

8. Die Europäische Union und andere Organisationen

Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Weithin unbemerkt übte Deutschland Ende 2020 für mehrere Wochen einen „europäischen Doppelvorsitz“ aus. Das Land hatte den Vorsitz sowohl im Rat der Europäischen Union (EU) vom 1. Juni bis zum 31. Dezember 2020 als auch im Ministerkomitee des Europarats (18. November 2020 bis 21. Mai 2021). Der Doppelvorsitz führte allerdings nicht zu grundlegenden strukturellen oder inhaltlichen Veränderungen im Zusammenspiel der beiden Organisationen, was angesichts der kurzen Dauer auch kaum möglich war, zumal unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie. Entsprechend bewegte sich die Interaktion zwischen EU und Europarat im Jahresverlauf 2020 und 2021 in den bekannten und im Kern auch bewährten Bahnen. Thematisch standen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt des Austauschs. Die praktische Umsetzung erfolgte zuvorderst über Gemeinsame Programme, die Zusammenarbeit in Rechtsfragen und den politischen Dialog.

Gemeinsame Programme

Die sogenannten Gemeinsamen Programme („Joint Programmes“) bildeten weiterhin den maßgeblichen Rahmen für die operative Kooperation von EU und Europarat. Die zentralen Parameter der Gemeinsamen Programme blieben nahezu unverändert. Finanziell trug die EU weiterhin den Großteil der Kosten der ko-finanzierten Maßnahmen. Von den 197,6 Mio. Euro, die im Jahr 2020 für insgesamt 60 mehrjährige Programme eingestellt waren, trug die EU 170,9 Mio. Euro (86,4 Prozent) bei. Vom Europarat kamen 26,7 Mio. Euro (13,6 Prozent).¹ Auch wenn das Gesamtvolumen somit leicht rückläufig war – im Rekordjahr 2019 waren es 206,1 Mio. Euro – standen 2020 mehr als 40 Mio. Euro mehr zur Verfügung als noch 2018.²

Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Gemeinsamen Programme auch 2020 auf dem Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Auf diesen entfielen circa 54 Prozent der finanzierten Maßnahmen. 32 Prozent der Projekte bezogen sich auf Fragen der Menschenrechte und rund 14 Prozent auf den Bereich der Demokratie.³

Geografisch standen weiterhin diejenigen Staaten im Mittelpunkt, die dem Europarat angehören, nicht aber der EU.⁴ Dies gilt insbesondere für die potenziellen Beitrittskandidaten zur EU in Form der Balkanstaaten und der Türkei, auf die ca. 44 Prozent der Mittel entfielen, sowie für Staaten aus Osteuropa und dem Südkaukasus, für die rund 15 Prozent

1 Ministerkomitee: 131st Session of the Committee of Ministers (Hamburg, Germany, 21 May 2021). Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union in 2020 – Information document. CM(2021)25-addfinal, 18.5.2021, S. 3.

2 Ministerkomitee: 131st Session, Joint Programmes, 2021, S. 4. Ebenfalls bedeutsam war, dass Ende des Jahres ein neues Abkommen zwischen der Europäischen Kommission und dem Europarat („financial framework partnership agreement“) in Kraft getreten ist, mit dem die programmatische Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat generell auf eine neue Grundlage gestellt wurde, auf der individuelle Vereinbarungen fortan schneller und effizienter getroffen werden können.

3 Ibid., S. 9.

4 Ibid., S. 6–8, S. 18–25.

der Mittel vorgesehen waren. Auf den Erweiterungsraum bezogen gab es beispielsweise Regionalprogramme zu Cybercrime und zur guten Regierungsführung auf lokaler Ebene. Ein Schwerpunkt lag hierbei auf einer Vielzahl von länderspezifischen Maßnahmen, etwa zur Verbesserung der internationalen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in der Türkei oder zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität im Kosovo. In Osteuropa und im Südkaukasus liefen unter anderem Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (Republik Moldau), zum Menschenrechtsschutz (Ukraine) und zur guten Regierungsführung (länderübergreifend).

Darüber hinaus profitierten auch Staaten im südlichen Mittelmeerraum und Zentralasien von den Gemeinsamen Programmen, die weder der EU noch dem Europarat angehören. Auf sie entfielen rund 12,5 Prozent beziehungsweise 5 Prozent der Mittel. Für das südliche Mittelmeer gab es sowohl mehrere Staaten einbeziehende Regionalprogramme (etwa „CyberSouth“ zur Bekämpfung der Cyberkriminalität) als auch Maßnahmen für einzelne Staaten (etwa zur Reform des Justizsystems in Tunesien). Auf Zentralasien bezogen sich unter anderem Projekte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und zur Verbesserung von Instrumenten und Mechanismen zum Menschenrechtsschutz.

Nicht zu vergessen ist, dass auch Mitgliedstaaten der EU von den Gemeinsamen Programmen profitierten. Rund 11 Prozent der Mittel standen für sie zur Verfügung. Inhaltlich beschäftigten sich die Projekte länderübergreifend unter anderem mit den Themen Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung. Mit Blick auf einzelne Staaten kamen Fragen der Effizienz des Justizwesens (Malta), der guten Regierungsführung (Griechenland) oder von Trainingsprogrammen im Justizsektor (Portugal) hinzu. Die restlichen Mittel (ca. 13 Prozent) waren für regional übergreifende Programme vorgesehen, wie etwa das Programm Global Action on Cybercrime (GLACY+) zur Bekämpfung der Cyberkriminalität.

Bei der Umsetzung der Maßnahmen machte sich die Covid-19-Pandemie unweigerlich bemerkbar. So mussten beispielsweise zeitliche Ablaufpläne der Projekte angepasst und Trainingsmaßnahmen virtuell durchgeführt werden. In diesem Kontext wurde jedoch positiv betont, dass die letztgenannten Umstellungen zu einem Ausbau der Onlinepräsenz und damit auch zu erhöhter Sichtbarkeit der Projekte geführt habe.⁵ Wo möglich, wurden in Projekte auch Maßnahmen neu eingezogen, die im Zusammenhang mit der Pandemie standen, etwa mit Blick auf die Information von besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Nicht zuletzt infolge der Anpassungen konnten 2020 rund 85 Prozent der geplanten Aktivitäten umgesetzt werden.⁶

Zusammenarbeit in Rechtsfragen

Wie in den Vorjahren zeigten sich bei der Kooperation zwischen Europarat und EU in Rechtsfragen zwei Schwerpunkte. Im operativen Bereich stand die praktische Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Institutionen der beiden Organisationen mit Blick auf die Wahrung von gemeinsamen Grundsätzen und Werten im Mittelpunkt. Der zweite Bereich bezog sich auf das Setzen gemeinsamer Standards und damit auf die Schaffung eines möglichst einheitlichen europäischen Rechtsraums.

Im operativen Bereich ging es weiterhin zuvorderst um das Aufdecken etwaiger rechtsstaatlicher Defizite auch und gerade in Mitgliedstaaten der EU. Hier trug der Euro-

5 Ministerkomitee: 131st Session, Joint Programmes, 2021, S. 2.

6 Ibid.

parat beispielsweise mit seiner Expertise zur Erstellung des „Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2020“ der Europäischen Kommission bei.⁷ Eine besondere Rolle kam der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) zu, die sich mit rechtlichen Änderungen und Entwicklungen in einer ganzen Reihe von EU-Staaten auseinandersetzte. Hierzu gehörten unter anderem Ergänzungen der Verfassung in Ungarn, strukturelle Anpassungen im rumänischen Justizwesen, Fragen des Rechtsschutzes von Bürgerinnen und Bürgern in den Niederlanden oder die Reform des Gesetzes zum polnischen Obersten Gerichtshof.⁸

Neben der Befassung mit einzelnen Mitgliedstaaten der EU beschäftigte sich die Venedig-Kommission auch mit den EU-Staaten in ihrer Gesamtheit. Anlass hierfür war eine Anfrage des Präsidenten des Europäischen Parlaments (EP), David Sassoli, in der er im Juli 2020 die Venedig-Kommission um die Erstellung eines Berichts ersuchte, in dem die Folgen der von den EU-Staaten im Kontext der Covid-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte untersucht werden sollten. Die Venedig-Kommission legt daraufhin im Oktober 2020 einen Zwischenbericht vor.⁹ Dieser richtete besonderes Augenmerk auf Fragen der Kontrolle etwaiger Notstandsmaßnahmen durch Parlamente und Gerichte sowie der Durchführung und Verschiebung von Wahlen in Pandemiezeiten. Im Fazit betonte der Bericht die maßgebliche Frage, ob und inwieweit Notstandsmaßnahmen konform zu rechtsstaatlichen Grundsätzen seien.¹⁰

Zusätzlich zur aktiven Befassung der Venedig-Kommission mit EU-Staaten diene ihre Expertise auch als Referenzpunkt für Beschlüsse, die innerhalb der EU getroffen wurden. So wurde beispielsweise im Rat der EU mit Blick auf die Beziehungen der Organisation zu Georgien auf Empfehlungen und Standards der Venedig-Kommission verwiesen (etwa bezüglich der Auswahl von Richtern), die bislang von Georgien nicht umgesetzt oder eingehalten würden.¹¹ Entsprechend verwies auch die Europäische Kommission in ihrem „EU Citizenship Report 2020“ auf Empfehlungen der Venedig-Kommission hinsichtlich der Standards von freien und fairen Wahlen.¹²

Ebenfalls von Bedeutung war die Zusammenarbeit zwischen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) und einer Vielzahl von Institutionen des Europarats, beispielsweise dem Generalsekretär, der Parlamentarischen Versammlung oder Expertengremien des Ministerkomitees.¹³

7 Ministerkomitee: 131st Session of the Committee of Ministers, Summary Report on co-operation between the Council of Europe and the European Union. CM(2021)25-final, 18.5.2021, S. 4–5.

8 Eine Übersicht der veröffentlichten Stellungnahmen und Studien der Venedig-Kommission ist abrufbar unter: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx?v=all (letzter Zugriff: 11.6.2021).

9 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig Kommission): Interim Report on the Measures taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, in: Opinion 995/2020, 8.10.2020, CDL-AD(2020)018.

10 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht: Interim Report, S. 32.

11 Rat der EU: Relations with Georgia – European Union's position for the 6th EU-Republic of Georgia Association Council, 5.3.2021, 6747/2021, S. 6, 15, 18.

12 Europäische Kommission: EU Citizenship Report 2020. Empowering Citizens and Protecting their Rights, 15.12.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_citizenship_report_2020_-_empowering_citizens_and_protecting_their_rights_en.pdf (letzter Zugriff: 9.7.2021), S. 12.

13 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (1 January 2020 – 31 December 2020), abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/council-of-europe> (letzter Zugriff: 11.6.2021), S. 1–4.

Inhaltlich stand einerseits die Standardsetzung im Mittelpunkt und hierbei insbesondere die Entwicklung und Aktualisierung von Handbüchern etwa zu Asylfragen, zu Fragen des Datenschutzes, zur Nichtdiskriminierung sowie zu den Rechten von Kindern.¹⁴ Die operative Zusammenarbeit betraf wiederum unterschiedliche Themenbereiche wie Migration und Asyl, die Unterstützung von Menschenrechtssystemen oder Fragen von gerechten Gesellschaften. Gemeinsam beschäftigten sich Grundrechteagentur und Europarat schließlich auch mit den Folgen der Covid-19-Pandemie auf den Grundrechtsschutz in Europa.¹⁵

Im Bereich der Standardsetzung ging es im Wesentlichen um die Teilnahme der EU an Konventionen und Abkommen des Europarats. Das weiterhin zentrale ungelöste Problem in diesem Zusammenhang ist der Beitritt der EU zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK). Trotz neuer Impulse im Jahresverlauf 2019 und 2020¹⁶, die zur Wiederaufnahme der Verhandlungen geführt haben, wurde der Beitritt noch immer nicht vollzogen. Entsprechend vage äußerten sich die Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić, und die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, in einer gemeinsamen Stellungnahme vom September 2020: „Wir hoffen sehr, dass diese Verhandlungen im Interesse ganz Europas schnell und erfolgreich abgeschlossen werden können.“¹⁷

Auch mit Blick auf den Beitritt der EU zu anderen Konventionen und Abkommen des Europarats hat sich im Jahresverlauf 2020 und 2021 wenig getan. Von den insgesamt 225 vom Europarat initiierten Verträgen wurden 53 Verträge für die EU geöffnet. Lediglich zwölf dieser Verträge sind bislang allerdings in Kraft getreten.¹⁸ So hat die EU beispielsweise noch immer nicht das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt („Istanbul-Konvention“) ratifiziert, obwohl sie das Übereinkommen bereits im Juni 2017 unterzeichnet hat. Seitens des Europarats wird daher einerseits auf die vielfältigen Vorteile von Beitritten der EU zu den eigenen Verträgen verwiesen (zum Beispiel hinsichtlich der Kohärenz), und andererseits auf zahlreiche rechtliche Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, die es hierbei zu lösen gelte.¹⁹

Politischer Dialog

Im Jahresverlauf 2020 und 2021 wurde der politische Dialog zwischen EU und Europarat auf unterschiedlichen Ebenen fortgesetzt. Der Covid-19-Pandemie geschuldet fanden die meisten Treffen virtuell statt. Die Generalsekretärin des Europarats traf sich beispielsweise mit Vertretern von Rat, Kommission und EP wie auch mit dem Sonderbeauftragten der EU für Menschenrechte. Neben der Covid-19-Pandemie wurden Themen wie Migration, Medienfreiheit, Terrorismusbekämpfung sowie Gewalt gegen Frauen diskutiert. Darüber

14 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation, S. 5–6.

15 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte/Europarat: Overview of the cooperation, S. 11.

16 Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 471–476.

17 Europäische Kommission: Erklärung: Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention: Gemeinsame Erklärung im Namen des Europarats und der Europäischen Kommission, 29.9.2020, STATEMENT/20/1748.

18 Siehe die Homepage des Vertragsbüros des Europarats, abrufbar unter www.coe.int/de/web/conventions/home (letzter Zugriff: 14.6.2021).

19 Minsiterkomitee: 131st Session. Summary Report, 2021, S. 5.

hinaus tauschten sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats mit dem EP aus und der Justizkommissar der EU sprach im Januar 2021 vor der Parlamentarischen Versammlung. Vor- und nachbereitet wurden die hochrangigen Treffen durch vielfältige Kontakte auf den Arbeitsebenen der beiden Organisationen.²⁰

Deutschlands „Doppelvorsitz“ in EU und Europarat

Im Jahresverlauf 2020 und 2021 bewegte sich die Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat somit in den üblichen Themenfeldern und institutionellen Strukturen. Der deutsche Doppelvorsitz im Rat der EU und dem Ministerkomitee des Europarats hat hieran nichts geändert. Genauer gesagt wollte Deutschland hieran auch nichts ändern. Die Zielsetzungen mit Blick auf die Verzahnung der beiden Organisationen waren von Anfang an vage und wenig ambitioniert, was sich dann auch in der Praxis widerspiegelte. Sinnbildlich hierfür stehen die beiden Programme, die Deutschland für die jeweiligen Vorsitze veröffentlicht hat. Im Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird lediglich zweimal explizit auf den Europarat verwiesen. Zum einen wird zur Steigerung des Schutzes von Frauen gegen Gewalt das Ziel formuliert, die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der Istanbul-Konvention des Europarats zu bewegen. Zum anderen wird das Ziel formuliert, den Beitritt der EU zur EMRK voranzutreiben.²¹ Beides wurde jedoch nicht umgesetzt.

Die Prioritäten des deutschen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats – der erste Vorsitz seit 1997/1998 – sind ähnlich kurz angebunden mit Blick auf die EU.²² In diesem Dokument wird nur in einem Absatz explizit auf die EU verwiesen. Im Einklang mit dem Programm für den EU-Ratsvorsitz werden dabei zwei Ziele genannt, in denen basierend auf dem Doppelvorsitz Synergien erzeugt werden sollen: der Beitritt der EU zur EMRK und die Förderung der Gleichstellung von LGBTI-Personen in Europa, wofür eine Konferenz organisiert werden sollte. Der Beitritt zur EMRK, mit dem laut dem deutschen Botschafter beim Europarat, Rolf Mafael, eine einheitliche Rechtsprechungspraxis zwischen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Gerichtshof der Europäischen Union anvisiert werde, die mehr Rechtssicherheit bieten soll²³, steht wie erwähnt weiterhin aus. Die anvisierte Konferenz zum Thema „Intersectionality and LGBTI Policies in Europe: Lived Realities of Lesbian*Women and the Acceptance of Rainbow Families“ wurde hingegen Mitte November 2020 durchgeführt.²⁴ Im Mai 2021 folgte eine weiterführende Veranstaltung zum Thema „Towards the full recognition of LGBTI rights across“, bei der die Empfehlung des Europarates über Maßnahmen zur

20 Ministerkomitee: 131st Session. Summary Report, 2021, S. 2–3.

21 Bundesregierung: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 1. Juli bis 31. Dezember 2020, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d08098eae179a722d91d99f529d5517/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 6.7.2021), S. 13, 18.

22 Ministerkomitee: Priorities of the German Presidency of the Committee of Ministers of the Council of Europe (18 November 2020 – 21 May 2021), November 2020, CM/Inf(2020)23, S. 2.

23 Bundesregierung: Interview mit Europarat-Botschafter: „Wir sind Europa“, 17.11.2020, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/wir-sind-europa-1811986> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

24 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: International Conference on „Intersectionality and LGBTI Policies in Europe: Lived Realities of Lesbian* Women and the Recognition of Rainbow Families“, abrufbar unter <https://bmfjsfj-veranstaltungen.bafza.de/en/intersectionality-and-lgbti-policies-in-europe/home.html> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität im Zentrum stand.²⁵

Ferner anzuführen ist ein gemeinsamer Zeitungsbeitrag des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für den deutschen Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats, Staatsminister Michael Roth, und der Generalsekretärin des Europarats, Marija Pejčinović Burić, vom Dezember 2020. Anlässlich des „Tags der Menschenrechte“ forderten beide, den Menschenrechtsschutz in Europa weiter zu verbessern. Dabei verwiesen Roth und Pejčinović Burić nicht nur auf Maßnahmen und Instrumente seitens der EU und des Europarats, sondern betonten auch die gemeinsame Zielsetzung im Bereich des Menschenrechtsschutzes sowie die enge Verzahnung der beiden Organisationen, wobei sie ausdrücklich den inhaltlichen Beitrag der Venedig-Kommission des Europarats zum „Rechtsstaatscheck“ der Europäischen Kommission hervorhoben.²⁶

Die Bilanz des Doppelvorsitzes fällt zwiespältig aus. Inhaltlich hat Deutschland in EU und Europarat wichtige Anstöße in den Bereichen Demokratie, Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit gegeben, worauf beispielsweise der ungarische Außenminister bei der Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee von Deutschland verwies.²⁷ Demgegenüber erscheinen Ambition wie auch Ertrag des deutschen Doppelvorsitzes konkret mit Blick auf die weitere Verzahnung von EU und Europarat überschaubar.

Fazit

Trotz der Covid-19-Pandemie konnte die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Europarat nicht nur fortgesetzt, sondern weiter ausgebaut werden. Der Meilenstein des EU-Beitritts zur EMRK steht jedoch weiterhin aus. Nicht zuletzt deshalb ist die Bewertung des Ministerkomitees des Europarats vom Mai 2021, laut der die Beziehungen jüngst eine neue qualitative und quantitative Ebene erreicht hätten, eher fraglich.²⁸ Ungeachtet dessen erbringt das Zusammenspiel der beiden Organisationen unvermindert wichtige Beiträge zur Etablierung und operativen Umsetzung gemeinsamer Standards in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einem weit verstandenen Europa.

Weiterführende Literatur

Nathalie Baumgart: Effektiver Schutz nationaler Minderheiten durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte? Eine Bilanz zum Scheitern des Zusatzprotokolls vor 25 Jahren, Baden-Baden 2021.

Jillienne Haglund/Ryan M. Welch: From litigation to rights: The case of the European Court of Human Rights, in: *International Studies Quarterly* 1/2021, S. 210–222.

Jana Lipps: Intertwined parliamentary arenas: Why parliamentarians attend international parliamentary institutions, in: *European Journal of International Relations* 2/2021, S. 501–520.

25 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Rechte von LSBTI-Personen in Europa schützen, 5.5.2021, abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechte-von-lsbt-i-personen-in-europa-schuetzen-178804> (letzter Zugriff: 10.6.2021).

26 Michael Roth/Marija Pejčinović Burić: Gastbeitrag: Europa ist Vielfalt, in: *Frankfurter Rundschau*, 9.12.2020.

27 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: „Europarat verbessert Leben“. Maas übergibt Vorsitz im Ministerkomitee an Ungarn, 22.5.2021, S. 4.

28 Ministerkomitee: 131st Session – Summary Report, 2021, S. 1.