

8. Die Europäische Union und andere Organisationen

Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Im Jahr 2017 stand das zehnjährige Bestehen des „Memorandum of Understanding“ zwischen der Europäischen Union und dem Europarat im Mittelpunkt.¹ Der Jahrestag bot Anlass für eine Bestandsaufnahme der bilateralen Beziehungen. In den vergangenen Monaten konzentrierten sich die beiden Organisationen nunmehr auf die Umsetzung von Maßnahmen, die sich aus dieser Bestandsaufnahme ergeben haben. Diese Maßnahmen bewegten sich grundsätzlich im etablierten und damit auch gewohnten Rahmen, der von bilateralen Kooperationsprojekten über die Zusammenarbeit in Rechtsfragen bis hin zum politischen Dialog reicht. Mit Blick auf die Adressaten der sich hieraus ergebenden Empfehlungen und praktischen Aktivitäten verstärkte sich zugleich eine Entwicklung, die bereits in den letzten Jahren zu beobachten war. Als Folge der zunehmenden Erosion von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit nicht nur in Staaten, die nur dem Europarat, nicht aber der Europäischen Union angehören (beispielsweise Türkei und Russland), sondern auch in Mitgliedstaaten der Europäischen Union selbst (beispielsweise Polen und Ungarn), rückten letztere stärker in den Mittelpunkt der gemeinsamen Anstrengungen.

Gemeinsame Programme

Die „Gemeinsamen Programme“ bildeten auch in den vergangenen Monaten den maßgeblichen Referenzrahmen für die praktische Umsetzung von Kooperationsprojekten zwischen der Europäischen Union und dem Europarat. Der etablierten Arbeitsteilung folgend, schulterte die Europäische Union weiterhin den Großteil der Kosten, während der Europarat für die inhaltliche Entwicklung und praktische Durchführung der Gemeinsamen Programme verantwortlich zeichnete. Die hierfür bereitgestellten Mittel sind seit Anfang des Jahrzehnts deutlich erhöht worden. Standen im Jahr 2010 noch 87,6 Mio. Euro zur Verfügung, belief sich das Budget für das Jahr 2017 auf 146,5 Mio. Euro.² Die Gelder standen für insgesamt 47 Projekte zur Verfügung. Der geographische Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf Südosteuropa und der Türkei (circa 40 Prozent des Budgets) sowie auf Osteuropa und dem Südkaukasus (circa 30 Prozent).³ Thematisch bezogen sich die Maßnahmen auf die Bereiche Rechtsstaatlichkeit (circa 56 Prozent der Mittel), Menschenrechte (circa 27 Prozent) und Demokratie (circa 17 Prozent).⁴

1 Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 451-456.

2 Committee of Ministers of the Council of Europe: 128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, 17-18 May 2018). Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union in 2017. Information Document, 9. Mai 2018, CM(2018)55-addfinal, S. 3.

3 Committee of Ministers: 128th Session, Joint Programmes, 2018, S. 4.

4 Committee of Ministers: 128th Session, Joint Programmes, 2018, S. 5.

Im Jahr 2017 wurden die Verhandlungen zu 16 neuen Projekten abgeschlossen. Zu diesen gehören Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in der Republik Moldau⁵ und zur Zusammenarbeit zwischen fünf Mittelmeerstaaten (Algerien, Jordanien, Libanon, Marokko und Tunesien) im Bereich von Cybercrime. Mit Blick auf die Staaten der Europäischen Union wurden Projekte zur Ausweitung von Menschenrechtsbildung bei Personen, die im Rechtsbereich tätig sind, sowie zur Prävention von Radikalisierung initiiert. Im Jahr 2018 liefen Projekte unter anderem zur Förderung der Inklusion von Roma auf der lokalen und regionalen Ebene sowie zur Förderung einer demokratischen und inklusiven Kultur an Schulen an.⁶

Zusammenarbeit in Rechtsfragen

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat in Rechtsfragen wurde auf mehreren Ebenen fortgeführt und vertieft. Ein Ansatzpunkt war die Einbringung der inhaltlichen Expertise des Europarats in die Aktivitäten von Organen der Europäischen Union im Zusammenhang mit Fragen der Rechtsstaatlichkeit. So stellt beispielsweise die im Europarat angesiedelte Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) der Europäischen Kommission Informationen zur Funktionsfähigkeit der Justizsysteme der Mitgliedstaaten der Europäische Union bereit, welche die Kommission ihrerseits für die Erstellung ihres „Europäischen Justizbarometers“ verwendet. Diese Zusammenarbeit basiert auf vertraglicher Basis zwischen den beiden Institutionen. Der Vertrag wurde im Jahr 2017 um weitere vier Jahre verlängert.⁷

Darüber hinaus kam es in verfassungs-/rechtlichen Fragen zu einem engen Zusammenspiel zwischen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) des Europarats und unterschiedlichen Organen der Europäischen Union. So nahm beispielsweise ein vorläufiges Gutachten der Venedig-Kommission zu Ergänzungen des Hochschulgesetzes in Ungarn⁸ an mehreren Stellen Bezug auf Maßnahmen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.⁹ Selbiges gilt für ein Gutachten der Venedig-Kommission zu mehreren das Gerichtswesen in Polen betreffenden Gesetzesentwürfen.¹⁰ Die Europäische Kommission nahm anschließend ihrerseits Bezug auf dieses Gutachten im Zuge der Überprüfung der rechtsstaatlichen Entwicklungen in Polen.¹¹ Ein ähnliches Zusammenspiel ergab sich auch mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen in der

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

6 Committee of Ministers: 128th Session, Joint Programmes, 2018, S. 9-13.

7 Committee of Ministers of the Council of Europe: 128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, 17-18 May 2018). Summary report on co-operation between the Council of Europe and the European Union, 9. Mai 2018, CM(2018)55-final, S. 4.

8 Vgl. den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

9 European Commission for Democracy Through Law: Hungary. Preliminary opinion on Act XXV of 4 April 2017 on the amendment of Act CCIV of 2011 on national tertiary education, 11. August 2017, Opinion No. 891/2017, Venice.

10 European Commission for Democracy Through Law: Poland. Opinion on the draft act amending the act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the act on the organization of ordinary courts, 11. Dezember 2017, Opinion No. 904/2017, Venice; vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

11 European Commission: Reasoned proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland. Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, 20. Dezember 2017, COM(2017) 835 final.

Türkei,¹² wo sich beispielsweise das Europäische Parlament auf die Expertise der Venedig-Kommission stützte.¹³

Weiterhin wurde die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) fortgesetzt.¹⁴ Im November 2017 kam es beispielsweise zu einem Austausch zwischen der Berichterstattergruppe des Ministerkomitees für Auswärtige Beziehungen (GR-EXT) und dem Leiter der EU-Agentur, bei welcher Gelegenheit dieser die Qualität der Zusammenarbeit lobte.¹⁵ In thematischer Hinsicht wurden unter anderem Fragen der Gewalt gegen Frauen behandelt. In diesem Zusammenhang rief die Grundrechteagentur die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu auf, für die Ratifizierung einer Konvention des Europarats („Istanbul-Konvention“) zu werben, welche diese Thematik abdeckt.¹⁶ Zu den weiteren Handlungsfeldern, in denen unterschiedliche Institutionen des Europarats mit der Grundrechteagentur kooperierten, gehörten der Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, die Stärkung der Rechte von Kindern, Fragen von Asyl, Immigration und der Integration von Migranten sowie die Wahrung sozialer Rechte.

Ein anderer Ansatzpunkt zur Vertiefung der Zusammenarbeit in rechtlichen Fragen besteht im Beitritt zu bzw. Teilnahme der Europäischen Union an Rechtsinstrumenten des Europarats. Hier ergaben sich im vergangenen Jahr jedoch keine Fortschritte. Die in diesem Zusammenhang weiterhin maßgebliche ungelöste Frage ist diejenige nach dem Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats. Trotz einer entsprechenden im Vertrag von Lissabon festgelegten Verpflichtung ist der Schritt bis heute nicht vollzogen worden.¹⁷ Hieran änderten auch die jüngsten Aufforderungen seitens des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats nichts.¹⁸ Selbiges gilt für die in der „Kopenhagen-Deklaration“ zur Reform des europäischen Menschenrechtsschutzsystems vom April 2018 enthaltene Aufforderung, die von allen Mitgliedstaaten des Europarats – und damit auch von allen Mitgliedern der Europäischen Union – unterzeichnet wurde.¹⁹ Kritisch anzumerken ist, dass von Seiten beider Organisationen jenseits solcher Bekundungen und Aufforderungen keine konkreten Vorschläge zur Überwindung der gegenwärtigen Blockade angeführt werden. Insgesamt sind im vergangenen Jahr, wie beispielsweise im Jahresbericht der deutschen Bundesregie-

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

13 European Parliament: Resolution of 8 February 2018 on the current human rights situation in Turkey, P8_TA-PROV(2018)0040.

14 Für Details siehe Secretariat General of the Committee of Ministers: Overview of the co-operation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (1 January 2017 - 31 December 2017), 21. Februar 2018, DD(2018)150E.

15 Committee of Ministers of the Council of Europe: 128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, 17-18 May 2018). Summary report, S. 6-7; vgl. hierzu auch den Beitrag „Menschenrechtspolitik“ in diesem Jahrbuch.

16 European Union Agency on Fundamental Rights: Challenging Misconceptions about the Istanbul Convention, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/news/2018/challenging-misconceptions-about-istanbul-convention> (letzter Zugriff: 27.5.2018).

17 Für die Hintergründe hierzu siehe Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 545-551.

18 Committee of Ministers: 128th Session, Summary report, 2018, S. 4-5; Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Defending the *acquis* of the Council of Europe: preserving 65 years of successful inter-governmental co-operation, 11. Oktober 2017, Recommendation 2114(2017), para. 10.2.7.

19 Copenhagen Declaration, para. 63, abrufbar unter: <https://www.coe.int/de/web/portal/-/copenhagen-declaration-adopt-1> (letzter Zugriff: 22.6.2018).

zung an den Bundestag zu den Tätigkeiten des Europarats angeführt wird, hinsichtlich der Vertiefung der Zusammenarbeit in rechtlichen Fragen „keinerlei greifbare Fortschritte“ festzustellen.²⁰

Auch mit Blick auf die weiteren Verträge des Europarats kam es zu keinen Fortschritten. Noch immer stehen lediglich 54 der insgesamt 224 Europaratsverträge einem Beitritt der Europäischen Union offen. Letztere hat weiterhin erst 17 Verträge unterzeichnet und elf dieser Verträge schließlich auch ratifiziert.²¹

Neben der vergleichsweise geringen Zahl an bislang ratifizierten Europaratsverträgen ergibt sich aus der Teilnahme der Europäischen Union an diesen Verträgen auch in praktischer Hinsicht eine Herausforderung, auf welche ein hochrangiger Beamter des Europarats unlängst hinwies. Die Herausforderungen zeigten sich bereits in der Phase der Ausarbeitung von Verträgen und reichten bis hin zur Frage der Überwachung der Einhaltung der Vertragsinhalte und der Beteiligung der EU in finanzieller Hinsicht. Zur Illustration: Wenn es darum geht, die Einhaltung der Vertragsinhalte durch die Unterzeichnerstaaten von Konventionen zu überprüfen, befinden sich Nichtmitglieder der Europäischen Union strukturell in einer Minderheitenposition (derzeit gehören nur 19 der 47 Europaratsstaaten nicht zugleich auch der Europäischen Union an). Dies könne die Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit der Kontrollmechanismen von Konventionen gefährden. Entsprechend sollten Überlegungen für spezielle Abstimmungsregeln angestellt werden, mittels welcher die Nichtmitgliedstaaten der Europäischen Union aus ihrer Minderheitenposition herausgeführt werden können.²²

Politischer Dialog

Im Mittelpunkt des politischen Dialogs zwischen der Europäischen Union und dem Europarat standen vier Themen.²³ Dies waren die Frage von demokratischer Sicherheit („democratic security“) in Europa, die Funktionsfähigkeit des Menschenrechtsschutzsystems in Europa, der Kampf gegen Terrorismus und Radikalisierung sowie Fragen im Zusammenhang mit Migration. Diskutiert wurden diese Themen in verschiedenen Formaten durch unterschiedliche Vertreter der beiden Organisationen. So nahm beispielsweise die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, im Juli 2017 an einer Sitzung des Komitees der Ministerbeauftragten teil, bei welcher Gelegenheit sie dem Europarat die fortgesetzte Unterstützung durch die Europäische Union zusicherte. So betonte Mogherini, die Europäische Union „will continue to be the strongest partner and the strongest supporter of the Council of Europe“.²⁴

Der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, und der Erste Vize-Präsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, veröffentlichten wiederum im Dezem-

20 Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarats im Zeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2017, 16. April 2018, S. 6.

21 Für Details siehe die Homepage des Vertragsbüros des Europarats unter: www.coe.int/de/web/conventions/home (letzter Zugriff: 22.6.2018).

22 Speeches and Presentations of the Director: Legal challenges and opportunities raised by EU participation in Council of Europe treaties, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/legal-challenges-and-opportunities-raised-by-eu-participation-in-council-of-europe-treaties> (letzter Zugriff: 22.6.2018).

23 Committee of Ministers: 128th Session, Summary Report, 2018, S. 2.

24 European External Action Service: Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Council of Europe's Committee of Ministers, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29361/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-council-europe-%E2%80%99s-committee_en (letzter Zugriff: 22.6.2018).

ber 2017 eine gemeinsame Stellungnahme, in der sie die europäischen Staaten zur fortgesetzten Förderung und Einhaltung von Menschenrechtsstandards aufriefen. Die Stellungnahme erfolgte im Vorfeld des Tags der Menschenrechte. Motiviert wurde sie durch die von Jagland und Timmermans diagnostizierte nachlassende Verpflichtung der Staaten Europas bei der Einhaltung von Menschenrechten. Die Stellungnahme verwies entsprechend auf „a real risk that we are going backwards“.²⁵ Ohne bestimmte Staaten zu benennen, kritisierten die Vertreter der beiden Organisationen insbesondere die Einschränkung von Meinungsfreiheit, die zunehmende Akzeptanz von Diskriminierung sowie die selektive Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien in europäischen Staaten.

Auch in institutioneller Hinsicht wurden die Möglichkeiten zum Dialog und darüber hinaus auch zur praktischen Zusammenarbeit ausgeweitet. Hier ist unter anderem der Abschluss einer neuen Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem im Rahmen der Europäischen Union angesiedelten Europäischen Ausschuss der Regionen²⁶ und dem Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats zu nennen. In dem im März 2018 unterzeichneten Dokument vereinbarten die beiden Seiten, ihren Austausch zu Fragen kommunaler und regionaler Belange weiter zu intensivieren.²⁷ Hierfür soll insbesondere eine „High-Level Group“ eingerichtet werden, in der führende Vertreter der beiden Institutionen jährlich die inhaltlichen Prioritäten für die Zusammenarbeit festlegen können.²⁸

Vorschläge zur künftigen Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Im Januar 2018 verabschiedete der Rat der Europäischen Union ein Dokument, in welchem er die „Prioritäten“ für die Zusammenarbeit mit dem Europarat in den Jahren 2018 und 2019 anführt.²⁹ Als die maßgeblichen Handlungsbereiche im Zusammenspiel der beiden Organisationen werden Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genannt. Entsprechende Maßnahmen sollen insbesondere in beziehungsweise gegenüber Staaten erfolgen, die nicht zur Europäischen Union, aber zum Europarat gehören. Eine nennenswerte Umgestaltung und Neuausrichtung der bilateralen Beziehungen wird somit nicht vorgezeichnet.

Ein grundsätzlicher Impuls könnte hingegen von einem Gipfeltreffen des Europarats ausgehen, wie er von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in einer im Oktober 2017 verabschiedeten Resolution gefordert wurde.³⁰ Für einen solchen Gipfel – es wäre erst der vierte Gipfel in der fast siebzugjährigen Geschichte der Organisation – nennen die Parlamentarier als erste Priorität die weitere Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems in Europa. Bei entsprechender Vorarbeit auf Seiten beider Organisationen

25 European Commission: Joint Statement for Human Rights Day 2017: European Commission First Vice-President Frans Timmermans and Council of Europe Secretary General Thorbjørn Jagland call for European states to recommit to human rights standards. Statement/17/5183, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5183_en.htm (letzter Zugriff: 30.5.2018).

26 Vgl. den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

27 Revised cooperation agreement between the European Committee of the Regions and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/20180327-cooperationagreement-revised-co-operation-agreement-between-th/168079b433> (letzter Zugriff: 22.6.2018).

28 Für Details zur praktischen Zusammenarbeit vgl. Activity Report of the Congress (December 2018 to April 2018), CG 34(2018)23, 18. April 2018, S. 26-27.

29 Council of the European Union: EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2018-2019, 22. Januar 2018, Document 5553/18.

30 Parliamentary Assembly: Call for a Council of Europe summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe, 11. Oktober 2017, Resolution 2186 (2017).

böte ein solcher Gipfel eine öffentlichkeitswirksame Gelegenheit, zumindest den seit nunmehr fast zehn Jahren ausbleibenden Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention in die Wege zu leiten.

Fazit

Auch in den letzten Monaten verlief die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat auf den ersten Blick in den gewohnten Bahnen. Der Austausch erfolgte auf vielfältigen Handlungsebenen unter Einbezug der üblichen Akteure und Institutionen. Inhaltlich standen die traditionellen Themenbereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt. Gleichwohl scheint sich eine gewisse Umorientierung hinsichtlich der Adressaten der gemeinsamen inhaltlichen Empfehlungen fortzusetzen, die sich schon in den letzten Jahren abzeichnete. Lange Zeit lag der Fokus auf Staaten, die entweder dem Europarat angehörten, nicht aber der Europäischen Union (zum Beispiel Türkei und Ukraine), oder die jenseits der Mitgliedschaft des Europarats standen (zum Beispiel im südlichen Mittelmeer). Infolge der in den letzten Jahren gerade in mehreren osteuropäischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beobachtenden Defizite bei der Einhaltung und Wahrung von menschenrechtlichen, demokratischen beziehungsweise rechtsstaatlichen Prinzipien, rücken sukzessive die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stärker in den Blickpunkt der gemeinsamen Anstrengungen. Um diesen aus der Sicht von zwei Organisationen, die sich der Einhaltung und Durchsetzung von Werten verschrieben haben, problematischen Entwicklungen entgegenzutreten, riefen der Generalsekretär des Europarats und der Erste Vize-Präsident der Europäischen Kommission im Dezember 2017 die europäischen Staaten dazu auf, ihre nicht zuletzt durch den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten: „The warning lights are flickering and it is time to heed them. We call on every European government and every European politician to heed the warning and get to work.“³¹

Weiterführende Literatur

- Frédérique Berrod/Birte Wassenberg (Hrsg.): *Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (1949-2017). Vers un partenariat stratégique?* Strasbourg (im Erscheinen).
- Committee of Ministers of the Council of Europe: 128th Session of the Committee of Ministers (Elsinore, 17-18 May 2018). Summary report on co-operation between the Council of Europe and the European Union, 9. Mai 2018, CM(2018)55-final.
- Steven Greer/Janneke Gerards/Rose Slowe: *Human Rights in the Council of Europe and the European Union. Achievements, Trends and Challenges.* Cambridge 2018.

31 European Commission: Joint Statement for Human Rights Day 2017.