

Die EU und der Europarat

Anke Gimbal

Die Kooperation zwischen Europarat und Europäischer Union/Gemeinschaft beruht auf einer Reihe von Vereinbarungen aus den letzten ca. 25 Jahren. Dazu gehören insbesondere die Briefwechsel aus den Jahren 1987 und 1996¹, seit 1993 die Einführung gemeinsamer Programme mit den Zielen Aufbau und Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Durchsetzung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Europa und darauf aufbauend eine Gemeinsame Erklärung über Kooperation und Partnerschaft zwischen dem Europarat und der Europäischen Kommission von 2001². 2006 schließlich legte der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker einen Bericht über „Eine einheitliche Zielstellung für den europäischen Kontinent“ vor, um den er im Mai 2005 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beim Gipfeltreffen in Warschau gebeten worden war. Die Schlussfolgerungen dieses Berichtes führten 2007 zu einem Memorandum of Understanding³, das heute den Rahmen für die Beziehungen bzw. den politischen Dialog zwischen den beiden Organisationen bildet. Das Memorandum nennt Zweck und Grundsätze der planmäßig auszubauenden Kooperation. Der Europarat setzt den Maßstab für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa. Die Ressourcen sind zu bündeln, Doppelarbeit ist zu vermeiden, die Zusammenarbeit der entsprechenden Organe der Organisationen wie z.B. Parlamentarische Versammlung und Europäisches Parlament oder Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLARE) und der EU-Ausschuss der Regionen ist erwünscht bzw. wird gefördert. Das Memorandum nennt eine Reihe von Angelegenheiten gemeinsamen Interesses und erläutert diese im Einzelnen.

2008 wurde eine Vereinbarung⁴ zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat über eine Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Grundrechte-Agentur und dem Europarat geschlossen. Auch hier waren die Hauptziele, doppelte Arbeit zu vermeiden, sich bei den Aktivitäten gegenseitig zu ergänzen und dadurch gemeinsam mehr zu erreichen. Ein Verbindungsbüro des Europarates in Brüssel existiert schon seit 1974. Am 2. Mai 2011 wurden wegen der immer stärkeren Präsenz und Kooperation mit EU-Institutionen neue Räume eingeweiht.

Personelle Zusammenarbeit

In der Folge wurde die Zusammenarbeit immer weiter intensiviert. Regelmäßige Beratungen auch auf hoher Ebene sind die Regel, wobei jedoch seitens der Organe des Europarates häufig der Wunsch nach mehr Einbindung und besseren Absprachen geäußert wird.

2010 und 2011 erhöhten sich die Qualität und die Häufigkeit der Treffen signifikant. Um nur einige zu nennen: es traf sich der Generalsekretär des Europarates Thorbjørn

1 http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_compendium_en.pdf.

2 http://www.jp.coe.int/Upload/110_Joint_Declaration_EF.pdf.

3 http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf.

4 http://www.coe.int/t/der/docs/EUFRACoEAgreement_en.pdf.

Jagland mit vielen Vertretern der Europäischen Union, darunter im März in Brüssel mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy und mehrfach mit der Vizepräsidentin der EU-Kommission und Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft Viviane Reding im Februar, Juli und Oktober 2010. Im Juni 2010 entschieden der Generalsekretär des Europarates Jagland und der EU-Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, Štefan Füle, sich regelmäßig anlässlich der Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung in Straßburg zu treffen. Im August 2010 übernahm Jagland gemeinsam mit EU-Parlamentspräsident Jerzy Buzek die Schirmherrschaft über die 64. Internationale Tagung des Europäischen Jugendparlaments in Frankfurt am Main.

Die Organisationen arbeiten auch in Themenbereichen wie dem interkulturellen Dialog und der kulturellen Vielfalt zusammen.

Am 4. März 2011 trafen sich Generalsekretär Jagland und der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarates, der türkische Außenminister Ahmet Davutolu, in Brüssel mit Catherine Ashton, Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Erste Vizepräsidentin der Europäischen Kommission.⁵ Gesprächsthema waren die neuesten Entwicklungen im südlichen Mittelmeer einschließlich Tunesien und Marokko. Außerdem berieten sie über den westlichen Balkan. Die politische Instabilität und die ethnischen Spannungen machten nach Ansicht aller eine kontinuierliche und langfristige enge Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union notwendig. Es müssten Lösungen zu allen offenen Fragen gefunden werden, die europäische Werte und Standards einschließen.

Gemeinsame Programme von EU und Europarat

Die gemeinsamen Programme der Europäischen Union und des Europarats tragen seit 1993 in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas dazu bei, dort nach 1989 demokratische und rechtsstaatliche Strukturen sowie institutionalisierte Beziehungen mit dem Europarat und der Europäischen Union zu installieren und weiterzuentwickeln. Die Europäische Kommission und das Direktorat des Europarats für strategische Planung entscheiden über Prioritäten und Programme. Die Finanzierung erfolgt durch Europäische Kommission und Europarat gemeinsam, oft je zur Hälfte, in anderen Fällen steuert die EU-Kommission höhere Beträge bei. Der Europarat ist hingegen für die Implementierung verantwortlich. An zahlreichen Programmen ist die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und/oder die Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinitiative (ENPI) beteiligt.

Die Programme werden in Abstimmung mit den Regierungen der Partnerstaaten entwickelt. Auch wird häufig mit Partnerinstitutionen der COE-Mitgliedstaaten gearbeitet, darunter Ministerien und NGOs. Finanziert und organisiert werden insbesondere Ausbildungslehrgänge/Veranstaltungen und Sachverständigenberichte sowie die Beratung der Regierungen durch Experten. Das Hauptgewicht liegt bei Ausbildung und Beratung, in einigen Fällen wird auch eine begrenzte finanzielle Unterstützung angeboten.

5 High Level Meeting http://www.coe.int/t/der/docs/HLM_EU_4%20mars_2011-EN.pdf.

Seit 2001 sind auf den Webseiten des Europarates 161 gemeinsame Programme gelistet.⁶ Im Sommer 2011 existierten 42 Programme mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 85 Mio. Euro. Hauptpartner sind die Nachfolgestaaten Jugoslawiens (3 Programme) und die Türkei (5 Programme). Die Laufzeit beträgt in der Regel 24 oder 30 Monate. Besonders wichtig sind Europäische Union und Europarat in diesem Zusammenhang die Unterstützung demokratischer Stabilität im Westbalkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Kosovo) sowie in der Südkaukasus-Region (Armenien, Aserbaidschan und Georgien). Die Programme zielen hier darauf ab, die europäische Nachbarschaftspolitik zu stützen und ggf. die Integration in die Europäische Union zu erleichtern.

Neben den Bereichen Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Stärkung demokratischer Institutionen gibt es u.a. auch vielfältige andere und länderspezifische Themen wie nationale Minderheiten, Aufklärung mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe, Kampf gegen organisiertes Verbrechen und Korruption, biomedizinische Forschung und die europäische Sozialcharta.

Östliche Partnerschaft der EU

Auch die Kooperation im Kontext der Östlichen Partnerschaft der EU wurde fortgesetzt.⁷ Vertreter des Europaratsekretariats nahmen an mehreren Foren bzw. Treffen in Brüssel zu den Themen Demokratie, Good Governance und Stabilität teil. Am 15. Dezember 2010 wurde in Brüssel ein Rahmenfinanzierungsplan über 4 Mio. Euro vereinbart. Diese Vereinbarung spiegelt eine qualitative Veränderung der Beziehungen zwischen Europarat und EU wider – eine stärkere Partnerschaft und eine langfristige strategische Planung gemeinsamer Aktivitäten. Mit dem Geld sollen multilaterale Aktivitäten mit allen Partnerländern angestoßen werden, und zwar insbesondere zu den Themen demokratische Wahlen/Wahlstandards, Unterstützung der Justiz, Internetkriminalität und Kampf gegen Korruption. Am 6. Mai 2011 starteten der Europarat und die EU dann mehrere Projekte über einen Zeitraum von 30 Monaten für die Unterstützung des Reformprozesses in den Ländern Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldova und Ukraine.

Runder Tisch zur Abschaffung der Todesstrafe am 23. September 2010

Bei einem Runden Tisch am 23. September 2010 diskutierten Vertreter der weißrussischen Regierung mit Vertretern des Europarates über die Abschaffung der Todesstrafe in Weißrussland. Anlässlich einer nachfolgenden Ausstellungseröffnung zum Thema am 8. Oktober 2010 bekräftigten Europäische Union und Europarat ihre Ablehnung der Todesstrafe sowie ihren Einsatz für deren weltweite Abschaffung. Seit 1997 wurde in Europa keine Hinrichtung vollzogen – mit Ausnahme Weißrusslands. Nach Auffassung der Vertreter der Europäischen Union und des Europarats ist die Todesstrafe unmenschlich und eine Verletzung der Menschenwürde. Sie verhindere weder die Zunahme von Gewaltverbrechen, noch schaffe sie Gerechtigkeit für die Opfer.

EU und Europarat verurteilten die Anwendung der Todesstrafe in Weißrussland, das als einziges Land in Europa diese Strafe noch vollstrecke, und forderten Weißrussland nach-

⁶ <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp>.

⁷ The Eastern Partnership is the Eastern dimension within the European Neighbourhood Policy. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – 3/12/2008 – SEC (2008) 2974.

drücklich – zumindest – zur Einrichtung eines Moratoriums gegen die Todesstrafe auf. Doch im Juli 2011 fanden erneut Hinrichtungen statt, die u.a. vom ukrainischen Vorsitzenden im Ministerkomitee des Europarates Kostjantyn Hrytschenko, Außenminister der Ukraine, scharf verurteilt wurden.

Roma – hochrangiges Treffen am 20. Oktober 2010

Der Europarat hatte am 20. Oktober 2010 aus aktuellem Anlass – der Abschiebung von Roma aus Frankreich – zu einer Konferenz über die Lage der Roma in Europa nach Straßburg eingeladen. Mit dabei waren fast alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates, Vertreter der Europäischen Union und Vertreter von 15 Roma-Organisationen aus ganz Europa. Das Ziel war, neue Ansätze für die Integration der Roma zu entwickeln. In Straßburg ging es erst einmal darum, die aktuellen Konzepte zur Integration der Roma zu überprüfen und konkrete Aktionen vorzuschlagen, so der Generalsekretär des Europarates Jagland. Der Europarat schlug die Einrichtung eines Ausbildungsprogramms für Mediation vor, um den Roma den Zugang zu Schulen, Krankenhäusern und öffentlichen Einrichtungen zu erleichtern.

Das Treffen führte zur „Straßburger Erklärung“⁸, die Ziele und Prioritäten zur Verbesserung der Lebenssituation der Roma festlegt. EU-Mittel aus den Strukturfonds sollen gezielter eingesetzt werden für Nichtdiskriminierung, Bürgerschaft, Frauen- und Kinderrechte, soziale Eingliederung einschließlich Bildung, Unterkunft und Gesundheitsfürsorge sowie Selbstbestimmung und besseren Zugang zur Justiz. Im April 2011 sollten die nationalen Regierungen ihre konkreten Hilfspläne vorlegen.

Beitritt der Europäischen Union zur EMRK

Im Juli 2010 begannen die Verhandlungen zwischen Europarat und Europäischer Union über den EU-Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Für den Europarat verhandelt eine informelle Arbeitsgruppe des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH), die Europäische Union wird durch die Kommission, in Absprache mit der Arbeitsgruppe für Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit (FREMP) vertreten, die gemäß Artikel 218(4) AEUV zum Sonderausschuss bestellt worden ist. Die Parteien trafen sich bis Ende des Jahres 2010 vier Mal (6.-7. Juli, 20.-22. September, 19.-22. Oktober in Straßburg und 6.-8. Dezember in Brüssel). Im Anschluss an das zweite Treffen vom 20. bis 22. September 2010 in Straßburg stellte die Arbeitsgruppe einen Katalog von Fragen auf, die in Bezug auf den Beitritt der EU erörtert werden sollen. Generalsekretär Jagland bezeichnete die Verhandlungen als bislang besonders vielversprechend, geprägt von gegenseitigem Verständnis und konstruktiver Arbeit.⁹

Die rechtlichen Grundlagen für den Beitritt sind mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 6 Abs. 2 EUV) und dem inzwischen ratifizierten 14. Zusatzprotokoll zur EMRK gelegt. Doch auch der Beitrittsvertrag zur EMRK wird von allen Konventionsstaaten ratifiziert werden müssen. Genauso muss der Rat, der regelmäßig über den Sachstand zum EMRK-Beitritt unterrichtet wird, einstimmig über den Beitritt der Europäischen Union ent-

8 Council of Europe High Level Meeting on Roma. The Strasbourg Declaration on Roma, CM(2010)133 final v. 20.10.2010.

9 Council of Europe: a strategy for values in action – Activity Report by the Secretary general Thorbjorn Jagland. 121st Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Istanbul, 11 May 2011, SG/Inf(2011)13.

scheiden. Erst dann werden Einzelne, deren in der EMRK festgeschriebene Rechte die Europäische Union verletzt hat, beim EGMR gegen die Europäische Union klagen können.

Auch ohne Beitritt berücksichtigt die Europäische Union die EMRK. Der Rat Justiz und Inneres betonte etwa am 21. März 2011 unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Dezember 2010, dass Bosnien-Herzegowina seine Verfassung mit der EMRK in Einklang bringen müsse, denn dies sei von zentraler Bedeutung für die Erfüllung der Verpflichtungen des Landes aufgrund des Interims- bzw. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich mit Urteil vom 5. Oktober 2010¹⁰ zur Bedeutung der EMRK für die Grundrechtecharta geäußert und darauf hingewiesen, dass die Europäische Union, soweit die in der Charta enthaltenen Rechte den Rechten entsprechen, die durch die EMRK gewährleistet werden, diese den gleichen Sinn und die gleiche Tragweite hätten, wie ihnen durch die EMRK verliehen würde.

Mitwirkung der Europäischen Union bei der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)

Mit der GRECO (Groupe d'États contre la corruption) hat der Europarat 1999 ein Konzept entwickelt, das eine wechselseitige Kontrolle der Mitglieder bei der Umsetzung der verschiedenen Antikorruptionsregelungen durch gegenseitige Evaluierungen vorsieht. Die GRECO entsendet Sachverständige in die Mitgliedstaaten, um Informationen über die jeweilige Gesetzgebung, Praxis und Umsetzung der verschiedenen Korruptionskonventionen einzuholen. Ferner beantworten die Mitgliedstaaten Fragenkataloge, die anschließend evaluiert werden. Die Mitgliedschaft in der GRECO ist nicht auf die Mitgliedstaaten des Europarates beschränkt. Derzeit hat die Gruppe 49 Mitglieder, das sind neben den 47 Mitgliedstaaten des Europarates auch Weißrussland und die USA. Die Europäische Union ist bislang kein Mitglied, doch verstärkten sich nun die Beziehungen zwischen GRECO und der Europäischen Union, nachdem das 2009 beschlossene Stockholmer Programm für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten für die Jahre 2010 bis 2014¹¹ die Beteiligung der EU bei der GRECO empfahl. Die EU-Kommission hat daher im Juni 2011 einen Bericht¹² über die Modalitäten des EU-Beitritts zu GRECO vorgelegt und vorgeschlagen, die Sachkenntnisse der GRECO bei der Überwachung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und die politische Rolle der EU-Organe zu bündeln, um Maßnahmen der EU-27 effizienter durchzusetzen. Die EU-

10 Rechtssache C-400/10 PPU, J. McB/L. E, Nr. 53. Ferner geht aus Art. 52 Abs. 3 der Charta hervor, dass, soweit sie Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Diese Vorschrift verwehrt es allerdings nicht, dass das Unionsrecht einen weiter reichenden Schutz gewährt. Nach Art. 7 der Charta hat „[j]ede Person ... das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation“. Der Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 EMRK entspricht dem von Art. 7 der Charta, abgesehen davon, dass dort der Ausdruck „und ihrer Korrespondenz“ anstelle des Ausdrucks „sowie ihrer Kommunikation“ verwendet wird. Auf dieser Grundlage ist festzustellen, dass Art. 7 der Charta Rechte enthält, die den in Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleisteten entsprechen. Somit ist Art. 7 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite beizumessen wie Art. 8 Abs. 1 EMRK in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. entsprechend Urteil vom 14. Februar 2008, Varec, C-450/06, Slg. 2008, I-581, Randnr. 48.).

11 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_DE_ACT_part1_v2.pdf.

12 Bericht der Kommission an den Rat über die Modalitäten der Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO), KOM(2011) 307 endg. v. 6.6.2011.

Kommission will dazu einen eigenen EU-Berichtsmechanismus zur Korruptionsbekämpfung schaffen.

Die Beteiligung der EU an den Arbeiten der GRECO wurde bereits 2003 als ein Element der EU-Korruptionsbekämpfung herausgestellt. Wegen der damals begrenzten Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die Zivil- und Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption oder überhaupt auf ein gemeinsames Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten im strafrechtlichen Bereich wurde ein Beschluss über die Beteiligung an der GRECO bis zur Annahme des Lissabonner Vertrages verschoben.

Doch wie die Beteiligung aussehen wird, ist noch offen. Die GRECO selbst sieht in ihrer Geschäftsordnung eine Beteiligung der „Europäischen Gemeinschaft“ vor. Diese wäre möglich mit Beobachterstatus (wie ihn OECD und UNDOC innehaben) oder als Mitwirkender. Außerdem stehen Vollmitgliedschaft und eine Mitgliedschaft mit beschränkten Stimmrechten zur Wahl. Darüber hinaus analysiert die EU-Kommission die Möglichkeit eines gemeinsamen Programms. Im Ergebnis spricht sie sich für eine Vollmitgliedschaft aus und hat den Rat um die Ermächtigung ersucht, Verhandlungen mit dem Europarat über eine Mitwirkung an der GRECO führen zu können.

Die EU ist derzeit keine Vertragspartei des Übereinkommens über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8. November 1990, des europäischen Zivilrechts- vom 4. November 1999 bzw. des europäischen Strafrechtsübereinkommens über Korruption vom 27. Januar 1999 und des Übereinkommens zur Computerkriminalität vom 23. November 2001.¹³ Die EU müsste sich auch erst noch zu den 20 Grundsätzen der Europaratsstaaten für die Korruptionsbekämpfung bekennen. Die potenziellen Kosten der Beteiligung der EU bei der GRECO werden auf ca. 450.000 Euro jährlich geschätzt.

Weiterführende Literatur

Council of Europe: Activity report 2010, Strasbourg, April 2011.

Gragl, Paul: Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy, in: Wolfgang Benedek u.a. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights, Antwerpen u.a. 2011, S. 159-172.

Jacqué, Jean Paul: L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, in: Wolfgang Benedek u.a. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights, Antwerpen u.a. 2011, S. 143-158.

Marcou, Gérard/Akandji-Kombé, Jean-François: The European Charter of Local Self-Government and impact of Community law on local authorities in member states. Report on the Impact of the Lisbon Treaty on the European Charter of Local Self-Government. CDLR(2011)51 Addendum, 3.10.2011.

Schneiders, Benedikt: Die Grundrechte der EU und die EMRK, Baden-Baden 2010.

Schott, Markus: Die Auswirkungen eines Beitritts der EU zur EMRK auf die Durchsetzung des Grundrechtsschutzes in Europa, jusletter.ch, http://www.baerkarrer.ch/upload/publications/15_19_23_AufsatzWeblaw.pdf.

Vondung, Julie: Grundrechtsschutz gegen die Europäische Union vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, AnwBl 5/2011, S. 331-336.

13 Im Gegensatz etwa zu ihrer Mitwirkung an Teilabkommen wie der Venedig-Kommission und an der Kooperationsgruppe zur Vorbeugung, zum Schutz und zur Organisierung von Hilfe gegen größere Natur- und Technologierisiken oder auch der Mitgliedschaft beim Übereinkommen über die Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuchs und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, vgl. dazu generell <http://conventions.coe.int/>.