

Keynote

Dr. Thomas Markert

Die Venedig-Kommission: Ein Instrument der Außenpolitik?

Zunächst möchte ich der Stiftung Wissenschaft und Politik für die Einladung als Referent danken und dafür, das Keynote Referat der heutigen Tagung über den Europarat der Venedig-Kommission zu widmen. Das gestellte Thema, die Venedig-Kommission als Instrument der Außenpolitik, ist, wenn auch mit einem Fragezeichen versehen, ungewöhnlich und vielleicht sogar provokativ. Die Venedig-Kommission als ein multilaterales Gremium unabhängiger Experten versteht sich nicht als Instrument der Außenpolitik. Sie ist allerdings den Grundwerten des Europarats verpflichtet, die durchaus eine Rolle in der Außenpolitik spielen. Multilaterale Außenpolitik bleibt Außenpolitik und so erscheint es durchaus angemessen, dass eine Stiftung, die sich den Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik widmet, die außenpolitische Rolle der Kommission thematisiert.

Ich werde mit einem historischen Überblick über das Verhältnis zwischen Außenpolitik und Venedig-Kommission beginnen, um dann die einzelnen Aspekte dieser Beziehung näher zu analysieren.

Bereits die Gründung der Kommission im Jahre 1990 verdankte sich einer besonderen außenpolitischen Konstellation. Die Idee, eine Kommission unabhängiger Experten des Verfassungsrechts im Europarat zu etablieren, wurde in den Achtziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts vom ehemaligen italienischen Verfassungsgerichtspräsidenten und Europaminister Antonio La Pergola, der dann der erste Präsident der Kommission wurde, lanciert. Die Initiative scheiterte zunächst, weil viele Mitgliedstaaten des Europarats, und dies waren damals ausschließlich westeuropäische Länder, jegliche Einmischung einer internationalen Organisation in das nationale Verfassungsrecht als Gefahr für die nationale Souveränität ablehnten.

Dies änderte sich mit dem Ende des Eisernen Vorhangs und der Spaltung Europas im Jahr 1989. Die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa hatten einen hohen Bedarf an Beratung im Bereich des Verfassungsrechts. Da diese Staaten nicht einfach ein bestimmtes westliches Modell kopieren wollten, zogen sie einen multilateralen Ansatz einem bilateralen vor. Die Notwendigkeit der Gründung eines solchen Beratungsgremiums wurde damit offensichtlich und die Mitgliedstaaten des Europarats stimmten der Gründung der Venedig-Kommission zu.

Die Mitglieder der Kommission werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt, sind aber unabhängig und können nicht vorzeitig abgelöst werden. Die Mittel- und osteuropäischen Staaten konnten schon vor dem Beitritt zum Europarat zunächst assoziierte Mitglieder und dann Vollmitglieder werden. Einige dieser Mitglieder insbesondere aus den schon zu Sowjetzeiten offeneren und fortgeschritteneren

Staaten wie Polen und Ungarn gewannen aufgrund ihres besseren Verständnisses der Lage in den Reformstaaten schnell Einfluss in der Kommission.

Die Bedeutung der Kommission in den Reformstaaten nahm rasch zu und die Qualität ihrer Arbeit wurde von diesen Staaten geschätzt. In dieser Anfangsphase gab es keine Widerstände gegen eine Beratung durch Ausländer im sensiblen Bereich des Verfassungsrechts. Die mittel- und osteuropäischen Staaten waren für Einflüsse aus Westeuropa offen, denn gerade die mitteleuropäischen Staaten sahen die gesamte Entwicklung als ihre Rückkehr nach Europa, nachdem sie durch die Sowjetunion künstlich von Europa abgeschnitten worden waren.

Allerdings wurde das Klima bald rauer. Vor allem zwei Entwicklungen führten dazu, dass die Arbeit der Kommission kontroverser und damit auch politischer wurde: In einigen Staaten wurden autoritäre Bestrebungen stärker und der Zerfall Jugoslawiens führte zu Spannungen in Europa.

Die Rückkehr zu einem autoritären System begann in Belarus mit der Machtergreifung von Präsident Lukashenko im Jahre 1996. Durch ein Referendum, das vom Verfassungsgericht als nicht bindend und allenfalls konsultativ eingestuft wurde, führte Präsident Lukashenko ein Präsidialsystem ein, in dem alle Macht beim Präsidenten liegt und es keine wirklichen checks and balances gibt. Die Kommission kritisierte sehr deutlich sowohl die verfassungswidrige Vorgehensweise als auch den Inhalt der Reform. Dies war das erste Mal, dass die Kommission in einer innenpolitischen Kontroverse in einem Staat Position bezog. Allerdings hatte diese kritische Position der Kommission keinen Erfolg und es gelang Präsident Lukashenko, ein autoritäres Regime zu errichten.

Anders verhielt es sich in der Republik Moldau und der Ukraine. Gestützt auf Referenden versuchten Präsident Lucinschi in Moldau ab dem Jahr 1999 und Präsident Kuchma in der Ukraine im Jahr 2000 ihre Machtbefugnisse deutlich zu erweitern. Beide Versuche wurden von der Venedig-Kommission kritisiert und scheiterten am Widerstand der Parlamente und Verfassungsgerichte.

Beide Präsidenten argumentierten, dass ihre Absichten im Einklang mit westlichen Standards stünden, da sich ähnliche Bestimmungen auch in der französischen oder amerikanischen Verfassung finden. Die Gutachten der Venedig-Kommission zeigten, dass es sich hier um selektive Entlehnungen aus diesen Verfassungen handelte und das Gesamtergebnis der Reform diese Staaten von westlichen Systemen weggeführt hätte. Die Schwierigkeit für die Kommission lag darin, dass es im Bereich der Staatsorganisation, anders als im Bereich der Menschenrechte, keine detaillierten internationalen Standards gibt. Die Kommission stützte sich deshalb sehr stark auf die Rechtsvergleichung mit demokratischen Verfassungen.

Die Kommission geriet in dieser Periode in nationale politische Kontroversen. Allerdings fehlte damals weitgehend ein außenpolitisches Element. Die EU hielt sich damals noch deutlich zurück und das einzig aktive internationale politische Organ war

die Parlamentarische Versammlung des Europarats, die die Venedig-Kommission mit diesen Fragen befasste und, gestützt auf die Position der Kommission, insbesondere die Pläne von Präsident Kuchma deutlich kritisierte.

Die zweite Entwicklung, der Zerfall Jugoslawiens, stand stärker im Mittelpunkt des außenpolitischen Interesses. Die Venedig-Kommission war nicht an der Ausarbeitung der Verfassung von Bosnien und Herzegowina beteiligt, die 1995 als Teil des Dayton-Agreements unter amerikanischer Federführung erfolgte. In einem anderen Anhang des Dayton-Agreements wurde ein Hoher Repräsentant der Internationalen Gemeinschaft eingesetzt, der die Aufgabe hatte, die Umsetzung des Abkommens in der Praxis zu sichern. Dabei traten zahlreiche juristische Probleme auf und die Hohen Repräsentanten begannen bald, sich auf die juristischen Analysen der Venedig-Kommission zu stützen.

Im Jahr 1996 stellte die Venedig-Kommission klar, welche Änderungen der Verfassungen der beiden Entitäten, der Föderation und der Republika Srpska, notwendig waren, um sie mit der Verfassung des Gesamtstaates in Einklang zu bringen. Diese Änderungen wurden dann in der Tat auch weitgehend beschlossen.

In den folgenden Jahren ging es um die Auslegung der Verfassung. Die Verfassung war, und ist immer noch, dysfunctional: zum einen waren die Kompetenzen des Zentralstaats mehr als beschränkt und nicht ausreichend für einen funktionierenden Staat; zum anderen gab es zu viele Blockademöglichkeiten bei Entscheidungen auf nationaler Ebene. Die Kommission versuchte, die Verfassung soweit wie möglich in einer Art und Weise auszulegen, die den Staatsorganen die wirklich notwendigen Befugnisse für ein effektives Regieren gab. Dies war in Teilbereichen erfolgreich, stieß aber an Grenzen im Text der Verfassung. Auf Anfrage der Parlamentarischen Versammlung erarbeitete die Kommission im Jahr 2005 eine kritische Analyse der verfassungsrechtlichen Situation und zeigte Perspektiven für eine notwendige Reform auf. Diese Reform ist leider immer noch nicht gelungen, obwohl in der Zwischenzeit auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Abschaffung diskriminierender Verfassungsbestimmungen verlangte. Alle Versuche, eine Verfassungsreform durchzusetzen, scheiterten jedoch trotz aktiver Bemühungen der europäischen und amerikanischen Außenpolitik.

Nach Bosnien stand die Situation im Kosovo im Mittelpunkt des Interesses. Bei der Lösung des Konflikts waren die Amerikaner führend und die Europäer fürchteten, marginalisiert zu werden. Die österreichische EU Ratspräsidentschaft bat deshalb die Venedig-Kommission im Jahr 1998, einen Vorschlag für ein Statut des Kosovo auf der Grundlage einer weitest- möglichen Autonomie auszuarbeiten. Während dieser Vorschlag nie verwirklicht wurde, führte er dazu, dass die Venedig-Kommission zu den Beratungen der Kontaktgruppe eingeladen wurde, wenn Fragen des verfassungsrechtlichen Status und der Verfassungsstruktur des Kosovo diskutiert wurden. In der Folgezeit war die Venedig-Kommission maßgeblich an der Ausarbeitung aller Verfassungsvorschläge und -texte für das Kosovo – des Rambouillet Agreements,

des Verfassungsrahmens unter der UNMiK, des Ahtisaari Vorschlags und der jetzigen Verfassung beteiligt.

Die Kommission trug ebenfalls zur Ausarbeitung des Ohrid-Abkommens in Mazedonien und der Staatenunion Serbien-Montenegro beteiligt. Dies waren alles Fälle, bei denen die Fähigkeit der Kommission zum constitutional engineering für die Außenpolitik wichtig und hilfreich war.

Ein Gebiet, auf dem die Außenpolitik sehr stark das nationale Recht beeinflusst, ist der Schutz nationaler Minderheiten. Staaten versuchen stets, die Rechte der auf dem Gebiet anderer Staaten ansässigen Angehörigen des jeweiligen Volkes zu stärken und zu schützen. Dies führt regelmäßig zu Konflikten mit den Staaten, in denen die Minderheiten ansässig sind, die Eingriffe in ihre Souveränität befürchten. Der Europarat hat in diesem Bereich wichtige Standards entwickelt – die Rahmenkonvention zum Schutze nationaler Minderheiten und die Charta der Regional- und Minderheitensprachen, die als Grundlage zur Beilegung solcher Konflikte dienen können. Sie können allerdings naturgemäß nicht alle Fragen erschöpfend abdecken und müssen auf den jeweiligen Einzelfall angewandt werden.

Die Venedig-Kommission hat hier zusätzliche Standards ausgearbeitet zu der Frage, inwieweit der sogenannte kin state Angehörige des eigenen ethnisch verstandenen Staatsvolks, die in anderen Staaten leben und deren Staatsbürger sind, unterstützen kann. Anlass war ein Konflikt zwischen Rumänien und Ungarn in Bezug auf ungarische Maßnahmen zur Unterstützung in Rumänien lebender ethnischer Ungarn. Beide Staaten sahen in der Ausarbeitung solcher Standards durch die Venedig-Kommission die beste Möglichkeit, den Konflikt zu entschärfen und akzeptierten das Ergebnis.

Die Venedig-Kommission ist auch häufig von Staaten aufgefordert worden, Gesetzentwürfe zum Schutz von Minderheiten oder Sprachengesetze zu beurteilen. Diese Anfragen der betroffenen Staaten erfolgten nicht immer ganz freiwillig sondern oft, um einer Anfrage der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, die dort von den Vertretern des jeweiligen kin state's lanciert worden wäre, zuvorzukommen. Das bekannteste Beispiel aus jüngerer Zeit ist das Gutachten der Kommission zum ukrainischen Sprachengesetz. Dieses Gesetz war nicht nur ein Grund für Russland, die Ukraine scharf zu kritisieren, sondern auch für Ungarn, eine Annäherung der Ukraine an EU und NATO zu blockieren. Das Gutachten der Kommission kann zur Versachlichung der Debatte beitragen, wird aber von den beteiligten Staaten unterschiedlich ausgelegt.

Ethnopolitische Konflikte, wie wir sie auf dem Balkan und in der früheren Sowjetunion gesehen haben, und der Schutz nationaler Minderheiten sind Gebiete, in denen Außen- und Innenpolitik naturgemäß besonders stark verwoben sind. Innerhalb der Europäischen Union verschwimmen aber die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik generell.

Für die Venedig-Kommission und den Europarat insgesamt ist es von besonderer Bedeutung, dass der Beitrittsprozess zur Europäischen Union an die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards geknüpft ist. Diese Standards sind aber ursprünglich nicht von der EU selbst definiert sondern es handelt sich weitgehend um Standards des Europarats. Insofern ist es durchaus naheliegend, dass die EU bei der Beurteilung, ob Beitrittskandidaten die notwendigen Standards einhalten, gerne auf Einschätzungen des Europarats verweist.

Gutachten der Venedig-Kommission eignen sich besonders zur Bezugnahme, da sie von einem unabhängigen, nicht politischen Expertengremium ausgearbeitet werden und die Kommission gerade in den Beitrittskandidaten hohes Ansehen genießt. Wenn sich die Europäische Kommission bei ihrer Kritik an bestimmten Missständen in den Beitrittskandidaten auf die Venedig-Kommission berufen kann, wirkt dies dem Eindruck entgegen, dass diese Kritik politisch motiviert sein könnte.

Aufgrund des Beitrittsprozesses besteht somit eine natürliche Synergie zwischen den Bemühungen des Europarates, für die Einhaltung der Menschenrechte in seinen Mitgliedstaaten zu sorgen und Demokratie und Rechtsstaat zu stärken, und der Erweiterung der EU. Dies entspricht den gemeinsamen Zielsetzungen und Werten beider Organisationen. Allerdings kann man nicht verkennen, dass die Erweiterung der EU auch eine starke geopolitische Dimension hat. Spätestens seit der Ukraine Krise ist es klar, dass Russland nicht nur die Erweiterung der NATO sondern auch die Erweiterung der EU als Bedrohung ansieht. Aktivitäten, die dazu beitragen, Länder wie die Ukraine, die Republik Moldau oder Georgien beitragsreif zu machen, sind deshalb außenpolitisch äußerst bedeutsam.

Die Russische Föderation hat jedoch nie die Aktivitäten der Venedig-Kommission, und, soweit ich weiß, des Europarats insgesamt, zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten in Mittel- und Osteuropa, kritisiert. Russische Vertreter versuchen lediglich, das eigene Land sowie Verbündete wie Präsident Lukashenko in Belarus vor Kritik in Schutz zu nehmen. Außerdem verteidigen sie auch in anderen postsowjetischen Ländern Institutionen, die als konstitutiv für das russische System angesehen werden, insbesondere die Konzentration der Macht in den Händen des Staatspräsidenten und die starke Stellung der Staatsanwaltschaft, die noch vom sowjetischen Prokuratura-System inspiriert ist.

Eine generelle Konfrontation hat Russland aber nie gesucht, vielleicht weil sich das Land ja zumindest rhetorisch zu den gemeinsamen europäischen Werten bekennt und weil Angehörige der Elite eine Stärkung des Rechtsstaats im eigenen Land durchaus begrüßen würden. Vielmehr beruft sich Russland gerne auf Kritik der Venedig-Kommission an missliebigen Politikern anderer Staaten wie etwa an der ukrainischen Regierung.

Eine neuere Entwicklung ist, dass die Venedig-Kommission sehr stark daran beteiligt war, rechtsstaatliche Defizite in EU-Mitgliedstaaten wie Ungarn, Polen und Rumänien, aufzuzeigen. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament

stützen sich bei ihrer Kritik an diesen Staaten sehr stark auf Gutachten der Venedig-Kommission. Damit versuchen sich Kommission und Parlament gegen den Vorwurf der betroffenen Staaten abzusichern, ihre Kritik sei politisch motiviert, abzusichern. Kurz erwähnen möchte ich noch, dass die Venedig-Kommission, wie auch der Europarat insgesamt, auch außerhalb Europas, insbesondere in der südlichen Nachbarschaft, den Mittelmeeranrainern, und der östlichen Nachbarschaft, Zentralasien, tätig ist. Die aktive Rolle der Kommission bei der Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung in Tunesien im Konsens zwischen islamischen und säkularen Kräften war sicherlich einer ihrer größten Erfolge. Dieses Ergebnis ist auch für die europäische Außenpolitik wichtig, nicht nur weil es gelang, Bestimmungen wie ein Kontaktverbot mit Israel aus der Verfassung zu entfernen.

Das Interesse zentralasiatischer Staaten wie Kirgistan, Kasachstan und neuerdings Usbekistan an einer Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission ist sicherlich auch dadurch zu erklären, dass diese Staaten andere Partner suchen, um ihre Abhängigkeit von Russland und China zu verringern.

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich habe versucht, einen naturgemäß kurzen und nicht vollständigen Überblick über die außenpolitisch relevanten Aktivitäten der Venedig-Kommission zu geben. Welche Schlussfolgerungen können wir daraus für die Eingangsfrage ziehen, ob die Venedig-Kommission ein Instrument der Außenpolitik ist? Und welche Schlüsse sollte die deutsche und europäische Außenpolitik im Hinblick auf die Venedig-Kommission daraus ziehen?

In vielen Situationen, wie zum Beispiel bei den Konflikten auf dem Balkan, konnte die Venedig-Kommission der Politik juristisch gangbare Lösungswege aufzeigen. Ob diese Vorschläge tatsächlich umgesetzt werden konnten, hing naturgemäß von der politischen Lage ab. Da die Kommission sich stets bemühte, realistische Vorschläge zu machen, war dies durchaus oft der Fall, wie unter anderem die Beispiele des Kosovo und des Ohrid-Abkommens in Mazedonien zeigen.

Wenn es ein zwischenstaatliches Problem gibt, kann es zur Versachlichung der Diskussion beitragen, wenn es auf der juristischen statt auf der politischen Ebene diskutiert wird. Die Gutachten der Venedig-Kommission zum Schutz nationaler Minderheiten haben oft zur Entschärfung von Konflikten beigetragen.

In der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ist es gängige Praxis, zunächst einmal ein Gutachten der Venedig-Kommission anzufordern, wenn ein schwieriges und kontroverses Problem auftaucht. Meinem Eindruck nach – die anwesenden Parlamentarier können mich gerne korrigieren – wurden die Gutachten der Kommission stets als hilfreich empfunden und die juristische Einschätzung der Lage durch die Venedig-Kommission wurde stets eine der Grundlagen der politischen Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung.

Die Venedig-Kommission kann insofern durchaus als nützliches Instrument der Politik dienen. Aber ihre eigentliche und wesentliche Bedeutung erschöpft sich sicherlich nicht darin. Die Außenpolitik Deutschlands und anderer europäischer Staaten ist bestimmten Werten verpflichtet – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Menschenrechte, mit anderen Worten, den Grundwerten des Europarates.

Der offizielle Name der Kommission ist nicht Venedig-Kommission sondern Europäische Kommission für Demokratie durch Recht. Demgemäß ist es Aufgabe der Kommission, demokratische Strukturen und den Rechtsstaat in den Mitgliedstaaten zu stärken. Bei Gründung der Kommission im Jahre 1990 entsprach dies einem weitgehenden Konsens in Europa. Heute ist dieser Konsens brüchiger und die Aufgabe der Kommission damit politischer geworden.

Gleichzeitig hat aber die Bedeutung der Einhaltung dieser Grundwerte im Rahmen der europäischen Integration zugenommen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist an die Einhaltung dieser Grundwerte geknüpft und gerade das Problem der mangelnden Rechtsstaatlichkeit hat sich zum Haupthindernis für die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten entwickelt. Selbst Staaten, die noch weit von einer Aufnahme in die EU entfernt sind wie die Ukraine und Georgien müssen, um in ihrer europapolitischen Orientierung glaubwürdig zu bleiben, zumindest den Eindruck erwecken, sie seien bemüht, Demokratie und Rechtsstaat zu stärken.

Aber auch Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, und dies auch nicht werden wollen, sind als Mitgliedstaaten des Europarats zur Einhaltung dieser Grundwerte verpflichtet. Ein Verweis auf diese Werte und Standards kann in Europa nicht mehr als Einmischung in die inneren Angelegenheiten abgetan werden.

Dementsprechend stellt kein Staat in Europa die Grundwerte der Demokratie, des Rechtsstaats und des Schutzes der Menschenrechte grundsätzlich in Frage. Rhetorisch bekennen sich auch Staaten zu ihnen, die diese Grundwerte in der Praxis nicht einhalten. Um es auf eine einfache englische Formel zu bringen: diese Staaten „talk the talk but do not walk the walk“.

Es ist deshalb notwendiger denn je, diese Grundwerte durch die Ausarbeitung gemeinsamer europäischer Standards im Rahmen des Europarats, wie es heute Nachmittag diskutiert werden wird, mit konkretem Inhalt zu füllen.

Noch entscheidender ist aber zu erreichen, dass diese Standards dann in der Praxis in den einzelnen Staaten wirklich angewandt werden. Wenn politische Instanzen die mangelnde Einhaltung europäischer Standards in einem Staat kritisieren, wird ihnen regelmäßig entgegengehalten, dass diese Einschätzung politisch motiviert sei. Es ist deshalb notwendig, dass sich die politischen Organe auf die Einschätzung einer unabhängigen, fachlich qualifizierten und angesehenen Institution berufen können. Hierzu ist die Venedig-Kommission ideal geeignet. Sie genießt das erforderliche Ansehen und kennt auch die Situation in den betroffenen Staaten gut genug, um an die jeweilige Situation angepasste Lösungen vorschlagen zu können.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist natürlich die Institution, die die Autorität hat, in Menschenrechtsfragen letztverbindlich zu entscheiden. Allerdings dauert es in der Regel recht lange, bis der EGMR eine Entscheidung zu einem Sachverhalt treffen kann. Hier liegt die Stärke der Venedig-Kommission, die dank ihrer flexiblen und raschen Arbeitsmethoden in der Lage ist, ihre Gutachten zu einem Zeitpunkt abzugeben, zu dem die Angelegenheit politisch relevant ist. Deswegen bezeichnet der Präsident der Kommission sie gerne als die verfassungsrechtliche Feuerwehr Europas.

Das Ansehen der Kommission ist ihr Kapital und dieses Ansehen beruht auf ihrer Unabhängigkeit und politischen Neutralität. Es wäre völlig verfehlt, wenn die Politik erwarten würde, dass die Kommission eine Stellungnahme abgibt, die ihrer juristischen Überzeugung nicht entspricht. Damit würde die Kommission ihre Glaubwürdigkeit verspielen. Die Kommission wird nie eine rechtlich zweifelhafte Politik billigen, nur weil die jeweilige Regierung prowestlich ausgerichtet ist.

Insofern erscheint es angemessener, von einer Synergie zwischen einer wertorientierten Außenpolitik und der Arbeit der Venedig-Kommission zu sprechen anstatt die Venedig-Kommission als Instrument der Außenpolitik anzusehen.

Den Nutzen der Venedig-Kommission für eine derartige Politik habe ich dargelegt. Umgekehrt profitiert die Venedig-Kommission von der Unterstützung durch die Politik. Staaten pflegen in der Regel, Empfehlungen der Venedig-Kommission weitgehend zu folgen. Dies liegt teilweise sicherlich an ihrer juristischen Überzeugungskraft und am Ansehen der Kommission im jeweiligen Staat und bei den dortigen Eliten, einschließlich der Verfassungsgerichte. Aber wenn es politisch schmerzhaft wird, liegt es vor allem daran, dass den Staaten bewusst ist, dass die Empfehlungen der Kommission die Rückendeckung der EU und der Außenpolitik der westlichen Staaten haben. Staaten, die Fortschritte bei der europäischen Integration machen wollen, sehen sich gezwungen, den Empfehlungen der Kommission weitgehend zu folgen. Nicht zufällig ist es für die Kommission einfacher, aktuelle und potentielle Beitrittskandidaten zur EU zu überzeugen als Staaten, die der EU nicht beitreten wollen oder schon Mitglieder sind.

Das Verhältnis zwischen Venedig-Kommission und Außenpolitik hat so zwei Seiten: die Venedig-Kommission kann eine wertorientierte Außenpolitik wirksam unterstützen, die Arbeit der Venedig-Kommission hat in der Praxis Erfolg vor allem dann, wenn den betroffenen Staaten bewusst ist, dass für die Außenpolitik der europäischen Staaten die Einhaltung der europäischen Werte wirklich ein zentrales Anliegen ist.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und stehe für Ihre Fragen gerne zur Verfügung.

Welche Zukunft für den Europarat?

**Beitragssammlung zur Fachtagung
zum Deutschen Vorsitz des
Ministerkomitees des Europarats**

am 28. September 2020

Welche Zukunft für den Europarat?

Tobias Flessenkemper und Susan Stewart

Fachtagung zum Deutschen Vorsitz des Ministerkomitees (November 2020 bis Mai 2021)

2019 feierte der Europarat den 70. Jahrestag seiner Gründung am 5. Mai 1949 in London. Der Deutsche Bundestag würdigte in seiner EntschlieÙung „70 Jahre Europarat“ die durch den Europarat erreichten Fortschritte zum Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und bekannte sich ausdrücklich zu den Werten der Organisation. Der Europarat ist die erste internationale Organisation, die das Ziel hatte, die Einheit der europäischen Staaten durch Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen, rechtlichen und Verwaltungsfragen zu entwickeln und damit Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verwirklichen. Der Europarat hat durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit entscheidend das Selbstverständnis Europas geformt. Die Basis dafür bilden die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950, deren 70. Jahrestag 2020 gefeiert wird, die Europäische Kulturkonvention (1954) und die Europäischen Sozialcharta (1961). Weitere Abkommen zum Tier-, Natur-, Umwelt- und Landschaftsschutz (z.B. Bern-Konvention 1979), zur Bio-Ethik und Medikamentensicherheit, und der Ausbau des Menschenrechtsschutz, einschließlich der Abschaffung der Todesstrafe in allen Situationen, und verstärkt in den Bereichen Kriminalitätsbekämpfung und Datensicherheit haben zur Bildung einer europäischen Identität beigetragen.

Seit 1990 hat sich der ursprüngliche Europarat zu einer gesamteuropäischen Organisation gewandelt und umfasst derzeit 47 Mitgliedstaaten. Dabei rückten die Grundlagen für den Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats verstärkt in den Fokus. Neue Instrumente und Abkommen wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), die „Venedig-Kommission“ (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht), die Gruppe Europäischer Staaten gegen Korruption (GRECO), die „Istanbul-Konvention“ zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, sowie verstärkte Monitoring Verfahren wurden entwickelt. Die Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Verbesserungen der nationalen Umsetzung von Normen sollen die Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes stärken.

Der Beitritt Montenegros im Jahr 2007 markiert einen vorläufigen Abschluss der Erweiterung des Europarats seit dem Beitritt Ungarns als erstes Reformland 1990. Das Jahrzehnt seit 2007 war von europäischen Krisen gekennzeichnet. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in vielen Mitgliedstaaten zu Verwerfungen geführt. Es kam zu kriegerischen Konflikten zwischen Mitgliedstaaten des Europarats, die ehemals Teilrepubliken der Sowjetunion waren. Der Vorschlag des französischen Europaratsvorsitzes vom November 2019 zur Geschichtsbildung und die Einrichtung eines

„Observatory for History Teaching in Europe“ haben zum Ziel, die europäische Geschichte wieder als ein Menschen und Staaten verbindendes Gut zu erforschen und zu lehren. Das Streben nach europäischer Einheit wurde durch das Ende der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens gebremst. Die Korruptionskrise in der Parlamentarischen Versammlung und die Auseinandersetzung um Russlands Position im Europarat verbunden mit einer Budgetkrise haben die Organisation gezeichnet.

Das Funktionieren und die Stabilität rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen sind in einigen Mitgliedstaaten in eine Krise geraten. Die Durchsetzungskraft internationalen Rechts wurde geschwächt und Urteile des Gerichtshofs nicht umgesetzt. Die rapide Verbreitung neuer Technologien und Medien führte zu einem neuen, von Unordnung geprägten Informationsumfeld, in dem Revanchismus, Rassismus und Intoleranz florieren und gleichzeitig zwischen Hassrede und neuen Formen der Kontrolle und Zensur Rede- und Meinungsfreiheit unter Druck geraten. Die Entwicklung von Systemen Künstlicher Intelligenz bringt neue Herausforderungen für die Menschenrechte. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie mit seinen einschneidenden gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen ist ein weiterer Test für das Funktionieren demokratischer Institutionen, des Rechtsstaats und der Menschenrechte. Die Generalsekretärin des Europarats Marija Pejčinović Burić mahnte im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie die Verhältnismäßigkeit und die zeitliche Begrenzung von Grundrechtseinschränkungen an. Die derzeitige Situation in Europa, angesichts der Fortdauer der Pandemie, erschwert demokratische Transparenz, einschließlich der Arbeit freier Medien.

Der Deutsche Bundestag hat am 15. Juni 1950 beschlossen, den Beitritt zum Europarat anzusuchen. Am 2. Mai 1951 ist die Bundesrepublik Deutschland Vollmitglied geworden. Wie kann die Rolle des Europarats heute wieder gestärkt werden? Welche Wirkung kann intergouvernementale Zusammenarbeit in einem von Spannungen gekennzeichneten Umfeld entfalten? Was können politische Akteure in Deutschland leisten, um Menschenrechte und Grundfreiheiten zu stärken, nicht zuletzt im Zusammenspiel zwischen Europarat und Europäischer Union? Bietet der Europarat Leitbilder und Beispiele für zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Europa an, mit denen der Krise des Multilateralismus begegnet werden kann? Wie können die Geschichte der Europäischen Einigung und neue gemeinsame Zukunftsbilder für Europa gestaltet werden? Diese und andere Fragen standen im Mittelpunkt der Fachtagung. Die vorliegende Beitragssammlung gibt einen Überblick über den Stand der Diskussion.

Mit freundlicher Förderung von:



Agenda

Welche Zukunft für den Europarat?

Fachtagung zum Deutschen Vorsitz des Ministerkomitees (November 2020 bis Mai 2021)

Montag, den 28. September 2020, 09:30 bis 17:45 Uhr
Stiftung Wissenschaft und Politik, AXICA Kongress- und Tagungszentrum
im Hause der DZ BANK, Pariser Platz 3, 10117 Berlin

9:30–10:15

Begrüßung und Einführung

[Dr. Andreas Nick](#), MdB (CDU/CSU), Leiter der Deutschen Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Straßburg -

[Prof. Dr. Volker Perthes](#), Direktor, SWP, Berlin

Petra Dachtler, Leiterin des Arbeitsstabs Deutscher Vorsitz im Europarat, Auswärtiges Amt, Berlin

10:30-12:00

Panel I: Europa der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaats: Politische Herausforderungen für die 2020er

Dr. Verena Taylor, Direktorin, Programmabteilung, Europarat, Straßburg

[Dr. Günter Seufert](#), Leiter Centrum für Angewandte Türkeistudien in der SWP, Berlin

[Dr. Susan Stewart](#), Forschungsgruppenleiterin der FG Osteuropa und Eurasien, SWP, Berlin

Moderation:

Bernd Hüttemann, Generalsekretär, Europäische Bewegung Deutschland e.V., Berlin

13:00-14:00

Keynote:
“Die Venedig-Kommission: Ein Instrument der Außenpolitik?”

[Dr. Thomas Markert](#)

Direktor beim Europarat i.R., Sekretär der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) bis August 2020, Straßburg

14:30-15:45

Panell II:
Standards und Konventionen des Europarats:
Überwachung, Unterstützung, Zusammenarbeit mit der EU

Dr. Lorenz Barth, stellv. Leiter des Arbeitsstabs Deutscher Vorsitz im Europarat, Auswärtiges Amt, Berlin

[Dr. Raphael Bossong](#), *Wissenschaftler der FG EU/Europa, SWP, Berlin*

[Prof. Dr. Caroline von Gall](#), *Universität zu Köln, Institut für Osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung, Köln*

Kommentar:

Dr. Frithjof Schmidt, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Straßburg

Moderation:

Dr. Kai-Olaf Lang, Wissenschaftler der FG EU/Europa, SWP, Berlin