

Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Die Covid-19-Pandemie hatte bislang vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat. Zwar führte die Pandemie beispielsweise dazu, dass einzelne gemeinsame Aktivitäten schwieriger umzusetzen waren und sich dadurch verzögerten. Am grundsätzlichen Charakter der Zusammenarbeit zwischen den in vielerlei Hinsicht (politischer Einfluss, finanzielle Ressourcen, öffentliche Wahrnehmung etc.) ungleichen, aber einander unvermindert wohl gesonnenen Partnern hat die Pandemie allerdings nichts geändert. Im Mittelpunkt standen weiterhin die Gemeinsamen Programme, die Zusammenarbeit in Rechtsfragen sowie der politische Dialog.

Gemeinsame Programme

Die operative Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat läuft zuvorderst im Rahmen der sogenannten Gemeinsamen Programme („Joint Programmes“) ab. Wie noch zu zeigen sein wird, hat die Covid-19-Pandemie in verschiedenen Fällen deren praktische Umsetzung erschwert. An den Grundparametern der Gemeinsamen Programme hat sich hingegen nur wenig verändert.¹

Die Gemeinsamen Programme werden weiterhin in erster Linie von der EU finanziert. Im Budget des Europarats für 2020 und 2021 sind hierfür insgesamt rund 200 Mio. Euro vermerkt, was einen abermaligen Anstieg der Mittel bedeutet. Hiervon trägt die Europäische Union rund 87 Prozent (175 Mio. Euro), der Europarat die restlichen 13 Prozent (25 Mio. Euro), was fast identisch zu den jeweiligen Anteilen der Vorjahre ist.²

Auch in Bezug auf die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen weisen die Gemeinsamen Programme, die sich neben den Mitgliedstaaten des Europarats auch an Staaten in dessen Nachbarschaft richten, weitgehende Kontinuität auf.³ So wird rund die Hälfte aller Mittel für Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit aufgewendet. Hierunter fallen beispielsweise Aktivitäten zur Stärkung von rechtsstaatlichen Institutionen etwa in der Türkei, Aserbaidschan, Albanien, Montenegro oder in Tunesien. Weitere Maßnahmen richten sich auf die Bekämpfung von Kriminalität und den Schutz von BürgerInnen. Hierzu zählen Maßnahmen zur Bekämpfung von Cyberkriminalität ebenso wie Projekte zur Korruptionsbekämpfung.

Relativ mehr Mittel als zuletzt wurden für den Bereich der Menschenrechte eingeplant (circa 37 Prozent). Hierunter fallen Projekte zur Stärkung von „democratic governance“ etwa in Griechenland, Serbien, Litauen, der Slowakei und Aserbaidschan. Weitere Maßnahmen beziehen sich auf die Stärkung demokratischer Teilhabe sowie auf die Unter-

1 Für einen Vergleich zu den Vorjahren siehe Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 423-428.

2 Europarat: Council of Europe Programme and Budget 2020-21, Document CM(2020)1, 20.12.2019, S. 179-181.

3 Europarat: Council of Europe Programme and Budget 2020-21, 2019.

stützung von Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats im Bereich der Demokratieförderung. Der Mittelanteil des dritten Bereichs, Demokratie, ist demgegenüber etwas zurückgegangen (circa 13 Prozent). Hierunter fallen beispielsweise Maßnahmen zur effektiveren Implementierung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) in Staaten des Westbalkans oder der Türkei wie auch in Nichtmitgliedstaaten des Europarats im südlichen Mittelmeerraum. Weiterhin gibt es Maßnahmen in den Bereichen Antidiskriminierung und Inklusion sowie Gleichstellung.

Wie bereits angedeutet, hat die Covid-19-Pandemie die Umsetzung der Gemeinsamen Programme nicht unmöglich gemacht, aber doch erschwert. So berichtete beispielsweise die stellvertretende Leiterin des Europaratsbüros in der Ukraine, dass bei Projekten im Land beispielsweise zur Reform des Gefängniswesens, zur Medienfreiheit oder zur Dezentralisierung verstärkt auf Webinare ausgewichen werden musste, um auf diesem Wege „best practices“ in den einzelnen Bereichen zu vermitteln oder um Personen, die in diesen Bereichen arbeiten, zu schulen.⁴ Andererseits erwiesen sich die Gemeinsamen Programme als ausreichend flexibel, um sich mit aus der Pandemie ergebenden Problemstellungen – die bei der ursprünglichen Konzeption der Maßnahmen zwangsläufig nicht berücksichtigt worden waren – aufzugreifen. So wurde etwa im Rahmen des Projekts „Horizontal Facility for the Western Balkans and Turkey 2019-2022“ eine Online-Gesprächsrunde zu den Folgen von Covid-19 für den Schutz von Menschenrechten und die Einhaltung von rechtsstaatlichen Standards durchgeführt, an der unter anderem Vertreter von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und der Türkei teilnahmen.⁵

Zusammenarbeit in Rechtsfragen

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union in Rechtsfragen war weiterhin geprägt von zwei Handlungsbereichen. Dies war zum einen die Identifizierung von Defiziten im Bereich rechtsstaatlicher Grundsätze und zum anderen der Beitritt der EU zu Konventionen und Abkommen des Europarats. Im erstgenannten Bereich sind insbesondere die Aktivitäten der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) hervorzuheben, die auch im Jahresverlauf 2019 und 2020 auf grundlegende Defizite in Mitgliedstaaten der EU hinwies.⁶

Am deutlichsten wurde dies Anfang Januar 2020, als die Venedig-Kommission gemeinsam mit dem für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zuständigen Generaldirektorat des Europarats eine an Polen gerichtete „Urgent Opinion“ veröffentlichte. In dieser monierte das Expertengremium des Europarats, dass die vorgelegten Reformen des Justizwesens nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz unterminierten, sondern RichterInnen auch in einen Konflikt mit europäischem Recht trieben.⁷ Mit ihrer Stellungnahme setzte die Venedig-Kommission damit ihre kritische Linie gegenüber den im Jahr 2017

4 Europarat: Ms Olena Lytvynenko, Deputy Head of the Council of Europe Office in Ukraine: “We continue to work remotely – actively and efficiently!”, 7.5.2020, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/ms-olena-lytvynenko-deputy-head-of-the-council-of-europe-office-in-ukraine-we-continue-to-work-remotely-actively-and-efficiently-> (letzter Zugriff: 16.6.2020).

5 Council of Europe: First regional online round table on the impact of the COVID-19 pandemic on human rights and the rule of law, 28.4.2020, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/first-regional-online-round-table-on-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-human-rights-and-the-rule-of-law> (letzter Zugriff: 16.6.2020).

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

angestoßenen Justizreformen in Polen fort.⁸ Seitens des polnischen Justizministers wurde die Kritik wiederum als „neokoloniale Haltung“ abgetan.⁹ Ebenfalls kritisch äußerte sich die Venedig-Kommission zur Justizreform in Rumänien, in deren Zuge frühere Hinweise des Expertengremiums nicht beachtet worden seien, etwa die zur „Routine“ gewordene Ergänzung von Gesetzen durch von der Regierung erlassene Notfallverordnungen.¹⁰

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Agency for Fundamental Rights, FRA) wurde ebenfalls auf unterschiedlichen Ebenen fortgesetzt, ohne dass dabei Mitgliedstaaten der EU ähnlich deutlich kritisiert worden wären wie durch die Venedig-Kommission.¹¹ Im Mittelpunkt standen die Entwicklung gemeinsamer Projekte („Joint Projects“), kommunikative Maßnahmen zur Steigerung des Bewusstseins für Grundfreiheiten und Grundrechte sowie der gegenseitige Informationsaustausch.¹² Zu den gemeinsamen Projekten im Bereich der Setzung europaweiter Standards zählten insbesondere die Aktualisierungen von Handbüchern zum europäischen Datenschutzrecht, zur Antidiskriminierung sowie zu Fragen des europäischen Rechts in Bezug auf Asyl, Grenzen und Immigration. Auf der Grundlage des letztgenannten Handbuchs legten beide Organisationen im März 2020 eine kondensierte Übersicht zu den maßgeblichen Schutzstandards in diesem Bereich vor.¹³

Im operativen Bereich arbeiteten die beiden Organisationen in einer Vielzahl von Themen zusammen. So trug die Grundrechteagentur beispielsweise zu einem Online-Kurs des Europarats zu Fragen von Hassverbrechen bei. Sie präsentierte außerdem Empfehlungen im Rahmen einer Anhörung des Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zur Erstellung von Personenprofilen auf Grundlage ethnischer Merkmale („ethnic profiling“) und brachte ferner Ergebnisse ihrer Erhebungen zu Fragen des Schutzes von Kinderrechten in den Evaluationsprozess der Strategie des Europarats für die Rechte des Kindes ein. In Abstimmung mit dem Antifolterausschuss des Europarats (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) entwickelte die Grundrechteagentur weiterhin eine Datenbank zur Lage der Haftbedingungen im Strafvollzug in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Schließlich bekräftigten der Europarat und die Grundrechteagentur, gemeinsam

7 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Poland. Joint Urgent Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on Amendments to the Law of the Common Courts, The Law on the Supreme Court, and Some Other Laws. Opinion No. 977/2019. CDL-PI(2020)002, 16.1.2020, Paragraph 60.

8 Vgl. Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 401-406. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats eröffnete im Januar 2020 ein „Monitoring-Verfahren“ gegen Polen mit Blick auf mögliche Defizite in den Bereichen demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit.

9 Florian Hassel: Polen: Streit um den Rechtsstaat eskaliert, in: Süddeutsche Zeitung, 16.1.2020.

10 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Romania. Opinion on Emergency Ordinances GEO No. 7 and GEO No. 12 Amending the Laws of Justice. Opinion No. 950/2019. CDL-AD(2019)014, 24.6.2019, Paragraph 49.

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Menschenrechtspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 European Union Agency for Fundamental Rights/Council of Europe: Overview of the Cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (1 January 2019–31 December 2019), 20.2.2020, abrufbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2019_annual_report_on_fra-coe_cooperation_en.pdf (letzter Zugriff: 15.6.2020).

13 European Union Agency for Fundamental Rights/Council of Europe: Fundamental Rights of Refugees, Asylum Applicants and Migrants at the European Borders, abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-refugees-asylum-applicants-and-migrants-european-borders> (letzter Zugriff: 15.6.2020).

mit dem Europäischen Netzwerk für Gleichstellungsinstitutionen und dem Europäischen Netzwerk für Nationale Menschenrechtsinstitutionen die Zusammenarbeit in den Bereichen Integration von Roma und Ausbau sozialer und wirtschaftlicher Rechte fortzusetzen.¹⁴

In Fragen des Beitritts der EU zu Konventionen und Abkommen des Europarats kam im vergangenen Jahr zumindest in einer Hinsicht Bewegung. Gemeint ist der Beitritt der EU zur Menschenrechtskonvention. Dieser Schritt ist zwar weiterhin nicht vollzogen worden. Entsprechend warten die mit dem Beitritt verbundenen Ziele, wie sie der finnische Ratsvorsitz im Oktober 2019 festhielt, weiterhin auf ihre Umsetzung:

„EU accession is a matter of high significance for all Europeans, as it will ensure sound and consistent fundamental rights protection across Europe. Accession will make it possible for individuals and undertakings to appeal to the European Court of Human Rights for review of acts adopted by the EU institutions. Accession will also emphasize the EU's commitment to common values, democracy and rule of law. Respect for human rights, the rule of law and democratic principles at national level is also a key element in enhancing rules-based multilateral cooperation.“¹⁵

Gleichwohl ist für das vergangene Jahr festzuhalten, dass die Beitrittsfrage wieder an Fahrt aufgenommen hat. Dies bezieht sich nicht nur auf die seit Jahren obligatorischen Absichtserklärungen zur Umsetzung des im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen Beitritts.¹⁶ Darüber hinaus wurden konkrete Schritte unternommen, um die vom Gerichtshof der Europäischen Union im Jahr 2014 errichtete Hürde aus dem Weg zu räumen.¹⁷ So wurde die Ausrichtung der inhaltlichen Anpassungen des Beitrittsabkommens skizziert.¹⁸ Ferner vereinbarten beide Organisationen, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, wobei eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten des Europarats und einem Vertreter der EU („47+1“) eine wichtige Rolle zugewiesen wird.¹⁹

Die Covid-19-Pandemie hat jedoch zu Verzögerungen in den Verhandlungen geführt. Und selbst wenn diese erfolgreich sein sollten, stünden der Inkraftsetzung eines neuen Beitrittsabkommens weitere formidable Hürden im Weg. So müsste es nicht nur die Zustimmung des Gerichtshofs der Europäischen Union erfahren, sondern auch von allen EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und allen Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention ratifiziert werden.²⁰ Nicht von ungefähr sprach ein

14 European Union Agency for Fundamental Rights/Council of Europe: Overview of the Cooperation, 2020.

15 Regierung Finnlands: Council expresses its commitment to EU accession to the European Convention on Human Rights, 7.10.2019, abrufbar unter: https://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/council-expresses-its-commitment-to-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights (letzter Zugriff: 15.6.2020).

16 Siehe exemplarisch Rat der Europäischen Union: Council of the European Union, Meeting from 7./8. October 2019, Outcomes 12837/19, S. 11.

17 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 Rat der Europäischen Union: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). Document 12349/19, 20 September 2019, Annex I.

19 Europarat: EU Accession to the ECHR, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-inter-governmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights> (letzter Zugriff: 15.6.2020).

20 Europäisches Parlament: Legislative Train 04.2020. Completion of EU Accession to the ECHR, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-completion-of-eu-accession-to-the-echr> (letzter Zugriff: 15.6.2020).

hochrangiger Beamter des Europarats dann auch von der „Quadratur des Kreises“, die es zu erbringen gelte.²¹

Hinsichtlich des Beitritts der EU zu anderen Konventionen und Abkommen des Europarats haben sich demgegenüber keinerlei Neuerungen ergeben. Von den insgesamt 225 Verträgen des Europarats stehen weiterhin 55 Verträge der EU offen. Diese hat bislang jedoch nur 13 Verträge ratifiziert und drei weitere Verträge unterzeichnet, was ebenfalls den Zahlen des Vorjahreszeitraums entspricht.²² Der ausbleibende Fortschritt in diesem Bereich wurde dann auch beispielsweise vom Europäischen Parlament kritisiert, das den Rat der Europäischen Union (wie auch einzelne Mitgliedstaaten, die diesen Schritt ebenfalls noch nicht vollzogen haben) zum zügigen Beitritt zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“) aufforderte.²³ Andererseits bekräftigte die EU aber auch ihre Unterstützung bei der Weiterentwicklung von Konventionen des Europarats, etwa mit Blick auf die Ausarbeitung eines weiteren Protokolls zum Übereinkommen zu Computerkriminalität („Budapest-Konvention“).²⁴ Der sich aus Beitritten der EU zu den Verträgen des Europarats potenziell ergebende gemeinsame, insgesamt 47 Staaten und rund 800 Mio. Personen abdeckende europäische Rechtsraum bleibt somit weiterhin Flickwerk, was zusätzlich durch den Umstand verschärft wird, dass auch die Mitgliedstaaten des Europarats keineswegs alle Verträge ihrer Organisation ratifiziert haben.

Politischer Dialog

Der politische Dialog zwischen den beiden Organisationen fand 2019 und 2020 wie gewohnt in unterschiedlichen Formaten und Foren und auf unterschiedlichen Ebenen statt. Die bereits angeführte Zusammenarbeit zwischen der Grundrechteagentur der Europäischen Union und dem Europarat etwa erfolgte zuvorderst auf der Beamtenbeziehungsweise Expertenebene. Auf der Spitzenebene ist wiederum insbesondere der Besuch der Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić, in Brüssel Anfang Februar 2020 hervorzuheben. Die Generalsekretärin traf dabei unter anderem mit Spitzenvertretern des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammen, um über Stand und Perspektiven der Zusammenarbeit zu sprechen.²⁵ Weitere Beispiele für den engen Austausch zwischen Spitzenvertretern beider Organisationen sind gemeinsame

21 Europarat: EU accession to the ECHR: How to square the circle?, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/eu-accession-to-the-echr-how-to-square-the-circle-> (letzter Zugriff: 15.6.2020).

22 Für Details siehe die Homepage des Vertragsbüros des Europarats, abrufbar unter: www.coe.int/de/web/conventions/home (letzter Zugriff: 16.6.2020).

23 Europäisches Parlament: Der Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul und weitere Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019 zum Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul und zu weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt (2019/2855(RSP)). Dokument P9_TA(2019)0080.

24 Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung. Gemeinsame Erklärung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Generalsekretärin des Europarats anlässlich des Europäischen und des Welttags gegen die Todesstrafe, 9.10.2019, Dok. Press Release 636/19; Europäischer Auswärtiger Dienst: EU Statement in support of the Council of Europe Convention on Cybercrime, 15.1.2020, abrufbar unter https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/73052/eu-statement-support-council-europe-convention-cybercrime_en (letzter Zugriff: 17.6.2020).

25 Europarat: Secretary General in Brussels to discuss cooperation with the EU, 5.2.2020, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-in-brussels-to-discuss-cooperation-with-the-eu> (letzter Zugriff: 16.6.2020).

Stellungnahmen von Generalsekretärin Burić zum einen im Herbst 2019 mit der damaligen Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, anlässlich des internationalen und europäischen Tages gegen die Todesstrafe und zum anderen im Frühjahr 2020 mit der Europäischen Kommissarin für Gleichstellungspolitik, Helena Dalli, in der ein verbesserter Schutz der Menschenrechte von Roma während der Covid-19-Pandemie eingefordert wurde.²⁶

Fazit

Die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat hat sich trotz der Covid-19-Pandemie in den etablierten Bahnen fortgesetzt. Im Mittelpunkt standen unvermindert die Setzung von Normen in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie praktische Maßnahmen zu deren Umsetzung und Einhaltung. Die wieder an Fahrt gewonnene Diskussion über den Beitritt der EU zur Menschenrechtskonvention des Europarats könnte perspektivisch jedoch zu grundlegenden Anpassungen im bilateralen Verhältnis führen.

Weiterführende Literatur

Diana Panke: The European Court of Human Rights under scrutiny: Explaining variation in non-compliance judgments, in: *Comparative European Politics* 2/2020, S. 151–170.

26 Europarat: “Step up human rights protection for Roma and guarantee their access to vital services during the COVID-19 pandemic”. Joint Statement by Marija Pejčinović Burić, Secretary General of the Council of Europe, and Helena Dalli, European Commissioner for Equality, 8.4.2020, abrufbar unter: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e1d95 (letzter Zugriff: 16.6.2020).