

Rede von Jean-Claude Mignon, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarats

DISKUSSIONSVERANSTALTUNG MIT DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Sehr geehrte Damen und Herren,

erlauben Sie mir zunächst meinen Dank für Ihre Einladung auszusprechen und meine Freude hier bei Ihnen in Berlin zu sein, bei einer Stiftung, die so eng mit dem Europäischen Aufbauwerk verbunden ist.

In einer Zeit, in der das große Projekt von Adenauer, Schumann und Monnet allein auf Börsenkurse reduziert zu werden scheint, ist es in der Tat wichtig, dass wir uns an die Anfänge und Grundsätze unserer Überzeugungen erinnern. Europa, das ist ganz grundsätzlich der Wille, Frieden auf unserem Kontinent unter Einhaltung der Menschenrechte zu schaffen. Und die deutsch-französischen Beziehungen sind, nach so vielen Kriegen das schönste Symbol dafür, ein so schönes Symbol sogar, dass ich kürzlich meinen Kollegen aus Aserbaidschan und Armenien sagte, das es keine Unmöglichkeit gebe.

In der Tat war, als 1949 der Europarat geschaffen wurde, das vorrangige Ziel, niemals wieder den Schrecken und die Grausamkeiten auf unserem Kontinent zu erleben, die wir gerade hinter uns gelassen hatten. Diese Institution wurde nach und nach verstärkt und erweitert. Sie bekam die wohl bekannteste Institution an die Seite gestellt, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In den 90er Jahren traten auch die ehemaligen Ostblock-Länder dem Europarat bei. Heute hat er 47 Mitgliedstaaten, darunter Russland, die Türkei oder Norwegen.

Während der 63 Jahre seines Bestehens hat der Europarat mehr als 200 verschiedene internationale Übereinkommen auf den Weg gebracht. Einige sind in ihrer Art einmalig, wie das kürzlich verfasste Übereinkommen zu Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Die Anwendung des gemeinsamen paneuropäischen Rechtsrahmens wird durch zahlreiche hocheffiziente internationale Organe kontrolliert. Die Venedig-Kommission, besetzt mit exzellenten Verfassungsexperten, hat kürzlich in der Ungarnkrise eingegriffen, um nur ein Beispiel zu nennen. Derzeit bereitet sie eine Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Fragen in Rumänien vor und untersucht einige Eilverordnungen der Regierung, um uns dann eine vollständige und unabhängige rechtliche Stellungnahme über die Situation zu geben.

Zwei andere Beispiele: Wussten Sie, dass der Inhalt der Medikamente, die wissenschaftlich ausgedrückt „Qualität“ genannt wird von einem Organ des Europarats, die Europäische Direktion für die Qualität von Medikamenten, festgelegt werden. Wussten Sie, dass Moneyval oder Greco eine herausragende Rolle bei der Bekämpfung von Geldwäsche oder Korruption spielen?

Zugleich ist der Europarat mehr als eine Experten- und Beratungsorganisation. Es ist auch ein Forum für politischen Dialog, auf der Ebene zwischen den Regierungen innerhalb des Ministerkomitees, aber auch auf politischer Ebene innerhalb der parlamentarischen Versammlung des Europarats und

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21. November 2012

www.kas.de

innerhalb des Kongresses der Gemeinden und Regionen.

Schließlich stellt der Europarat auch eine Kooperationsplattform in verschiedenen Bereichen dar, wie z. B. für die Themen „demokratische Wahlen“, „Unabhängigkeit der Justiz“, „Korruptionsbekämpfung“, „Freiheit der Medien“, „Erziehung“, „Kultur“, „Jugend“ und für viele andere Bereiche noch. Es ist eine Plattform für den Austausch von guten Praktiken zwischen den 47 europäischen Staaten, die unsere gemeinsamen Werte teilen und die sich freiwillig verpflichtet haben, die gemeinsamen Standards einzuhalten.

Noch ein Wort zur Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der ich vorsitze. Sie besteht aus 318 Mitgliedern, und 318 Stellvertretern, die von ihren nationalen Parlamenten ernannt wurden. Sie versammelt heute die gewählten Vertreter aller wichtigen politischen Parteien in unseren 47 Mitgliedsstaaten. Und darüber hinaus stellt sie auch eine Kooperations- und Dialogplattform dar mit den kanadischen, mexikanischen und israelischen Parlamentariern, die als Beobachter der Versammlung beiwohnen, sowie auch mit marokkanischen und palästinensischen Parlamentariern, die den Status „Partner für Demokratie“ innerhalb der Versammlung innehaben. Ich muss sagen, dass unsere neuen Partner aus dem südlichen Mittelmeerraum sehr aktiv an unseren Arbeiten teilnehmen. Darüber hinaus sind auch einige Beobachterländer beim Europarat auch vollgültige Mitglieder für einige unserer Sonderabkommen (wie bei der Venedig-Kommission z. B.), im Fall von Mexiko z.B.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats spielt eine sehr wichtige Rolle innerhalb unserer Organisation. Sie führt Wahlen für eine gewisse Anzahl von hochrangigen Vertretern durch, darunter auch für die Richterposten des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, den Generalsekretär des Europarats, den Menschenrechtskommissar, und sie schlägt dem Ministerkomitee auch Kandidaten für manche Organe vor, darunter für das Präventionskomitee gegen Folter und grausame, un-

menschliche und entwürdigende Strafen oder Misshandlungen, das eine wichtige Rolle bei der Überwachung von Gefängnisstätten in Europa spielt.

Aber sie ist auch ein wichtiger Ort für Debatten, manchmal auch der Konfrontation von Ideen und Meinungen zwischen den Parlamentariern der 47 Mitgliedsstaaten. Es ist ein einzigartiger Ort für den Dialog und das Erlernen von gegenseitigem Respektieren der Unterschiedlichkeit. Es ist auch ein privilegierter Ort für parlamentarische Diplomatie. Die Versammlung bietet ein Diskussionsforum für zahlreiche Themen der Gesellschaft: Sie ist wachsender Wächter der Einhaltung der Demokratie, der Menschenrechte, des Rechtsstaats. Die Parlamentarische Versammlung spielt insbesondere eine wichtige Rolle im Monitoring bei der Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Durch die Monitoring-Kommission gewährleistet sie, dass die von den Mitgliedsstaaten bei Eintritt in den Europarat eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich auch eingehalten werden. Bei unserer letzten Sitzung gab es sehr heftige Debatten zu Russland. Sie zeigen, dass die zu dieser Gelegenheit ausgetauschten Meinungen die Mitgliedsstaaten nicht unberührt lassen.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kollegen,

Die Annäherung an die Europäische Union habe ich zu einer Priorität meines Vorsitzes gemacht. Seit meiner Wahl am 23.1.2012 habe ich versucht, mich den Institutionen der europäischen Union anzunähern. Ich war mehrere Male in Brüssel, um die Europakommissare zu treffen und ich versuche, im Rahmen des Möglichen, in den Sitzungswochen des europäischen Parlaments in Straßburg zu sein, um unsere parlamentarischen Beziehungen zu vertiefen. Als Steuerzahler, aber auch als überzeugter Europäer, bin ich der Auffassung, dass eine Annäherung und eine bessere Koordinierung unabdingbar sind.

Denn es geht hier um Komplementarität und nicht um Konkurrenz. Wir verteidigen dieselben Werte und wir müssen uns um

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21. November 2012

www.kas.de

optimale Effizienz bemühen und Doppelungen vermeiden, die zu Konfusion führen können und die dem Bürger Steuergelder kosten.

Das Ziel meiner heutigen Rede ist es, gemeinsam mit Ihnen nachzudenken, wie wir konkret die Komplementarität zwischen den Aktionen des Europarats und der Europäischen Union verstärken können. Diese Frage ist umso bedeutsamer, als dass wir uns heute in einer Zeit der rigiden Haushaltsdisziplin befinden, wir also die finanziellen Mittel optimal einsetzen müssen, um Kosten zu sparen und Effizienz zu steigern.

Natürlich ist ein rein ökonomischer Vergleich zwischen den Funktionskosten des Europarats und der Europäischen Union nicht zweckdienlich. Die beiden Institutionen beruhen auf sehr unterschiedlichen Philosophien, und unsere Kompetenzen sind nicht vergleichbar. Jedoch gibt es einige Bereiche, in denen wir auf den ersten Blick von einer besseren Koordinierung profitieren könnten. Drei Beispiele für unsere Diskussion nachher:

DIE AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR MENSCHENRECHTE

Sie ist beauftragt, die Daten und Informationen zu den Grundrechten zu sammeln, aufzunehmen und zu analysieren. Hier gibt es in der Tat Doppelungen in den Aktivitätsfeldern mit den verschiedenen Monitoring-Organen des Europarats, wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, das Präventionskomitee gegen Folter oder auch der Kommissar für die Menschenrechte des Europarats. Gibt es da nicht Doppelungen? Ist es notwendig, auf Ebene der Europäischen Union erneut Analysen durchzuführen, die der Europarat bereits für die 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erstellt hat? Meiner Meinung nach sollten wir eher dafür Sorge tragen, dass die Agentur der Europäischen Union für die Grundrechte die Daten und Auswertungen der Monitoring-Organen des Europarats nutzt, sodass die Ansätze und Analysen aufeinander abgestimmt sind. Ich weiß, dass dies schon geschieht, aber ich denke,

dass hier noch Fortschritte erzielt werden können.

DER SONDERBEAUFTRAGTE DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR MENSCHENRECHTE

Er wurde am 25. Juli 2012 ernannt und sollte seine Arbeit und seine Analysen mit dem Menschenrechtskommissar des Europarats abstimmen, eine Institution, die es seit 1999 gibt und 47 europäische Staaten umfasst, alle 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union inbegriffen.

DIE PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG EU-NACHBARSCHAFT OST (EURONEST)

Sie besteht aus den von den nationalen Parlamenten der Länder der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union gewählten Vertretern – alles Mitgliedsländer des Europarats (mit Ausnahme von Weißrussland, dessen Parlamentarier nicht in der EURONEST vertreten sind). Einige dieser Mitglieder der EURONEST-Versammlung sind ebenfalls Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Wie kann ihre Teilnahme innerhalb der beiden Versammlungen optimiert werden, die ähnliche Themen behandeln? Vor allem sollte vermieden werden, dass die beiden Versammlungen unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Themen einnehmen, im Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen und der Einhaltung der Menschenrechte.

Darüber hinaus kann die Nutzung unserer Ressourcen und unseres Wissens optimiert werden, da möchte ich vor allem darauf hinweisen, dass Europa gut daran täte, eine bessere Kohärenz und eine bessere Koordination seiner Handlungen insbesondere gegenüber den neuen Demokratien einzuführen.

Einige Beispiele:

Was die Wahlbeobachtung anbelangt, ist es wichtig, dass die verschiedenen europäischen Organisationen zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass gegensätzliche Botschaften ausgesendet werden, die sich ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21. November 2012

www.kas.de

gegenseitig aufheben können. Wir haben diesbezüglich bereits eine gute Zusammenarbeit mit dem europäischen Parlament. Beispiel aus der Gegenwart: die gemeinsame Position der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, des EU-Parlaments, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung der NATO über die Parlamentswahlen in der Ukraine, da konnten wir eine starke Botschaft an die Behörden senden.

Wenn ein Mitgliedsstaat der Europäischen Union oder /und des Europarats es an demokratischen Werten, die wir alle teilen, fehlen lässt, dann ist es zumindest wünschenswert, dass wir in der Lage sind mit einer Sprache zu sprechen! Und das dies überdies koordiniert geschieht. Ich freue mich, dass im Jahr 2012 sowohl der Präsident der Europäischen Kommission als auch des Europäischen Parlaments bekräftigt haben, dass sie sich auf die Beschlüsse der Venedig-Kommission hinsichtlich der Situation in Ungarn und Rumänien stützen wollen.

Die Europäische Kommission nutzt stark unsere Monitoring-Berichte zu den Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten sowie auch die thematischen Berichte der Monitoring-Organe bei ihrer Vorbereitung der eigenen Auswertungsberichte über die Balkanstaaten und Osteuropa. Aber allgemein ist unser Betrag in diesem Bereich noch zu wenig von den Nicht-Experten bekannt.

Liebe Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren,

Um in die Diskussion einzutreten, lassen Sie mich nun einige konkrete Vorschläge machen für das, was getan werden könnte:

1. HINWIRKEN AUF DIE SCHAFUNG EINES KOHÄRENTEN RECHTSRAHMENS FÜR DEN SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE AUF EUROPÄISCHER EBENE

Das ist unser erstes gemeinsames Ziel. Wie Sie wissen ist die Europäischen Union in Verhandlungen mit dem Europarat in Sachen Beitritt der Union zur Europäischen

Konvention der Menschenrechte. Der Beitritt der Europäischen Union zu dieser Konvention ist ein wichtiger Schritt für die Errichtung eines gemeinsamen paneuropäischen Schutzraums für Menschenrechte. Wir müssen alles daran setzen, dass auf der Ebene des Europarats, der Europäischen Union aber auch auf nationaler Ebene alles getan wird, dass diese Verhandlungen zu einem positiven Ergebnis führen.

Auf der Ebene der Parlamentarischen Versammlung haben wir uns bereits mit dem Europäischen Parlament über die Beteiligungsmodalitäten der Europaabgeordneten am Wahlverfahren für die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abgestimmt. Sobald die Verhandlungen auf Regierungsebene beendet sind, müssen wir so schnell wie möglich die Ratifizierung der Änderungen für diesen Beitritt durch unsere nationalen Parlamente erreichen.

Der Beitritt der Europäischen Union zu Europäischen Menschenrechtskonvention ist nur ein erster Schritt. Um den Aufbau einen paneuropäischen Rechtsrahmens für den Schutz der Grundrechte zu geben, ist es notwendig, dass die Europäische Union anderen Übereinkommen des Europarats beitrete, insbesondere dem Übereinkommen des Europarats gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlungen oder Strafen, dem europäischen Übereinkommens gegen Menschenhandel, dem Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, dem Übereinkommen des Europarats zur Terrorismusprävention, dem Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption, dem zivilrechtlichen Übereinkommen gegen Korruption, dem Übereinkommen über Computerkriminalität, um nur einige Beispiele zu nennen.

Der Beitritt zu diesen Übereinkommen würde das Schutzniveau der Grundrechte des Individuums deutlich stärken, denn die Monitoring-Organe, die durch diese Übereinkommen geschaffen werden, würden über nationale Politiken hinaus die Handlungen der Europäischen Union evaluieren. Die Europäischen Union wäre ebenfalls der Evalu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

BERLIN

21. November 2012

www.kas.de

ierung der Mitgliedsstaaten unterworfen sowie die Beitrittskandidaten, mit deren Einverständnis natürlich.

Ein konkretes Beispiel: Die Europäische Union ist damit befasst, die Frage der verstärkten Beteiligung an der GRECO (Staatengruppe gegen Korruption) zu prüfen. Dies schreibt sich in den Rahmen des Antikorruptionspakets der Europäischen Union ein, das am 6.6.2011 angenommen wurde.

2. VERSTÄRKUNG DER SYNERGIEN ZWISCHEN DEN MONITORING-ORGANEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DES EUROPARATES

Wie ich es bereits in der Einführung erwähnt habe, sind die Handlungen der Institutionen der Europäischen Union wie z. B. die der Agentur für Grundrechte oder die Aktionen der Sonderbeauftragten der Europäischen Union komplementär zu den Monitoring-Organen des Europarats.

Es ist also wichtig zu gewährleisten, dass diese Organe sich regelmäßig über Informationen und Analysen austauschen, sodass sie kohärente und koordinierte Positionen, auch gemeinsame Positionen über spezifische Themen, einnehmen können. Regelmäßige Kontakte zwischen den entsprechenden Sekretariaten sind sehr wichtig.

3. ANNAHME GEMEINSAMER POLITISCHER POSITIONEN HINSICHTLICH DER GRUNDRECHTE

Es ist wichtig zu gewährleisten, dass die Verantwortlichen der Europäischen Union und des Europarats, auch auf höchster politischer Ebene, sich regelmäßig treffen, um sich über gemeinsame Themen zu den Grundrechten zu konsultieren und gemeinsame Positionen zu entwickeln. Es findet bereits schon sehr umfangreich statt, und ich freue mich, dass unsere Ansprechpartner in der Europäischen Union uns auf diesem Weg unterstützen. Vor zehn Tagen, als ich in Brüssel war, haben wir mit Herrn Stefan Füle, dem EU-Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, vereinbart, uns regelmäßig alle zwei Monate zu treffen. Diese Treffen ermöglichen einen

Austausch über unsere Analysen, eine Abstimmung unserer Auffassungen und Ansätze und, wenn möglich, gemeinsame Positionen.

Auf Parlamentarischer Ebene müssten die Kontakte zwischen den Berichterstattern der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Kollegen des Europäischen Parlaments verstärkt werden, sowie auch mit den Delegationschefs des Europäischen Parlaments für die Kooperation zwischen Nicht-Mitgliedsstaaten, vor allem dann, wenn es sich um Staaten handelt, die nicht Mitglied des Europarats sind. Ich bin ebenfalls für eine verstärkte Zusammenarbeit auf Ebene der Ausschüsse und der Fraktionen: Warum nicht gemeinsame Konferenzen oder Anhörungen organisieren, wenn beide Institutionen sich mit demselben Thema befassen? Indem wir unsere Expertise und unsere politischen Netzwerke zusammenlegen, bin ich überzeugt, dass wir sehr geeignete Ansätze und Lösungen finden können.

Ein besonderer Fall: die Auswertung der Fortschritte der Länder, die eines Tages der Europäischen Union beitreten möchten. Alle diese Länder sind Mitglieder des Europarats und also unseren Monitoring-Verfahren unterworfen. Es ist wichtig, dass in unseren Beziehungen mit diesen Ländern, wir unsere Auswertungen und politischen Entscheidungen auf denselben Normen gründen, Standards, die wir gemein haben.

Die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union beruht ja auf einem progressiven Verpflichtungsansatz: mehr Kooperation für mehr demokratischen Fortschritt; sie stellt in diesem Kontext viele Möglichkeiten zur Synergie bereit. Die Monitoring-Berichte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die die Länder der Partnerschaft betreffen, bieten vollständige politische Analysen der demokratischen Fortschritte und Reformen. Sie haben konkrete Roadmaps, um gemeinsam Aktionspläne für Kooperationen einzuführen, die auf den Prioritäten aus den Berichten beruhen. Das ist bereits der Fall für mehrere Länder, das letzte Beispiel ist die Ukraine. Wir müssen hier weiter voranschreiten.

4. SCHAFFUNG VON SYNERGIEN AUF NATIONALER EBENE

In vielen Bereichen der Grundrechte sind es die Parlamente und nationalen Regierungen, die auf europäischer Ebene getroffene Entscheidungen in die nationale Gesetzgebung transponieren und dabei den europäischen Standards genügen müssen. Dies gilt für Gemeinschaftsakte aber auch für die Übereinkommen des Europarats, für die Empfehlungen des Ministerkomitees oder auch für die Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.

Die nationalen Parlamente haben bereits Kontrollverfahren für europäische Angelegenheiten eingeführt; die Macht des Bundestags und die des Bundesrats in diesem Bereich sind besonders wichtig. In Frankreich haben wir ebenfalls ein ähnliches Verfahren eingeführt, aber die Nationalversammlung und der Senat verfügen nicht über dieselbe Macht, wie das deutsche Parlament.

Warum nicht ähnliche Verfahren nutzen, um die Empfehlungen und Resolutionen des Europarats auf nationaler Ebene umzusetzen? Vor allem dann, wenn es sich um thematische Resolutionen und Empfehlungen handelt, die Maßnahmenvorschläge und Politiken enthalten, die auf nationaler Ebene eingeführt werden sollen? Ich denke, dass den Fachausschüssen unserer nationalen Parlamente in diesem Prozess eine wichtige Rolle zukommt und dass die nationalen Delegationen bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarats die Aufgabe haben, die Vorsitzenden der Fachausschüsse über Resolutionen und Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung zu informieren.

Ein konkretes Beispiel: Zur Förderung der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch („Lanzarote-Konvention“) haben wir ein Netzwerk von Referenzabgeordneten eingeführt, die von den nationalen Parlamenten gewählt wurden. Ihre Aufgabe ist es, die parlamentarischen Aktionen auf nationaler und europäischer Ebene zu koordinieren, damit sexuelle Gewalt gegen Kinder be-

kämpft werden kann und damit der Austausch von guten Praktiken in Gesetzgebung und Politik in allen Ländern erleichtert wird.

Dieses Netzwerk funktioniert wirklich gut und seit seiner Schaffung in 2011 haben wir ein Leitfadensystem für Abgeordnete über das Übereinkommen veröffentlicht sowie auch eine Sammlung der guten Praktiken von Aktionen der Parlamentarier zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder. Ich möchte insbesondere unterstreichen, dass Deutschland im Jahr 2011 das erste Land gewesen ist, dass finanziell die parlamentarische Dimension der Kampagne EINS von FÜNF unterstützt hat. Und auch dieses Jahr hat die Bundesregierung einen neuen freiwilligen Beitrag in diesem Sinne an uns geleistet. Ich möchte an dieser Stelle auch erneut dem Auswärtigen Amt danken, für seine Unterstützung in diesem Bereich.

Ein anderes Beispiel zum Schluss noch: Viele Parlamente, d.h. das bulgarische, rumänische, ukrainische Parlament haben beschlossen, Anhörungen zur Umsetzung von Urteilen des Straßburger Gerichtshofs gegen eben diese Länder zu organisieren. Es soll so festgestellt werden, ob die Umsetzungsmaßnahmen der nationalen Gesetzgebung bereits zur Lösung der strukturellen und systemischen Probleme ausreichen, die den Ursprung der Menschenrechtsverletzungen bilden. Ich denke, das ist eine gute Praxis, die es verdiente, ebenfalls in anderen Ländern umgesetzt zu werden, in denen die Urteile des Gerichtshofs Gesetzesanpassungen erfordern.

Dies sind, meine Damen und Herren, einige Vorschläge zur Diskussion, ich bin jetzt sehr gespannt auf Ihre Kommentare und Ansichten.