das Anschlagen leiser Töne nicht ausreichen werde, um Regierungen vom Untergraben der Rechtsstaatlichkeit

135 Europäische Kommission (2013g), S. 12.
136 *Ibid.*, S. 1.
137 *Ibid.*, S. 3.

138 Vgl. Artikel 38 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24. April 2012, S. 21–34.
139 Alegre, S., Ivanova, I., Denis-Smith, D. (2009), S. 5.
140 Hillion, C. (2012), S. 481–488.
141 Dawson, M. und Muir, E. (2012), S. 469–476.

abzuhalten – die Regierungen müssten sich bewusst sein, dass die Kommission über eine Peitsche verfüge und von dieser auch ohne Bedenken Gebrauch machen würde.[142]

Die Anwendung von Artikel 7 EUV würde erleichtert, hinge sie nicht von den vorgeschriebenen politischen Mehrheiten im Europäischen Parlament oder im Rat der Europäischen Union ab. Tatsächlich kann auch die Europäische Kommission ein Verfahren nach Artikel 7 einleiten. Dies führte zu der Argumentation, dass die Kommission als politische Kraft in Europa handeln könnte, zumal Vorkehrungen gegen einseitiges politisches Handeln existierten. So sei etwa das Kommissionskollegium parteiübergreifend zusammengesetzt und pflege seine Entscheidungen im Konsens zu treffen.[143]

Würde die Kommission mit mehr Nachdruck auftreten und im Zusammenhang mit Artikel 7 EUV die Rolle einer „politischen Kraft" beanspruchen, bestünde die erhöhte Notwendigkeit, entsprechende Schritte stärker auf gesicherte Fakten zu stützen. Diese müssen von einer unabhängigen Einrichtung stammen, die nicht als Teil der politischen EU-Institutionen wahrgenommen wird. Viele Experten verwiesen in diesem Zusammenhang auf die FRA und forderten dazu auf, regelmäßig Daten, Erkenntnisse und Dienste der FRA zu nutzen.[144] Einige Fachleute waren jedoch der Ansicht, das gegenwärtige Mandat der Agentur reiche für eine wirksame Tätigkeit gemäß Artikel 2 und 7 EUV nicht aus. Sie forderten die Schaffung eines neuen Organs, ähnlich der Venedig-Kommission des Europarats.[145] Das Europäische Parlament schlug Ende 2012 vor, „dass die Aufgabe der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte erweitert werden sollte, so dass sie auch die regelmäßige Überwachung der Beachtung des Artikels 2 EUV durch die Mitgliedstaaten, die Veröffentlichung von Jahresberichten zu den Ergebnissen und deren Vorstellung im Europäischen Parlament umfasst".[146]

Neben der Rolle der Europäischen Kommission und dem Bedarf an einem regelmäßigen und unabhängigen Informationszufluss von fachkundiger Seite diskutierten Experten auch die Rolle die Gerichte im Zusammenhang mit den Werten nach Artikel 2. In Bereichen, die nicht dem Unionsrecht unterliegen, wird nach Artikel 7 EUV der Schutz der grundlegenden Werte der EU durch ein außergerichtliches Verfahren gewährleistet, das die politischen Institutionen – Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Rat der Europäischen Union – einleiten.[147] Vor diesem Hintergrund schlug eine Expertengruppe vor, Einzelpersonen unter Artikel 7 ein Klagerecht gegen EU-Mitgliedstaaten vor dem EuGH auch für die Bereiche einzuräumen, die nicht unter das Unionsrecht fallen. Ein Beispiel hierfür wäre die Medienfreiheit, die im Zentrum der Auseinandersetzung über Ungarn stand. Dieser Rechtsweg, so die Wissenschaftler, könnte in den Bürgerrechten der EU verankert werden und stünde nur dann offen, wenn ein EU-Mitgliedstaat gegen Werte von Artikel 2 verstoße.[148]

Andere setzten sich in umfassenderer Form mit dem Zugang zur Justiz auseinander. Um die Einreichung von mehr Klagen mit Grundrechtsbezug in Bereichen des Unionsrechts zu fördern, wurde der Vorschlag geäußert, mehr Menschen Zugang zu den Gerichten zu eröffnen – auch bezeichnet als Erweiterung der Klagebefugnis. Die FRA beispielsweise forderte im Rahmen des EU-Reformpakets für den Datenschutz, die Regelungen über die Klagebefugnis zu lockern, damit im öffentlichen Interesse handelnde Organisationen Klagen einreichen können.[149] Ähnliche Vorschläge erbrachte die FRA zum Gleichstellungsrecht der EU.[150]

Schließlich wurde im Jahr 2012 auch die Forderung laut, die Zivilgesellschaft stärker einzubeziehen, wenn es um die Wahrung der europäischen Werte geht. Einige Experten schlugen vor, die bestehenden „Wachsamkeitsmechanismen" in der EU um eine Zwischenebene zu ergänzen, die weder die betroffenen Einzelpersonen selbst noch allgemeine politische Institutionen, sondern nichtstaatliche Einrichtungen umfasst.[151]

Andere wiederum legten Wert auf die Feststellung, dass kein Gericht in der Lage sei, auf unbeschränkte Dauer Rechte zu schützen und zu bewahren, wenn es keine gesunde politische Kultur gebe, in der Bürgerrechte und unabhängige Kontrollen über die Exekutive unbestritten sind. Von diesem Standpunkt aus und in Anlehnung an die American Civil Liberties Union schlugen sie die Schaffung einer Europäischen Bürgerrechtsunion vor, die Aktivitäten an der Basis, Unterstützung bei Rechtsstreitigkeiten, Bildungsinitiativen und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit bietet.[152]

142 Butler, I. (2012).
143 Hoffmeister, F. (2013).
144 Vgl. beispielsweise: Pinelli, C. (2012).
145 Vgl.: Müller, J.-W. (2013), S. 25. Zur Stellung der FRA im Hinblick auf die Einhaltung der EU-Menschenrechtscharta vgl. Toggenburg, G.N. (2013).
146 Europäisches Parlament (2012b), Absatz 44.

147 Antpöhler, C., Bogdandy, A.v., Dickschen, J., Hentrei, S., Kottmann, M. und Smrkolj, M. (2012), S. 489–519.
148 Die „Umgekehrte Solange-Doktrin", vgl. *ibid.*
149 FRA (2012h).
150 FRA (2013).
151 Dawson, M. und Muir, E. (2011), S. 751–775, S. 766.
152 Brady, H. (2012). Für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Grundrechteplattform, vgl. Kjaerum, M. und Toggenburg, G. N. (2012), S. 147–160.

## Schlussfolgerung

Im Jahr 2012 erhielt die EU den Friedensnobelpreis. In der Begründung würdigte das Nobelkomitee die Rolle der EU bei der „Förderung von Frieden und Versöhnung, von Demokratie und Menschenrechten in Europa".[153] In diesem Sinne bot das Jahr 2012 Anlass zu großem Stolz über das Projekt der europäischen Einigung. Im selben Jahr kam es jedoch zu ausgeprägten sozioökonomischen, politischen und verfassungsrechtlichen Krisen, und die praktischen Auswirkungen dieser Krisen machten deutlich, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass die Grundrechte aller Menschen in vollem Umfang geachtet und geschützt werden.

Die sozioökonomische Krise war weiterhin diejenige mit den weitreichendsten Auswirkungen. Sie führte zu hohen Arbeitslosenquoten und setzte einen wachsenden Teil der Bevölkerung der Armut oder dem Armutsrisiko aus. Sowohl internationale Organisationen, als auch die EU und ihre Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen gegen die Überschuldung, die zahlreiche Volkswirtschaften in der Europäischen Union kennzeichnete.

Einige der politischen Maßnahmen, mit denen EU-Mitgliedstaaten der Wirtschaftskrise begegneten, wirkten sich allerdings nachteilig auf den sozialen Schutz der Menschen in der EU aus. Die EU ist auch eine Gemeinschaft sozialer Rechte, wie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich betont. Zwar bleibt die Sozialgesetzgebung den Mitgliedstaaten vorbehalten, doch fordert die Charta diese ebenso wie die EU selbst eindeutig dazu auf, bei der Krisenbekämpfung die sozialen Rechte und, noch allgemeiner, die Grundrechte zu wahren. Allerdings scheint der Einfluss der Charta in dieser Hinsicht bislang begrenzt zu sein.

Dennoch sollten die EU-Mitgliedstaaten klar und nachvollziehbar darlegen können, welches Maß an sozialem Schutz sie während der Wirtschaftskrise bieten, und dies auch durch Belege untermauern. Auf diese Weise können sie einen Konsens herstellen und den sozialen Zusammenhalt gewährleisten.[154] Darüber hinaus kann der Umgang mit der gegenwärtigen sozioökonomischen Krise nicht getrennt vom gesamten politischen System betrachtet werden: Bei der Bekämpfung der Krise muss der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaften auf nationaler Ebene ebenso berücksichtigt werden wie die politische Legitimität der EU insgesamt.[155]

Der politische Diskurs im Jahr 2012 beinhaltete auch eine Vielzahl unterschiedlicher Krisenelemente, die über die Wirtschaftskrise hinausgingen. In einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten und auch staatenübergreifend entstand ein „Krisenjargon", der Ausdrucksweisen mit Spaltungspotenzial, insbesondere abwertende Etiketten für gefährdete Volkswirtschaften hervorbrachte.[156]

Auf nationaler Ebene kam es 2012 zu einer fortgesetzten sozialen Polarisierung, zu vermehrten, offen geführten extremistisch gefärbten Diskursen und zu weiter sinkendem Vertrauen innerhalb der europäischen Gesellschaften und auch zwischen denselben. Ausländerfeindliche Positionen im politischen Diskurs bergen das Potenzial von Verstößen gegen die Antidiskriminierungsgesetze der EU; Maßnahmen gegen Migranten innerhalb der EU drohen das in den EU-Verträgen und der Grundrechtecharta verankerte Recht auf Freizügigkeit zu verletzen. Schwindendes Vertrauen zwischen Gesellschaften und ganz allgemein gegenüber Regierungen wirkt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nachteilig auf den gemeinsamen Markt und den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus. Schließlich gründen beide Räume auf gegenseitiger Anerkennung und setzen daher ein hinreichendes Maß an Vertrauen voraus. Die Entwicklungen in diesem Bereich müssen unbedingt wachsam verfolgt und genau untersucht werden.

Die Verfassungskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten warfen die Frage auf, welche Art von Wachsamkeit die EU ausüben sollte. Der Handlungsspielraum der EU hängt davon ab, ob die fragliche Situation dem sekundären Unionsrecht unterliegt oder in Bereiche fällt, die zwar als „inneres Leben der Mitgliedstaaten"[157] der Reichweite der EU entzogen sind, jedoch Risiken für die EU insgesamt bergen könnten. Im erstgenannten Fall verfügt die EU über jederzeit einsetzbare Instrumente wie Vertragsverletzungsverfahren. Im letztgenannten Fall sind die Mittel der EU eher begrenzt. In dieser Hinsicht sah sich die EU 2012 ähnlichen Herausforderungen gegenüber wie in den Jahren 2000 und 2004, als einzelne Mitgliedstaaten die Verfassungshomogenität der EU in Frage stellten: Nach Ansicht einiger Beobachter drohten Ungarn und Rumänien gegen die gemeinsamen Werte zu verstoßen, die in Artikel 2 EUV niedergelegt sind.

Die Erfahrung des Jahres 2012 zeigte, dass eine Plattform für den regelmäßigen und formalisierten Austausch, wie der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus, zur Lösung solcher Probleme beitragen kann. Dieser Mechanismus ist nur für Bulgarien und Rumänien verfügbar.

Dadurch unterliegen die anderen EU-Mitgliedstaaten einer weitaus weniger strengen Kontrolle, was die

153 Norwegisches Nobelkomitee (2012); Jagland, T. (2012).
154 FRA (2010), S. 26.
155 Caritas Europa (2013), S. 5.
156 So wurden „Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien" gelegentlich unter dem Akronym PIIGS zusammengefasst.
157 Wojciech, S. (2010).

Einhaltung der in Artikel 2 genannten Werte betrifft. So wurde der Ausdruck „Kopenhagen-Dilemma" im Jahr 2012 zu einem regelrechten Schlagwort: Die europäischen Werte, darunter Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, spielen im Rahmen des Beitrittsprozesses eine wichtige Rolle, scheinen aber aus dem Blickfeld zu verschwinden, sobald die Staaten der EU beigetreten sind. Solange es keinen regelmäßigen, grenzübergreifenden Austausch darüber gibt, wie die Werte der EU am wirksamsten geachtet und gefördert werden können, erscheinen europaweite Debatten über einzelne Länder nur als spontane Reaktion auf unmittelbare Krisen. Sie bergen daher die Gefahr, dass objektive Vergleichswerte nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Auf dem Gebiet der Justiz liefert das erste EU-Justizbarometer, das im März 2013 vorgestellt wurde, vergleichende Angaben zu bestimmten Aspekten des Justizsystems in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten. Obgleich das Instrument als solches nicht als Lösung für das „Kopenhagen-Dilemma" gedacht ist, stellt es jedoch durchaus einen ersten Schritt dar, um die Arbeitsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen zu vergleichen.

Ein vollständigeres Bild der Rechtsstaatlichkeit in der EU, das unter anderem Dimensionen wie die Strafjustiz einbezieht, würde einen Informationsaustausch und regelmäßig stattfindende Diskussionen voraussetzen. Hier mögen die Bestrebungen der Verfasser von Artikel 2 EUV als Orientierung dienen. Ihr Ziel war es, unter den EU-Mitgliedstaaten ein gemeinsames Verständnis über den „eindeutigen und unstrittigen rechtlichen Gehalt" von Artikel 2 EUV zu schaffen, sowie das Wissen darüber, welche „Verpflichtungen ihnen aus diesen Werten erwachsen".[158] Das Streben nach einem solchen gemeinsamen Verständnis sollte sowohl die Union als auch ihre Mitgliedstaaten leiten. Ein regelmäßiger Dialog würde die gemeinsamen europäischen Werte stärker ins Bewusstsein rücken. Damit könnte sowohl der konkrete Inhalt der Werte als auch ihr Anwendungsbereich in den nationalen Systemen genauer festgelegt werden. Grundlage für einen solchen Dialog ist zum einen ein unabhängiges Expertengremium, das objektive und zuverlässige Daten und Analysen bereitstellt, zum anderen ein Bündel an brauchbaren Indikatoren für die einzelnen in Artikel 2 aufgeführten Bereiche, die eine regelmäßige vergleichende Bewertung ermöglichen.[159]

Stürmische Zeiten sind womöglich kein besonders geeigneter Zeitpunkt, um neue Verfahren und Institutionen einzuführen. Sie bieten jedoch die ideale Gelegenheit, grundlegende Werte ernst zu nehmen und als normative Grundlage heranzuziehen, um für Orientierung und Sicherheit zu sorgen. In der Tat ist es nicht nötig, das Rad neu zu erfinden: Die bestehenden Mechanismen und Normen (vgl. **Kapitel 10** des Jahresberichts 2012, „EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen") können gemeinsam eingesetzt werden, um Daten und Analysen an zentraler Stelle effektiv zusammenzutragen und auszuwerten. Würde ein unabhängiges Organ diese Aufgabe übernehmen, dann könnten die politischen Institutionen der EU gewährleisten, dass die in Artikel 2 EUV verankerten Werte durch ein Verfahren gewahrt werden, das auf Fakten basiert und auf alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen anwendbar ist.

158 Präsidium des Europäischen Konvents (2003), S. 11.

159 Vgl. hierzu beispielsweise: The Hague Institute for Global Justice (2012), FRA (2011).

# Bibliografie

Alle Hyperlinks wurden am 2. Mai 2013 geöffnet.


Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, Abl. 112 vom 24. April 2012, S. 21–34.

Alegre, S., Ivanova, I., Denis-Smith, D. (2009), *Safeguarding the rule of law in an enlarged EU. The cases of Bulgaria and Romania*, CEPS Special Report, Brüssel, *Centre for European Policy Studies*, verfügbar unter: www.ceps.eu/files/book/1833.pdf.

Antpöhler, C., Bogdandy, A.v., Dickschen, J., Hentrei, S., Kottmann, M. und Smrkolj, M. (2012), „Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States", *Common Market Law Review*, Jg. 49, Nr. 2, S. 489–519.

Barnard, C. (2013), „The Charter in time of crisis: a case study of dismissal": Countouris, N. und Freedland, M., *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, CUP (im Erscheinen).

Baron von Maydell, B. (2012), „Soziale Grundrechte unter den Bedingungen wirtschaftlicher und finanzieller Krisen", *Juridica International* XIX, S. 5–10, verfügbar unter: www.juridicainternational.eu/index.php?id=14967.

Barroso, J.M. (2012), „A Europe of values and principles", Rede zur Lage in Ungarn, Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 18. Januar 2012, S. 7–8.

Belgien, Vlaams Belang (2012), *Vlaams Belang lanceert meldpunt illegaliteit*, verfügbar unter: www.vlaamsbelang.org/nieuws/9295.

Brady, H. (2012), „Time for a European Civil Liberties Union?", *Centre for European Reform*, 21. September 2012, verfügbar unter: http://centreforeuropeanreform.blogspot.co.at/2012/09/time-for-european-civil-liberties-union.html.

Butler, I. (2012), „The justice scoreboard: An effective mechanism to enforce respect for the rule of law?", *Open Society Foundations*, 12. Dezember 2012, verfügbar unter: www.opensocietyfoundations.org/voices/justice-score-board-effective-mechanism-enforce-respect-rule-law.

Caritas Europa (2013), *The impact of the European crisis. A study on the impact of the crisis and austerity on people, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain.*

Carrera, S. und Atger, A. F. (2010), *L'affaire des Roms. A challenge to the EU's area of freedom, security and justice*, CEPS Paper, September 2010, verfügbar unter: www.ceps.eu/book/l%E2%80%99affaire-des-roms-challenge-eu%E2%80%99s-area-freedom-security-and-justice.

Carrera, S., De Somer, M. und Petkova, B. (2012), „The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: challenges for the effective delivery of fundamental rights in the area of freedom, security and justice", CEPS, *Justice and Home Affairs, Liberty and Security in Europe Papers*, Nr. 49, 29. August 2012, verfügbar unter: www.ceps.eu/book/court-justice-european-union-fundamental-rights-tribunal-challenges-effective-delivery-fundamen.

Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (2011), „Les Belges, les citoyens de l'Union et le droit à une vie de famille: les ressortissants belges sont-ils des citoyens de deuxième rang de l'Union européenne?", in: *Rapport annuel Migration 2010*, Brüssel, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, S. 128–131.

Ceobanu, A.M. (2011), „Usual suspects? Public views about immigrants' impact on crime in European countries", *International Journal of Comparative Sociology*, Jg. 52, Nr. 1–2, S. 114–131.

Çetin, E. (2012), *Exclusionary rhetoric expansionist policies? Right-wing parties and immigration policy-making in Italy*, Working Paper No. 95, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, verfügbar unter: www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2012/WP1295_Cetin.pdf.

Chakraborti, N. und Zempi, I. (2012), „The veil under attack: gendered dimensions of Islamophobic victimization", *International Review of Victimology*, Jg. 18, Nr. 3, S. 269–284.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26. Oktober 2012.

Dawson, M. und Muir, E. (2011), „Individual, institutional and collective vigilance in protecting fundamental rights in the EU: lessons from the Roma", *Common market law review*, Jg. 48, Nr. 3, S. 751–775.

Dawson, M. und Muir, E. (2012), „Enforcing fundamental values: EU law and governance in Hungary and Romania", *Maastricht Journal*, Jg. 4, Nr. 2012, S. 469–476.

De Koster, W., Achterberg, P. und Van der Waal, J. (2013), „The new right and the welfare state: the electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands", *International Political Science Review*, Jg. 34, Nr. 1, S. 3–20.

De Witte, B. und Toggenburg, G.N. (2004), „Human rights and membership in the European Union", Peers, S. und Ward, A. (Hg.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publishing, S. 59–82.

Emery, M. (2010), „Europe, immigration and the Sarkozian concept of Fraternité", *French Cultural Studies*, Jg. 21, Nr. 2, S. 115–129.

Eurobarometer (2010), *Eurobarometer Spezial 355 – Armut und soziale Ausgrenzung*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_de.pdf.

Eurobarometer (2012), *Flash Eurobarometer 338 – Monitoring the social impact of the crisis: public perceptions in the European Union*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_338_en.pdf.

Eurofound (2012), *Third European quality of life survey – quality of life in Europe – Impacts of the crisis*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (im Folgenden: Amt für Veröffentlichungen).

Europarat, Venedig-Kommission (2011), *Stellungnahme Nr. CDL-AD(2011)016 vom 20. Juni 2011*, Abs. 145.

Europarat, Venedig-Kommission (2012a), *Stellungnahme zum Gesetz CLXII/2011 über die Rechtsstellung und die Vergütung der Richter in Ungarn und zum Gesetz CLXI/2011 über die Organisation und Verwaltung der Gerichte, Nr. CDL-AD(2012)001*, verabschiedet bei der 90. Plenartagung, Venedig, 16.–17. März 2012.

Europarat, Venedig-Kommission (2012b), *Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary, CDL-AD(2012)020)*, verabschiedet bei der 92. Plenarsitzung, Venedig, 12.–13. Oktober 2012.

Europarat, Venedig-Kommission (2012c), *Stellungnahme zum Gesetz CCVI über das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit und den rechtlichen Status von Kirchen, Glaubensgemeinschaften und religiösen Vereinen in Ungarn*, CDL-AD(0012)004, 19. März 2012.

Europarat, Venedig-Kommission (2012d), *Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law No. 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law No. 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania*, CDL-AD(2012)026), verabschiedet bei der 93. Plenartagung, Venedig, 14.–15. Dezember 2012.

Europäische Kommission (2006a), Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, K (2006) 6569, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_de.pdf.

Europäische Kommission (2006b), Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, K (2006) 6570, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg_accompanying_measures_1206_de.pdf.

Europäische Kommission (2010a), *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel, 16. Dezember 2010, KOM(2010) 758 endgültig.

Europäische Kommission (2010b), *Statement by Viviane Reding on the recent developments concerning the respect for EU law as regards the situation of Roma in France*, MEMO/10/502, Brüssel, 19. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2011), *Beschäftigungsinitiative für junge Menschen*, Brüssel, 20. Dezember 2011, KOM(2011) 933 endgültig.

Europäische Kommission (2012a), *29. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2011)*, KOM(2012) 714 endgültig, 30. November 2012.

Europäische Kommission (2012b), Bericht 2011 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, KOM(2012) 169 endgültig, 16. April 2012.

Europäische Kommission (2012c), *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

Europäische Kommission (2012d), „European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary", Pressemitteilung IP/12/34, 17. Januar 2012, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm?locale=en.

Europäische Kommission (2012e), *Junge Menschen in Beschäftigung bringen*, Brüssel, 5. Dezember 2012, KOM(2012) 727 endgültig.

Europäische Kommission (2012f), „Meeting between European Commission President, José Manuel Barroso, and Romanian Prime Minister, Victor Ponta", Pressemitteilung, MEMO/12/558, 12. Juli 2012.

Europäische Kommission (2012g), *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens,*

KOM(2012) 410 endgültig, 18. Juli 2012, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_de.pdf.

Europäische Kommission (2013a), *Bericht 2012 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, KOM(2013) 271 endgültig, 8. Mai 2013, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2012_report_application_charter_de.pdf.

Europäische Kommission (2013b), *EU employment and social situation, quarterly review,* Dezember 2012, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1776&furtherNews=yes.

Europäische Kommission (2013c), *EU Response to the economic and financial crisis*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm.

Europäische Kommission (2013d), „Statement from the President of the European Commission and the Secretary General of the Council of Europe on the vote by the Hungarian Parliament of the Fourth amendment to the Hungarian Fundamental Law", Pressemitteilung, MEMO/13/201, 11. März 2013.

Europäische Kommission (2013e), „The European Commission reiterates its serious concerns over the Fourth Amendment to the Constitution of Hungary", Pressemitteilung, MEMO/13/327, 12. April 2013.

Europäische Kommission (2013f), *Bericht der Kommission über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus*, KOM(2013) 47 endgültig, 30. Januar 2013, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf.

Europäische Kommission (2013g), *Das EU-Justizbarometer. Ein Instrument für eine leistungsfähige, wachstumsfördernde Justiz*, KOM(2013) 160 endgültig, 27. März 2013.

Europäische Kommission (2013h), *Fragen und Antworten: Das EU-Justizbarometer*, MEMO/13/288, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-288_de.htm.

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2009a), „Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses", *European Economy*, 7/2009, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf.

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (2009b), *The social situation in the European Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2012), *Employment and social developments in Europe 2012*, Brüssel, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315.

Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2012), *The second economic adjustment programme for Greece*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf.

Europäische Kommission, Europäische Expertengruppe zu Flexicurity (2007), *Towards Common principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Europäischer Rat (1993), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 21.–22. Juni 1993, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_de.htm.

Europäische Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Obdachlosenhilfe (2012), *On the way home? Feantsa monitoring report on homelessness and homeless policies in Europe*, verfügbar unter: www.feantsa.org/IMG/pdf/on_the_way_home.pdf.

Europäisches Parlament (2004), Entschließung zu Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien, ABl. C 104E vom 30. April 2004.

Europäisches Parlament (2012a), Entschließung zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn, 16. Februar 2012.

Europäisches Parlament (2012b), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2012 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2010–2011) (2011/2069(INI)), verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0500+0+DOC+XML+V0//DE.

Europäisches Parlament (2013), *Social Housing in the EU*, IP/A/EMPL/NT/2012-07, PE 492.469, Januar 2013, verfügbar unter: www.europarl.europa.eu/committees/el/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=83716.

European Economic Advisory Group (2012), „The Hungarian crisis", in: European Economic Advisory Group (Hg.) *Report on the European Economy 2012,* S. 115–130, verfügbar unter: www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/EEAG-Report/Archive/EEAG_Report_2012.html.

Eurostat (2012a), *Armutsgefährdungsquote,* verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/de.

Eurostat (2012b), *Verfügbares Äquivalenzeinkommen,* verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Equivalised_disposable_income/de.

Eurostat (2012c), *Severely materially deprived people*, verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_53.

Eurostat (2013a), Arbeitslosenquote des Euroraums bei 11,7%*, Pressemitteilung, 1. Februar 2013,* verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-19_de.htm.

Eurostat (2013b), *Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung in der EU27*, Pressemitteilung, 26. Februar 2013, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-28_de.htm.

Eurostat, *Leitindikatoren 2005–2012*, verfügbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

Flood, C., Hutchings, S., Miazhevich, G. und Nickels, H.C. (2012), *Islam, security and television news*, London, Palgrave Macmillam.

Fox, J.E., Moroşanu, L. and Szilassy, E. (2012), „The racialization of the new European migration to the UK", *Sociology*, Jg. 46, Nr. 4, S. 680–695.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *Protecting fundamental rights in times of economic crisis*, Arbeitspapier, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf.

FRA (2011), *Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions, FRA symposium report,* Wien.

FRA (2012a), *Grundrechte im Mehrebenensystem: Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012b), „Justice in austerity: challenges and opportunities for access to justice", Fundamental Rights Conference 2012, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/en/event/2012/fundamental-rights-conference-2012-0.

FRA (2012c), *Die Situation der Roma in elf EU-Mitgliedstaaten – Umfrageergebnisse auf einen Blick*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012d), *FRA Jahresbericht – Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012e), *Antisemitism: summary overview of the situation in the European Union 2001–2011*, Wien, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/en/publication/2012/antisemitism-summary-overview-situation-euro-pean-union-2001-2011-0.

FRA (2012f), *EU-MIDIS Daten kurz gefasst 6: Minderheiten als Opfer von Straftaten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012g), *Hasskriminalität in der Europäischen Union sichtbar machen: die Rechte der Opfer anerkennen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012h), *Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte betreffend das vorgeschlagene Reformpaket für den Datenschutz*, Gutachten 2/2012, 1. Oktober 2012.

FRA (2013), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on 10 years of European equality legislation*, Gutachten 1/2013, Wien.

FRA, ECRI, ODIHR (2009), *Joint statement on the occasion of the International Day for the Elimination of Racial Discrimination*, verfügbar unter: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/355-evt-21March-joint-statement-09_en.pdf

Frankreich, Kassationsgericht, Urteil in der Rechtssache Nr. 889, 14. April 2010.

Frankreich, Kassationsgericht, Urteil in der Rechtssache Nr. 1656, 29. Juni 2011.

Gericht der Europäischen Union (EuG), T-52/12 R, *Hellenische Republik/Europäische Kommission*, Beschluss, 19. September 2012.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte and Others/BPN – Banco Português de Negócios* (anhängig), eingereicht am 8. März 2012.

EuGH, C-134/12, *Ministerul Administrației şi Internelor (MAI), Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR) und Inspectoratul de Poliție al Județului Tulcea (IPJ)/Corpul Național al Polițiștilor Biroul Executiv Central*, Verordnung, 10. Mai 2012.

EuGH, C–256/11, *Murat Dereci und andere/Bundesministerium für Inneres*, 15. November 2011.

EuGH, C-286/12, *Europäische Kommission/Ungarn*, 6. November 2012.

EuGH, C-288/12, *Europäische Kommission/Ungarn* (anhängig), Klage eingereicht am 8. Juni 2012.

EuGH, C-341/05, *Laval/Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, 18. Dezember 200.

EuGH, C-361/07, *Polier/Najar EURL*, Order, 16. Januar 2008.

EuGH, C-434/11, *Corpul Național al Polițiștilor/Ministerul Administrației şi Internelor (MAI) und andere*, Verordnung, 14. Dezember 2011.

EuGH, C-438/05, *International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union/Viking Line*, 11. Dezember 2007.

EuGH, C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, 26. Februar 2013.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department* und *M.E., A.S.M., M.T., K.P. und E.H./Refugee Applications*, 21. Dezember 2011.

Given, T.E. (2005), *Voting radical right in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Groussot, X., Pech, L. und Petursson, G.T. (2011), „The scope of application of fundamental rights on Member States' action: in search of certainty in EU adjudication", Eric Stein Arbeitspapier Nr. 1/2011, verfügbar unter: www.ericsteinpapers.cz/info/papers/2011-01.

Gunther, C. T. (2012), „France's repatriation of Roma: Violation of fundamental freedoms?", *Cornell International Law Journal*, Jg. 205, S. 209–225.

Hainsworth, P. (2008), *The extreme right in Western Europe*, Milton Park und London, Routledge.

Happold, M. (2000), „Fourteen against one: The EU Member States' response to freedom party participation in the Austrian government", *International and Comparative Law Quarterly*, Jg. 49, Nr. 4, S. 953–963.

Hervik, P. (2012), „Ending tolerance as a solution to incompatibility: the Danish 'crisis of multiculturalism", *European Journal of Cultural Studies*, Jg. 15, Nr. 2, S. 211–225.

High-Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013), *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, Januar 2013, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf.

High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012), *Final report*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.

Hillion, C. (2012), „Fundamental rights and EU membership: Do as I say, not as I do", *Common Market Law Review*, Jg. 49, Nr. 2012, S. 481–488.

Hix, S. (2005), *The political system of the European Union*, Palgrave, New York.

Hoffmeister, F. (2013), „Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States – how far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?", in: von Bogdandy, A. und Sonnevend, P., *The European Constitutional area and constitutional crisis in Europe*, Oxford, Hart Publishing (im Erscheinen).

Iliopoulos-Strangas, J., (2010), *„Rückblick und Ausblick"*, in: Iliopoulos-Strangas (Hg.) (2010), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, Baden-Baden.

Internationaler Währungsfonds (2013), *IMF Country Report No. 13/20 – Greece*, verfügbar unter: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf.

Jagland, T. (2012), „Award ceremony speech", Friedensnobelpreisverleihung, 12. Dezember 2012, verfügbar unter: www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html.

Jesse, E. und Thieme, T. (2011), *Extremismus in den EU-Staaten*, Wiesbaden, VS Verlag.

Kjaerum, M. und Toggenburg, G.N. (2012), „The Fundamental Rights Agency and civil society: Reminding the gardeners of their plants' roots", in: Pichler J. und Balthasar A. (Hg.), *Open dialogue between EU institutions and citizens – changes and challenges*, Intersentia, S. 147–160.

Kollektivbeschwerde Nr. 65/2011, General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)/Confederation of Greek Civil Servants Trade Unions (ADEDY)/Griechenland, registriert am 21. Februar 2011, Entscheidung vom 23. Mai 2012, verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_EN.asp?.

Kollektivbeschwerde Nr. 85/2012, *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)/Schweden*, registriert am 27. Juni 2012, verfügbar unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/complaints_EN.asp?

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003), *Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union. Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union*, KOM(2003) 606, 15. Oktober 2003.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005), *Anhang des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Errictung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und des Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über Europäische Union. Folgenabschätzungsbericht*, SEK(2005) 849, Brüssel, 30. Juni 2005, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2005/sec_2005_0849_en.pdf.

Ladenburger, C. (2007), „Fundamental rights and citizenship of the Union", in: Amata, A., Bribosia, H. und De Witte, B. (Hg.), *Genese et destine de la constitution européenne*, S. 311–365.

Litauen, Verfassungsgericht, Entscheidung in der Rechtssache 3K-3-81/2012, 6. März 2012.

Lucassen, G. und Lubbers, M. (2011), „Who fears what? Explaining far-right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic ethnic threats", *Comparative Political Studies*, Jg. 45, Nr. 5, S. 547–574.

Mavelli, L. (2013), „Between normalisation and exception: the securitisation of Islam and the Construction of the secular subject", *Millennium – Journal of International Studies*, Jg. 41, Nr. 2, S. 159–181.

Mawby, R.C. und Gisby, W. (2009), „Crime, media and moral panic in an expanding European Union", *The Howard Journal of Criminal Justice*, Jg. 48, Nr. 1, S. 37–51.

Mitsilega, V. (2006), „The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU", *Common Market Law Review*, Jg. 43, Nr. 2006, S. 1277–1331.

Morijn, J. (2013), „Akerberg and Melloni: what the Court said, did and may have left open", *EUtopia Law*, März 2013, verfügbar unter: http://eutopialaw.com/2013/03/20/akerberg-and-melloni-what-the-court-said-did-and-may-have-left-open.

Müller, J.-W. (2013), *Safeguarding democracy inside the EU. Brussels and the future of liberal order*, Transatlantic Academy Paper Series, Februar 2013, verfügbar unter: www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Muller_SafeguardingDemocracy_Feb13_web.pdf.

Niederlande, *College voor de rechten van de mens* (2012), *CGB standpunt over meldpunt voor Middenen Oost-Europeanen*, verfügbar unter: www.mensenrechten.nl/berichten/cgb-standpunt-over-meldpunt-voor-midden-en-oost-europeanen.
Niederlande, *Partij voor de Vrijjheid* (PVV) (2012), *„Polenmeldpunt groot success"*, verfügbar unter: www.mensenrechten.nl/berichten/cgb-standpunt-over-meldpunt-voor-mid-den-en-oost-europeanen.

Nickels, H.C., Thomas, L., Hickman, M.J. und Silvestri, S. (2012), „Constructing ‚suspect' communities and Britishness: mapping British press coverage of Irish and Muslim communities 1974–2007", *European Journal of Communication*, Jg. 27, Nr. 2, S. 135–151.

Nicolescu, A. (2012), „Romanian politics: struggling with the grass roots and digging for democracy", *EPIN Commentary* 11, verfügbar unter: www.ceps.eu/book/romanian-poli-tics-struggling-grass-roots-and-digging-democracy.

Norwegisches Nobelkomitee (2012), „The Nobel Peace Prize for 2012", Pressemitteilung, www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/press.html.

Olivares-Caminal, R. (2011), "The EU architecture to avert a sovereign debt crisis", *OECD journal: financial market trends*, 11 (2), verfügbar unter: www.oecd.org/finance/finan-cialmarkets/49191980.pdf.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009), *International migration and the economic crisis: understanding the links and shaping policy responses*, verfügbar unter: www.oecd.org/els/mig/46292981.pdf.

Österreichische Presserat (2011), *Fall 2011/58 Mitteilung von zwei Lesern*, verfügbar unter: www.presserat.at/rte/upload/entscheidungen/mitteilung_2011_58_15.11.2011.pdf.

Pew-Forschungszentrum (2012), *European unity on the rocks – Greeks and Germans at polar opposites*, verfügbar unter: www.pewglobal.org/files/2012/05/Pew-Global-Attitudes-Project-European-Crisis-Report-FINAL-FOR-PRINT-May-29-2012.pdf.

Pinelli, C. (2012), *Protecting the fundamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union and beyond*, FEPS paper, 25. September 2012, verfügbar unter: www.feps-europe.eu/assets/9a4619cf-1a01-4f96-8e27-f33b65337a9b/266.pdf.

Rat der Europäischen Union (2002), Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18. Juli 2002, S. 1–18.

Rat der Europäische Union (2012), *Council conclusions on cooperation and verification mechanism for Bulgaria and Romania, 3187th General Affairs Council meeting as of 24 September 2012*, verfügbar unter: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/132536.pdf.

Reding, V. (2010), „Towards a European area of fundamental rights: the EU's Charter of Fundamental Rights and accession to the European Convention of Human Rights", Rede 10/33 bei der Konferenz in Interlaken am 19. Februar 2010, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-33_en.htm.

Reding, V. (2012a), „Viviane Reding statement on PVV's website", verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/multimedia/news/2012/02/20120211_en.htm.

Reding, V. (2012b), Rede bei der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments, Annex II, Council Doc 13780/12, 13 September 2012, verfügbar unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13780.en12.pdf.

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 229 vom 29. Juni 2004, S. 35.Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwiklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16.

Rumänien, Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Alba, in der Rechtssache *Corpul Național al Polițiștilor – Biroul Executiv Central/Ministerul Administrației și Internelor et al.*, eingereicht am 22. August 2011, ABl. C 331 vom 12. November 2011, S. 10.

Rumänien, Verfassungsgericht, Entscheidung Nr. 1471 in der Rechtssache 4.786-4790D/2010, 8. November 2011.

Schorkopf, F. (2000), *Homogenität in der Europäischen Union: Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Berlin, Duncker & Humblot.

The Hague Institute for Global Justice (2012), *Monitoring and evaluation of the rule of law and justice in the EU: Status quo and way ahead?*, Concept paper, Juni 2012, verfügbar unter: www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Concept_Paper%20EU%20monitoring.pdf.

Toggenburg, G.N. (2001), „La crisi austriaca: delicati equilibrismi sospesi tra molte dimensioni", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Band 2, S. 735–756.

Toggenburg, G.N. (2013), „The EU Fundamental Rights Agency and the Fundamental Rights Charter: how fundamental is the link in between?", in: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. und Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Hart Publishing (im Erscheinen).

Ungarn, Verfassungsgericht (*Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága*), Entscheidung Nr. 8/2011, 18. Februar 2011.

Van Spanje, J. (2010), „Contagious parties: anti-immigration parties and their impact on other parties' immigration stances in contemporary Western Europe", *Party Politics*, Jg. 16, Nr. 5, S. 563–586.

Vereinigtes Königreich, Disability Rights Watch (2012), *Submission to the UN Universal Periodic Review, UK's examination, (13th session June 2012)*, verfügbar unter: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session13/GB/JS9_DRWUK_UPR_GBR_S13_2012_DisabilityRightsWatchUK_E.pdf.

Vereinigtes Königreich, Ministerium für Arbeit und Altersversorgung (*Department for Work and Pensions*) (2012), „Personal independence payment", verfügbar unter: www.dwp.gov.uk/policy/disability/.

Vereinigtes Königreich, UK Disabled People's Council (2012), *Experts warn of PIP bombshell*, verfügbar unter: www.ukdpc.net/site/news-archive/155-experts-warn-of-pip-bombshell-posted-161112.

Wojciech, S. (2010), „Adding a bite to the bark? A story of Article 7, the EU enlargement and Jörg Haider", *Columbia Journal of European Law*, Jg. 385, Nr. 16.

Yilmaz, F. (2012), „Right-wing hegemony and immigration: how the populist far-right achieved hegemony through the immigration debate in Europe", *Current Sociology*, Jg. 60, Nr. 3, S. 368–381.