



Gemeinsamer Menschenrechtsschutz von Europarat und Europäischer Union Auf dem Weg zur größeren Institutionalisierung einer Kooperation?

Carina Fiebich M.A., Juni 2009

Einleitung

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Frage nach der Kooperation zweier großer europäischer Organisationen im Bereich des Menschenrechtsschutzes, namentlich der Kooperation von Europarat und Europäischer Union (EU). In den letzten Jahren sind verstärkt Bemühungen erkennbar, die in eine gemeinsame Richtung des Menschenrechtsschutzes in Europa verweisen. Insbesondere an jüngeren Institutionen des Menschenrechtsschutzes lässt sich dies ablesen: so an der 1999 beim Europarat eingerichteten Institution des Menschenrechtskommissars und der Grundrechteagentur der EU, die 2007 ihre Arbeit aufnahm.

An dieser Stelle soll den aktuellen Entwicklungen hinsichtlich einer Kooperation nachgespürt werden. Sie nehmen v. a. im Jahr 2005 ihren Anfang und werden bis in das erste Halbjahr 2009 nachgezeichnet. Dies bezeichnet keinen Abschluss der Entwicklungen, sondern vielmehr die Gelegenheit, ein Zwischenfazit zu ziehen.

Zuvor jedoch soll ein kurzer Blick auf die Rolle und Bedeutung des Menschenrechtsschutzes in den beiden Organisationen, die hier im Mittelpunkt stehen, geworfen werden.

Menschenrechtsschutz im Europarat und der EU

Der Europarat und die EU weisen in ihrer Geschichte einen unterschiedlichen Beschäftigungsgrad mit dem Thema Menschenrechte auf:

Der Europarat ist die Organisation, die sich traditionell auf dem europäischen Kontinent seit 1949 für den Schutz der Menschenrechte einsetzt.

Er hat mit der ‚Europäischen Menschenrechtskonvention‘ (EMRK) und dem zugehörigen ‚Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte‘ (EGMR)¹ Maßstäbe gesetzt, die auch über Europa hinausgehend Wirkung zeigen und ihresgleichen suchen.² In den folgenden Jahrzehnten bildet das Thema Menschenrechte einen roten Faden in der Arbeit des Europarats. Tatsächlich ist es eines der drei Standbeine der wertebasierten Organisation: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.³ Dementsprechend hat der Europarat noch weitere Institutionen des Menschenrechtsschutzes hervorgebracht. So werden neben den bürgerlichen und politischen Rechten, die durch die EMRK geschützt werden, auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte im Rahmen der ‚Europäischen Sozialcharta‘ geschützt (wenn auch nicht mit demselben justiziellen Mechanismus wie im Rahmen der EMRK). Auch sind verschiedene Konventionen mit einem thematischen Schwerpunkt aufgelegt worden, wie z. B. die Konvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch. Eine jüngere Entwicklung ist die Errichtung des Amtes des Menschenrechtskommissars im Jahr 1999. Dieses Amt erlässt keine neuen



Rechtsverordnungen und spricht auch keine Urteile, sondern arbeitet auf der Basis der von der Organisation gesetzten Maßstäbe und zwar laut seinem Statut mit allen relevanten Akteuren, von Nichtregierungsorganisationen bis zu staatlichen Stellen. Der Menschenrechtskommissar gibt den Menschenrechten im Europarat ein Gesicht und trägt wesentlich zur Bewusstseinsbildung bei.⁴

Verglichen mit dem Europarat hat innerhalb der EU erst spät eine Beschäftigung mit Menschenrechtsfragen eingesetzt. Das Thema Menschenrechte stand in der anfangs nur auf Wirtschaftsaspekte ausgerichteten EU (damals Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG) nicht zur Debatte. Während jahrelang in Vertragswerken und Deklarationen in Menschenrechtsfragen lediglich – wenn überhaupt – auf die Arbeit des Europarates und auch nationale Verfassungen der Mitgliedstaaten verwiesen worden ist, traten mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) auch die Menschenrechte langsam in das Regelwerk der EU ein. Explizit werden diese ersten Schritte mit dem Vertrag von Maastricht 1992, der mit Artikel F.2 erstmalig den Menschenrechten einen eigenständigen Artikel widmet. Hervorgetan haben sich auch einzelne Institutionen der EU im Menschenrechtsschutz, v. a. das Europäische Parlament (EP).⁵ Was es jedoch sehr lange Zeit nicht in der EU gegeben hat (denn man hat lange Zeit auf die vom Europarat aufgelegten Grundlagen als Bezugspunkte verwiesen), ist eine eigene vertragliche Grundlage, die einzelne Rechte spezifiziert, und eine eigens mit Fragen der Menschenrechte betraute Institution. In den letzten Jahren ist beides ins Leben gerufen worden: 2000 die ‚Charta der Grundrechte‘⁶ und 2007 die ‚Grundrechteagentur‘⁷.

Diese Listung der menschenrechtlichen Aktivitäten ist in beiden Fällen nicht vollständig, in Bezug auf den Europarat ist sie sogar stark verkürzt. Sie spiegelt aber die jeweilige Entwicklungslinie des Menschenrechtsschutzes wieder und verdeutlicht, dass neben den „Ritter der Menschenrechte“⁸, den Europarat, ein weiterer Akteur getreten ist.

Vor diesem Hintergrund, also einem sich zunehmend herauskristallisierenden gemeinsamen Anliegen, erscheint die Frage nach der zunehmenden Institutionalisierung einer Kooperation zwangsläufig. Dieser Fragestellung soll hier mit Blick auf bisherige und aktuelle Entwicklungen nachgegangen werden.

Zunehmende Kooperation

Tatsächlich haben Europarat und Europäische Union (EU) schon seit längerer Zeit Kontakte geknüpft. Dies ist bei einer sich weitgehend überlappenden Mitgliedschaft und teils gleichen Anliegen auch nicht verwunderlich, sondern allenfalls geboten.

Briefwechsel aus den Jahren 1987 und 1996 zwischen dem Generalsekretär des Europarates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission haben bestehende Kontakte formalisiert und zu bis heute zweimal jährlich stattfindenden, ‚Quadripartite Meetings‘ auf höchster Ebene geführt. Im Jahr 2001 ist eine gemeinsame Erklärung aufgelegt worden, in deren Folge auch gemeinsame Programme in Bereichen von gegenseitigem Interesse und mit der Erwartung von Synergieeffekten initiiert worden sind.⁹

Die aktuelle Debatte um eine Kooperation, die bei diesem Beitrag im Vordergrund steht, lässt sich bis zum 3. Treffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates 2005 in Warschau zurückverfolgen. Der dort aufgeworfenen Frage nach einer Kooperation in den Kernarbeitsbereichen des Europarates mit der EU folgte eine erste Bestandsaufnahme (Juncker-Bericht) und eine weitere Bekundung des gemeinsamen Anliegens (Memorandum of Understanding). Dieser Beitrag möchte, mit dem Fokus auf den Bereich Menschenrechte und

unter Einbeziehung aktueller Entwicklungen (Grundrechteagentur der EU) der Frage nachgehen, ob eine größere Formalisierung bzw. Institutionalisierung einer Kooperation erreicht worden ist.

Warschauer Gipfel und Juncker-Bericht

Die Frage einer Kooperation von Europarat und EU im Bereich des Menschenrechtsschutzes ist von großer Aktualität und wird in den letzten Jahren in beiden Organisationen verstärkt diskutiert. Kristallisationspunkt dieser verstärkten Debatte und Anstoß weiterer Entwicklungen war der 2005 in Warschau abgehaltene Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates. Dieser Gipfel hat, vor dem Hintergrund des zahlreichen Beitritts ehemaliger Staaten des Ostblocks in den Europarat, das nun tatsächlich – paneuropäische Mandat der Organisation hervorgehoben, womit die Teilung Europas, die seit dem Zweiten Weltkrieg Bestand hatte, faktisch aufgehoben war.¹⁰ Quasi folgend aus der zunehmenden europäischen Einigung wird hervorgehoben, dass es notwendig sei, dass sich Europa auch durch ein bestmögliches Ergänzen seiner Institutionen auszeichne.¹¹ Und so heißt es am Ende der Erklärung, dass man nicht zuletzt im Bereich des Menschenrechtsschutzes, in dem sowohl der Europarat als auch die EU tätig seien, „einen neuen Rahmen für eine stärkere Zusammenarbeit und einen besseren Austausch zwischen dem Europarat und der Europäischen Union schaffen“¹² wolle.

In diesem Kontext ist der Auftrag an den luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker ergangen, persönlich einen Bericht über die Beziehungen zwischen Europarat und EU abzufassen. Diesem Auftrag ist er mit dem Bericht „A sole ambition for the European continent“¹³ vom 11. April 2006 nachgekommen. Ausbuchstabiert an der Wertetrias bzw. den Kernarbeitsbereichen des Europarates – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – hat Jean-Claude Juncker insbesondere Punkte hervorgehoben, die seiner Ansicht nach eine Verbesserung der Kooperation von Europarat und EU in den angeführten Arbeitsbereichen mit sich bringen würden. Denn eine Kooperation dieser beiden Partner, die zwar unterschiedlich seien, sich aber dennoch in wesentlichen Bereichen ergänzten¹⁴, findet bereits statt und kann auf eine gewisse Entwicklung zurückblicken (wie die bereits erwähnten Quadripartite Meetings und die gemeinsamen Programme).

Die folgenden Ausführungen hinsichtlich des Juncker-Berichtes beziehen sich auf den menschenrechtsbezogenen Teil des Textes. Hier werden Aspekte thematisiert, die immer wieder auch im Rahmen der Diskussion um eine Zusammenarbeit der beiden Organisationen hervorgehoben werden.¹⁵ Dazu gehört die Frage eines Beitritts der EU als Vertragspartei zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates, wie auch die Frage nach der Rolle der von der EU anvisierten und mittlerweile zum 01. März 2007 aufgelegten, Grundrechteagentur' (s.u.).

Der Bericht von Jean-Claude Juncker hält fest, in welchem Zusammenhang und in welcher Form Europarat und EU bereits Kontakte im Bereich des Menschenrechtsschutzes pflegen. Weiterhin werden die Aspekte benannt, die im Sinne eines komplementären und kooperativen Schutzes wünschenswert wären. Unter die angesprochenen Kontakte fällt insbesondere die gegenseitige Zurkenntnisnahme von Berichten, Entscheidungen, aber auch Gesetzesentwürfen. Allerdings verläuft die Kommunikation hier bisher vor allem in eine Richtung: die EU konsultiert die vom Europarat aufgelegten Texte.¹⁶ Daneben bestehen Kontakte zwischen einigen der Institutionen beider Organisationen. Sehr aktiv von Seiten des Europarates zeigt sich der Menschenrechtskommissar, der Verbindungen zum Europäischen Parlament sowie dem Vertreter für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU unterhält.¹⁷ Auch die beiden Gerichtshöfe, der Menschenrechtsgerichtshof des Europarates (EGMR) wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) der EU unterhalten Kontakte zum Austausch von Informationen über



Angelegenheiten von gemeinsamem Belang. Die Zusammenarbeit gehe sogar so weit, dass der EuGH der Rechtsprechung des EGMR folge. Juncker beschreibt die Kooperation der beiden Gerichtshöfe als vorbildlich in einem so sensiblen Bereich wie dem Menschenrechtsschutz.¹⁸

Juncker weist in seiner Darstellung immer wieder darauf hin, dass zwar Kontakte zwischen beiden Organisationen bestehen, diese aber nicht institutionalisiert sind. Und so formuliert er auch im Hinblick auf die weitere Entwicklung einer Kooperation zwischen –z.B. dem Menschenrechtskommissar und verschiedenen Institutionen der EU: „Things done so far must now be formalised, made more systematic and consolidated.“¹⁹ Bei der Forderung nach einer größeren Institutionalisierung und Verregelung steht aber immer wieder im Vordergrund, den Europarat in allen menschenrechtlichen Belangen als die Organisation anzuerkennen, die aufgrund der jahrzehntelangen Beschäftigung mit Menschenrechtsfragen sowie der Ausbildung immer neuer Institutionen und Verfahren²⁰ die größere Expertise aufweist und die deswegen der Bezugspunkt für den Menschenrechtsschutz in Europa bleiben muss.²¹

Weiterhin ist auf dem Warschauer Gipfel auch abschließend ein Aktionsplan verabschiedet worden, der einige Leitlinien für eine verstärkte Kooperation enthält.²² Diese Leitlinien betonen noch einmal das Ansinnen einer höheren Komplementarität und Kohärenz in der Zusammenarbeit von Europarat und EU und fordern ein verstärktes Zusammenwirken der jeweiligen Institutionen. Angesprochen wird der zügig umzusetzende Beitritt der EU zur EMRK, die Angleichung rechtlicher Grundlagen, die Förderung gemeinsamer Aktivitäten oder auch die Rolle der zum damaligen Zeitpunkt noch anvisierten, aber mittlerweile eingerichteten Grundrechteagentur der EU als eine mögliche Einrichtung zur Vertiefung einer Zusammenarbeit.²³

Memorandum of Understanding

Der auf dem Warschauer Gipfel aufgelegte Aktionsplan hat zur weitergehenden Förderung einer Zusammenarbeit von Europarat und EU auch den Auftrag erteilt, dass ein ‚Memorandum‘ erstellt wird, welches „einen neuen Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit und einen erweiterten politischen Dialog“²⁴ schaffen soll. Das besondere Augenmerk sollte darauf gerichtet sein, wie die EU sich die Expertise und Institutionen des Europarates verstärkt zunutze machen kann.²⁵

Ein „Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union“ ist dann im Mai 2007 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet worden.²⁶ Der darin aufgestellte Rahmen für eine Kooperation z.B. im Menschenrechtsbereich bringt allerdings keine wesentlichen Neuerungen gegenüber bereits Bestehendem mit sich: Wiederholt wird die Bedeutung des Europarates für den Menschenrechtsschutz in Europa hervorgehoben, dass die EU ihn als erste Bezugsquelle in Menschenrechtsfragen betrachten soll und dass sie so bald als möglich Vertragspartei der EMRK werden soll.²⁷ Interessant ist natürlich die Beantwortung der Frage, welche Handlungsformen sich in einer solchen Kooperation zeigen sollen. Verwiesen wird hier – wie dies auch schon der Juncker-Bericht zu weiten Teilen hervorgehoben hat – auf einen verstärkten Dialog, den Austausch von Information, die gegenseitige Konsultation in gleich gelagerten Arbeitsbereichen und auch gemeinsame Aktivitäten.²⁸ Diese Handlungsformen sind alle nicht neu. Das gegenseitige Zu-Rate-ziehen, der Dialog sind bereits Bestandteile eines europäischen Menschenrechtsschutzes. Jean-Claude Juncker hat dies an verschiedener Stelle in seinem Bericht ausgeführt.

Für eine Stärkung der Kooperation in Menschenrechtsfragen wäre aber vielmehr eine verstärkte Institutionalisierung z.B. im Sinne einer eigens zu diesem Zweck geschaffenen Institution sinnvoll, oder auch im Sinne einer Festschreibung von Handlungsmodalitäten, die klar definierten Akteuren ein eindeutiges Vorgehen zuweist.

Grundrechteagentur der EU

Die am 01. März 2007 in Wien eingerichtete Grundrechteagentur der EU hat im Vorfeld schon einige kontroverse Debatten hervorgerufen. Diese haben sich vor allem um das zu bestimmende Arbeitsspektrum der Agentur gerankt. Schließlich ist diese in ein schon durch den Europarat, aber auch die Vereinten Nationen (UN) weit verregeltes Feld eingetreten. So überrascht der Ausspruch des Generalsekretärs des Europarates, Terry Davis, hinsichtlich der Einrichtung der Agentur kaum: „With all the best will of the world I can't understand what it is going to do“²⁹.

Die Verortung der Agentur im europäischen Menschenrechtsraum brachte die Befürchtung einer Verdoppelung von Tätigkeiten mit sich, da der Europarat, aber auch die UN, bereits viele Mechanismen und Verfahren auflegen. Die Verordnung³⁰ zur Errichtung der Grundrechteagentur der EU legt einerseits den Rahmen fest, in dem die Agentur arbeiten soll und hat ihr gleichzeitig einen eigenständigen Arbeitsbereich zugewiesen.

Der Inhalt der Verordnung ist darauf ausgelegt, dass Überschneidungen mit anderen internationalen Organisationen vermieden werden und eine größere Komplementarität erreicht wird. Das erklärte Ziel der Agentur besteht darin, zu gewährleisten, dass das Gemeinschaftsrecht der EU unter Wahrung der Grundrechte zur Anwendung kommt.³¹ Dementsprechend ist der Anwendungsbereich der Agentur auf die EU und ihre Mitgliedstaaten bezogen.³² Dadurch wird das Risiko einer Duplizierung von Aktivitäten so gut wie aufgehoben, wie auch Toggenburg anmerkt: „Diese Beschränkung der Agentur auf den gemeinschaftsrechtlichen Kontext schränkt auch das Potenzial für Überschneidungen mit dem Europarat signifikant ein.“³³

Vielmehr enthält die Verordnung auch mehrere Absätze, die eine aktiv betriebene Kooperation mit dem Europarat zu fördern trachten: Um Überschneidungen zu vermeiden und einen höheren Mehrwert zu erreichen, sollen hierfür entsprechende Verfahren und Abkommen aufgelegt werden.³⁴ Toggenburg hält es vor dem skizzierten Hintergrund einer verstärkten Debatte um Kooperation nicht für „abwegig, von der Agentur eine positive Katalysatorenrolle in der verstärkten Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat zu erwarten“³⁵.

Tatsächlich hat diese Debatte bereits erste Früchte getragen. Im Juli 2008 ist zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat ein Abkommen über die Kooperation von Grundrechteagentur und Europarat aufgelegt worden.³⁶ Die Präambel dieses Abkommens positioniert es in der Folge des Aktionsplans des erwähnten Gipfels der Staats- und Regierungschefs des Europarates 2005 in Warschau sowie des ‚Memorandum of Understanding‘ zwischen dem Europarat und der EU aus dem Jahr 2007. Zudem wird festgehalten, dass die Grundrechteagentur ihre Arbeit mit der Menschenrechtsarbeit des Europarates zu koordinieren und dessen Aktivitäten in diesem Bereich zu berücksichtigen hat, um eben befürchtete Doppelungen zu vermeiden.³⁷

Die Bestimmungen dieses Abkommens stellen deutlich den Europarat als denjenigen Akteur dar, der eine größere Expertise in Menschenrechtsfragen aufweist und der die Grundrechteagentur bei der Ausübung ihrer Tätigkeit gegebenenfalls unterstützen soll. Neben regulären Kontakten, die insbesondere die Entsendung von Beobachtern meinen,³⁸ dem regulären Informationsaustausch³⁹ und dem zeitweiligen Austausch von Personal⁴⁰, ist es der Europarat bzw. sind es seine Organe, die der Agentur zur Seite stehen sollen: Generell soll die Kooperation das gesamte Arbeitsspektrum der Agentur umfassen. Regelmäßige Konsultationen zwischen der Agentur und dem Sekretariat des Europarates sollen dazu beitragen die Aktivitäten der Agentur mit denen der Organe des Europarates zu koordinieren. Dabei geht es u. a. auch um die Erstellung des Jahresberichtes der Agentur oder das Auflegen gemeinsamer Aktivitäten.⁴¹ Auch soll von Seiten des Europarates eine unabhängige Person in das ‚Management and Executive Board‘ der Agentur entsandt werden, teilweise sogar mit Stimmrecht.⁴²

Während also der Europarat seine Erfahrung und Expertise in Menschenrechtsfragen in die Arbeit der Agentur einbringt, bei der Erstellung von Dokumenten hilft und sogar eine Person in die Entscheidungszelle der Agentur entsendet⁴³, soll die Agentur für den Menschenrechtsschutz des Europarates nur kooperativ wirksam werden. Natürlich hat die Agentur noch keine eigene Expertise gesammelt, für die Zukunft sollte aber durch die Beschäftigung mit Fragen des Gemeinschaftsrechts ein eigenes Profil erwachsen. Bezeichnend für die wirtschaftlichen Wurzeln der EU ist der einzige eigenständige Beitrag, den die Agentur in die Kooperation erbringen soll: nämlich ein finanzieller Beitrag bzw. die Ko-Finanzierung von Aktivitäten des Europarates.⁴⁴

Neben dieser angestrebten Formalisierung zeigen einige jüngere Entwicklungen, dass die Agentur bereits im europäischen Menschenrechtsschutz angekommen ist und gemeinsame Aktivitäten mit anderen Institutionen unternimmt. Ablesen lässt sich dies z. B. an einer gemeinsamen Erklärung des Menschenrechtsbüros der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Agentur wie der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates zum Internationalen Tag der Beseitigung rassistischer Diskriminierung am 21. März 2009⁴⁵ wie auch an einer Erklärung des Menschenrechtskommissars des Europarates, der Agentur wie auch einzelner Institutionen der OSZE zum Internationalen Roma Tag am 08. April 2009.⁴⁶

Schlussbetrachtung: Institutionalisierung von Kooperation?

Wie sieht es mit dem Ansinnen einer größeren Institutionalisierung von Kooperation zwischen Europarat und EU im beiderseits aufgelegten Menschenrechtsschutz aus? Die ersten Weichen hierzu sind gestellt. Richtlinien und Eckwerte einer Kooperation sind aufgestellt worden, ein Abkommen regelt Zuständigkeiten und erste gemeinsame Stellungnahmen sind gemacht. Dabei handelt es sich um noch sehr junge Entwicklungen, die Institutionalisierung und weitere Ausgestaltung muss – insbesondere auch angesichts der noch jungen Institution der Grundrechteagentur abgewartet werden.

Dieser kurze Überblick hält fest, dass das Thema Kooperation in der Diskussion ist und fester Bestandteil neuerer Entwicklungen zum europäischen Menschenrechtsschutz geworden ist, wie z.B. das Abkommen zwischen der Grundrechteagentur der EU und dem Sekretariat des Europarates zeigt. Ob möglicherweise die Grundrechteagentur eine geeignete „Relaisstelle“⁴⁷ darstellt, oder ob vielleicht der Menschenrechtskommissar die allgemeine Anlaufstelle für Menschenrechtsfragen in Europa⁴⁸ wird, bleibt abzuwarten. Dass eine Stelle, die die vielfältigen Aktivitäten zum Menschenrechtsschutz in Europa koordinieren würde, das Ansinnen einer Institutionalisierung befördern würde und auch alle Befürchtungen von Duplizierung und unterschiedlicher Anwendung von Rechtstexten ausräumen würde, steht außer Frage.⁴⁹ Dem mehrfach bekundeten Willen, müssten nun konkrete Taten folgen. Wie Jean-Claude Juncker – hier noch einmal – sagte: „Things done so far must now be formalised, made more systematic and consolidated“⁵⁰.

Eine Feststellung, zu der auch Amnesty International bei der Betrachtung der neu geschaffenen Grundrechteagentur gelangt ist: „However, we have not seen any serious effort between the EU and the Council of Europe to pursue the obvious need to make a more structural connection between the standardsetting, judicial and monitoring functions of the Council of Europe and the legislative, political and enforcement capabilities of the EU. Real complementarity means moving beyond demarcation, it requires a conscious search for synergy“⁵¹.

Möglicherweise versteckt sich in diesem Statement eine sinnvolle Aufgabenteilung für eine Kooperation zwischen den beiden Organisationen.

(Footnotes)

- ¹ Vgl. zur EMRK und dem EGMR als dem Herzstück des Menschenrechtsschutzes durch den Europarat z.B. Klein, Eckart u.a.: 50 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, Potsdam 2000; Meyer-Ladewig, Jens: EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Handkommentar, Baden-Baden 2003; Liddell, Roderick: The European Court of Human Rights after 50 years of the Convention on Human Rights, in: Hasse, Jana, Erwin Müller und Patricia Schneider (Hg.): Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 431-441; Nowicki, Marek Antoni: Ratification of the European Convention of Human Rights: Important, but ..., in: Haller, Bruno, Hans-Christian Krüger und Herbert Petzold (Hg.): Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes, The Hague, London 2000, S. 171-177.
- ² Vgl. Forsythe, David P.: Human Rights in International Relations. 2. Aufl. Cambridge 2006, S. 121.
- ³ Vgl. für die Wertetrias des Europarates, die dieser seit bald 60 Jahren vertritt z.B. die Beiträge in Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat, Baden-Baden sowie Brummer, Klaus (2005): Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen, Wiesbaden 2000, S. 160ff.
- ⁴ Zur Institution des Menschenrechtskommissars vgl. Brummer, Klaus: Der unbekannt Kommissar, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 49, H. 11/2004, S. 1306-1308; Schröder, Birgit und Johannes von Ahlefeldt: „Doppelter Einsatz.“ Ein Gespräch mit Alvaro Gil-Robles, in: ai-Journal. Das Journal für die Menschenrechte, 2/2006, S. 24-26; Schulz, Sebastian: Halbzeit der Amtszeit. Der Menschenrechtskommissar des Europarates – ein Erfolgsmodell? In: MRM – MenschenRechtsMagazin 2003, S. 26-35.
- ⁵ Vgl. für die Entwicklung menschenrechtlicher Aspekte in der EU die Beiträge in: Candela Soriano, Mercedes (Hg.): Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne. Brüssel 2006. Auch Cuadrat-Grzybowska, Katarzyna: The protection of fundamental rights in the European Union – selected aspects. In: Brosig, Malte (Hg.): Human Rights in Europe. A Fragmented Regime? Frankfurt a. M. u. a. 2006, S. 67.84 und Heinz, Wolfgang S.: Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz, Reihe Eurokolleg 47 (2003).
- ⁶ Zur 'Charta der Grundrechte' zwei Artikel, der erste wirft einen positiven Blick auf die Entwicklungen, der zweite einen negativen: Hohmann, Harald: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ein wichtiger Beitrag zur Legitimität der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/2000, S. 5-12 und Schnachtschneider, Karl Albrecht: Eine Charta der Grundrechte für die Europäische Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52-53/2000, S. 13-20.
- ⁷ Vgl. Toggenburg (2007a), Toggenburg, Gabriel: The EU Fundamental Rights Agency: Satellite or Guiding Star? Raison d'être, tasks and challenges of the EU's new agency, in: SWP Comments 5, März 2007 (2007b).
- ⁸ Hausmann, Hartmut: Ritter der Menschenrechte. In: EU-Magazin 10, S. 28f.
- ⁹ Vgl. „The EU's relations with the Council of Europe“, ec.europa.eu/external_relations/coe/index.htm, Zugriff am 30.11.2007 und Council of Europe: Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union, Straßburg 2001.
- ¹⁰ Vgl. „Warschauer Erklärung“, www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovic_DE.asp, Zugriff am 25.03.2007 („Warschauer Erklärung“).
- ¹¹ Vgl. ebd.
- ¹² Ebd.
- ¹³ Juncker, Jean-Claude: Council of Europe – European Union: A sole ambition for the European continent. Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 2006 www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/April-2006/Rapport_Juncker_E.pdf, Zugriff am 06.06.2007.
- ¹⁴ Vgl. Juncker (2006), S. 2.
- ¹⁵ Insbesondere in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hat u.a. im Vorfeld des Warschauer Gipfels eine Diskussion diesbezüglich stattgefunden. Vgl. beispielhaft Parlamentarische Versammlung, Resolution 1290 (2002): Future co-operation between European Institutions v. 26.06.2002.
- ¹⁶ Vgl. Juncker (2006), S. 6 und 9.
- ¹⁷ Vgl. ebd., S. 7.
- ¹⁸ Vgl. ebd., S. 8. Aden zeichnet hier jedoch ein etwas anderes Bild, in dem es auch zu Fällen konkurrierender Rechtsprechung bei ähnlichen Sachverhalten kommt. Vgl. Aden, Hartmut: Human rights before the courts: Concurrence or complementary protection by the European Court of Human Rights, the European Court of Justice and national constitutional courts? In: Brosig, Malte (Hg.): Human Rights in Europe. A Fragmented Regime? Frankfurt a. M. u.a. 2006, S. 57.
- ¹⁹ Juncker (2006), S. 7.
- ²⁰ Zur auch menschenrechtlich geprägten Rolle des Europarates im Eingliederungsprozess neuer Staaten aus Osteuropa vgl. v.a. Bauer, Hans-Joachim: Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozess, Hamburg 2001; Doyé, Louise: Die Integration der osteuropäischen Staaten in den Europarat, Berlin 2002, www.diss.fu-berlin.de/cgi-bin/zip.cgi/2002/266/Fub-diss2002266.zip, Zugriff am 26.06.2006, aber auch Simonis, Georg und Carina Fiebich: Europäisches Konfliktmanagement durch internationale Governancestrukturen. Der Menschenrechtsschutz im Rahmen des Europarates am Beispiel der Türkei, in: Simonis, Georg (Hg.): Analyse von Außenpolitik, Hagen 2007, S. 289-341.
- ²¹ Vgl. Juncker (2006), z.B. S. 6 und 9.
- ²² Vgl. „Aktionsplan“, CM(2005)80 final 17. Mai 2005, www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_de.asp, Zugriff am 25.03.2007 („Aktionsplan“).
- ²³ Vgl. ebd.
- ²⁴ Vgl. „Aktionsplan“.
- ²⁵ Vgl. ebd.
- ²⁶ Vgl. „Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union“, CM(2007)74 v. 10. Mai 2007 („Memorandum“).
- ²⁷ Vgl. ebd., Absatz 16-22.
- ²⁸ Vgl. ebd., Absatz 41-43.
- ²⁹ „Too many of us in the human rights business, European leaders are told“, in: Financial Times v. 07. Februar 2005, zit. n. Toggenburg, Gabriel N.: Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, MRM – MenschenRechtsMagazin, Heft 1/2007 (2007a), S. 91.
- ³⁰ Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte („Verordnung“).
- ³¹ „Verordnung“, Art. 2.
- ³² Ebd., Art. 3 (3).
- ³³ Toggenburg (2007a), S. 99.
- ³⁴ Verordnung, (18) und Art. 9.



- ³⁵ Toggenburg (2007a), S. 102.
- ³⁶ Vgl. „Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe“ v. 15.07.2008 (Official Journal of the European Union, L 186/7).
- ³⁷ Vgl. ebd., Präambel.
- ³⁸ Vgl. ebd., Kapitel II („General cooperation framework“).
- ³⁹ Vgl. ebd., Kapitel III („Exchange of information and data“).
- ⁴⁰ Vgl. ebd., Kapitel IV („Methods of cooperation“).
- ⁴¹ Vgl. ebd.
- ⁴² Vgl. ebd., Kapitel V (Appointment by the Council of Europe of an independent person to sit on the Agency's Management and Executive Board“). Derzeit hat das Ministerkomitee des Europarates Guy De Vel, Generaldirektor für rechtliche Angelegenheiten, entsandt (vgl. fra.europa.eu vom 02.06.09).
- ⁴³ Auf der internationalen Konferenz „Rights that make us human beings“ vom 20. bis 22. November 2008 in Nürnberg sprach auch Morton Kjaerum, Direktor der Grundrechteagentur der EU. Auf die Frage nach einer Zusammenarbeit der Agentur mit Institutionen des Europarates verwies er darauf, dass die Institution des Menschenrechtskommissars schon so etwas wie ein eigenes Büro in der Agentur inne habe. Für den Bericht zur Konferenz vgl. http://english.konferenz-nuernberg08.de/Conference_Human_Rights_Nuremberg.pdf vom 04.06.2009.
- ⁴⁴ Vgl. „Agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the European Union Agency for Fundamental Rights and the Council of Europe“ v. 15.07.2008 (Official Journal of the European Union, L 186/7), Kapitel IV („Methods of Cooperation“).
- ⁴⁵ „Joint statement on the occasion of the International Roma Day for the Elimination of Racial Discrimination (21. March 2009), http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/evt-21March-jointstatement-09_en.pdf vom 04.06.2009.
- ⁴⁶ „Joint statement on the occasion of the International Roma Day (8. April 2009)“, http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma-day-joint-statement-0409_en.pdf vom 04.06.2009.
- ⁴⁷ Toggenburg (2007a), S. 95.
- ⁴⁸ Vgl. Juncker (2006), S. 30.
- ⁴⁹ Vgl. für eine andere Schwerpunktsetzung der Fragestellung Brummer, Klaus: Konkurrenz um Menschenrechte in Europa: die EU und der Europarat, in: integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (31) 1/2008, S. 65-79.
- ⁵⁰ S. Fn. 13. Eine Feststellung, zu der auch amnesty international bei der Betrachtung der neu geschaffenen Agentur gelangt: „However, we have not seen any serious effort between the EU and the Council of Europe to pursue the obvious need to make a more structural connection between the standardsetting, judicial and monitoring functions of the Council of Europe and the legislative, political and enforcement capabilities of the EU. Real complementarity means moving beyond demarcation, it requires a conscious search for synergy“, amnesty international: Towards a comprehensive European human rights system. The speech that Amnesty International would have made at the inauguration of the EU Fundamental Rights Agency, Brüssel 2007, S. 2f.
- ⁵¹ Amnesty International: Towards a comprehensive European human rights system. The speech that Amnesty International would have made at the inauguration of the EU Fundamental Rights Agency, Brüssel 2007, S. 2f.