

7. Die Europäische Union und andere Organisationen

Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Politischer Dialog, Kooperation in Rechtsfragen sowie gemeinsame Projekte stellen die drei zentralen „Säulen“ der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat dar.¹ Diese Bereiche waren es auch, die im Berichtszeitraum das Zusammenspiel zwischen den beiden Organisationen charakterisierten. Die Interaktion verlief dabei wesentlich ‚ruhiger‘ als im vorangegangenen Berichtszeitraum. Der zentrale Grund hierfür war, dass die Beitrittsfrage der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ‚auf Eis‘ gelegt wurde und somit nicht zu erneuten Reibungen führen konnte. Zugleich eröffnete sich eine neue brisante Sachfrage, als es um die Bewertung rechtsstaatlicher Entwicklungen in Polen ging. Diesmal arbeiteten die beiden Organisationen jedoch nicht gegen-, sondern miteinander, indem die Europäische Union sich der verfassungsrechtlichen Expertise des Europarates bediente. Im Unterschied zu dieser auch medial breit aufgegriffenen Thematik, geriet der Großteil der Zusammenarbeit nicht in den Blick einer breiteren Öffentlichkeit, was jedoch den Wert gemeinsamer Maßnahmen nicht schmälert, wie Beitritte der Europäischen Union zu Vertragswerken des Europarates oder die „Gemeinsamen Programme“ illustrieren.

Der weiterhin ausstehende Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention des Europarates

Das im Dezember 2014 vorgelegte Gutachten des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) stoppte den laut Art. 6 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) vorgesehenen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.² Die Luxemburger Richter bemängelten an dem von der Europäischen Kommission vorgelegten Entwurf für die Beitrittsübereinkunft unter anderem, dass die Gleichstellung der Europäischen Union mit den Vertragsstaaten der EMRK den Charakter der Organisation verkenne und die Autonomie des EU-Rechts nicht ausreichend beachtet werde. Zudem beanstandeten die Richter beispielsweise, dass dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Kompetenzen bei der Kontrolle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union zugewiesen würden, über die der EuGH selbst nicht verfüge.³

-
- 1 Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. Reply to Parliamentary Assembly Recommendation 2060 (2015), 15 September 2015, CM/AS(2015)Rec2060-final.
 - 2 Gerichtshof der Europäischen Union: Gutachten 2/13 des Gerichtshofs (Plenum) vom 18. Dezember 2014, Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV – Entwurf eines internationalen Übereinkommens – Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag.
 - 3 Für Details siehe Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015, S. 545-551.

Im Berichtszeitraum wurden daher Überlegungen angestellt, wie die vom EuGH errichtete Blockade beseitigt und der Beitritt der Europäischen Union doch noch vollzogen werden könne. Konkrete Ergebnisse ergaben sich allerdings nicht. Vielmehr blieb es in den meisten Fällen bei allgemeinen Stellungnahmen dahingehend, den Beitritt möglichst zeitnah in die Wege zu leiten. Ideen dahingehend, wie dies konkret geschehen könnte, fanden sich in den offiziellen Stellungnahmen der beiden Organisationen jedoch nicht.

Exemplarisch für diese Unbestimmtheit steht die folgende Passage aus einer Antwort des Ministerkomitees des Europarates und somit des Vertretungsorgans der Mitgliedstaaten der Organisation, auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates:

„The Committee of Ministers reaffirms the importance it attaches to accession by the European Union to the European Convention on Human Rights and reiterates its political support for this. It expresses the hope that the process will be finalised at the earliest opportunity.“⁴

Um dieses Ziel zu erreichen, seien die formellen wie auch die informellen Kontakte zwischen den beiden Organisationen ausgeweitet worden, um nach Lösungen für die vom EuGH aufgeworfenen Punkte zu suchen. Zudem sei man bestrebt, in der Öffentlichkeit ein breites Bewusstsein für die mit einem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK verbundenen Synergien zu schaffen.⁵ Ähnlich lautende, im Vagen bleibende Hoffnungsbekundungen wurden auch in späteren Verlautbarungen des Ministerkomitees geäußert. So wurde im November 2015 die Bedeutung eines Beitritts der Europäischen Union zur EMRK bestätigt und die „politische Unterstützung“ für einen solchen Schritt bekräftigt.⁶

Seitens der Europäischen Union wurde in den „EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017“ ebenfalls die Wichtigkeit eines Beitritts zur EMRK zum Zwecke der weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit der beiden Organisationen unterstrichen. Zugleich wurde allerdings ausdrücklich betont, dass das Gutachten des EuGH unweigerlich „important changes“ an dem von der Kommission vorgelegten Entwurf für das Beitrittsabkommen nach sich ziehen werde, ohne genau anzuführen, welche Veränderungen dies sein sollten.⁷ Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, hob während einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates im April 2016 ebenfalls den Stellenwert hervor, den ein Beitritt der Europäischen Union zur EMRK habe. Dieser sei „eine politische Priorität – für die von mir geführte Kommission und für mich persönlich. Wir arbeiten an einer Lösung und wir werden nicht eher ruhen, bis wir eine Lösung gefunden haben.“⁸

Trotz dieser und weiterer Beteuerungen beider Seiten ob der unverminderten Bedeutung eines Beitritts der Europäischen Union zur EMRK, ist es in den Folgemonaten nicht zu nennenswerten Fortschritten gekommen. Entsprechend vage blieben dann auch

4 Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding, 2015, paragraph 5.

5 Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding, 2015, paragraph 5, 11.

6 Committee of Ministers of the Council of Europe: European institutions and human rights in Europe. Reply to Parliamentary Assembly Recommendation 2065 (2015), 6 November 2015, CM/AS(2015) Rec2065-final, paragraph 2.

7 Council of the European Union: EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017, 15 December 2015, Dok. 14919/15.

8 European Commission: Speech by President Jean-Claude Juncker at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 19 April 2016, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1487_de.htm (letzter Zugriff: 10.7.2016).

beispielsweise die Stellungnahmen des Ministerkomitees des Europarates während seines jährlichen Gipfeltreffens im Mai 2016. In einem Bericht über das Zusammenspiel der beiden Organisationen bekundeten die Staatenvertreter lediglich allgemein ihre Bereitschaft, die Partnerorganisation in ihrem Bestreben weiterhin zu unterstützen.⁹ Der konkreteste Hinweis erfolgte noch im Zuge der Diskussionen zur Zukunftsfähigkeit des EMRK-Systems. In dem diesbezüglich verabschiedeten Dokument findet sich im Unterpunkt zum Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention der Hinweis, dass man den Lenkungsausschuss für Menschenrechte (CDDH) damit beauftragt habe, „to carry out a detailed analysis of all questions relating to the place of the Convention in the European and international legal order and on the medium and longer term-prospects“.¹⁰

Dieser an ein Expertengremium gerichtete Arbeitsauftrag ist freilich nur nicht eher unbestimmt, sondern geht weit über die konkrete Beitrittsfrage hinaus. Die Vermutung liegt somit nahe, dass es trotz der von beiden Seiten wiederholt vorgebrachten Absichtserklärungen in absehbarer Zeit keine Lösung geben wird. Ein Hinweis hierauf könnte es sein, dass in den Prioritäten der estnischen Präsidentschaft des Europarates (Mai bis November 2016) die Beitrittsfrage erst gar nicht explizit angeführt worden ist.¹¹

Die Europäische Kommission, die Venedig-Kommission des Europarates und Polen

Aus den Parlamentswahlen in Polen vom Oktober 2015 ging eine konservative Regierung unter Ministerpräsidentin Beata Szydlo hervor. Die von der Partei Recht und Gerechtigkeit dominierte Regierungskoalition führte in der Folgezeit Entscheidungen herbei, die auf europäischer Ebene Fragen bezüglich der Einhaltung beziehungsweise Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze in Polen aufwarfen und Sorgen bereiteten. Hierzu gehörten insbesondere Maßnahmen mit Blick auf das polnische Verfassungsgericht (zum Beispiel Zusammensetzung, Nichtveröffentlichung von Urteilen). Als Reaktion auf diese Entwicklungen entschied die Europäische Kommission im Januar 2016 auf der Grundlage des 2014 eingeführten „EU-Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“, in einen Dialog zu rechtsstaatlichen Fragen mit Polen zu treten und von der polnischen Regierung Informationen zu den genannten Themen anzufordern. Im Juni 2016 nahm die Europäische Kommission schließlich eine Stellungnahme an, in der sie die Entwicklungen unvermindert kritisch bewertete.¹²

Einer der inhaltlichen Referenzpunkte für diese Stellungnahme der Europäischen Kommission ergab sich aus Aktivitäten des Europarates, genauer aus den Tätigkeiten der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (kurz: Venedig-Kommission). Die im Jahr 1990 etablierte Venedig-Kommission ist ein aus Experten bestehendes Beratungsgremium, das sich insbesondere mit Wahlrechts- und Verfassungsfragen auseinandersetzt.¹³ Die Europäische Kommission sieht in den Arbeiten der Venedig-Kommission einen

9 Committee of Ministers of the Council of Europe: 126th Session of the Committee of Ministers (Sofia, 18 May 2016). Co-operation with the European Union – Summary report, 11 May 2016, CM(2016)74, paragraph 9.

10 Committee of Ministers of the Council of Europe: 126th Session of the Committee of Ministers (Sofia, 18 May 2016). Report on securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights, 11 May 2016, CM(2016)40-final, S. 3.

11 Committee of Ministers of the Council of Europe: Priorities of the Estonian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe (May – November 2016), 6 May 2016, CM/Inf(2016)13.

12 Siehe auch Ryszarda Formuszewicz: Polen in diesem Buch.

13 Für Details zur Venedig-Kommission vgl. Klaus Brummer: Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 221-226.

maßgeblichen Referenzpunkt für die Definition von Rechtsstaatlichkeit und rechtsstaatlicher Prinzipien.¹⁴ Entsprechend hat die Kommission im Zuge der Diskussionen um die Entwicklungen in Polen wiederholt auf die Bedeutung der Zusammenarbeit mit dem Expertengremium des Europarates hingewiesen.¹⁵

Konkreter Ausgangspunkt der Aktivitäten der Venedig-Kommission im Kontext der Entwicklungen in Polen war jedoch keine Anfrage der Europäischen Kommission, sondern der polnischen Regierung selbst. Inwieweit diese einer entsprechenden Anregung des ersten Vize-Präsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermanns, geschuldet war, sei dahingestellt.¹⁶ In jedem Fall ersuchte der polnische Außenminister Witold Waszczykowski in einem Schreiben vom 23. Dezember 2015 die Venedig-Kommission um eine Stellungnahme zu zwei Gesetzesvorhaben der polnischen Regierung, die Änderungen am Gesetz zum polnischen Verfassungsgericht zum Gegenstand hatten. Nach einem intensiven Austausch mit der polnischen Regierung, der unter anderem einen Besuch einer Delegation der Venedig-Kommission in Warschau beinhaltete, nahm das Expertengremium im März 2016 eine Stellungnahme an. Deren Ausrichtung war eindeutig: „Rather than speeding up the work of the Tribunal these amendments, notably when taken together, could lead to a serious slow-down of the activity of the Tribunal and could make it ineffective as a guardian of the Constitution“.¹⁷ Die Experten sprachen sogar von einer möglichen „Verkrüppelung“ (crippling) der Effektivität des Verfassungsgerichts, welche wiederum nachhaltig negative Konsequenzen für alle drei Grundpfeiler des Europarates in Form von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit haben könnten.¹⁸

Diese kritische Einschätzung der Venedig-Kommission spiegelte sich unzweifelhaft in den Bewertungen der Europäischen Kommission wider. In ihrer am 1. Juni 2016 angenommenen Stellungnahme betonte die Kommission, dass die polnische Regierung noch keine ausreichenden Maßnahmen in die Wege geleitet habe, um die festgestellten Defizite bezüglich des Verfassungsgerichts beispielsweise bei der Ernennung von Richtern zu beseitigen.¹⁹ Die Europäische Kommission nahm in ihrer Begründung ausdrücklich Bezug auf die Tätigkeiten der Venedig-Kommission. Sie verwies auf die vom Expertengremium im März 2016 verabschiedete Stellungnahme, welche die Unvereinbarkeit der Maßnahmen der polnischen Regierung mit rechtsstaatlichen Prinzipien festgestellt habe. Die Kommission monierte ferner, dass die polnische Regierung trotz des Umstands, dass sie selbst die Venedig-Kommission angefragt hatte, nicht abgewartet habe, bis deren Einschätzung vorlag, sondern bereits zuvor die zur Prüfung vorgelegten Änderungen in Kraft setzte.²⁰

14 European Commission: College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, 13 January 2016, MEMO 16/62, abrufbar unter: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm (letzter Zugriff: 12.7.2016).

15 Siehe beispielsweise European Commission: Minutes of the 2151st meeting of the Commission held in Brussels (Berlaymont) on 13 January 2016 (morning), 27 January 2016, PV(2016) 2151 final, S. 26.

16 European Commission: Commission Opinion on the Rule of Law in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, 1 June 2016, MEMO 16/2017, abrufbar unter: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2017_en.htm (letzter Zugriff: 12.7.2016).

17 Venice Commission: Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)001, paragraph 137.

18 Venice Commission: Opinion on Amendments, 2016, paragraph 138.

19 European Commission: Commission Opinion on the Rule of Law in Poland, 2016.

20 European Commission: Commission Opinion on the Rule of Law in Poland, 2016.

Beispiele für die ‚wenig sichtbare‘ Zusammenarbeit²¹

Jenseits dieser beiden vergleichsweise prominent diskutierten Themen verlief die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat im Berichtszeitraum in eher weniger sichtbaren – und damit wohl typischen – Bahnen. Auch wenn sich auf einer solchen Grundlage nur schwerlich eine „strategische Partnerschaft“²² herleiten lässt, wie seitens des Europarates getan, so erbringen die Kooperationsmaßnahmen einen offensichtlichen Mehrwert für beide Seiten. Die Europäische Union profitiert von der über die Jahrzehnte hinweg gesammelten Expertise des Europarates in dessen drei zentralen Handlungsfeldern Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auch wenn der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK noch auf sich warten lässt, hat sich die Union mittlerweile in mehrere andere Konventionen des Europarates eingebracht. Hierzu gehören das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus und das Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen, die von der Europäischen Union im Oktober 2015 unterzeichnet wurden. Im Berichtszeitraum ist zudem erstmals eine Konvention des Europarates von der Europäischen Union auch ratifiziert worden. Am 10. September 2015 trat das von der Europäischen Union bereits im Dezember 2011 unterzeichnete Europäische Übereinkommen über Rechtsschutz für Dienstleistungen mit bedingtem Zugang und der Dienstleistungen zu bedingtem Zugang in Kraft.²³ Neben dieser Zusammenarbeit im Rechtsbereich kooperieren die beiden Organisationen auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Exemplarisch hierfür steht das Zusammenspiel zwischen dem Europarat und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), welches beispielsweise zur Publikation von mehreren gemeinsamen Handbüchern zu menschenrechtlichen Fragen geführt hat.²⁴

Der Europarat wiederum erhält durch die Verzahnung mit der Europäischen Union nicht nur ein größeres politisches Gewicht, sondern generiert auf diese Weise auch die für die Umsetzung von Programmen unerlässlichen finanziellen Mittel. Im Mittelpunkt der praktischen, projektbezogenen Zusammenarbeit standen auch in diesem Berichtszeitraum die „Gemeinsamen Programme“. Diese Programme werden von beiden Organisationen im Verbund mit den Zielländern ausgearbeitet, von der Europäischen Union maßgeblich finanziert und vom Europarat implementiert.²⁵ Im Jahr 2015 belief das im Zuge der einzelnen Maßnahmen umgesetzte Finanzvolumen auf rund 128 Mio. Euro, von denen allein die Europäische Union 111,4 Mio. Euro beisteuerte.²⁶ Um die Größenordnung dieser Summen einordnen zu können, sei auf den ordentlichen Jahreshaushalt des Europarates verwiesen, der sich für 2016 auf ‚nur‘ 260 Mio. Euro beläuft.²⁷

21 Für eine Übersicht der jüngsten gemeinsamen Aktivitäten von Europäischer Union und Europarat siehe Committee of Ministers of the Council of Europe: Co-operation with the European Union, 2016.

22 Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding, 2015, paragraph 2.

23 Committee of Ministers of the Council of Europe: Co-operation with the European Union, 2016, paragraph 11.

24 Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding, 2015, paragraph 9.

25 Für Details zu den Gemeinsamen Programmen siehe Joint Programmes between the Council of Europe and The European Union, abrufbar unter: www.jp.coe.int (letzter Zugriff: 12.7.2016).

26 Committee of Ministers of the Council of Europe: Co-operation with the European Union, 2016, paragraph 6.

27 Committee of Ministers of the Council of Europe: Council of Europe Programme and Budget 2016-2017, Straßburg, 21 December 2015, CM(2016)1.

Zu den Maßnahmen, die durchweg auf Staaten abzielen, die Mitglieder des Europarates, nicht aber der Europäischen Union sind oder die in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa liegen,²⁸ gehört beispielsweise das Projekt „Towards Strengthened Democratic Governance in the Southern Mediterranean“, das zwischen 2015 und 2017 läuft und mit 7,4 Mio. Euro ausgestattet wurde. Ferner wurde im Dezember 2015 mit Marokko ein länderspezifisches Projekt zur Reform des dortigen Justizsystems auf den Weg gebracht, für welches in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt 1,7 Mio. Euro zur Verfügung stehen. In Zentralasien wiederum wurden beispielsweise mit Kirgisien Programme zur Reform des Wahlrechts und zur Bekämpfung der Geldwäsche neu aufgelegt. Zugleich endete ein Projekt, in dem es in der zentralasiatischen Region länderübergreifend um die Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Zugangs zur Justiz und zu Wahlrechtsfragen ging.²⁹

Fazit

Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat gestaltet sich weiterhin uneinheitlich. In den übergeordneten politischen Fragen, die auf eine grundlegende Verständigung über das Zusammenspiel der beiden Organisationen abzielen, gibt es trotz zahlreicher Willensbekundungen nur geringe Fortschritte, wie die weiterhin unge löste Frage des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK zeigt. In weniger prominenten ‚praktischen‘ Fragen, bei denen die Bearbeitung konkreter Sachverhalte im Mittelpunkt steht, lässt sich hingegen ein ebenso vielfältiges wie weithin gut funktionierendes Zusammenspiel beobachten. Der unlängst erfolgte Austausch zwischen der Europäischen Kommission und der Venedig-Kommission zu rechtsstaatlichen Entwicklungen in Polen belegt dies ebenso wie die bereits seit Jahrzehnten laufenden Gemeinsamen Programme. Insofern erbringt das Zusammenspiel einen kleinen, wenn auch wesentliche Fragen der europäischen Wertegemeinschaft betreffenden Mehrwert, den es künftig noch stärker zu schätzen wie auch weiter auszubauen gilt.

Weiterführende Literatur

Committee of Ministers of the Council of Europe: The implementation of the Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union – Parliamentary Assembly Recommendation 2060 (2015). Reply of the Committee of Ministers (adopted on 10 September 2015 at the 1234th meeting of the Ministers’ Deputies), 15. September 2015, CM/AS(2015)Rec2060-final.

Committee of Ministers of the Council of Europe: 126th Session of the Committee of Ministers (Sofia, 18 May 2016). Co-operation with the European Union – Summary report, 11 May 2016, CM(2016)74.

Venice Commission: Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland. Adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)001.

28 Committee of Ministers of the Council of Europe: 126th Session of the Committee of Ministers (Sofia, 18 May 2016). Report on the implementation of the Council of Europe Policy towards neighbouring regions, 11 May 2016, CM(2016)23 final.

29 Committee of Ministers of the Council of Europe: Co-operation with the European Union, 2016, paragraph 8.