

## **8. Die Europäische Union und andere Organisationen**



# Die Europäische Union und der Europarat

Klaus Brummer

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Europarat nahmen in den vergangenen Monaten ihren üblichen Verlauf. Zum einen spielten Fragen, die für die Organisation grundlegend gewesen sind, in der anderen Organisation kaum eine Rolle. So fanden die Diskussionen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union („Brexit“) keine größere Resonanz im Rahmen des Europarats, wie umgekehrt der mögliche Austritt Russlands aus dem Europarat („Ruxit“) die Europäische Union bestenfalls am Rande bewegt hat.<sup>1</sup> Auch in der beide Seiten betreffende Frage nach dem Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats gab es keine Fortschritte.

Ungeachtet des Ausblendens von beziehungsweise fehlenden Fortschritts bei derlei übergeordneten politischen Fragen, setzten beide Organisationen ihre Zusammenarbeit in konkreten Sachfragen unvermindert fort. Im Mittelpunkt der „strategischen Partnerschaft“ standen weiter die drei „Säulen“ gemeinsame Kooperationsprojekte (insbesondere die „Gemeinsamen Programme“), Zusammenarbeit in Rechtsfragen sowie politischer Dialog.<sup>2</sup> Wie bereits für das Vorjahr konstatiert<sup>3</sup>, richteten sich die gemeinsamen Aktivitäten nicht exklusiv auf Nichtmitglieder der Europäischen Union, in denen sich Defizite in den maßgeblichen Handlungsfeldern der Zusammenarbeit (Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit) aufgetan beziehungsweise unvermindert fortgesetzt haben. Darüber hinaus standen auch Mitglieder der Europäischen Union im Blickpunkt.

## Gemeinsame Programme

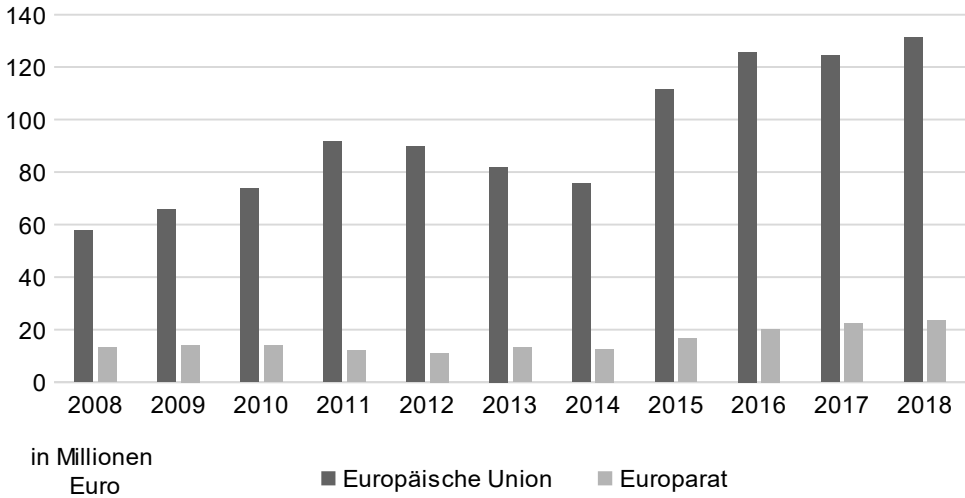
Die operative Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat vollzog sich weiterhin zuvorderst im Rahmen der „Gemeinsamen Programme“. Der eingespielten Aufteilung folgend, übernahm die Europäische Union wieder den Großteil der finanziellen Kosten der Programme (circa 85 Prozent). Der Europarat trug entsprechend nur einen geringen Teil der Kosten (circa 15 Prozent).

Abbildung 1 verdeutlicht, dass die Anteile der beiden Organisationen an der Finanzierung der Gemeinsamen Programme im letzten Jahrzehnt relativ stabil geblieben sind. Sie zeigt ferner aber auch, wie nachhaltig der Finanzrahmen der Gemeinsamen Programme und somit des „Herzstücks“ der operativen Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen im selben Zeitraum ausgeweitet wurde. Während im Jahr 2008

- 
- 1 Zum „Ruxit“, der mit der im Juni 2019 vollzogenen Rückkehr der russischen Abgeordneten in die Parlamentarische Versammlung des Europarats zumindest kurzfristig abgewendet wurde, siehe: Alexander Graser: Vor dem Ruxit?, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. Mai 2019 sowie Reinhard Veser: Noch hat die Ukraine nicht verloren, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. Juni 2019.
  - 2 Committee of Ministers of the Council of Europe: 129th Session of the Committee of Ministers (Helsinki, 16-17 May 2019). Summary Report on Co-operation Between the Council of Europe and the European Union, 30. April 2019, CM(2019)67-final, S. 4.
  - 3 Klaus Brummer: Die Europäische Union und der Europarat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäische Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 401-406.

„nur“ circa 71 Mio. Euro zur Verfügung standen, belief sich das Gesamtbudget im Jahr 2018 auf circa 155 Mio. Euro.<sup>4</sup>

Abbildung 1: Finanzierung der Gemeinsamen Programme (2008–2018)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Committee of Ministers: 129th Session, Joint Programmes, 2019, S. 3.

Während somit die Europäische Union die Gemeinsamen Programme im Wesentlichen finanziert, ist der Europarat weiterhin federführend für die Konzipierung und Umsetzung der einzelnen Maßnahmen. Im Jahr 2018 wurden 52 Gemeinsame Programme durchgeführt. In geographischer Hinsicht lag der Schwerpunkt unvermindert auf Osteuropa, Südosteuropa inklusive Türkei und dem Kaukasus, auf die circa 68 Prozent der Projektmittel entfielen. Maßnahmen bezogen sich beispielsweise auf die Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems in Albanien, die Initiierung eines zivilgesellschaftlichen Dialogs in Aserbaidschan oder die Förderung der Medienvielfalt in Moldau. Hinzu kamen mehrere Regionalprogramme, die sich unter anderem mit der Zusammenarbeit im Bereich Cyberkriminalität in Südosteuropa und der Türkei oder der Stärkung der richterlichen Expertise zu Themen wie Meinungsfreiheit in Südosteuropa beschäftigten.

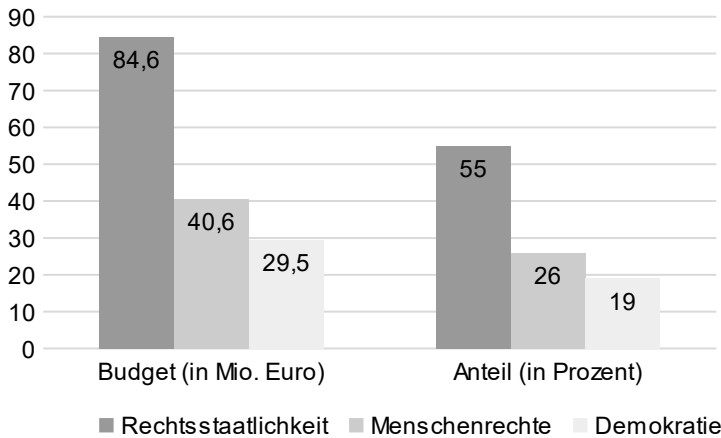
Daneben wurden Programme durchgeführt, die sich an Nichtmitgliedstaaten beider Organisationen richteten. Projekte bezogen sich etwa auf die Stärkung des Justizwesens in Marokko, Korruptionsbekämpfung in Kirgistan oder staatenübergreifend auf die Zusammenarbeit im Bereich der Cyberkriminalität im südlichen Mittelmeer. Schließlich gab es auch gesonderte Programme, die ausdrücklich Mitglieder der Europäischen Union adressierten. Hierzu gehörten Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Justizwesens in Malta, zur Stärkung lokaler Regierungskapazitäten („local governance“) in Griechenland sowie zur Förderung von „Cyberjustiz“ in Spanien.<sup>5</sup>

4 Committee of Ministers of the Council of Europe: 129th Session of the Committee of Ministers (Helsinki, 16-17 May 2019). Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union in 2018 – Information Document, 30. April 2019, CM(2019)67-addfinal, S. 2-3.

5 Committee of Ministers: 129th Session, Joint Programmes, 2019, S. 12-21.

Wie Abbildung 2 verdeutlicht, liegt der thematische Schwerpunkt der Gemeinsamen Programme auf Maßnahmen im Bereichen der Rechtsstaatlichkeit, etwa zur Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und Cyberkriminalität oder der Reform von Gerichtswesen. Demgegenüber erhalten Aktivitäten zur Stärkung der Menschenrechte sowie zur Demokratieförderung deutlich weniger Mittel. Bei Ersterem standen insbesondere Maßnahmen im Mittelpunkt, die zur besseren Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf nationaler und regionaler Ebene beitragen sollen; bei Letzteren konzentrierten sich die Aktivitäten auf die Förderung von Demokratieerziehung und demokratischer Regierungsführung.<sup>6</sup> Im Vergleich zum Vorjahr blieben die Anteile der drei Bereiche freilich in etwa gleich.

Abbildung 2: Themenschwerpunkte der Gemeinsamen Programme



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Committee of Ministers: 129th Session, Joint Programmes, 2019, S. 7.

Besonderes Augenmerk wurde im vergangenen Jahr auf das Gemeinsame Programm zu Fragen der Jugend gelegt. Die in diesem Feld etablierte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union (genauer: der Europäischen Kommission) und dem Europarat feierte im Jahr 2018 ihren 20. Geburtstag. Zu diesem Anlass kam es zu einer Bestandsaufnahme der Aktivitäten, die Ende der 1990er Jahre ihren Ausgangspunkt in Maßnahmen zur Ausbildung von Jugendarbeitern genommen hatte. In der Folgezeit wurden die Maßnahmen deutlich ausgeweitet. Neben der Verbesserung von Jugendarbeit stehen mittlerweile auch Fragen wie Inklusion und die Ausweitung von Partizipation sowie Maßnahmen gegen die Diskriminierung von bestimmten Gruppen im Blickpunkt.<sup>7</sup> Für 2018 standen 1,2 Mio. Euro für das Gemeinsame Programm „Partnership between the European Commission and the Council of Europe in the Field of Youth – 2018 Agreement“ zur Verfügung, womit es zu den größeren Projekten gehörte.<sup>8</sup>

6 Committee of Ministers: 129th Session, Joint Programmes, 2019, S. 6.

7 European Union/Council of Europe: 1998-2018: 20 Years of EU-CoE Youth Partnership. Activities and Products, abrufbar unter: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/about-us> (letzter Zugriff: 3.7.2019).

8 Committee of Ministers: 129th Session, Joint Programmes, 2019, S. 15-16.

## Zusammenarbeit in Rechtsfragen

Bei der Zusammenarbeit in Rechtsfragen standen zwei Felder im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund der Erosion gerade von rechtsstaatlichen Grundsätzen in mehreren EU-Mitgliedstaaten kam es zum einen zu einer zunehmenden Verzahnung von Aktivitäten beider Organisationen zum Zweck der Identifizierung von etwaigen Defiziten. So konnte der Europarat seine auf den Arbeiten zahlreicher Expertengremien (wie der Venedig-Kommission oder der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz, CEPEJ) beruhende Expertise in den zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union geführten „Rechtsstaatlichkeitsdialog“ einbringen. Weiterhin lieferte die CEPEJ Daten für das jährliche „Justizbarometer“ der Europäischen Kommission.<sup>9</sup>

Darüber hinaus intensivierten die beiden Organisationen in einer Reihe von weiteren Themenfeldern ihren Austausch zu rechtlichen Fragen. Dies betraf beispielsweise das Feld der Migration, wo der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs des Europarats für Migration und Flüchtlinge im Austausch mit der Europäischen Kommission stand. In Fragen der künstlichen Intelligenz, des Kampfs gegen Terrorismus und Radikalisierung sowie zur Thematik der Antidiskriminierung tauschten sich die Experten der beiden Organisationen ebenfalls aus.

Schließlich brachte sich der Europarat wie in den Jahren zuvor auf vielfältige Weise in die Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) ein.<sup>10</sup> Um zu europaweit einheitlichen Standards beizutragen beziehungsweise diese zu festigen, wurden beispielsweise zwei Handbücher zu den Themen Datenschutz und Antidiskriminierung überarbeitet. Darüber hinaus kooperierten die Institutionen auch im operativen Bereich, in dem beispielsweise gemeinsame Stellungnahmen erarbeitet oder die Experten der einen Seite als Berater in die Arbeiten der anderen Seite eingebunden wurden. Thematisch umfasste die Zusammenarbeit eine Vielzahl von Themen, zu denen Fragen von Kinderrechten, LGBTI-Rechten, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie Gewalt gegen Frauen gehörten.<sup>11</sup> Vor diesem breiten Spektrum an gemeinsamen Aktivitäten bekräftigte die Grundrechteagentur, die Zusammenarbeit mit dem Europarat, der „its strong ally and partner“ sei, weiter zu intensivieren: „Our cooperation will become even stronger in these hard times for human rights, through new joint endeavours.“<sup>12</sup>

Das zweite zentrale Handlungsfeld bei der Zusammenarbeit in Rechtsfragen bezog sich auf den Beitritt zu beziehungsweise die aktive Teilnahme der Europäischen Union an Konventionen (und Expertengremien) des Europarats. Auf dieser Grundlage soll „Kohärenz zwischen EU-Recht und Europaratsstandards“<sup>13</sup> hergestellt werden. Die damit verbundene grundlegende Zielsetzung eines möglichst einheitlichen europäischen Rechtsraums ist jedoch weiterhin nur schwer zu erreichen. Das offensichtlichste Beispiel hierfür ist der noch immer ausstehende Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats. Dieser Schritt, der in dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon festgelegt wurde, ist noch immer nicht vollzogen worden. Dass sich hieran in absehbarer Zeit auch nichts ändern wird, machte das Ministerkomitee des Europarats im Mai dieses Jahres deutlich, als es konstatierte, dass es noch nicht einmal

---

9 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 4.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Menschenrechtspolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 6.

12 European Union Fundamental Rights Agency: Fundamental Rights Forum 2018 – Chair’s Statement, abrufbar unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/chairs-statement-2018> (letzter Zugriff: 3.7.2019).

13 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 5.

einen Zeitrahmen für weitere Verhandlungen gebe.<sup>14</sup> Aus Sicht des Europäischen Parlaments trägt der ausbleibende Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention zu einer institutionellen Struktur in Europa bei, die „continues to suffer from gaps in terms of protection of fundamental rights.“<sup>15</sup>

Anderweitig haben sich hingegen Fortschritte eingestellt. Als – freilich einziges – Beispiel des vergangenen Jahres ist der Beitritt der Europäischen Union zum „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus“ sowie zum Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen zu nennen. Nachdem die Europäische Union beide Verträge bereits im Jahr 2015 unterzeichnet hatte, wurden sie im Juni 2018 ratifiziert und traten im Oktober 2018 in Kraft. Insgesamt hält sich die Teilnahme der Europäischen Union an den Konventionen und Übereinkommen des Europarats allerdings weiterhin in engen Grenzen.<sup>16</sup> Von 225 Verträgen sind 55 Verträge für die Europäische Union geöffnet worden. Davon hat die Europäische Union 16 Verträge gezeichnet; 13 dieser Verträge wurden anschließend auch ratifiziert.

### **Politischer Dialog**

Der politische Austausch zwischen der Europäischen Union und dem Europarat fand wie gewohnt auf unterschiedlichen Ebenen statt. Auf der Spitzenebene trafen sich beispielsweise der Generalsekretär sowie der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarats mit führenden Repräsentanten der Europäischen Union, zu denen der Präsident der Europäischen Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gehörten. Thematisch stand die Frage nach der Funktionsweise des europäischen Menschenrechtsschutzsystems im Mittelpunkt. Des Weiteren tauschten sich Vertreter der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas mit Vertretern der Europäischen Union aus.<sup>17</sup> Die Parlamentarische Versammlung des Europarats forderte freilich einen noch weitaus intensiveren Austausch zwischen den beiden Institutionen, etwa durch die Teilnahme von Mitgliedern der Europäischen Kommission an ihren Plenardebatten.<sup>18</sup>

### **Fazit**

Das vergangene Jahr brachte somit wenig Neues in der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat. Die großen Fragen, wie der Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention des Europarats, blieben weiterhin ungeklärt. Demgegenüber wurde die projektbezogene Zusammenarbeit wie auch diejenige im Bereich der Entwicklung gemeinsamer Standards vorangetrieben. Inwiefern diese pragmatische und zugleich wenig perspektivisch ausgerichtete Zusammenarbeit tatsächlich dazu beitragen kann, „the resilience of the European human rights protection system

---

14 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 5.

15 European Parliament: Briefing: The Protection of Fundamental Rights in the EU: European Parliament Achievements During the 2014-2019 Legislative Term and Challenges for the Future, Directorate-General for Internal Policies, April 2019.

16 Für Details siehe die Homepage des Vertragsbüros des Europarats unter: [www.coe.int/de/web/conventions/home](http://www.coe.int/de/web/conventions/home) (letzter Zugriff: 3.7.2019).

17 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 1-2.

18 Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Role and Mission of the Parliamentary Assembly: Main Challenges for the Future, 10. April 2019, Recommendation 2277(2019), para. 16.4.

and, beyond this, an effective multilateralism in Europe“ zu bewahren, muss sich freilich noch zeigen.<sup>19</sup>

Dass die Interaktion zwischen der Europäischen Union und dem Europarat trotz der vielfältigen Zusammenarbeit im operativen Bereich nicht ohne politische Reibungen bleibt, verdeutlicht schließlich eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. An dieser zeigt sich, dass es in den Reihen des Europarats weiterhin Befürchtungen gibt, infolge der zunehmenden Rolle der Europäischen Union beim Schutz von Rechten und Werten – und somit im eigenen Kernaufgabenbereich – gerade in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusehends in den Hintergrund gedrängt zu werden. Aus Sicht der Parlamentarier ist es daher „essential to maintain the primacy of the Council of Europe in the assessment of the European Union member States’ compliance with common fundamental values.“<sup>20</sup>

### Weiterführende Literatur

European Union Agency for Fundamental Rights/Council of the European Union: Overview of the cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe (1 January 2018 – 31 December 2018), abrufbar unter <https://fra.europa.eu/en/cooperation/council-of-europe> (letzter Zugriff: 3.7.2019).

---

19 Committee of Ministers: 129th Session, Summary Report on Co-operation, 2019, S. 7.

20 Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Establishment of a European Union Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, 9. April 2019, Recommendation 2151(2019), para. 9.