Uwe Holtz (Hrsg.)

50 Jahre Europarat

(Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Bd. 17)

Nomos Verlagsgesellschaft

Baden-Baden 2000

Inhalt

Vorwort 9

Uwe Holtz
50 Jahre Europarat - Eine Einführung 11

I. Die Entwicklung des Europarats und seine Perspektiven 37

Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat: der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien 39

Bruno Haller
Das paneuropäische Mandat des Europarats 51

Walter Schwimmer
Zwölf Sterne für Europa - Warum der Europarat für ein friedliches und demokratisches Europa unersetzlich ist 71

II. Die Parlamentarische Versammlung - treibende Kraft des Europarats 77

Joern Stegen
Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung als Motor des Europarats 79

Leni Fischer
Drei Jahre an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung 91

Peter Schieder
Die Rolle der Fraktionen im Europarat 101

III. Demokratie und Menschenrechte 109

Heinrich Klebes
Demokratieförderung durch den Europarat 111

Wolfgang Strasser
45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats - Bilanz und Perspektiven 121

Dorthe Breucking
Schutz der Menschenrechte und der sozialen Grundrechte 139

Rudolf Bindig
Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa: Der schwierige Weg zur Normsetzung zum Schutz von Minderheiten beim Europarat 149

Michèle Roth
Zur Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen - Gemeinsames Engagement zum Schutz der Menschenrechte 159

Andrea Steenbrecker
Politisches Monitoring im Europarat 171

IV. Die Bedeutung des Europarats für Mitgliedsländer und seine Rolle als internationaler Akteur 183

Johannes Dohmes
Die Bedeutung des Europarats für Deutschland 185

Thomas Schlinkmann
Der Weg der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat - Ein Exkurs 197

Julia Elvers
Der Europarat und die Russische Föderation 213

Karl-Heinz Moder
Der Europarat und die kleinen Mitgliedstaaten 225

Detlev Karsten
Die Rolle des Europarats bei der Transformation der zentral- und osteuropäischen Länder 237

Wolfgang Behrendt
Die Rolle des Europarats im Wirtschafts- und Sozialbereich am Beispiel der Balkanregion 249

Gabriela Quarg
Die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen 257

Uwe Holtz
Der Europarat und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung 271

Uwe Holtz
Nord-Süd-Arbeit und Entwicklungspolitik im Europarat 283

Wilfried Böhm
Möglichkeiten künftiger Aufgaben des Europarats am Beispiel des Gebietes Kaliningrad/Königsberg 295

Anhang 307

1. Sir Winston Churchill am 19. September 1946 in Zürich 307
2. Michael Gorbatschow am 6. Juli 1989 vor dem Europarat in Straßburg 311
3. Erster Gipfel des Europarats vom 7. bis 9. Oktober 1993 - Wiener Erklärung vom 9. Oktober 1993 317
4. Abschlußerklärung und Aktionsplan des 2. Gipfeltreffens des Europarats am 10./11. Oktober 1997 in Straßburg 321
5. Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften - Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee (1998) - Hauptempfehlungen 329
6. Ansprache von Lord Russell-Johnston, dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, zum 50. Geburtstag des Europarats 333
7. Erklärung des deutschen Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zum 50. Jahrestag des Europarates am 5. Mai 1999 335
8. Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und F.D.P. „50 Jahre Europarat: 50 Jahre europäischer Menschenrechtsschutz“, September 1999 339
9. Zeittafel zur Geschichte des Europarats 343

Abkürzungsverzeichnis 355

Auswahlbibliographie 357

Europarat im Internet 359

Personenregister 361

Sachregister 365

Autorenverzeichnis 375

Vorwort

Der vorliegende Sammelband geht auf ein politikwissenschaftliches Projekt zum Europarat zurück, das vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gemeinsam mit dem Herausgeber durchgeführt wurde.

Der Sammelband umfaßt eine Mischung von wissenschaftlichen und aus der Praxis gewonnenen, professionellen und studentischen Beiträgen.

Die beiden Hauptziele des Projekts lassen sich wie folgt resümieren:

- Analytisch-reflektierende Betrachtung des seit fünf Jahrzehnten andauernden Engagements des Europarats für eine engere, werteorientierte Einheit dieses Kontinents und der Perspektiven seiner Arbeit;
- Förderung einer stärkeren Wahrnehmung („visibilité“) dieser oft übersehenen Institution europäischer Einigung, und zwar nicht nur im akademischen Bereich, sondern auch in einer breiteren politischen und - so ist zu hoffen - auch politisch interessierten Öffentlichkeit.

Die wichtigsten Befunde dieses Projekts lauten:

- Der Europarat hat wichtige Beiträge zur Einigung Europas, zum Frieden und zur internationalen Verständigung geleistet.
- Der Europarat - die einzige gesamteuropäische politische Organisation, die keine Diktatur in ihren Reihen duldet - spielte und spielt eine einzigartige Rolle bei der Normsetzung von pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, die mit den sozialen Grundrechten über die politisch-bürgerlichen Freiheitsrechte hinausweisen.
- Der Europarat hat mit seinen über 170 völkerrechtlichen Übereinkommen, die von den Mitgliedstaaten aufgrund eigener souveräner Entscheidung in der Regel „à la carte“ akzeptiert werden können oder auch nicht, ein Europa der differenzierten, auch von den kleinsten Mitgliedstaaten gleichberechtigt mitgestalteten Integration ermöglicht.
- Der Europarat hat sich besondere Verdienste um die Schaffung eines immer engeren europäischen Rechts- und Kulturraumes erworben.
- Der Europarat ist dank seiner Avantgarde-Rolle bei der „Osterweiterung“ und der „neuen Ostpolitik“ seit 1989 entscheidender Wegbereiter und - zusammen mit anderen Organisationen - Gestalter gesamteuropäischer Realität und Identität; er ist mehr als nur „Sprungbrett“ oder „Durchlauferhitzer“ auf dem Weg zur Europäischen Union.
- Die Parlamentarische Versammlung ist die treibende Kraft des Europarats; sie leistet eine über Europa hinausgehende Arbeit: so als parlamentarisches Forum und Begleitorgan internationaler Organisationen, wie der OECD und der Europäischen

Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, oder bei Initiativen und Konventionen zur Bekämpfung der Korruption oder bei seiner Impulse gebenden Nord-Süd-Arbeit.

- Der Europarat ist Ideenspender, Impulsgeber und Wegbereiter für wichtige Probleme und Herausforderungen (z. B. Umweltschutz, Schutz historischer Bausubstanz, Terrorismusbekämpfung, Bioethik, Xenotransplantation und Schutz von Minderheiten).
- Viele Fortschritte, die der Europarat zur Erleichterung des alltäglichen Lebens, beispielsweise mit dem Standard setzenden Arzneimittelbuch, erreicht hat, werden nur selten mit dem Europarat identifiziert.
- Nicht nur mit seinen Jugend- und Sprachzentren sowie den Schüleraustauschprogrammen, sondern auch mit seinen Aktivitäten im Bildungs-, Kultur- und Sportbereich und der Arbeit für Demokratie und Toleranz ist der Europarat eine für die nachwachsenden Generationen attraktive, leider aber oft unbekannte Organisation.
- Auch und gerade in Deutschland ist der Europarat weithin unbekannt, was vor allem an der fast permanenten Vernachlässigung durch Politik und Medien liegt - nur in den ersten Jahren der neu gegründeten Bundesrepublik erfreute sich der Europarat einer größeren Aufmerksamkeit.
- Der Europarat, dem einige in den siebziger Jahren, als er auf eine Mitgliedschaft von 17 abgesunken war und immer mehr Staaten in die EWG/EG strebten, einen baldigen Tod voraussagten, wird leben und Zukunft haben - auch weil nicht alle 41 derzeitigen Mitgliedstaaten des „Größeren Europas“ in die Europäische Union wollen oder können. Er sollte sich zukünftig auf seine Stärken konzentrieren.

Die Publikation wäre nicht möglich geworden ohne eine Reihe von Personen, denen herzlich gedankt sei: vor allem den Autorinnen und Autoren aus der Politik und Europaratsadministration, dem Auswärtigen Amt und der Universität Bonn sowie Herrn Kollegen Professor Dr. Detlev Karsten, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Europarats für ihre Auskünfte und Hilfen.

Bonn, im September 1999
Uwe Holtz

Fünfzig Jahre Europarat - Eine Einführung

von Uwe Holtz

Der Europarat hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine große, allerdings oft verkannte Leistung sowohl für die europäische Einigung als auch für die Herausbildung einer Werte- und Kulturgemeinschaft und einer auf ihr beruhenden europäischen Identität erbracht. Der Europarat - was für ein schöner Name! Aber die breite Öffentlichkeit weiß nicht viel mit ihm anzufangen.[1]

Der Europarat war und ist auf so vielen Feldern tätig, daß man sich eine umfassende Würdigung wünschte, die jedoch kaum in einem einzigen Buch geleistet werden kann. In diesem Sammelband, der aus einem politikwissenschaftlichen Projekt hervorgegangen ist, bieten die ersten Beiträge eher Gesamtbilanzen, während die dann folgenden Beiträge überwiegend Einzelbilanzen aufstellen; dabei gerät auch ins Blickfeld, wo Verbesserungen bzw. Weiterentwicklungen geboten sind. Sowohl bei den Gesamt- als auch den Einzelbilanzen wird deutlich, was die „Seele" - oder „corporate identity" - des Europarats ausmacht, nämlich die Trias von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat sowie ihre Verbindung mit sozialer Gerechtigkeit und dem Einsatz für sozialen Zusammenhalt, und zwar in seiner Ausstrahlung auf die Mitgliedstaaten, auf den Kontinent Europa und die außereuropäische Ebene.

Klar wird auch, daß die Geschichte der 50 Jahre Europarat eigentlich aus 40 plus 10 Jahren besteht. Die ersten vierzig Jahre agierte der Europarat als „West-Europarat". Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 entwickelte er sich zu einem „Gesamt-Europarat", auch wenn noch einige wenige Staaten, wie die Bundesrepublik Jugoslawien oder Weißrußland/Belarus, fehlen.

Wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es ihm, zumindest im westlichen Europa einige Schranken beiseite zu räumen und Stabilitätsanker zu schaffen.[2] Die erste Schranke zwischen Politik und Diplomatie fiel mit der Unterzeichnung des Statuts des Europarats durch die Regierungen der Gründerstaaten am 5. Mai 1949, die zweite zwischen Politik und Recht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention 1950 und die dritte zwischen Politik und Kultur mit der Kulturkonvention 1954. Die vierte, jene zwischen den politisch-bürgerlichen Freiheitsrechten und den sozialen Grundrechten, wurde mit der Verabschiedung der Europäischen Sozialcharta 1961 überwunden. Dann ging es an die Beseitigung der Schranke zwischen den demokratischen Staaten auf der

1 So Jacques Chastenet, Mitglied der Académie Française, in seinem Vorwort zu: *Molènes, Charles Melchior de*, L'Europe de Strasbourg. Une première expérience de parlamentarisme européen, Paris 1971, S. 5 („Le Conseil de l'Europe: beau nom. Mais le grand public connaît mal ce qu'il recouvre.").

2 Vgl. Daniel Riot, Ein Blick in Europas Werkstatt, in: *Europarat*, Europa unter einem Dach 1949 - 1999, Straßburg 1999, S. 54-57, 54f.

einen und den Diktaturen auf der anderen Seite. Dies war vor allem das Werk der sich nach Freiheit sehnenden Menschen. Zunächst konnten Portugal und Spanien, dann nach 1989 die ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas in den Europarat aufgenommen werden. Das Ziel, ganz Europa zu umfassen, wurde erst im fünften Jahrzehnt erreicht.[3]

Fragen der nationalen Verteidigung gehören ausdrücklich nicht zum Mandat des Europarats. Dennoch trug er wesentlich dazu bei, in Europa drei wichtige Stabilitäts- und Identitätsanker zu werfen: den Frieden am Rhein mit der raschen Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat und der Aussöhnung der ehemaligen „Erbfeinde" Frankreich und Deutschland; die demokratische Sicherheit dank des Schutzes, der Förderung und Weiterentwicklung von Demokratie und Menschenrechten; die europäische multikulturelle Identität,[4] die das Gemeinsame in der kulturellen Vielfalt zu bewahren und zu entfalten sucht.

Für die junge Bundesrepublik Deutschland wurde mit dem Beitritt zum Europarat das erste Kapitel der Westintegration aufgeschlagen; sie fand im Europarat vor allem den ideellen Pfeiler der europäischen Gemeinsamkeit.

Der Europarat litt von Anfang an unter dem schweren Mangel der „totalen Abwesenheit realer Macht".[5] Dennoch ist die Geschichte des Europarats alles in allem eine Erfolgsgeschichte: wegen seines „bemerkenswerten Beitrags"[6] zur Förderung menschlicher Werte und zur Entwicklung einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung in Europa, wegen seiner Leistungen für die Einigung Europas[7] und die internationale Verständigung sowie wegen seiner Arbeiten im Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturbereich und seiner Antworten auf rechtliche, gesellschaftliche und ökologische Herausforderungen. Dieses Urteil gründet sich nicht zuletzt auf die neunziger Jahre, in denen der Europarat trotz EU und OSZE an internationaler Kompetenz gewann[8] und seine wachsende politi-

3 Vgl. *Salesny, Anton*, Europa im Werden - eine Idee wird Wirklichkeit. Dokumentation über die Integration Europas. Ein Beitrag aus Anlaß des 25. Jahrestages der Gründung des Europarates, Wien 1974.

4 Vgl. *Conseil de L´Europe (Hrsg.)*, Les Enjeux de la Grande Europe. Le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique, Straßburg 1996, S. 31.

5 So *Leone, Ugo*, Le Origini diplomatiche del Consiglio d'Europa, Mailand 1965, S. 240.

6 So der Präsident Georgiens, Schewardnadse, am 27. April 1999 in Straßburg anläßlich des Beitritts seines Landes zum Europarat. Vgl. *Council of Europe – Parliamentary Assembly*, 1999 Session (Second part) –Report (10th sitting), 27 April 1999, S. 15.

7 Bereits zum 30 Geburtstag bestätigte Bundeskanzler Helmut Schmidt dem Europarat, sich um die Einigung Europas verdient gemacht zu haben. Vgl. *Schmidt, Helmut*, Um die Einigung Europas verdient gemacht, in: *Böhm, Walter (Red.)*, Der Europarat - 30 Jahre europäische Einigung (transnational 14), Bonn 1979, S. 2-6. Zwei Jahrzehnte später heißt es bei Helmuth Kohl ähnlich: „50 Jahre Europarat bedeuten zugleich 50 Jahre europäische Einigung." S. *Kohl, Helmut*, 50 Jahre Europarat, in: *Repnik, Hans-Peter/Ramsauer, Peter/CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Hrsg.)*, Europarat 1949 - 1999. Wegbereiter für ein demokratisches Gesamteuropa, Bonn 1999, S. 6-9, 6.

8 Die gewonnene Bedeutung des Europarats kam auch im erfolgreichen Streben von Ländern wie den USA und Japan zum Ausdruck, einen Beobachterstatus beim Europarat zu erhalten.

sche Rolle anerkannt wurde,[9] eine „Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive“ erlebte[10] und eine Art Purgatorium für mittel- und osteuropäische Länder darstellte, das die Reinigung vom Totalitarismus und die demokratische Läuterung förderte. Ohne die schrankenbeseitigende Arbeit und die vielen großen wie kleinen Schritte in den vorangegangenen Jahrzehnten wäre dies allerdings nicht möglich gewesen. Heute wie damals nimmt der Europarat zudem drei Funktionen wahr: eine wichtige Brücken- und Klammerfunktion zwischen der EWG/EG/EU bzw. deren Mitgliedstaaten und den übrigen Europaratsstaaten, eine Dienstleistungsfunktion durch die Förderung der Zusammenarbeit in konkreten Bereichen der Daseinsvorsorge und eine Forumsfunktion durch das Aufgreifen aktueller und zukunftsgerichteter Fragen.

Vor allem die Parlamentarische Versammlung (bis 1974 Beratende Versammlung) entwickelte sich zur treibenden Kraft des Europarats. Für den Bundeskanzler Helmut Schmidt war es „eine politische Pionierleistung des Europarates, einem internationalen Parlament ein Mitwirkungsrecht an der Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen einzuräumen“.[11] Die Versammlung wurde zu einer politischen Tribüne Europas, und die Bildung von Fraktionen erlaubte es ihr, unterschiedliche Nuancen einer europäischen Meinung zu artikulieren und von daher „tribuzinische Macht“ auszuüben.[12] Die in der Parlamentarischen Versammlung praktizierte „westliche“ demokratische Streitkultur[13] bedeutete und bedeutet für viele Abgeordnete besonders aus den neuen Mitgliedstaaten auch eine „Schule der Demokratie“.[14]

Die Erfolgsgeschichte ist nicht immer geradlinig verlaufen, wie in diesem Sammelband nachzulesen ist. Selbst auf dem ureigenen Feld der Werte- und Zieltrias Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat war mit und seit der Gründung des Europarats vieles unklar geblieben; manches klärte sich im Laufe der Zeit. Wesentliche Elemente der Demokratie wurden erst später fixiert, so in Protokollen zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Erst 1953 trat die EMRK in Kraft, und 1959 nahm der Menschenrechtsgerichtshof seine Arbeit auf. Die Schweiz konnte 1963 dem Europarat beitreten, ohne daß das Frauenwahlrecht im gesamten Land bei allen Wahlen garantiert gewesen wäre.[15] Frankreich ließ erst 1974 die Individualbeschwerde bei Menschen-

9 U. a. auch dadurch, daß die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats erstmals Gipfeltreffen (im Statut nicht vorgesehen) veranstalteten, und zwar 1993 in Wien und 1997 in Straßburg.

10 Vgl. *Schmuck, Otto (Hrsg.)*, Vierzig Jahre Europarat - Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive?, Bonn 1990.

11 *Schmidt, Helmut*, Um die Einigung Europas verdient gemacht (a. a. O.), S. 2.

12 Vgl. dazu *Burban, Jean-Louis*, Le Conseil de l'Europe, 3., korr. Aufl., Paris 1996, S. 27; *Manzanarès, Henri*, Les Assemblées du Conseil de l’Europe et de l’Union de l’Europe occidentale, Paris 1969, S. 54; *Lindsay, Kenneth*, European Assemblies, London 1960, S. 63ff.

13 Vgl. *Sattler, Karl-Otto*, Demokratische Streitkultur zwischen Ost und West, in: General-Anzeiger (Bonn) vom 3. Februar 1998.

14 So z. B. *Oreja Aguirre, Marcelino*, Escuela de democracia, in: El País vom 2. Mai 1999. Oreja war von 1984-1989 Generalsekretär des Europarats.

15 Als letzter Kanton führte 1990 der Halbkanton Appenzell-Innerrhoden das Frauenstimmrecht ein.

rechtsverletzungen zu. Die Bundesrepublik Deutschland war in den siebziger Jahren in der Parlamentarischen Versammlung kritischen Fragen zum „Radikalenerlaß“, der „Extremisten“ vom öffentlichen Dienst fernhalten wollte, ausgesetzt. Mehrfach war die Türkei wegen der Situation der Menschenrechte Gegenstand harscher Kritik. Großbritannien hat erst kürzlich die EMRK zum Bestandteil des innerstaatlichen Rechts erklärt.
Dennoch darf der Europarat als eine einzigartige Instanz zur Garantie und Fortentwicklung der Menschenrechte gelten. Er hat das in der Welt fortschrittlichste System zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geschaffen. Die Anti-Folterkonvention mit ihrem Überprüfungsmechanismus und das weitgehend respektierte Zusatzprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe stehen ebenfalls auf der Positivbilanz des Europarats. Die mit dem 11. Protokoll revidierte und 1998 in Kraft getretene EMRK könnte als Grundrechtsteil einer möglichen europäischen Verfassung gelten. Allerdings zeigt die Europäische Union keine Bereitschaft, als Union der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats beizutreten; sie ist vielmehr gewillt, eine eigenständige EU-Grundrechtscharta zu entwickeln.[16]
Die Diskussionen und Konventionen beispielsweise zum Minderheitenschutz wie auch zum Datenschutz beweisen den Prozeßcharakter der Trias und den Willen des Europarats, neue Herausforderungen anzunehmen und zumindest auf europäischer Ebene zu nach vorne weisenden Lösungen zu kommen.

16 Die deutsche Initiative für eine eigene EU-Charta der Grundrechte war Teil der Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 3./4. Juni 1999 beschlossen, die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammenzufassen und dadurch sichtbarer zu machen. Wie die deutsche Justizministerin Herta Däubler-Gmelin dem Herausgeber in einem Schreiben vom 7. April 1999 mitteilte, wird bei der Ausformulierung der Grundrechtscharta „sicherlich der Europäischen Menschenrechtskonvention große Bedeutung“ zukommen; falls es im Rahmen der EU zu einer Festlegung sozialer Grundrechte komme, werde „bei ihrer Formulierung sicher in vergleichbarer Weise die Europäische Sozialcharta des Europarates herangezogen werden“. Sie fügte hinzu, daß die von der EU verfolgten Ziele über die Europäische Menschenrechtskonvention hinausreichten und deshalb „Konkretisierungen und Ergänzungen der Grundrechte nötig“ seien.
Der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Jochen Dieckmann, übermittelte dem Herausgeber am 12. August 1999 eine Stellungnahme, in der die Auffassung vertreten wird, daß der Wert einer solchen Grundrechtscharta kaum in der Verbesserung des Grundrechtsschutzes liegen dürfte; denn „ein Grundrechtsdefizit auf europäischer Ebene wird kaum bestehen, da Artikel 6 Abs. 2 EUV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages bereits eine Gewährleistung nach dem Referenzmaßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten enthält“. Der „Wert“ einer eigenständigen EU-Charta wird in den folgenden „allgemeinen Erwägungen“ gesehen: den Unionsbürgern sollen klare, transparente und einklagbare Ansprüche gesichert werden; es soll verdeutlicht werden, daß die gemeinschaftsrechtliche Ordnung in der EU auf gemeinsamen Wertentscheidungen aufbaut; das Europabewußtsein der Unionsbürger soll gefördert werden. Im übrigen sollte die EU-Grundrechtscharta nicht im Zusammenhang mit der europäischen Verfassungsfrage gesehen werden. Trenne man die Schaffung einer solchen Charta von der Verfassungsdiskussion, sei aus der Sicht des Landes das Projekt des Bundes zu unterstützen: „Eine solche Charta macht Grundrechte erheblich anschaulicher als die bisherige Regelung in Artikel 6 Abs. 2 EUV. Ausformulierte Grundrechte haben zudem einen erheblichen heuristischen Wert und sind alleine aus diesem Grunde zu unterstützen.“

Die Erfolgsgeschichte des Europarats wird durch einige Schatten verdunkelt. Das Ministerkomitee hat sich immer noch nicht auf eine Definition von Minderheiten verständigt, obwohl die Parlamentarische Versammlung die notwendigen Vorarbeiten geleistet hat; zu viele Probleme werden letztlich nicht befriedigend gelöst und mit Formelkompromissen zugedeckt; von Neumitgliedern wird mehr verlangt, als die alten zu erfüllen bereit sind (so etwa die Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Minderheitenschutz); viele Anregungen bleiben folgenlos, auch weil die Abgeordneten nicht mit nötigem Nachdruck und Engagement Entschließungen und Empfehlungen zu Hause in den nationalen Parlamenten vertreten oder die Ratifikation von Konventionen einfordern; die Finanzausstattung des Europarats bleibt hinter dem erhöhten Bedarf zurück, der aus der großen Zahl neuer Mitglieder und der Umstrukturierung des Gerichtshofs resultiert; die Haushaltsbefugnisse der Parlamentarischen Versammlung sind sehr begrenzt. Die Reformen kommen z. B. bei der von der Parlamentarischen Versammlung geforderten Anpassung des Statuts an die geänderte Weltlage nicht voran. Immerhin wurde einiges in den letzten Jahren auf den Weg gebracht: Einrichtung des reformierten, ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte, Schaffung des neuen Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas sowie eines Beobachterstatuts für außereuropäische Staaten, Anpassung der Abstimmungsregeln im Ministerkomitee (so Verzicht auf die Einstimmigkeit bei Teilabkommen). Der Reformprozeß - so versichert das Ministerkomitee - sei in Angriff genommen und werde in den nächsten Monaten und Jahren fortgesetzt.[17]

Eine besondere Bewährungsprobe hatte der Europarat bei seiner „Ostpolitik“ zu bestehen. Die Aufnahme mancher mittel- und osteuropäischer Länder, vor allem Rußlands, zerriß fast die „Seele“ des Europarats, weil in einer Reihe von beitrittswilligen Ländern die Lage der Menschenrechte sehr zu wünschen übrig ließ. Die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung - sie entscheiden de facto über Neuaufnahmen - waren sich der Gratwanderung bewußt; sie verstanden sich als parlamentarische Brückenbauer zwischen West und Ost. Die meisten von ihnen lehnten „doppelte Standards“ ab.[18] Letztlich entschieden sich die Abgeordneten jedoch für ein „größeres Europa ohne Trennlinien“.[19] Sie ließen sich von der Überzeugung leiten, daß es besser sei, die Länder in den Europarat aufzunehmen und auf sie einzuwirken, statt sie auszugrenzen („Werte statt Grenzen“[20]). Außerdem wollten sie den Menschen Zugang zum Schutzsystem des

17 Vgl. >http://stars.coe.fr/doc/doc99/fdoc8480.htm< (27. August 1999): Adoption d’un statut révisé du Conseil de l’Europe - Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 676e réunion des Délégués des Ministres (1-2 juillet 1999).

18 Wie z. B. Robert Antretter, seinerzeit stellvertretender Leiter der Deutschen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung. Vgl. *Antretter, Robert*, Aus den Lehren der Vergangenheit die politische Zukunft des Europarates gestalten, in: *ders. (Hrsg.)*, Quo vadis Europarat? (transnational 33), Bonn 1995, S. 7-11, 8.

19 Vgl. *Council of Europe*, Building Greater Europe without dividing lines - Report of the Committee of Wise Persons to the Committee of Ministers, Straßburg, November 1998, S. 13: „The standard-setting function of the Council of Europe must be re-affirmed.“.

20 Vgl. *Keller, Horst*, Werte statt Grenzen. Der Europarat - Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999.

Europarats verschaffen - immerhin dies, auch wenn man wußte, daß der Europarat nicht die Macht besitzt, Demokratie und Menschenrechte in Rußland von St. Petersburg bis Wladiwostok direkt durchzusetzen. Richtig ist wohl, daß mit der Aufnahme in den Europarat nicht mehr automatisch die Verleihung eines „Gütesiegels“ für Demokratie und Menschenrechte verbunden ist.[21]

Vor einem halben Jahrhundert wollten die Befürworter der Vereinigten Staaten von Europa ein supranationales Europa bauen (wie etwa Frankreich), ihren Gegnern genügte die lockere, zwischenstaatliche Zusammenarbeit (so Großbritannien). An der Schwelle zum 20. Jahrhundert gehen die Staaten der Europäischen Union den supranationalen Weg unter Anerkennung der fortdauernden Bedeutung von Nationalstaaten und unter Weiterführung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in wichtigen Bereichen wie der Außen- und Sicherheitspolitik. Beim Europarat handelt es sich um eine Staatenkonföderation - souveränitätsbewußt, plurikulturell und vielsprachig. Er kann keine unmittelbar die Mitgliedstaaten bindenden Rechtsnormen erlassen; die Konventionen und Teilabkommen gelten nur für jene Staaten, die sie ratifiziert haben. Deshalb bildet der Europarat ein Modell der Integration „à la carte“; er steht für ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, was für viele Mitglieder seine Attraktivität ausmacht, aber zugleich auch eine seiner Schwächen darstellt.

Der 1998 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag stellt laut EU-Vertrag Art.1 eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer „immer engeren Union“ der Völker Europas dar, wie es fast wortgleich mit dem französischen Text des Europaratsstatuts Art. 1 heißt. Da eine Fusion der europäischen Organisationen EU, Europarat, WEU und OSZE wohl nicht auf der politischen Tagesordnung steht, wäre schon viel gewonnen, wenn es zu einer besseren Abstimmung zwischen den Organisationen käme, unnütze Doppelarbeiten vermieden werden könnten[22] und die jeweiligen komparativen Vorteile auch wirklich genutzt würden.[23]

UN-Generalsekretär Kofi Annan hat in seiner wegweisenden „Berliner Rede“ am 26. April 1999[24] der Besorgnis Ausdruck gegeben, daß das „hohe, inspirierende Ideal“ der Europäischen Einheit in der Praxis zu einer neuen Teilung führen könnte, mit einem wohlhabenden, demokratischen West- und Mitteleuropa auf der einen und einem verarmten, von Kriegen zerrissenen Ost- und Südosteuropa auf der anderen Seite. Er er-

21 Für einige Beobachter des Europarats hat dieser „bei aller Sympathie für das Konzept ‚Wandel durch Zusammenarbeit‘ deutlich Schaden genommen“. So *Link, Georg*, Europarat, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*: Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Aufl., Bonn 1997, S. 198-202, 202.

22 S. z. B. *Hausmann, Hartmut*, Vertrag von Amsterdam zwingt Europarat und EU zur Neuordnung ihrer Zusammenarbeit, in: Das Parlament, Nr. 19, 30. April 1998; *ders.*, Europarat will klarere Arbeitsteilung mit der OSZE, in: Das Parlament, Nr. 45, 30.Oktober 1998.

23 *Schöndube, Claus*, Europarat und Europäische Union im Vergleich, in: Das Parlament, Nr. 1-2, 8. Januar 1999, geht über diese Forderung noch hinaus: „Der Europarat wird auch weiterhin im Schatten der Europäischen Union leben müssen, wenn ihm die Mitgliedstaaten nicht neue, konkrete Aufgaben übertragen.“

24 In Auszügen abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 7. Mai 1999.

munterte die führenden Politiker in ganz Europa, „ihre Vision von einem umfassenderen Europa, das sich auch über die Ostgrenzen der erweiterten (Europäischen) Union hinaus erstreckt, zu bekräftigen“. Seiner Meinung nach sollte dem Ausbau jener Institutionen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden, „in denen bereits ein größeres Europa vertreten ist“: An erster Stelle nannte er den Europarat, dann die OSZE und schließlich die UN-Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa.[25]

1. Der Europarat im Überblick[26]

1.1 Gründung und Mitglieder

Der Europarat - eine zwischenstaatliche Organisation - wurde nach dem Zweiten Weltkrieg am 5. Mai 1949 von zehn Staaten als erste der großen europäischen Organisationen gegründet. Sein Sitz ist das Europa-Palais in Straßburg. Englisch und Französisch sind die beiden offiziellen Amtssprachen; von der Parlamentarischen Versammlung werden auch Deutsch, Italienisch und Russisch als Arbeitssprachen eingesetzt. Seine Fahne mit den zwölf goldenen, kreisförmig auf azurblauem Grund angeordneten Sternen hat sich als Europafahne durchgesetzt und wurde 1986 von der EG übernommen - ebenso wie die Hymne des Europarats (Ode an die Freude aus der 9. Symphonie von Beethoven).
1989 gehörten dem Europarat 23 Staaten an. Seit dem Fall der Berliner Mauer hat er sich von einem Westeuroparat zu einer paneuropäischen Organisation entwickelt. Heute zählt er 41 Mitgliedstaaten mit nahezu 800 Millionen Einwohnern.[27]

1.2 Hauptaufgabe und Ziele

Der Europarat (ER) hat die Aufgabe, durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit in allen möglichen Bereichen mit Ausnahme der Verteidigung eine größere Einheit bzw. eine

25 Die Parlamentarische Versammlung unterzieht die Aktivitäten dieser UN-Wirtschaftskommission periodisch einer kritischen Würdigung.

26 S. vor allem *Europarat (Hrsg.)*, Der Europarat - Funktion und Arbeitsweise, Straßburg o. J. (1999). *Europarat*, Europa unter einem Dach 1949 - 1999, Straßburg 1999; >http://www.coe.fr<.; Council of Europe, in: *Union of International Associations (Hrsg.)*, Yearbook of International Organizations 1989/99, Bd. 1, Organization descriptions and cross-references, München 1998, S. 361-367.

27 Albanien (seit 1995), Andorra (seit 1994), Belgien*, Bulgarien (seit 1992), Dänemark*, Deutschland (seit 1950, Vollmitglied 1951), Estland (seit 1993), Finnland (seit 1989), Frankreich*, Georgien (seit 1999), Griechenland (seit 1949, 1967-74 suspendiert), Großbritannien*, Irland*, Island (seit 1950), Italien*, Kroatien (seit 1996), Lettland (seit 1995), Liechtenstein (seit 1978), Litauen (seit 1993), Luxemburg*, Malta (seit 1965), Mazedonien, Ehemalige Jugoslawische Republik (seit 1995), Moldau (seit 1995), Niederlande*, Norwegen*, Österreich (seit 1956), Polen (seit 1991), Portugal (seit 1976), Rumänien (seit 1993), Rußland (seit 1996), San Marino (seit 1988), Schweden*, Schweiz (seit 1963), Slowakei (seit 1993), Slowenien (seit 1993), Spanien (seit 1977), Tschechische Republik (seit 1993), Türkei (seit 1949), Ukraine (seit 1995), Ungarn (seit 1990) und Zypern (seit 1961).
*= Gründungsmitglieder

engere Union[28] unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern (Satzung/Statut Art. 1). Der ER verkörpert vor allem das Europa des Rechts und der Kultur; von Anfang an übernahm er eine Vorreiterrolle im Prozeß der europäischen Integration.

Der ER weiß sich folgenden Zielen verpflichtet:

- Schutz, Stärkung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Ideale und Grundsätze, der Menschenrechte, des Rechtsstaats und der pluralistischen Demokratie;
- Förderung der kulturellen Zusammenarbeit;
- Lösungen für die großen gesellschaftlichen Probleme (wie Migration, soziale Ausgrenzung, neue Technologien, Minderheiten, Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz, Umweltverschmutzung, Drogen, Krankheiten, Bioethik, Kriminalität, Terrorismus);
- enge politische Partnerschaft mit den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa (MOE) und Unterstützung für ihre politischen, gesetzgeberischen und verfassungsrechtlichen Reformen;
- internationale Zusammenarbeit.

1.3 Aufbau und Organe

Trotz der größeren Zahl der Mitgliedstaaten, gewachsener Aufgaben und steigenden Arbeitsanfalls beim Menschenrechtsgerichtshof stagniert das Budget des Europarats auf niedrigem Niveau. Der ER verfügte 1998 mit seinen etwa 1300 Beamten über einen Jahresetat von 366 Millionen DM, der aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert wird. Die großen Fünf, d. h. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Rußland, bringen bei gleichen Anteilen insgesamt sechzig Prozent der Mittel auf; die deutschen Mittel sind im Haushalt des Auswärtigen Amts etatisiert - 1998 waren es 46 Millionen DM. Die Organe des ER sind das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung. Diesen beiden Organen steht das Sekretariat des ER zur Seite (Art. 10 der Satzung). (Der Europarat verfügt im Gegensatz zur EU über kein eigenes Exekutivorgan.)

Das Ministerkomitee der 41 Außenminister der Mitgliedstaaten ist die Stimme der Regierungen. Es tagt i. d. R. halbjährlich nichtöffentlich in Straßburg, trifft die Entscheidungen, legt die Richtlinien fest und handelt im Namen des ER. Es verabschiedet das Arbeitsprogramm und das Budget des ER. Die Ständigen Vertreter (Botschafter) der

28 In der englischen Fassung der Satzung heißt es „a greater unity"; in der französischen „une union plus étroite". Beide Texte sind gleichermaßen verbindlich. Offensichtlich wollte Großbritannien das Wort „union" im englischen Text aus politischen Gründen vermeiden. In der amtlichen Übersetzung Deutschlands lautet Art. 1a der Satzung „Der Europarat hat die Aufgabe, einen engeren Zusammenschluß unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen." In der Präambel der Menschenrechtskonvention, in der im Englischen wie Französischen dieselben Begriffe wiederholt werden, wird amtlicherseits allerdings eine andere deutsche Übersetzung geboten, nämlich „größere Einigkeit". Vgl. *Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe*, Europäische Verträge - European Treaties - Traités européens, Bd. 1, Straßburg 1998, S. 23 bzw. 87.

Mitgliedstaaten tagen - mindestens - im monatlichen Rhythmus. Der Vorsitz wechselt alle sechs Monate in alphabetischer Reihenfolge.

Die Parlamentarische Versammlung (PV) - die Stimme der Völker und das demokratische Gewissen Europas - setzt sich aus Abgeordneten der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen[29] und tagt viermal pro Jahr für jeweils eine Woche in Straßburg. Bis 1974 nannte sie sich Beratende Versammlung.[30] Die Parlamentarische Versammlung zählt 291 Mitglieder (pro Land mindestens zwei und höchstens 18 Abgeordnete) und nochmals dieselbe Zahl von Stellvertretern, die sich zu fünf Fraktionen zusammengeschlossen haben. Die Europaratsabgeordneten müssen die wichtigsten Parteien ihres jeweiligen Landes vertreten. Die Plenarsitzungen sind öffentlich. Obwohl eigentlich nur Konsultativorgan, ist die PV das politischste Organ und gibt oft wichtige Anstöße. Sie entscheidet faktisch über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten und wählt den Generalsekretär und die Richter des Gerichtshofes. Wie das Ministerkomitee überwacht auch sie die Einhaltung der mit dem Beitritt zum ER eingegangenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Derzeitiger Präsident (im Januar 1999 gewählt) ist Lord Russel-Johnston (Liberaldemokrat aus Großbritannien).

Der 1994 gegründete Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE; engl. Abk.: CLRAE, frz.: CPLRE) hat ebenfalls beratende Funktionen. Er besteht ebenso wie die PV aus 291 Delegierten und 291 Stellvertretern in zwei Kammern (Gemeinden und Regionen) und tagt einmal pro Jahr im Europa-Palais. Er gilt als Stimme der lokalen und regionalen Demokratie und will vor allem die Beteiligung der Gemeinden und Regionen am europäischen Einigungsprozeß und an der Arbeit des Europarats sicherstellen.

Der Generalsekretär des Europarats - bis August 1999 Daniel Tarschys (Liberaldemokrat) aus Schweden, ab September 1999 für fünf Jahre Walter Schwimmer (Christdemokrat) aus Österreich - koordiniert und lenkt die Arbeiten der Organisation und teilt den Mitgliedstaaten des ER die Beschlüsse des Ministerkomitees mit.

29 Die Europaratsabgeordneten sind für die Mitgliedstaaten der WEU zugleich auch die Vertreter in der dortigen parlamentarischen Versammlung.

30 In der Plenardebatte vom 8. Mai 1974 hatte der deutsche Europaratsabgeordnete Uwe Holtz vorgeschlagen, die Versammlung möge sich autonom in „Parlamentarische Versammlung“ umbenennen. Aufgrund dieser beifällig aufgenommenen und in einem Brief vom 10. Mai 1974 an den Präsidenten der Versammlung wiederholten Anregung hat der Ständige Ausschuß am 3. Juli in Luzern diese Umbenennung beschlossen, weil sie „exakter die Rolle und Zusammensetzung der Versammlung widerspiegele“; man verzichtete jedoch wegen des von den Regierungen zu erwartenden Widerstandes darauf, sofort eine Satzungsänderung zu betreiben. Seit 1990 wurde in praktisch allen Texten des Europarats die neue Bezeichnung verwendet. Aber erst im Februar 1994 bequemte sich das Ministerkomitee auf eine nochmalige Aufforderung der Versammlung hin, fortan offiziell die Bezeichnung „Parlamentarische Versammlung“ in allen Europaratsdokumenten zu benutzen. Vgl. dazu *Heydt, Volker,* Das parlamentarische Organ des Europarats, in: *Institut für Europäische Politik (Hrsg.),* Das Europa der Siebzehn – Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Bonn 1974, S. 39-70, 70; *Council of Europe - Parliamentary Assembly,* Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe, Straßburg 1998, S. 230.

Als zwischenstaatliche Gerichtsbarkeit fungierten die 1954 geschaffene Europäische Menschenrechtskommission und der seit 1959 bestehende Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Mit Wirkung vom 1. November 1998 wurden beide Institutionen zu einem einheitlichen Gerichtshof zusammengefaßt, um den Zugang zum Gericht zu erleichtern, die Dauer der Verfahren zu verkürzen und die Effizienz zu verbessern. Die Urteile des EGMR haben völkerrechtliche Wirkung, d. h., sie verpflichten den belangten Staat, bei festgestellten Konventionsverletzungen Abhilfe zu schaffen. Individuelle Beschwerdeführer können sich seit 1990 direkt an den EGMR wenden.
Der ER, d. h. das Ministerkomitee, seine intergouvernementalen Expertenkomitees, die PV und der KGRE, arbeitet mit vielen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zusammen. Etwa 400 NRO haben einen Konsultativstatus beim ER.

1.4 Instrumente

Als wichtigstes Instrument auf dem Weg zu einer größeren europäischen Einigung und zur Entwicklung internationalen Rechts haben sich die mehr als 170 Konventionen erwiesen, die Tausende von bilateralen Verträgen überflüssig machen. Sie sind von einer unterschiedlichen Zahl von Mitgliedstaaten, d. h. von deren Parlamenten, auf freiwilliger Basis ratifiziert worden und symbolisieren das Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Außerdem gibt es noch die sog. Teilabkommen, die jeweils von den interessierten Mitgliedstaaten des ER ratifiziert werden (z. B. über den Sozialentwicklungsfonds, das Nord-Süd-Zentrum in Lissabon, das Europäische Zentrum für moderne Sprachen in Graz, zur Unterstützung des Filmschaffens/Eurimages, zur Schaffung einer Jugendkarte zur Förderung der Mobilität Jugendlicher). Von besonderer Bedeutung sind auch die Fachministerkonferenzen. Der ER führte eine Reihe von Kampagnen zur Bewußtseinsmobilisierung und letztlich zur Politikänderung durch (so 1975 zum Denkmalschutz, 1988 zur Nord-Süd-Interdependenz und ab Herbst 1998 eine Solidaritätskampagne gegen Armut und soziale Ausgrenzung).
Die Zusammenarbeit beruht auf Freiwilligkeit und fordert im allgemeinen keinen Verzicht auf Souveränitätsrechte - eine einzige Konvention *muß* ratifiziert werden, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). In den neunziger Jahren sind die mit einem Beitritt verbundenen Erwartungen erhöht worden (s. u.).
Die PV hat oft eine Vordenkerrolle übernommen. Weitere Konventionen sind die Europäische Kulturkonvention für die Bereiche Kultur, Erziehung, Sport und Jugend, die Europäische Sozialcharta mit Mindestnormen für wirtschaftliche und soziale Rechte, die Konvention zum Schutz des Wildlebens und der natürlichen Lebensräume („Berner Konvention“), die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, das Europäische Datenschutzabkommen, die Konvention gegen Folter und entwürdigende Behandlung, die Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen, die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen sowie die Bioethik-Konvention.

1.5 Änderungen seit 1989

Seit 1989 hat sich der Charakter des ER und seiner Tätigkeiten geändert; in der Geschichte des Europarats wurde nach 40 Jahren ein neues Kapitel aufgeschlagen, nämlich die Zusammenarbeit mit osteuropäischen Ländern. Seit dem Beitritt Georgiens 1999 zum ER gehören 17 ehemalige kommunistische Staaten (Mittel- und osteuropäische Länder/MOE sowie Nachfolgestaaten der UdSSR) zu den insgesamt 41 Mitgliedstaaten des ER. Damit ist er eine wirklich paneuropäische Organisation. Nur noch einige Staaten fehlen - in den nächsten Jahren erwartet der ER als neue Mitglieder Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina und Weißrußland sowie die beiden kaukasischen Länder Armenien und Aserbaidschan. Einige von diesen potentiellen Beitrittsländern genießen den „Sondergaststatus“ beim ER (Weißrußland seit Januar 1997 suspendiert). Die USA, Kanada, Japan und der Heilige Stuhl haben einen Beobachterstatus beim ER und nehmen an der zwischenstaatlichen Arbeit teil; Israel und auch Kanada besitzen den Beobachterstatus bei der PV.

Die traditionelle Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und Erziehung, der Gesundheit und des Umweltschutzes sowie der juristischen Zusammenarbeit wurde um Hilfsprogramme für die MOE-Länder erweitert: z. B. Demosthenes für Mitgliedstaaten des ER, Demosthenes-bis für Nichtmitgliedstaaten (Kandidatenländer); Themis (Ausbildung von Richtern, Verwaltungsbeamten); Europäische Kommission für Demokratie durch Recht / „Venedig-Kommission“ (Teilabkommen); LODE (Programm für kommunale Demokratie); Aufbau von Informations- und Dokumentationszentren (CID) des ER in den meisten MOE-Staaten, die dazu beitrugen, die Ideale und Errungenschaften des ER und auch die Umsetzung von ER-Projekten in diesen Ländern zu fördern.[31]

31 Auch um die „Wahrnehmung“ des Europarats zu fördern, wurde von deutscher Seite 1998 mit Förderung der damaligen PV-Präsidentin Leni Fischer dem Europarat vorgeschlagen, in *allen* Mitgliedstaaten den Aufbau solcher CIDs zu unterstützen. Eine entsprechende Frage des deutschen Europaratsabgeordneten Wolfgang Behrendt beantwortete Staatsminister Helmut Schäfer im Namen der deutschen ER-Präsidentschaft im Plenum der PV am 21. April 1998 u. a. wie folgt: „Ich bin der Meinung, daß jede Initiative zur Einrichtung von Informations- und Dokumentationszentren von seiten privater oder öffentlicher Einrichtungen in den Mitgliedstaaten vom Europarat unterstützt und wohlwollend begleitet werden sollte. Die Organisation sollte auch prüfen, wie solche Initiativen durch die Lieferung von Informationsmaterial, durch die Herstellung von Verbindungen zu Internet-Sites in der jeweiligen Sprache und durch die Aufnahme in den Informationsaustausch zwischen dem Europarat und seinen Partnern auf verschiedenen Ebenen unterstützt werden können. Hinsichtlich der Frage einer besonderen Initiative von seiten des deutschen Vorsitzes kann ich Sie darüber unterrichten, daß die auch mir vorgetragene Gründung eines Informations- und Dokumentationszentrums des Europarats an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn geplant ist. Ich freue mich, daß hier der ehemalige Kollege Holtz (...) eine entsprechende Initiative vorgetragen hat. Diese Planung wird zur Zeit im Europarat und in Deutschland geprüft. Sie hat die volle Unterstützung der Bundesregierung.“ (*Council of Europe – Parliamentary Assembly*, 1998 Session (Second part) –Report (11th sitting), 21 April 1998; Redebeiträge in Deutsch, S. 18.)
Am 9. März 1999 schlossen der ER und die Universität Bonn eine Vereinbarung, die das Zentrum für Europäische Integrationsforschung/ZEI zu einer Depotbibliothek des ER macht.

Ein Überwachungssystem (Monitoring) wurde eingeführt, um sicherzustellen, daß die Mitgliedstaaten ihre Beitrittsverpflichtungen, die untrennbar mit der Demokratie verbunden sind, einhalten.
Die wichtige Rolle bei der Schaffung von Sicherheit wurde bekräftigt: demokratische Sicherheit und Stabilität wurden eine neue Hauptaufgabe des ER (für die wirtschaftliche Sicherheit sind eher die EU und die OECD zuständig - für die physische Sicherheit NATO und WEU).

1.6 Neudefinition der Beitrittsbedingungen und Aufgaben des ER auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1993 in Wien und 1997 in Straßburg

Die Staats- und Regierungschefs haben auf dem ersten Gipfeltreffen des Europarats in Wien 1993 die Meßlatte für den Beitritt höher gelegt. Voraussetzung für einen Beitritt – forderten sie in der Wiener Erklärung[32] - sei, „daß das Antragstellerland seine Institutionen und sein Rechtssystem mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in Einklang gebracht“ habe. Außerdem müßten die Volksvertreter „in freien und fairen Wahlen auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts gewählt worden sein“. Entscheidende Kriterien für die Bewertung jedes Antrags auf Mitgliedschaft müßten „die Gewährleistung der Meinungsfreiheit und insbesondere der Freiheit der Medien, der Schutz nationaler Minderheiten sowie die Einhaltung der Prinzipien des Völkerrechts“ bleiben.
Die Neudefinition der Aufgaben findet sich in dem 1997 verabschiedeten Aktionsplan, der vier Themenbereiche zur Stärkung der demokratischen Stabilität in den Mitgliedstaaten und einen fünften Bereich zur Implementierung identifiziert:[33]

- Demokratie und Menschenrechte (ein einziger Menschenrechtsgerichtshof, ein Kommissar für Menschenrechte; Überprüfung der Erfüllung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen durch Ministerkomitee und PV; Verbot des Klonens von Menschen; Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz; Schutz nationaler Minderheiten).
- Sozialer Zusammenhalt (Förderung sozialer Rechte, wie sie in der Sozialcharta und anderen Instrumenten des ER niedergelegt sind; Ermutigung, ein Programm zugunsten der Kinder anzunehmen; Stärkung der Aktivitäten des Sozialen Entwicklungsfonds und Aufstockung der Mittel.
- Sicherheit der Bürger (Bekämpfung von Terrorismus, Korruption und organisiertem Verbrechen, Drogenprävention, Schutz der Kinder vor allen Formen der Ausbeutung).

32 Wiener Erklärung - im Anhang dieses Sammelbandes wiedergegeben.
33 Der Aktionsplan ist ebenfalls im Anhang abgedruckt.

- Demokratische Werte und kulturelle Vielfalt (Erziehung zum demokratischen Staatsbürger; Stärkung des europäischen Erbes unter Berücksichtigung der neuen Informationstechnologien).
- Strukturreformen, um den ER an die neuen Aufgaben und die erweiterte Mitgliederzahl anzupassen, und Aufforderung an das Ministerkomitee, geeignete Schritte zur Verwirklichung des Aktionsplans einzuleiten.

Noch viele Forderungen des Aktionsplans harren der Umsetzung.

1.7 Internationale Zusammenarbeit

In den letzten zehn Jahren hat der Europarat seine internationalen Beziehungen ausgebaut. Zur internationalen Zusammenarbeit der PV zählen auch Kontakte und Arbeitszusammenkünfte - etwa mit der Inter-Parlamentarischen Union/IPU, bei der sie assoziiertes Mitglied ist. Die internationale Zusammenarbeit des Europarats mit der Europäischen Union, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderen Institutionen läßt sich wie folgt skizzieren:

EU: Abkommen mit der EG/EU 1987 und 1996 (Austausch von Dokumenten, Zusammenarbeit der Sekretariate, Zugang zum Ministerkomitee und zu den 200 Expertenkomitees des ER; die EU finanziert zu 50 Prozent die Hilfsprogramme für einige MOE-Länder; Zusammenarbeit der PV mit dem Europäischen Parlament; die Mitgliedschaft im ER gilt einigen Staaten als „Eintrittskarte“ zur EU).

OSZE: Es gibt gewisse Überschneidungen mit dem ER (Menschenrechte und Demokratieförderung, Vorbeugung von Konflikten); der ER sucht eine Sicherung des Friedens auf der Basis fester Regeln zu erreichen. In Albanien und Bosnien-Herzegowina arbeitet der ER im Rahmen des Dayton-Abkommens mit der OSZE zusammen.

In den letzten Jahren wurde die Zusammenarbeit mit der OECD verstärkt und die Kooperation mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der UNO (so mit der UN-Wirtschaftskommission für Europa) neu begründet. Die PV spielt dabei die wichtige Rolle eines parlamentarischen Begleit- und Überwachungsorgans. Einmal im Jahr konstituiert sich die PV als OECD-Parlamentarierversammlung, zu der dann Abgeordnete aller OECD-Länder gehören, also auch der USA, Kanadas, Japans, Australiens, Neuseelands, Mexikos und Südkoreas.

2. Zu diesem Band

Die Beiträge der Teile I und II, verfaßt von aktiven und ehemaligen Abgeordneten sowie hochrangigen Beamten des Europarats, eint das Bemühen, den Europarat insgesamt zu betrachten, Geschichte und Perspektive zu verbinden und die Bedeutung der Parlamentarischen Versammlung als treibende Kraft und Motor herauszuarbeiten.

Der ehemalige Hochschullehrer, Abgeordnete und Generalsekretär des Europarats, *Daniel Tarschys*, zieht eine kritische Bilanz der 50jährigen Existenz des Europarats. Zur positiven Bilanz zählt er dessen grundlegenden Beitrag zur Entwicklung einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in Europa, der seinen hervorragendsten Ausdruck in der 1950 erarbeiteten Europäischen Menschenrechtskonvention mit ihrem verbindlichen supranationalen Kontrollsystem gefunden hat („ein verbindliches gesamteuropäisches Grundgesetz"). Außerdem habe der Europarat mit seinen über 170 Europaabkommen (Konventionen) zur europäischen Politikgestaltung und zur Harmonisierung von Normen sowie der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes beigetragen. Er macht viele kleine und große Schritte zu „mehr Europa" und zu verstärktem Zusammenhalt aus, etwa in den Bereichen Erziehung, Kultur und architektonisches Erbe; dieses Handeln habe über fünfzig Jahre hinweg einen Erfahrungsschatz geschaffen und nicht mehr wegdenkbare europäische Verhaltensmuster geprägt. Der Europarat habe für die kommunistische Propaganda jahrzehntelang als ideologischer Gegner herhalten müssen. Seit dem Umbruch 1989/90 habe sich der Europarat geöffnet und sei für mittel- und osteuropäische Staaten, denen er eine gleichberechtigte Partnerschaft biete, attraktiv geworden; diese sähen sich einem mit Auflagen verbundenen, aber letztlich angenommenen Beitrittsangebot gegenüber. Zu den vorrangigsten Aufgaben des Europarats gehöre es, für ein neues Europaverständnis, eine emotionsfreie und objektive Lesart der Geschichte zu werben und vom Balkan bis zum Baltikum und darüber hinaus die Vergangenheitsbewältigung in Angriff zu nehmen. Die Tragödie Kosovo zeige Schwachstellen und Versäumnisse auf, die dringend mahnen, das „Unternehmen Europa" den Anforderungen anzupassen. Es müsse gelingen, im gesamteuropäischen Raum wenigstens ein Minimum an wirtschaftlich-sozialer Stabilität und Gerechtigkeit sowie an Rechtssicherheit und demokratischem Pluralismus zu schaffen. Dann würden auch politische Spannungen abgebaut werden. Das Konzept einer „differenzierten Integration", jedoch ohne Trennlinien, könne die realistische europapolitische Praxis werden.

Der Kanzler der Parlamentarischen Versammlung, *Bruno Haller*, schildert zunächst das historische Umfeld, in dem der Europarat gegründet wurde, und geht dann insbesondere auf dessen „Ostpolitik" ein. Als wichtige Etappen arbeitet er heraus: 1964 erklärt das Ministerkomitee, daß der Europarat keinen Block bildet und im Rahmen der Grenzen seines Statuts europäischen Drittstaaten gegenüber offen bleibt; die Beratende Versammlung hatte ihrerseits schon zuvor die Pflicht des Europarats unterstrichen, sowohl zur Einigung des freien und demokratischen Europas als auch zur Entspannung zwischen Ost und West beizutragen; 1966 begrüßte der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, U Thant, in Straßburg die zunehmenden Kontakte zwischen dem Europarat und Osteuropa und bezeichnete den Europarat als Regionalorganisation im Sinn der UN-Charta; 1967 nahm die Versammlung einen wichtigen Text über die Friedensforschung an, in dem sie u. a. hoffte, daß dank der Friedensbemühungen in Europa das

Klima der „Détente“ (Entspannung) zu einer wahren „Entente“ (Verständigung, Einvernehmen) führen werde; 1982 regte der französische Staatspräsident Mitterrand vor dem Europarat die Wiederaufnahme des Ost-West-Dialogs an und sprach dem Europarat eine besondere Rolle im Erziehungs- und Kulturbereich zu (es kam zu vermehrten Kontakten mit Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen, aber auch der CSSR und der UdSSR); 1988/89 legte die Parlamentarische Versammlung vor allem mit der Einladung an Michail Gorbatschow und der Schaffung des Sondergaststatus bei der Versammlung für die Parlamente von mittel- und osteuropäischen Staaten den Grundstein für die Ausweitung des Europarats zu einer wahrhaft paneuropäischen Organisation. Der Europarat nutzte seine Chance, zu einem Ost-West-Forum für den Kontinent zu werden, dadurch seine politische Rolle aufzuwerten und wieder mehr eigenes Profil zu gewinnen. Die absolute Priorität der Organisation hieß von nun an Osterweiterung und bedeutete große Herausforderungen, bei deren Bewältigung die Parlamentarische Versammlung - wie so oft - eine Vorreiterrolle spielte. Es galt, die Beratungskapazität des Europarats zu vergrößern, eine Art Know-how-Transfer nach Mittel- und Osteuropa zu organisieren, förmliche Unterstützungsprogramme für diese Länder aufzulegen und zugleich ein innovatives Verfahren einzuführen, das die bei einem Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen überprüft. Die beiden Europaratsgipfel von Wien 1993 und Straßburg 1997 werden ebenso gewürdigt wie der Beitrag des Europarats zum Krisenmanagement in Europa. Das Resümee lautet: Der unermüdliche Einsatz des Europarats seit 1949, die europäische Einigung vor allem über die Durchsetzung der europäischen Grundwerte voranzubringen („Werte statt Grenzen“), war und ist von großer Bedeutung für die osteuropäischen Länder. Die Osterweiterung, die volle Entfaltung seiner pan-europäischen Dimension, hat einen neuen Europarat hervorgebracht.
Walter Schwimmer, der sein Amt als neuer Generalsekretär des Europarats im September 1999 angetreten hat, sieht ein großes Verdienst des Europarats darin, als Wertegemeinschaft für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu stehen und diese Prinzipien nach der großen politischen Wende von 1989/90 erfolgreich über (fast) ganz Europa verbreitet zu haben. Er bedauert, daß der Europarat, diese erste und größte paneuropäische Institution, in den Schatten anderer Schöpfungen des europäischen Einigungsprozesses getreten sei, und fordert für den Europarat den ihm gebührenden Platz auf der politischen Bühne Europas und bei der Vollendung der Vision eines friedlichen, stabilen und demokratischen Europas. Er ist von der unverzichtbaren Rolle des Europarats in der Architektur Europas überzeugt und entwickelt in einem programmatischen Entwurf zwölf konkrete Punkte („Sterne“) zur Stärkung, Reform und besseren Wahrnehmbarkeit des Europarats: von der gesamteuropäischen Geltung der Europaratsstandards - durch Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrer Anerkennung als maßgeblichem Menschenrechtsstandard für die OSZE - über die Errichtung einer ständigen Vertretung der Union beim Europarat und Teilnahme eines Herrn oder einer Frau „GASP“ an den Sitzungen des Ministerkomitees des Europarats

bis hin zur Einführung eines Ost-West-Jugendaustauschprogramms und der Ernennung eines Sonderbeauftragten des Europarats zur Propagierung der Ziele des auf dem Europaratsgipfel in Straßburg verabschiedeten Aktionsplans.

Für *Joern Stegen*, Abteilungsleiter in der Parlamentarischen Versammlung, ist der Europarat ein historischer und politischer Kompromiß, der zwei Komponenten vereint: einerseits zwischenstaatliche Zusammenarbeit unter Respektierung der staatlichen Souveränität und andererseits parlamentarische Kooperation im Hinblick auf Integration. Im Statut des Europarats sind verankert: ein Ministerkomitee, eine ständige diplomatische Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten, im allgemeinen vertreten vor Ort durch ihre Botschafter als ständige Vertreter, und eine parlamentarische Versammlung, zusammengesetzt aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, deren nationale Delegationen ihre politischen Spiegelbilder sein müssen. Die Dynamik des Europarats resultiert aus der Wechselbeziehung dieser beiden Organe. Der Dialog der beiden Organe, meist fruchtbar und stimulierend, manchmal kritisch, ist auch ein Beweis für die demokratische Lebensweise und Lebensart der Organisation. Eigene Kapitel sind dem institutionellen Rahmen der Parlamentarischen Versammlung, ihren Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa sowie ihren Initiativ- und Wahlfunktionen gewidmet, jeweils mit Beispielen unterlegt - so etwa hinsichtlich der Initiativen zum Minderheitenschutz und der Bioethik oder des neuen (Aus-)Wahlverfahrens der Richter zum ständigen Menschenrechtsgerichtshof. Manches habe sich die Versammlung im Laufe der fünfzig Jahre ihrer Existenz erstreiten müssen. Daß die Haushaltsbefugnisse der Versammlung auch heute noch begrenzt seien, könne von den Abgeordneten nur schwer akzeptiert werden. Aber letztlich kann festgehalten werden: Die Parlamentarische Versammlung ist nicht nur der Motor des Europarats, der diesen ständig vorwärts treibt und ihn mit neuen Ideen versorgt, sondern auch eine hohe Schule der Parlamentarischen Demokratie mit einer Rückkoppelung zu nationalen Parlamenten und der Versuch, der Bevölkerung Europas ein Mitspracherecht bei der Gestaltung ihrer Zukunft zu sichern.

Die Ehrenpräsidentin der Parlamentarischen Versammlung, *Leni Fischer*, schildert ihre Erfahrungen als Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung. Als das zentrale Thema ihrer im Januar 1996 angetretenen dreijährigen Präsidentschaft sah sie die Rolle des Europarats als demokratisches Gewissen für das zusammenwachsende ganze Europa in Ost und West. Für sie stand die weitere Heranführung der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa an den Europarat unter dem Motto „einbinden und einwirken ist besser als ausgrenzen“. In der Rückschau räumt sie Problemfälle wie Rußland oder die Ukraine ein. Deshalb war ihr auch daran gelegen, daß sich die Versammlung ihren „Biß“ bewahrte; sie selbst ging oft mit klaren Positionen in so manche Auseinandersetzung und setzte auf die Kraft des Dialogs und institutionelle Kontakte. Die Schaffung des neuen einheitlichen, ständigen Menschenrechtsgerichthofes hält sie für einen großen Schritt zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum. Sehr wichtig war ihr der Ausbau des Kontrollverfahrens zur Einhaltung der Europaratsprinzipien in den Mitglied-

staaten (das sog. „Monitoring“). Sie bedauert, daß die EU den beim Europarat angesammelten Sachverstand in Erweiterungsfragen nicht systematisch genug heranzieht. Auf dem zweiten Europaratsgipfel in Straßburg kritisierte sie, daß die Parlamentarische Versammlung das Ministerkomitee oft „zum Jagen tragen“ müsse; aber letztlich zeigte sie sich mit dem Gipfel sehr zufrieden, weil die Staats- und Regierungschefs der Versammlung das Mandat für eine breitangelegte Reformdiskussion gegeben hätten. Für die Versammlung wirkte sie im Komitee der Weisen mit; sie wünscht für den Europarat mehr Einfluß auf die gesamteuropäischen Entwicklungen und eine bessere Abstimmung mit EU und OSZE, eine intensivere Konzentration des Europarats auf die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Probleme und die Überprüfung vieler Programme und Aktionen sowie die stärkere Verankerung des Europarats im Bewußtsein der demokratischen Öffentlichkeiten. Große Aufmerksamkeit schenkt sie auch der Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen moderner, offener Gesellschaften (wie einer größeren Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen oder der Biomedizin). Für sie ist und bleibt die Parlamentarische Versammlung ein Labor des demokratischen Parlamentarismus für ganz Europa.

Peter Schieder, der Vorsitzende der größten Fraktion in der Parlamentarischen Versammlung, untersucht die Rolle der „Politischen Gruppen“. Deutlich wird, daß im Laufe der Jahrzehnte eine Bedeutungsverlagerung von den nationalen Delegationen zu den derzeit fünf Fraktionen stattgefunden hat. Dank der Fraktionen ist die Versammlung politischer geworden. Die nur mit minimalen finanziellen und räumlichen Mitteln ausgestatteten Fraktionen organisieren ihre Arbeit und Entscheidungsfindung selbstverständlich nach demokratischen Spielregeln; auf ihre Mitglieder üben sie keinen Fraktionszwang aus. Sie besitzen größten Einfluß bei der Auswahl der Präsidenten der Versammlung und der Ausschußvorsitzenden sowie auf den Ablauf der Plenarsitzungen einschließlich der Redeliste - und schränken damit nolens volens Freiräume der einzelnen Abgeordneten ein. Mit der Erweiterung des Europarats um neue Mitgliedstaaten und die damit angewachsene Zahl von Abgeordneten gelten sie nunmehr als Faktoren der Stabilität im Europarat. Seit der 1993 erfolgten Gründung des Ad-hoc-Komitees der Politischen Gruppen zur Beratung des Präsidenten der Versammlung hat sich dieses Komitee zum „wirklichen Leitungsgremium der Versammlung“ entwickelt - und vereint damit eine enorme Machtfülle und Verantwortung auf sich. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Fraktionen im Europarat eine stärkere Rolle spielen und auch finanziell besser ausgestattet sind als z. B. die Fraktionen in der OSZE oder in der NATO-Versammlung; sie sind aber im Vergleich zum Europäischen Parlament und den meisten nationalen Parlamenten inhaltlich und finanziell erheblich schwächer.

Teil III widmet sich dem zentralen Themen- und Arbeitsbereich des Europarats „Demokratie und Menschenrechte“. Die Autorinnen und Autoren stammen aus Wissenschaft, Europarat und Politik.

Der Hochschullehrer und ehemalige Kanzler des Europarats *Heinrich Klebes* untersucht, wie die zunächst nicht näher in der Satzung des Europarats bestimmten Begriffe Demokratie und Menschenrechte im Laufe der Zeit Konturen gewannen. Seit 1989 betreffe das Anliegen der Demokratieförderung zwar insbesondere neue und künftige Mitglieder des Europarats, aber auch die „alten". Selbstgerechtigkeit der westlichen Demokratien, wo es noch so manche demokratische „Schönheitsfehler" gebe, sei unangebracht. Demokratieförderung finde primär durch Festlegung von Verpflichtungen neuer Mitglieder gegenüber dem Europarat und zusätzlich durch spezifische Hilfsprogramme statt. Bereits vor der „Osterweiterung" wurden die Grundpflichten neuer Mitglieder (Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen und die effektive Mitarbeit in den beiden Organen) ausgedehnt auf den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention und die Annahme der früheren Fakultativklauseln. In den neunziger Jahren sei jedoch eine große Zahl von Sonderbedingungen, welche die Parlamentarische Versammlung den neuen Mitgliedstaaten auferlegt habe und mittels des Monitoring-Ausschusses überprüfe, hinzugetreten. Am Beispiel Georgiens wird die lange Liste der Beitrittsbedingungen vorgestellt. Vermutet wird, daß die „commitments" nicht immer im vollen Umfange dem Willen der Beitrittskandidaten entsprachen und deswegen auch die Implementierung manchmal zu wünschen übrig ließ. Zum Schluß wird der Frage nachgegangen, wie sich die Arbeit des Europarats zur Demokratieförderung in die Politik anderer internationaler Organisationen und einzelner großer Staaten einpaßt.

Für *Wolfgang Strasser*, den Stellvertreter des Kanzlers des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, stellt die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bis heute weltweit das erfolgreichste Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes dar, das auch auf andere Schutzmechanismen eingewirkt hat. Die EMRK, 1953 in Kraft getreten, habe innerhalb und außerhalb des Europarats wichtige Ergänzungen gefunden. Die Einführung eines eigenen Grundrechtskataloges bei der EU anstelle der bisherigen Bezugnahme auf die EMRK würde jedoch eine Gefahr für das Straßburger System bedeuten, vor allem wenn ein solcher Grundrechtskatalog nicht nur für Akte der Gemeinschaftsorgane, sondern auch für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften Geltung beanspruchen sollte. Innerhalb des Europarats und seiner Mitgliedstaaten sei der Menschenrechtsschutz im Laufe der Zeit verstärkt worden: 1954 wurde die Europäische Menschenrechtskommission konstituiert; ein wirklicher Durchbruch des Rechtsschutzes des Einzelnen erfolgte mit der Anerkennung von Individualbeschwerden durch die Mitgliedstaaten (die notwendige Zahl von Erklärungen war am 5. Juli 1955 erreicht); erst 1990 hatten alle damaligen 23 Mitgliedstaaten des Europarates die Konvention ratifiziert sowie die Individualbeschwerde und die Zuständigkeit des 1959 errichteten Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt; heute sind alle 41 Mitgliedstaaten des Europarats durch die Konvention gebunden. Aufbau, Arbeitsweise und Beschwerdeverfahren des neuen, seit November 1998 ständigen Gerichtshofs werden ausführlich dargestellt. Besondere Herausforderungen stellen die neuen Staaten dar,

deren demokratisches und rechtsstaatliches System noch nicht voll entwickelt ist; hier wird der Gerichtshof mit neuartigen und schwierigen Rechtsfragen konfrontiert, für deren Lösung die bestehende Rechtsprechung oft nur dürftige Anhaltspunkte gibt. Es deutet sich an, daß ein Schwerpunkt der Rechtsprechung künftig bei osteuropäischen Fragen liegen wird. Gefordert wird eine wirksame Umsetzung der Gerichtshofsurteile; gewarnt wird vor einer Verwässerung der Stringenz der Urteile aufgrund der geänderten Mehrheitsverhältnisse. Reformanstrengungen seien zur Eindämmung der Beschwerdeflut sowie zur Straffung, Beschleunigung und größeren Effizienz der Verfahren vor dem Gerichtshof nötig. Die dynamische und vielfach innovative Straßburger Rechtsprechung sei auf vielen Gebieten zu einem unverzichtbaren Bestandteil unserer Rechtskultur geworden, den es zu erhalten und weiterzuentwickeln gelte, damit auch der neue Gerichtshof eine führende Rolle im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes behaupten und somit weit über seinen engeren Wirkungsbereich hinaus den Weg ins neue Jahrtausend weisen könne.

Die Studentin *Dorthe Breucking* bietet in ihrem Beitrag Einblicke in die internationale Einbettung sowie Entstehung und Inhalte der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und deren Schutzmechanismus wie auch die Europäische Sozialcharta und deren Durchsetzung. Dabei wird ein Überblick über die in den letzten Jahren erfolgten Revisionen und Ergänzungen sowie über die einzelnen Grundfreiheiten und sozialen Rechte geboten. Sie würdigt die Leistung des Europarats, einen innerhalb der Mitgliedstaaten anerkannten Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte schrittweise aufzubauen und ihn stetig zu verfeinern. Sie berichtet von der Diskussion um die Aufnahme von wirtschaftlichen und sozialen Rechten in ein Zusatzprotokoll der EMRK. Die Fragen, die sich in diesem Rahmen stellten, seien zum einen, ob das Kontrollsystem der EMRK diese Aufnahme verkrafte, zum anderen, wie man solche Rechte durchsetzen könne. Sie gibt zu bedenken, ob es nicht sinnvoller wäre, die Sozialcharta und deren Kontrollmechanismus zu restrukturieren und effektiver zu gestalten und die Staaten zur Ratifikation ähnlich wie bei der EMRK zu zwingen.

Der Bundestags- und Europaratsabgeordnete *Rudolf Bindig* analysiert den schwierigen Weg zur Normsetzung zum Schutz von Minderheiten beim Europarat und kann dabei aus einer reichen praktisch-politischen Erfahrung schöpfen. Sein Befund lautet: Statt einer tragenden Säule des Minderheitenschutzsystems gibt es jetzt „drei Pfeiler besonderer Bauart“: die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und schließlich die weiter zu verfolgende Absicht eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in den Varianten des Ministerkomitees für „kulturelle Minderheitenrechte“ und eines positiven Minderheitenschutzsystems, wie es die Parlamentarische Versammlung vorschlägt (Empfehlung 1201/1993). Auch wenn es bisher nicht gelungen sei, eine wirklich tragende Säule zur Regelung der Minderheitenrechte zu schaffen, so habe die Parlamentarische Versammlung des Europarats doch die pragmatische Haltung eingenom-

men, daß es wenig Sinn hat, auf einer maximalistischen Position zu beharren und darüber die Weiterarbeit an den anderen - nun einmal geschaffenen - Instrumenten zu vernachlässigen. Bedeutsam in der Empfehlung 1201 ist insbesondere die Definition nationaler Minderheiten, wohingegen in den anderen Abkommen keine Definition für Minderheiten enthalten ist. Nach den Veränderungen in Zentral- und Osteuropa ist bei der Aufnahme der neuen Mitgliedsländer in den Europarat in den meisten Resolutionstexten auf den 1201-Text Bezug genommen, damit gehört er zu den eingegangenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Beitrittsverfahren. Die Bestimmungen des 1201-Textes haben inzwischen Eingang gefunden in den slowakisch-ungarischen, den rumänisch-ungarischen und den ungarisch-ukrainischen Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit. Letztlich ist mit dem im Europarat Erreichten ein beachtlicher Fortschritt erzielt worden; weitere Impulse sind nötig.

Michèle Roth, Doktorandin der Wissenschaft von der Politik, beschäftigt sich zunächst mit dem institutionellen Rahmen der Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen/NRO beim Europarat sowie mit der Selbstorganisation der NRO in Straßburg. Im zweiten Abschnitt wird der Versuch unternommen, ihre tatsächliche Mitwirkung in der Praxis am Beispiel der Menschenrechte zu erfassen. Dabei wird untersucht, welche Funktionen die NRO in Straßburg haben, wie ihre Mitwirkung bei den einzelnen Organen des Europarats aussieht und was für eine Rolle sie bei der Politikgestaltung spielen. Danach wird der Blick auf die Mitarbeit von NRO in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf die Mitwirkungsmöglichkeiten bei einzelnen Konventionen gerichtet. Zum Schluß werden Probleme sowie Vorschläge zur Verbesserung der Mitarbeit von NRO beim Europarat diskutiert, wobei eine Optimierung des Nutzens für beide Seiten angestrebt werden soll. Da die gesamte Beziehung zwischen dem Europarat und den NRO immer wieder durch finanzielle und personelle Engpässe beeinträchtigt wird, sollten die Mitgliedstaaten - so die Empfehlung - prüfen, ob nicht durch einen geringfügig höheren Geldeinsatz eine beachtliche positive Wirkung erzielt werden könnte. Es bestehe nämlich die Gefahr, daß sich gerade die „begehrteren“ NRO vom Europarat abwenden und ihre Kräfte auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen konzentrieren, deren Töpfe besser gefüllt sind.

Andrea Steenbrecker bietet in ihrem Beitrag über das politische Monitoring des Europarats eine Quintessenz ihrer Magisterarbeit zum selben Thema. Dabei untersucht sie Entstehung und Praxis des Monitoring bei der Parlamentarischen Versammlung, dem Ministerkomitee und dem Kongreß der Gemeinden und Regionen. Sie kommt zu dem Schluß, daß trotz des Optimismus, zu dem die Erweiterung der Überwachungssysteme Anlaß gebe, auch Kritik berechtigt sei. Da Monitoring als eine der für die Zukunft wichtigsten Aufgaben des Europarats gelte, stünden beide Organe, Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung, in einer Konkurrenzsituation zueinander. Wenig motivierendes, sondern vielmehr blockierendes Konkurrenzverhalten sei in der Vergangenheit häufig auch zwischen den verschiedenen Einheiten innerhalb der Parlamentarischen

Versammlung selbst, zwischen Präsidium, Vollversammlung und Ausschüssen, zu beobachten gewesen. Die Ausdehnung der Überwachung auf eine wachsende Zahl von Staaten und auf eine größere Zahl von überwachten Bereichen berge die Gefahr, daß die einzelnen Verfahren aufgrund von Überforderung weniger tiefgreifende Überprüfungen darstellten.

In Teil IV untersuchen der deutsche Botschafter in Straßburg, Politiker sowie jüngere und ältere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bzw. Studierende der Universität Bonn die Bedeutung des Europarats für Mitgliedsländer und seine Rolle als internationaler Akteur.

Für Botschafter *Johannes Dohmes*, den Ständigen Vertreter Deutschlands beim Europarat, war die Bedeutung des Europarats für die Bundesrepublik Deutschland - die DDR war nie Mitglied - besonders in der Anfangsphase groß: Der Europarat war die erste internationale politische Organisation, der die damalige Bundesrepublik beitrat, was den Grundstein für das bis heute einhellige und eindeutige Bekenntnis aller wichtigen politischen Kräfte zur europäischen Integration legte. Deutschland habe im Laufe der Zeit in den verschiedenen Organen des Europarats Einfluß zu nehmen gesucht, so z. B. während des deutschen Vorsitzes im Ministerkomitee von November 1997 bis Mai 1998. Deutschland habe bisher 105 der 173 Konventionen ratifiziert; 35 weitere Konventionen wurden unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Daraus sei zu entnehmen, daß Deutschland in einigen Bereichen den Vorstellungen der Staatengemeinschaft nicht vollständig folgen wolle, wie etwa im Falle der Bioethik. Deutschland gehöre zu den Mitgliedstaaten, die sich besonders dafür einsetzten, daß Entscheidungen des Gerichtshofs befolgt würden (gegen Deutschland sind bisher nach den Unterlagen des Gerichtshofs 7.250 Fälle in förmlichem Verfahren behandelt worden, wovon nur 48 für zulässig erklärt wurden - in 34 Fällen wurde ein Urteil gefällt). Von Bedeutung aus deutscher Sicht seien ebenfalls die Arbeiten des Europarats zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums, bei der Bevölkerungsstatistik oder im Gesundheitsbereich. Zum gemeinsamen Wertesystem zähle die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt. Hierzu gehöre auch der deutsche Wunsch, der deutschen Sprache in der europäischen Organisation einen angemessenen Platz zuzugestehen. Nach dem Umbruch der Jahre 1989-1991 habe für die Staaten Mittel- und Osteuropas die Rückkehr nach Europa mit der Aufnahme in den Europarat begonnen. Damit erfülle der Europarat erneut die Funktion einer Vorstufe zur Integration und trage weiterhin zur demokratischen Stabilität in Europa, zu Frieden und Freiheit in Wohlstand bei. Diese Entwicklung sei von Deutschland mit Nachdruck gefördert worden und werde weiterhin mit großem Interesse begleitet. Angesichts der Tatsache, daß der Europarat im Laufe seiner 50 Jahre eine kaum noch überschaubare Aktionsbreite erreicht hat und außer den rein militärischen Themen mehr oder weniger alle Bereiche staatlicher und internationaler Aktivitäten umfaßt, wird für klare Entscheidungen über Prioritätensetzungen und für eine bessere Koordinierung mit den anderen internationalen Organisationen plädiert.

In einem „Exkurs“ zeichnet *Thomas Schlinkmann*, Doktorand der Wissenschaft von der Politik, den Weg der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat nach. Die Gründung des Europarats fand ohne Deutschland statt, weil die Bundesrepublik am 5. Mai 1949 noch nicht existierte. Dargelegt wird, daß die Saarproblematik die Hilflosigkeit von Bundeskanzler Adenauer offenbarte, der in dieser Phase sehr isoliert dastand. Er hatte nicht nur die sozialdemokratische Opposition mit Kurt Schumacher an der Spitze gegen sich, sondern auch Mitglieder der eigenen Partei und fast einhellig die deutsche Öffentlichkeit. Um wieder eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu erlangen und überhaupt eine Einladung zum Europarat zu erhalten, mußte die Bundesrepublik, deren außenpolitische Handlungsfähigkeit durch die Westalliierten und in der Saarfrage vor allem durch Frankreich eingeschränkt war, den Forderungen Frankreichs nachkommen. Nach der Abstimmung im Deutschen Bundestag am 15. Juni 1950 (218 Ja, 151 Nein, 9 Enthaltungen) wurde sie am 13. Juli 1950, zwei Monate nach dem Saarland, assoziiertes Mitglied und am 2. Mai 1951 Vollmitglied des Europarats. (Mit seinem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland schied das Saarland zum 1. Januar 1957 wieder aus dem Europarat aus.) Die Untersuchung spiegelt die sehr kontroversen Debatten um den Beitritt analysierend wider und kommt zu folgenden Ergebnissen: Mit der Erlangung der Vollmitgliedschaft im Europarat war ein erstes Kapitel bundesdeutscher Westintegration abgeschlossen; der Europarat stellte für die junge Bundesrepublik und ihren alten Kanzler Adenauer gerade symbolisch ein wichtiges Ziel dar. Die eigentlichen Aufgaben und Ziele - teilweise schon angestoßen - lagen noch weit vor der bundesdeutschen Politik; umgekehrt war eine Aufnahme Deutschlands, zumal ganz Osteuropa wegfiel, für die Reputation und den Gründungsanspruch des Europarats wichtig, wollte er sich nicht vorwerfen lassen, in der Einigung Europas versagt zu haben. Als weiterer Befund kann gelten, daß Adenauer mit der von ihm trotz aller Kritik forcierten Aufnahme in den Europarat einen ersten, besonders ideellen Pfeiler der europäischen Verankerung der Bundesrepublik setzte.

Julia Elvers, Studentin der Slawistik und Politischen Wissenschaft, gibt einen Überblick über die Beziehungen zwischen dem Europarat und der ehemaligen Sowjetunion bzw. der Russischen Föderation, beginnend mit dem Colombo-Bericht von 1986 über die Rede Gorbatschows vor der Parlamentarischen Versammlung 1989 bis hin zu gegenseitigen Kontakten und Kooperationen. Sie zeichnet den Weg vom Beitritt zu verschiedenen Konventionen des Europarats über den Sondergaststatus bis hin zum Beitritt Rußlands zum Europarat im Jahre 1996 nach und analysiert insbesondere das während des Aufnahmeverfahrens vorgebrachte Pro und Kontra. Sie reflektiert die im Europarat geführten kritischen Diskussionen über „beklagenswerte“ Situationen in Rußland, wie Tschetschenien und die Todesstrafe, und untersucht Entwicklungen und Fortschritte, Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefizite im heutigen Rußland. Das Fazit lautet: Die Mitgliedschaft Rußlands im Europarat ermöglichte die Einmischung in sogenannte „innere Angelegenheiten“. Befürworter wie Gegner eines Beitritts mögen

sich in Teilen bestätigt sehen; der Europarat hat bei seiner Arbeit Fortschritte und Rückschläge zu verbuchen. Wenn bei den zahlreichen, so umfangreich beantragten und in Anspruch genommenen Programmen und im Land durchgeführten Aktivitäten jeweils auch nur eine Handvoll von Multiplikatoren von den Grundwerten einer demokratischen Ordnung überzeugt werden konnte, hat sich - so die Autorin - die Aufnahme Rußlands in den Europarat gelohnt.

Der Politologiestudent *Karl-Heinz Moder* lenkt das Augenmerk auf die Klein- und Kleinststaaten und ihr besonderes Interesse am und ihre Rolle im Europarat. Kleinstaaten waren stets dem Machtsog, der Vereinnahmung und den außenpolitischen Interessen der Großmächte ausgeliefert. Ziel für die Kleinstaaten im Europarat war und ist es, dieses eherne Prinzip zu durchbrechen, nicht mehr alleine gegen die großen Staaten zu stehen, sondern zusammen mit diesen europäische Politik gestalten zu können. Sieben der zehn Gründungsstaaten sind zur Gruppe der Kleinen zu rechnen. Von den heute 41 Mitgliedstaaten zählen zu den Großen und Mittelgroßen je fünf Staaten, zur Gruppe der Kleinstaaten jedoch 31. Vergleiche der Exekutiv- und Parlamentsorgane zwischen der EU und dem Europarat belegen, daß im Europarat eine größere Gleichberechtigung herrscht und die Klein- und Mikrostaaten im Europarat eine stärkere parlamentarische Vertretung besitzen. Damit stellt der Europarat für den Autor unter Beweis, daß es ihm mit dem Prinzip der Gleichheit der souveränen Staaten ernst ist und ein wesentliches Element, auf dem sein „Glaubensbekenntnis", seine Trias (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit), beruht, nämlich die Egalität sowohl der Menschen als auch der Staaten und Nationen, nicht nur postuliert, sondern auch praktiziert wird. Von großer Attraktivität ist der Europarat auch für die kleinen MOE-Staaten, und zwar aus politischen und psychologisch-menschlichen Gründen.

Der Bonner Hochschullehrer *Detlev Karsten* untersucht die Rolle des Europarats bei der Transformation der zentral- und osteuropäischen Länder. Fünf Ebenen der Zusammenarbeit werden analysiert: Erläuterung, Vermittlung und Sicherung einer gemeinsamen Wertebasis; Information zu Grundlagen und Funktionsweise marktwirtschaftlicher Ordnungen; Bereitstellung von Expertenwissen, das der Transformation der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (Institutionen und Rechtswesen) dient; Gewährung von - relativ bescheidenen - Mitteln des Sozialentwicklungsfonds des Europarats; Kooperation mit anderen den Transformationsprozeß fördernden Institutionen (wie EU, OSZE, EBRD, OECD und VN). Die Zusammenarbeit wird an der Russischen Föderation und an multilateralen Vorhaben exemplifiziert. Die wesentlichen Befunde lauten: Gerade in dem durch die spezifischen Strukturen des Europarats ermöglichten schrittweisen - nicht materiellen - Heranführen dieser Staaten an die anderen europäischen Staaten lag ein großer Vorteil des Europarats, der dadurch auch seine eigene politische Bedeutung für den Prozeß der europäischen Integration unterstrichen und gefestigt hat. Bei der Zusammenarbeit mit den Transformationsländern dominierte die Zahl der Vorhaben in den Bereichen Rechtswesen, Menschenrechte und kommunale

Angelegenheiten; dann folgten Fragen der Medien und des Föderalismus sowie Bildung und Kultur. Bemerkenswert ist, daß die Einzelmaßnahmen jeweils für sich betrachtet wenig spektakulär sind, was geringe Resonanz in Medien und Öffentlichkeit Westeuropas für die Aktivitäten des Europarats bedeutet; andererseits liegt in dieser geringen Resonanz aber auch ein Vorteil: mögliche Empfindlichkeiten, die sich häufig aus einer tatsächlichen oder vermuteten paternalistischen Einstellung des Hilfeleistenden beim Hilfeempfänger ergeben, werden nicht geschürt.

Der Bundestags- und Europaratsabgeordnete *Wolfgang Behrendt* geht auf die Rolle des Europarats im Wirtschafts- und Sozialbereich am Beispiel der Balkanregion ein. Er vertritt die These: Wirtschaftliche Modernisierung bei annäherndem Stillstand in bezug auf Demokratisierung, Meinungsfreiheit und Schutz der Menschenrechte - nach dem Motto „Capitalism first, democracy later"- wie sie z. B. China betreibt, kann kein Modell für Europa sein. Die Aufgabe des Europarats bestehe darin, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine ökonomische Modernisierung überhaupt erst zu ermöglichen. Zu diesem Zweck habe er ein eigenes Stabilitätsprogramm für Südosteuropa entwickelt. Zu den wesentlichen Inhalte zählen die Wiederherstellung der Menschenrechte bzw. die Verhinderung ihrer Verletzung durch Folter, die Einrichtung und Stabilisierung demokratischer Institutionen, die Entwicklung einer demokratischen Kultur über vertrauensbildende Maßnahmen sowie der Aufbau einer Zivilgesellschaft und unabhängiger Medien. Gleichzeitig könne der Europarat die Staaten Südosteuropas näher an die EU heranführen. Wären die Anrainerstaaten Mitglieder der EU gewesen, wäre der Kosovo-Konflikt mit Sicherheit gar nicht erst entstanden. Mit seinen Konventionen sei der Europarat sowohl Vordenker als auch Wegbereiter europäischer Rechtsentwicklung. Die entsprechende Politik der EU und der OSZE beruhe zum Teil auf den Errungenschaften des Europarats im Bereich der Menschen- und Sozialrechte.

Die Studentin *Gabriela Quarg* untersucht in ihrem auf einer Magisterarbeit und Recherchen als Praktikantin beim Europarat beruhenden Artikel die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen. Kooperation der vielen in Europa agierenden internationalen Organisationen hat sich als sinnvoll und angesichts der Gefahr von Doppelarbeit sogar als unerläßlich erwiesen. Es wird deutlich, daß der Europarat im Laufe seiner Existenz zu einem z. T. beachtlichen Akteur auf internationaler und nicht nur zwischenstaatlicher Ebene geworden ist. Besonderes Augenmerk gilt den Beziehungen mit der Europäischen Union, bei denen sie oft ein Nebeneinander statt eines Miteinanders feststellt, und mit den Vereinten Nationen. Außerdem geht sie auf die Zusammenarbeit mit der OECD und anderen internationalen Organisationen ein. Als positiv werden die von Europarat, UNO, EU und OSZE unternommenen gemeinsamen Anstrengungen für die demokratische Sicherheit bewertet. Dabei habe der Europarat als „Hüter der demokratischen Werte" immer wieder seine Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte mit aller Deutlichkeit in die Arbeit anderer Organisationen eingebracht.

Der Hochschullehrer *Uwe Holtz* analysiert die besondere Beziehung zwischen dem Europarat und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/EBWE. Die 1991 gegründete EBWE, ein „Kind" der revolutionären Veränderungen ab 1989, hat die Aufgabe, die Reformländer Mittel- und Osteuropas sowie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion bei ihrer wirtschaftlichen Transformation hin zu marktorientierten Ordnungen zu unterstützen. Außerdem besitzt sie ein politisches und ökologisches Mandat, nämlich den Auftrag, mit ihren Aktivitäten auch zu demokratischen und umweltverträglichen Entwicklungen beizutragen. In jährlichen Berichten und Entschließungen der Versammlung sowie Debatten, an denen der EBWE-Präsident teilnimmt und den Abgeordneten Rede und Antwort steht, dient die Parlamentarische Versammlung der EBWE seit 1993 als parlamentarisches Begleitorgan und Forum. Diese parlamentarische Kontrollfunktion gegenüber einer Bank ist weltweit einmalig und beispielgebend. Hier besitzt die Parlamentarische Versammlung selbst im Vergleich mit dem Europäischen Parlament einen Kompetenzvorteil, den es noch sinnvoller und effektiver zu nutzen gilt.
Auch wenn der Europarat keine Entwicklungshilfeprojekte in afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern durchführt, so leistet er laut *Holtz* doch vor allem auf vier Feldern der Nord-Süd- bzw. der Entwicklungspolitik zum Teil Beachtliches: er bildet ein entwicklungspolitisches Forum, gibt inhaltliche Impulse (etwa bei der Wechselbeziehung von Menschenrechten und Entwicklung), sensibilisiert die Öffentlichkeit (z. B. durch Kampagnen und dank der Arbeit des Nord-Süd-Zentrums) und wirkt als parlamentarischer „Wachhund" internationaler Organisationen (so gegenüber der OECD oder auch der Weltbank). Einige seiner Aktivitäten hatten Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland. Der Europarat kann normbildend und impulsgebend für die internationale Gemeinschaft einschließlich der Entwicklungsländer sein, und zwar durch eine Reihe seiner Übereinkommen (wie Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption, Förderung kommunaler Demokratie und Schutz nationaler Minderheiten).
Der frühere Bundestags- und Europaratsabgeordnete *Wilfried Böhm* stellt in seinem Beitrag Möglichkeiten künftiger Aufgaben des Europarats zur Diskussion. Am Beispiel der Unterstützung für das wirtschaftlich zurückgebliebene Gebiet Kaliningrad/Königsberg, einer Exklave der Russischen Föderation „mitten in Europa", über der Anfang Juli 1999 erstmals die Fahne des Europarats als Symbol der Rückkehr aus der Isolation wehte, plädiert er dafür, zentralistische und bürokratische Strukturen der EU abzubauen und mit Elementen der dezentralen, nationalstaatlichen Strukturen des Europarats zu einer zukunftsweisenden Architektur Gesamteuropas zusammenzufügen: Ein vom EU-Parlament kontrollierter Europafonds könnte die ökonomische Grundlage einer gesamteuropäischen sozialen Marktwirtschaft darstellen, der als Kern Europas über den Europarat mit jenen Teilen Europas verbunden wäre, die der EU aus historischen und geographischen Gründen nicht beitreten wollen oder können, wie zum Beispiel die Russische Föderation. Das Europäische Parlament, die Parlamentarische Versammlung

des Europarats und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte des Europarats könnten die bewährten Grundlagen für ein solches europäisches Verbundsystem sein.
Im Anhang finden sich zwei für die historische Entwicklung des Europarats bedeutende Reden (von Churchill 1946 in Zürich und Gorbatschow 1989 in Straßburg), die Ergebnisse der beiden Gipfeltreffen des Europarats 1993 und 1997, die Hauptempfehlungen der „Weisen“ zur Reform und Zukunft des Europarats sowie Würdigungen zum 50. Jahrestag des Europarats (eine Rede des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, eine Erklärung der Bundesregierung im Namen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und eine Entschließung des Deutschen Bundestags). Außerdem wurde eine Zeittafel zur Geschichte des Europarats aufgenommen.
Auf einen Abdruck des Statuts und einzelner Konventionen wurde verzichtet, weil sie über das Internet leicht abgerufen werden können und zudem seit 1998 in einer Publikation in deutscher, englischer und französischer Sprache gedruckt vorliegen.[34]

3. Ausblick

Dieser Sammelband macht deutlich: Zumindest für eine vorausschaubare Zeit braucht Europa weiterhin den Europarat. Für Europas Zukunft ist die Zusammenarbeit zwischen den großen europäischen Institutionen, die ihre eigene Identität und ihre eigenen Stärken besitzen, lebensnotwendig. Die Europäische Union und der Europarat sind die beiden Hauptinstitutionen, die das politische Projekt der europäischen Einigung im 21. Jahrhundert voranbringen werden. Es gilt, das Potential des Europarats - einer herausragenden politischen Institution, die auf gleichberechtigter Basis und in ständigen Strukturen alle Länder des Größeren Europas zusammenführt - voll zu nutzen, wie es das Ministerkomitee am 7. Mai 1999 in Budapest anläßlich der Fünfzigjahrfeier des Europarats gelobte.[35] Zu Recht forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, „die politische Verantwortung des Europarates für das friedliche Zusammenwachsen Europas und für die demokratische Stabilität auf unserem Kontinent deutlicher als bisher herauszustellen und seine Aufgaben und Ziele wirkungsvoller zu unterstützen“.[36]

34 Statut und die wichtigen Konventionstexte finden sich im Internet auf französisch bzw. englisch unter >http://www.coe.fr/fr/txtjur/traites.htm< bzw. >http://www.coe.fr/eng/legaltxt/treaties.htm<. S. auch *Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe*, Europäische Verträge – European treaties – Traités européens, 2 Bde, Straßburg 1998.
35 The Budapest Declaration - For a Greater Europe without dividing lines, in: >http://www.coe.fr/cm<
36 Antrag vom 9. September 1999, s. Anhang S. 340.

I. Die Entwicklung des Europarats und seine Perspektiven

50 Jahre Europarat: der Weg nach einem Europa ohne Trennungslinien

von Daniel Tarschys

Obwohl der Europarat in diesen Tagen den 50. Jahrestag seiner Gründung begeht und dies der Augenblick sein sollte, eine grundsätzlich positive Bilanz zu ziehen, geben uns die tragischen Ereignisse im Südosten Europas keinen Anlaß zum feiern.[1]
Sie fordern uns aber um so mehr dazu auf, eine kritische Bilanz zu ziehen. Sie verlangen eine Gewissenserforschung dessen, was nicht erreicht und vernachlässigt worden ist und vor allem, was unter allen Umständen verstärkt unternommen werden muß.

1. Das Grundkonzept der europäischen Zusammenarbeit in Frieden und Freiheit

„Nie wieder" hieß die Losung nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges und den Greueltaten totalitärer Machtsysteme. Der absolute Schutz der Würde des Menschen und die Garantie seiner politischen Freiheiten sollten zum allgemeinen Maßstab werden. In seiner Rede an der Universität Zürich im Jahre 1946 hatte Winston Churchill dazu aufgerufen, einen Raum des Friedens, der Freiheit und der Sicherheit für die Gesamtheit der europäischen Völkerfamilie zu schaffen. Die Bildung eines Europarates könnte der erste Schritt in diese Richtung sein. Aber Churchill war sich der damaligen politischen Realitäten bewußt und schränkte ein, daß wahrscheinlich nicht alle Staaten sofort einem solchen Rat beitreten könnten.
Nach den Forderungen des Haager Kongresses 1948, die Politik der Einigung Europas zu beginnen, kam es am 5. Mai 1949 in London zur Unterzeichnung des Statuts des Europarates durch zehn europäische Regierungen. Dies war ein ganz entscheidender politischer Akt für die weitere Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Ob es sich damals um einen Sieg der Funktionalisten über die Föderalisten, oder der Minimalisten über die Maximalisten gehandelt hat, erscheint aus heutiger Sicht zweitrangig. Das Entscheidende war der politische Auftrag, den der Europarat mit auf den Weg bekommen hatte.
Um die Forderung des „Nie wieder" zu untermauern, wurden pluralistische Demokratie, Schutz der Menschenrechte und Vorrang des Rechtsstaates als Grundprinzipien der Organisation festgelegt. Nur wer sich zur Einhaltung dieser Werte und Prinzipien verpflichtete, konnte Mitglied werden. Damit war das politische Grundkonzept für alle nachfolgenden, engeren oder weiteren Formen der europäischen Integration oder Zu-

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen am 11. Mai 1999 im Rahmen des ZEI „Europa Forum"im Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gehaltenen Vortrag.

sammenarbeit, kodifiziert worden. Es war als Konsens zwischen gleichgesinnten Staaten über die Art und Weise ihres friedlichen Zusammenlebens entstanden.
Portugal und Spanien konnten dem Europarat erst nach dem Fall ihrer autoritären Regime in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre beitreten. Das Regime der Obristen hatte zur Ausgrenzung Griechenlands geführt. Der Wiederbeitritt erfolgte erst nach freien Wahlen 1974.
Dem Zusammenbruch der kommunistischen Ordnung in Mittel- und Osteuropa folgte die Pariser Charta für ein Neues Europa der KSZE im November 1990. Sie erhob die Europaratsmaximen des Jahres 1949, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat, zu den Grundregeln der gesamteuropäischen Zusammenarbeit.
War der Einklage der Respektierung dieser bereits in der Schlußakte von Helsinki des Jahres 1975 enthaltenen Prinzipien im Rahmen der West- Ost Konfrontation bis 1989 wenig Erfolg beschieden gewesen, so ist das heute völlig anders. Menschenrechtsverletzungen sind nicht mehr allein die innere Angelegenheit eines Staates. Sie stellen eine gemeinsame europäische Besorgnis dar. Sie müssen verurteilt werden und können zum Ausschluß führen.
Dieser grundlegende Beitrag des Europarates zur Entwicklung einer freiheitlich- demokratischen Ordnung in Europa hat seinen hervorragendsten Ausdruck in der 1950 erarbeiteten Europäischen Menschenrechtskonvention und ihrem verbindlichen supranationalen Kontrollsystem gefunden. Sie ist heute zu einem verbindlichen gesamteuropäischen Grundgesetz geworden.
Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ist ein Gremium unabhängiger, von der Parlamentarischen Versammlung gewählter Richter. Seine von den Mitgliedsstaaten anerkannte Rechtsprechung eröffnet etwa 800 Millionen Europäern zwischen Reykjavik und Wladiwostok ein weltweit einmaliges regionales Menschenrechtsschutzsystem.
Neben der Menschenrechtskonvention, der Kulturkonvention und der Europäischen Sozialcharta hat der Europarat 170 weitere Europaabkommen geschaffen. Zusammen mit über 1000 an die Mitgliedsregierungen gerichteten Empfehlungen haben sie zur europäischen Politikgestaltung und zur Harmonisierung von Normen sowie der Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes beigetragen.
Diese Abkommen zeichnen sich durch die Vielfalt ihrer Inhalte aus. Sie haben oft direkten Bezug zu anstehenden gesellschaftspolitischen Problemen. Durch sie gilt es auch, technologischen Fortschritt in einen rechtlichen Rahmen einzubinden, der den Schutz ethisch-moralischer Werte garantiert. All dies hat die Arbeiten des Europarates zum Fundament einer gemeinsamen europäischen Gesellschaftsordnung werden lassen.
Seinen statutarischen Auftrag, die Einheit zwischen seinen Mitgliedern voranzutreiben und zunehmend enger zu gestalten, ist der Europarat weiterhin durch den ständigen Ausbau vielfältiger Zusammenarbeitsformen nachgekommen.

Dies betrifft zunächst die Akteure. Die klassische zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen Außenministern wurde zusätzlich bis heute auf 19 regelmäßig zusammentretende europäische Fachministerkonferenzen erweitert.
Die Vertreter der Regierungs- und Oppositionsparteien aus den nationalen Parlamenten machen aus der Parlamentarischen Versammlung ein einzigartiges europäisches Forum, das sich seiner politischen Rolle und Verantwortung voll bewußt ist. Zu den Parlamentariern aus den 41 Mitgliedsstaaten kommen noch Delegationen aus drei Kandidatenstaaten (Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina) sowie aus den Ländern mit Beobachterstatus (Japan, Kanada und Vereinigte Staaten) hinzu.
Der unabdingbare Beitrag der Kommunen und Regionen zum Aufbau Europas wurde früh erkannt und seit den fünfziger Jahren in die Arbeitsstrukturen des Europarates eingebaut. Heute ist der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas ein wichtiger Garant für den Aufbau und die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung in den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas.
Diese schon engmaschigen Zusammenarbeitsstrukturen werden noch erweitert und verstärkt durch die regelmäßige Mitarbeit von hohen Regierungsbeamten und Experten, Vertretern der Nichtregierungsorganisationen und der Sozialpartner, unabhängigen Fachleuten und Vertretern der akademischen Welt.
Das Bestreben, bürgernah zu sein und eine praktische Zusammenarbeit im Sinne der Wünsche und Bedürfnisse der direkt betroffenen Europäer zu fördern, hat den Europarat veranlaßt, von Anbeginn grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeitsinitiativen voll zu unterstützen. Die heutige Entwicklung von Euroregionen entlang Elbe, Oder, Bug oder zwischen den Ländern der Karpatenregion hatte bereits ihre Vorgänger am oberen oder unteren Lauf des Rheins, entlang einer geschichtsträchtigen Grenze. Ich denke z. B. an die Anfang der sechziger Jahre gegründete „Regio Basiliensis“ oder an die Ihnen näher liegende Euroregion „Rhein-Maas“. Der Europarat hat solche Initiativen nicht nur gefördert, er hat dazu auch, durch seine Konventionen, den rechtlichen Rahmen und Modellabkommen entwickelt.
Diese kleinen und großen Schritte zu mehr Europa und zu verstärktem Zusammenhalt, zu denen natürlich auch die umfangreichen Arbeiten in den Bereichen Erziehung, Kultur und architektonisches Erbe zählen, haben über fünfzig Jahre hinweg einen Erfahrungsschatz geschaffen und nicht mehr wegdenkbare europäische Verhaltensmuster geprägt.

2. Den Übergang zu einer gesamteuropäischen Ordnung sichern

2.1 Gleichberechtigte Partnerschaft

Nachdem der Europarat über fast vier Jahrzehnte hinweg der kommunistischen Propaganda als die Verkörperung des ideologischen Gegners gedient hatte, wurde nach dem

Umbruch 1989/90 die Mitgliedschaft in dieser Organisation für die einen ein wichtiger Schritt auf dem Wege „zurück nach Europa“ und für die anderen ein erster Schritt „hin zu Europa“.
Dem vorausgegangen war Anfang Juli 1989 eine politisch bemerkenswerte Rede Präsident Gorbatschows vor der Parlamentarischen Versammlung in Straßburg. Darin bekannte er sich zum demokratischen Grundkonzept des Europarates und bezeichnete die Organisation als einen tragenden Pfeiler in seiner Konzeption eines künftigen gemeinsamen europäischen Hauses.
Sein Bekenntnis zu den vom Europarat vertretenen und verteidigten Grundwerten wurden zum politischen Signal für alle Reformkräfte in der Sowjetunion und anderswo in Mittel- und Osteuropa. Lag es doch zeitlich drei Monate vor der Entscheidung Ungarns, die DDR-Bürger in die Freiheit zu entlassen und vier Monate vor dem Fall der Mauer.
Der Beitritt zum Europarat brachte in der Folge für diese Länder die Mitgliedschaft in einem voll gleichberechtigten Partnerschaftsverhältnis.
Der Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Europaratsstaaten formulierte dies im Oktober 1993 folgendermaßen:

> „Der Europarat ist die europäische politische Institution, die vorzüglich in der Lage ist, die Demokratien Europas, die sich von der kommunistischen Unterdrückung befreit haben, gleichberechtigt in ständige Strukturen aufzunehmen. Deshalb ist ihr Beitritt zum Europarat ein zentrales Element in der europäischen Konstruktion, die auf den Werten unserer Organisation fußt.“

Ungarn trat im November 1990 als erstes Land bei. Georgiens Beitritt erhöhte am 27. April dieses Jahres die Zahl der neuen Mitgliedsstaaten auf bisher 17 und die Gesamtmitgliedschaft auf 41.

2.2 Mit Auflagen verbundener Beitritt

Das Aufnahmeprocedere ist oft langwierig, da durchgreifende demokratische Reformen und Rechtsangleichungen dem Beitritt vorausgehen müssen. Trotzdem wird die Europaratserweiterung dahingehend kritisiert, daß die Werte und Grundprinzipien der Organisation einer ständigen Verwässerung unterlägen. Dem kann ich nicht zustimmen. Der Europarat trägt nicht nur tagtäglich zum fortschreitenden Demokratisierungsprozeß in Mittel- und Osteuropa bei. Außerdem wurden niemals zuvor in den verschiedenen Europaratsinstanzen soviel und umfassend über Wahrung und Stärkung der Werte und Prinzipien diskutiert.
Niemals zuvor war die Kontrolle, das sogenannte Monitoring, der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch alle Mitgliedsstaaten so engmaschig. Niemals zuvor waren die vor dem Beitritt vereinbarten Auflagen so umfangreich und automatisch einem Monitoringprocedere unterworfen. Zu letzterem darf ich auf einige der wesentlichen Kontrollmechanismen hinweisen:

- an erster Stelle steht natürlich die Menschenrechtskonvention und der Gerichtshof; darauf habe ich bereits hingewiesen; lassen Sie mich hinzufügen, daß ihre Ratifizierung innerhalb von 24 Monaten zu den heutigen politischen Auflagen zählt; wenn man bedenkt, daß der Gründerstaat Frankreich, die Ratifizierung erst 1974 durchführte, ist es wohl kaum angebracht, heute von geringeren Ansprüchen an die neuen Mitglieder zu sprechen;
- die Anti-Folterkonvention hat ebenfalls einen starken Kontrollmechanismus; ein unabhängiges Überwachungskomitee besucht unangemeldet Polizeistationen, Gefängnisse, Psychiatrische Anstalten und Inhaftierungslager;
- im sensiblen Bereich des Minderheitenschutzes funktionieren seit kurzem die Kontrollmechanismen für die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen, die beide 1998 in Kraft getreten sind;
- das politische Monitoring ist eine Hauptaufgabe der Parlamentarischen Versammlung, die die Erfüllung der von ihr selbst festgelegten Auflagen durch einen Sonderausschuß kontrolliert und im Plenum öffentlich debattiert; dies gilt gleichsam für alte wie für neue Mitglieder;
- der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas tut das ebenfalls für die ihn direkt betreffenden Fragen der demokratischen Praxis im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung und dem dabei auch zu beachtenden Minderheitenschutz;
- auch das Ministerkomitee hat ein Monitoringprocedere entwickelt; dies war völlig neu in der Geschichte des Europarates, einer von den Statuten her zwischenstaatlichen Organisation, in der normalerweise jedes Mitglied mit Nachdruck seine nationalen Souveränitätsrechte verteidigt.

Die Öffnung des Europarates hat damit zu einem in diesem Ausmaß zuvor nicht gekanntem und weitgefächertem Warn- und Kontrollsystem geführt, das vorbeugend wirkt und durch die öffentliche Diskussion in der Versammlung und im Kongreß, die demokratische Legitimität stärkt. Damit wird deutlich, daß hohe Werte- und Prinzipienansprüche kein Hinderungsgrund, sondern Ansporn sind.

Ohne eine leichtfertige Erweiterungsstrategie zu praktizieren, sah und sieht es der Europarat als seine politische Aufgabe an, beitrittswillige Reformstaaten bei ihrem Unterfangen aktive Hilfestellung zu leisten und sie danach in die Familie der europäischen Demokratien voll zu integrieren.

2.3 Zwischeneuropas vermeiden

Es gilt den politischen Umbruch in Europa erfolgreich zu gestalten. Die Zukunft Europas darf nicht geprägt sein von Diskussionen oder Spekulationen über Beitritte oder mögliche Ausschlüsse hier und dort.

Kein Land darf das Gefühl haben, daß es draußen vor der Tür bleibt. Dies kann allzu leicht zu neuen Abgrenzungen und Fronten führen. Es kann „Zwischeneuropas“ schaffen, die Unsicherheit und Zweifel bedeuten.
Eine solche Entwicklung müssen wir mit allen Mitteln vermeiden, denn sie schafft neue politische Isolierung und den Nährboden für nationale Ambitionen, die in der Regel in Konfliktsituationen mit außen ihren Ausdruck finden.
Natürlich sind im heutigen neuen Europa die zu gestaltenden Übergänge komplizierter geworden.
Zunächst gilt es die alten geographisch-ideologischen Trennungslinien wie West-, Mittel- und Osteuropa abzuschaffen.
Gesamteuropäische Zusammenarbeitsstrukturen, aber auch gesamteuropäisches Denken müssen zum gemeinsamen Band werden.
Wir haben gegenwärtig die einmalige Chance, durch demokratische und rechtsstaatliche Mittel Friede, Sicherheit und Stabilität in ganz Europa zu erreichen.

2.4 Die Last der Geschichte bewältigen

Deshalb sollten wir verstärkt in Aussöhnung und Vertrauen fördernde Maßnahmen investieren. Dazu gehört auch die Stärkung der demokratischen Kultur und die dazu notwendigen pädagogischen Stützen sowie die sie begleitenden Strukturen. Es gilt mehr Mittel zur Stärkung der demokratischen Sicherheit und für präventive Maßnahmen aufzubringen. Dies kostet unvergleichlich weniger als jeder Wiederaufbau nach kriegerischen Auseinandersetzungen.
Die Konsolidierung der politischen Stabilität und demokratischen Sicherheit muß auch dem Phänomen Bewältigung der Vergangenheit Rechnung tragen. Hier liegt der Grundstein für ein neues Vertrauen und für ein notwendiges Europaverständnis. Viele der jungen Demokratien spüren noch die Last der Geschichte. Dazu zählen besonders die Nachfolgeerscheinungen der Auflösung von Imperien, seien es das Osmanische Reich oder die Habsburgmonarchie, sowie in der jüngeren Geschichte die Sowjetunion oder die Sozialistische Föderation Jugoslawien. Sie erfordern den Übergang begleitende Maßnahmen. Wir können die Gegenwart nicht positiv und sicher gestalten ohne tatsächliche Vergangenheitsbewältigung.
Es bedarf nicht nur einer gemeinsamen Pädagogik für ein neues Europaverständnis, sondern ein ebenfalls gemeinsames Bemühen um eine emotionsfreie und objektive Lesart der Geschichte. Aussöhnung, Vertrauensbildung und immer engere Zusammenarbeitsformen waren im Westeuropa der Nachkriegsjahrzehnte nur möglich durch das Offenlegen der Fehler und Schrecken der Vergangenheit. So besteht ebenfalls heute die dringende Notwendigkeit, vom Balkan bis zum Baltikum und darüber hinaus, dieses Phänomen der Vergangenheitsbewältigung in Angriff zu nehmen. Ich zähle dies zu den vorrangigsten Aufgaben des Europarates.

Über Jahrhunderte hinweg bekriegten sich die Europäer; sie lebten aber auch zusammen. Auf den Gebieten der Wissenschaft, Literatur und Kunst gab es ständige Interaktionen zwischen den Völkern. Dies schuf nicht nur eine europäische Kultur, sie wurde auch zum Ferment einer jeden nationalen Kultur. Der Lauf der Geschichte, auf diese Weise begriffen, sollte das europäische Bewußtsein stärken.
Präsident Havel ermahnt uns, daß die Bürger des neuen Europa in der Wahrheit leben müssen. Wir bedürfen in der Tat der Offenheit und Offenlegung der Geschichte. Gotthold Ephraim Lessing mahnte bereits: „Die Geschichte soll nicht das Gedächtnis beschweren, sondern den Verstand erleuchten!“

2.5 Kosovo als Katalysator

Leider sehen wir uns von neuem mit einem völlig anderen Verhaltensmuster konfrontiert.
Nationalistische Eiferer zusammen mit solchen, denen es um reine Machterhaltung geht, versuchen den vorhergegangenen Konflikt in Bosnien und die heutige Tragödie im Kosovo als Glaubenskrieg zu präsentieren; Terror und Vertreibung als „Säuberung der heiligen Erde“ zu verherrlichen. Dies ist nicht nur ein völlig anachronistischer Akt der Mystifizierung; es ist eine schamlose Manipulation und Negation eklatanter Menschenrechtsverletzungen.
Es ist verhängnisvoll, daß noch heute der Mythos die Realität ersetzen kann und damit eine nüchterne Betrachtung des Kosovo-Problems erschwert. Damit werden wir am Ende des 20. Jahrhunderts Zeugen von Greuelszenen, die denen des Dreißigjährigen Krieges gleichen.
Auf der einen Seite haben wir die übergroße Mehrheit der Europäer, die sich einer Wertegemeinschaft verbunden fühlen, die auf dem Respekt pluralistischer demokratischer Institutionen, der Menschenrechte – einschließlich der Rechte der Minderheiten – sowie einer rechtsstaatlichen Ordnung beruht. Diese demokratische Staatengemeinschaft ist konfrontiert mit einem auf nationalistischem Machtanspruch beruhenden Regime, dessen Führungselite nicht zögert, sich auf ihr souveränes Recht zu berufen wenn sie in einem ersten Stadium mit systematischer Diskriminierung und danach mit Brandschatzung, Vertreibung, Vergewaltigung und Mord gegen die eigenen Minderheiten vorgeht.
Es ist untragbar, daß solche Verbrechen durch die Berufung auf die sogenannte nationale Souveränität für die Außenwelt als nicht existent und straflich nicht verfolgbar gemacht werden sollen. Ismaïl Kadaré hat uns kürzlich darauf hingewiesen („Le Monde“, 4. Mai 1999), daß die moralische Aufgabe des Europas von morgen darin liegt, jedem Volk dabei zu helfen, seine Dämonen auszutreiben und Geschichtsverfälschungen auszuradieren.

Die Tragödie Kosovo zeigt Schwachstellen und Versäumnisse auf, die uns dringend ermahnen, das „Unternehmen Europa“ den Anforderungen anzupassen. Sie erinnert uns am Ende des 20. Jahrhunderts noch einmal mit Nachdruck daran, daß Europa eine Schicksalsgemeinschaft ist. Es gibt keine isolierten „Teileuropas“. Solange wir nicht überall Demokratie, Rechtsstaat und Respekt der Menschenrechte haben, besteht für uns alle Gefahr. Deshalb müssen wir mit vereinten Kräften eine politische Stabilisierung des Südostens Europas vorantreiben und seine progressive Integration in die gemeinsamen demokratischen Zusammenarbeitsstrukturen erreichen.

3. Ein differenziertes System der europäischen Zusammenarbeit und Integration

3.1 Europäische Gemeinsamkeiten schaffen

Wir werden in der Tat die Dämonen der Geschichte endgültig besiegt haben, wenn es uns gelungen ist, alle Völker Europas, mögen sie Deutsche, Ungarn, Schweden, Russen, Serben, Albaner oder Kroaten heißen, unter einem Dach zu vereinen. Dieses gemeinsame Dach heißt Europa, eine Werte- und Zweckgemeinschaft, deren Mitglieder der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie, der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, dem Rechtsstaat und einem durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbe verbunden sind.

Wir haben bereits gigantische Schritte auf dem Wege zu dieser Gemeinsamkeit vollbracht. Im Rahmen der Europäischen Union ist für bislang elf Länder mit dem EURO eine europäische Realität geschaffen worden, die einen Bereich betrifft, der seit eh und je als unabdingbares Wahrzeichen nationaler Souveränität galt.

Die für 41 Mitgliedsstaaten des Europarates verbindliche Rechtsprechung des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofes ist ein europäischer Schutzschild für fast 800 Millionen Menschen. Ich habe Zweifel, ob Winston Churchill an die Möglichkeit einer solchen Souveränitätseinschränkung Westministers gedacht hat, als er 1946 die Völker Europas zur Zusammenarbeit in Frieden und Freiheit aufrief. Auch die Gefangenen der sowjetischen Gulags hätten sich eine solche Entwicklung niemals träumen lassen. Europäische Gemeinsamkeiten wurden und werden auf verschiedenen Wegen und dank verschiedener europäischer Institutionen erreicht.

Die eben genannten Beispiele zeigen, daß die Europäische Union sich auf Integrationskurs befindet, wenn vielleicht auch nicht so schnell und umfassend wie erhofft.

Daneben hat aber auch der Europarat, ganz sicher im Menschenrechts-Schutzbereich, europäische Integrationsarbeit geleistet und, wie meine vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, europäische Politik geprägt und europäische Standards und Verhaltensmuster geschaffen. Die Lektüre der Statuten der auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit ausgerichteten Organisation läßt dies nicht erwarten. Die Eigendynamik der verschiedenen Europaratsinstanzen hat das ihre getan, um diese Politikfähigkeit aufzuzeigen.

Dazu kommen die europapraktischen- und europapolitischen Beiträge anderer europäischer Organisationen, wie beispielsweise die OSZE oder die WEU.
Das neue Europa mit einem Potential von etwa 46 gleichberechtigten Partnerstaaten erfordert neue Ansätze einer umfassenden Europapolitik.
Die Tatsache, daß wir vor dem politischen Umbruch im Jahre 1989 ein relativ homogenes demokratisches Europa von 23 Staaten erreicht hatten, war bereits das Ergebnis des kollektiven Beitrages einer Reihe von Organisationen und Institutionen, die regional oder westeuropaweit dieses Ziel gefördert hatten.
Wenn wir heute die Chance haben, ein demokratisches Europa zu sichern, daß sich von Grönland bis zur Halbinsel Kamtschatka erstrecken kann, so sollte dem Priorität gegeben werden.

3.2 Die sich ergänzenden Wege

Dies heißt keineswegs, daß die Vertiefung und Erweiterung des Kerneuropas der 15 vernachlässigt werden soll. Im Gegenteil - das Sichern der politischen- und demokratischen Stabilität des gesamteuropäischen Umfeldes wird den Integrationsprozeß erleichtern.
Es muß gelingen, im gesamteuropäischen Raum ein Minimum an wirtschaftlich-sozialer Stabilität und Gerechtigkeit sowie Rechtssicherheit und demokratischen Pluralismus zu schaffen. Dann werden auch politische Spannungen abgebaut werden. Dies wird ebenfalls eine graduelle Erweiterung des Integrationsprozesses fördern.
Das Konzept einer „differenzierten Integration“, wie es Werner Weidenfeld einmal genannt hat, mag die realistische europapolitische Praxis werden. Dies heißt Pragmatismus der europäischen Zusammenarbeit und Integration auf mehreren Ebenen und mittels verschiedener, sich aber ergänzender Institutionen.
Mit dem Ende des „Schwarz-Weiß-Schemas“ der Ost-West-Beziehungen des kalten Krieges sind auch die politisch bequemeren Zeiten der unverrückbaren Sphären vorüber. Eine neue europäische Ordnungspolitik ist im Entstehen. Die europäische Zukunft ist weder eine bloße Verlängerung der nationalen Vergangenheit, noch eine bloße Fortführung der europäischen Einigungspolitik von vor 1989.
Man sollte die politischen Auswirkungen von Bezeichnungen wie europäische Innen- oder Außengrenzen bedenken. Dies gilt ebenso für die Begriffe wie Nationalstaat oder nationale Identität. Auch sie können eine neue, konstruktive Bedeutung im gesamteuropäischen Rahmen finden. Das gemeinsame Dach Europa hat 1999 eine realistische Bedeutung erreicht, die in etwa der Traumvorstellung der Protagonisten der europäischen Idee der allerersten Nachkriegsjahre entspricht.
Wir befinden uns in einer Zeit dynamischer Veränderungen. Oft hören wir auch den Vorwurf, Europa sei mit unbekanntem Ziel unterwegs. Es fehle an Visionen. Ich glaube allerdings, daß, wie ich darzustellen versucht habe, die Europavisionen der ersten Nach-

kriegsjahre nichts an Aktualität verloren haben. Ein Europa in Frieden, Freiheit und Sicherheit hat nach 50 Jahren endlich realistische Chancen auf Verwirklichung.
Als sich im Oktober 1997 im „Palais de l'Europe“ in Straßburg die Staats- und Regierungschefs von 44 Ländern zu einem Gipfel der Gleichgesinnten und Gleichberechtigten trafen, war dies mehr als ein so gut wie komplettes Familienfoto. Für jeden geschichtsbewußten europäischen Bürger war es auch ein symbolträchtiges Ereignis.
Wir haben heute, im Gegensatz zu 1946, ein Netzwerk von multilateralen, regionalen und nachbarschaftlich grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsformen mit einem erheblichen Erfahrungsschatz zu unserer Verfügung. Es liegt an den politisch Verantwortlichen, es komplementär zu gestalten und damit bestmöglich für die Zukunft Gesamteuropas zu nutzen.
Dabei wird die Integrationskraft des Europarates auch weiterhin zum Tragen kommen. Er wird sich keinem europäischen Land verschließen, das sich zu seinen Werten und Prinzipien bekennt, freie Wahlen abgehalten hat, demokratische und rechtliche Reformen durchführt und sich verpflichtet, noch bestehende Mängel mit aktiver Hilfe des Europarates zu beheben.
Die Grundzüge der gesamteuropäischen Architektur sind nicht nur aufgezeigt, ihre Grundfesten sind bereits gelegt. Es gilt den zugleich gemeinsamen und vielgestaltigen Hauskomplex erdbebenfest und sturmsicher zu machen.

3.3 Europäisches Bewußtsein schaffen

Einige der politisch Verantwortlichen mögen zögern, europäische Zusammenarbeit zu erweitern und zu verstärken. Sie fürchten, es koste zuviel. Das Gegenteil mag dabei aber richtig sein: es kann unseren Mitbürgern wesentlich teurer zu stehen kommen, wenn die europäische Zusammenarbeit nicht erweitert wird oder wenn sie zu lange verzögert wird.
Es sind natürlich die Bürger als Wähler, die die endgültigen Entscheidungen treffen. Europa, als das gemeinsame Dach verstanden, wird erst zum Erfolg kommen, wenn es als die notwendige gemeinsame Sache verstanden wird. Wir haben die Grundfesten des europäischen Hauses. Wir brauchen aber noch die von der europäischen Sache überzeugten Bewohner.
Es gab sicherlich in vielen Teilen Europas die Befürchtung, daß verstärkte europäische Identität die nationale Identität gefährden möge und deshalb die Verbundenheit der Bürger mit ihren eigenen Staaten schwächen könnte. Heute wissen wir, daß das nicht so ist. Wir wissen, daß Identitäten sich nicht gegenseitig ausschließen. Sie können sich ergänzen und gegenseitig stärken. Dies sind ganz sicherlich heikle Fragen. Aber wenn sie mit entsprechender Sorgfalt behandelt werden, brauchen sie keinesfalls als trennend zu wirken. Regionale, ethnische, religiöse, sprachliche und andere Identitäten können ohne weiteres gedeihen, ohne in irgendeiner Weise die nationale Identität zu gefährden.

Und so ist es auch mit der europäischen Identität. Sie hat aber noch einen zusätzlichen Effekt. Das Stärken des europäischen Verständnisses und der europäischen Identität in allen Teilen des Kontinents trägt dazu bei, alte Befürchtungen und alte Konflikte zum Stillstand zu bringen. Die Dämonen der gemeinsamen Vergangenheit werden vertrieben. Altverwurzelte Vorurteile werden durch den Geist des gegenseitigen Respektes und der Zusammenarbeit ersetzt. Eine Vielzahl von Problemen kann ganz einfach dadurch gelöst werden, daß Hunderte von Millionen Mitbürger lernen, als gute Europäer zu denken und zu handeln.

Wie kann dieses gemeinsame Bewußtsein, diese Verbundenheit zu den gemeinsamen Grundwerten europaweit entwickelt werden?

Wenn dies die Herausforderung der Stunde ist, hat der Europarat eine Menge beizutragen. Unsere Arbeiten und deren Ergebnisse in den Bereichen Kultur und Erziehung sind Ansätze und Modelle, die jetzt in einer vertieften Form und in größtem Maßstab umgesetzt werden müßten.

Europäer zu schaffen sollte unsere Hauptaufgabe für das nächste halbe Jahrhundert sein. Wenn wir daran scheitern, werden wir auch in vielem anderen scheitern. Wenn es uns aber gelingt, und es muß uns gelingen, werden wir künftigen Generationen ein viel besseres Europa hinterlassen als den Kontinent, den wir von unseren Vorfahren geerbt haben.

Das paneuropäische Mandat des Europarats

von Bruno Haller

Zwischen dem 4. und 7. Mai 1999 fanden in London und Budapest wichtige Veranstaltungen statt, auf denen an die Gründung des Europarats vor 50 Jahren erinnert wurde. Dies stellte eine hervorragende Gelegenheit dar, die Leistungen dieser Organisation für den ganzen Kontinent herauszustellen. Aber die Geburtstagsfeierlichkeiten boten auch die Möglichkeit, auf die Herausforderungen hinzuweisen, die wir noch bewältigen müssen, um ganz Europa stabiler, demokratischer und einiger zu machen.

1. Die paneuropäische Berufung der Organisation und die Anfangsjahre

Schon in den ersten Planungen für den Europarat wurde immer davon ausgegangen, daß er den ganzen Kontinent umfassen solle. Dies kann anhand der Reden von Sir Winston Churchill belegt werden, der als erster europäischer Staatsmann ab März 1943 öffentlich einen Europarat forderte, ergibt sich aber auch aus den konkreten Maßnahmen auf Regierungsebene für die Errichtung von europäischen Organisationen, die ab Mitte bzw. Ende 1947 einsetzten.

Auch für die Teilnehmer des berühmten Haager Kongresses vom Mai 1948 war es klar, daß die europäische Einigung, sobald die Verhältnisse es erlaubten, alle europäischen Länder einschließen sollte. In einem Papier vom 29. November 1948 der französischen Delegation, bei den vorbereitenden Treffen für die Errichtung eines Europarats und einer Europäischen Beratenden Versammlung heißt es: „Es ist wünschenswert, daß die Versammlung in ihrer endgültigen Form Vertreter von allen europäischen Nationen umfaßt."

Einige Jahre später, im Mai 1954, sagte Konrad Adenauer in seiner Eigenschaft als Präsident des Ministerkomitees des Europarats: „Es ist zutreffend, daß der Europarat noch nicht alle europäischen Staaten umfaßt. Aber wir wünschen und hoffen, daß diejenigen, die sich uns noch nicht angeschlossen haben, auch Mitglieder werden. Wir … können … nicht unser Werk auf längere Sicht ohne sie fortsetzen, und sie müssen wissen, daß wir sie hier erwarten."

Auch aus der Präambel und seinem Statut (Artikel 4) ergibt sich klar, daß der Europarat prinzipiell allen Ländern des Kontinents offensteht: „In der Erwägung, daß ... schon jetzt eine Organisation errichtet werden muß, in der die europäischen Staaten enger zusammengeschlossen werden" und „jeder europäische Staat, der für fähig und gewillt befunden wird, die Bestimmungen des Artikels 3 zu erfüllen, kann vom Ministerkomitee eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden."

Diese Bestimmungen und der statutarische Auftrag an den Europarat, eine größere Einheit zwischen seinen Mitgliedsländern herzustellen, verdeutlichen den Willen der Gründerstaaten, ganz Europa nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs wieder aufzubauen, miteinander zu versöhnen und den Rahmen für bessere Lebensbedingungen zu schaffen. Gleichzeitig beschränkte aber das Statut die Mitgliedsländer auf parlamentarische Demokratien und auf diejenigen Staaten, die bereit waren, die Menschenrechte und die Prinzipien der pluralistischen Demokratie zu garantieren. Dies schloß damit die noch bestehenden Diktaturen in Westeuropa sowie die kommunistischen Staaten aus.
Außerdem darf nicht vergessen werden, daß der Europarat in einer kritischen Phase des kalten Krieges gegründet wurde. Nur wenige Stunden vor der feierlichen Zeichnung seines Statuts war in New York eine schwere Berlinkrise beigelegt worden. Für die Anfangsjahre des Europarats war daher ein Klima des Mißtrauens und der Furcht charakteristisch. Aber auch die damaligen osteuropäischen Länder sparten nicht mit ihrer Kritik an der Organisation.
Nach dem Tode Stalins im Jahr 1953 analysierte die Parlamentarische Versammlung[1] vermehrt die Außenpolitik der damaligen Sowjetunion. Sie registrierte die Ent-Stalinierungsmaßnahmen sowie gewisse Liberalisierungen in Polen und Ungarn.
Sowohl das Ministerkomitee als auch die Parlamentarische Versammlung nahmen zwischen 1953 und 1955 Texte an, mit denen sie die Teilnahme von europäischen Nichtmitgliedstaaten an bestimmten Aktivitäten des Europarats erleichtern wollten. In der Versammlung setzten auch Überlegungen ein, einen Beobachterstatus einzuführen, was allerdings erst 1961 erfolgte. Mit der Ausnahme von Jugoslawien kam es aber in den 50er Jahren zu keinen näheren Kontakten mit den mittel- und osteuropäischen Ländern.
Praktische Ergebnisse der damals vom Europarat eingeleiteten ausdrücklichen Öffnung gegenüber Nichtmitgliedstaaten waren aber der Beitritt von Spanien (1957) und des Hl. Stuhls (1962) zur Europäischen Kulturkonvention des Europarats.

2. Neue Perspektiven für die Ost-West-Zusammenarbeit in den 60er Jahren

Nach der Beilegung der Kubakrise und dem Beginn der Entspannung im Ost-West-Verhältnis stellte sich die Frage, ob das vom Europarat entwickelte System der Zusammenarbeit über seine bisherigen geographischen Grenzen hinaus erweitert und die neue Lage auf dem Kontinent angemessen berücksichtigen könnte. Hierbei war es allerdings klar, daß die Chance, neue Mitglieder in den Europarat aufzunehmen äußerst gering war, weil die entsprechenden Länder entweder nicht an politischen Aktivitäten im Rahmen des Europarats teilzunehmen wünschten oder aber nach dem Statut der Organisation dazu nicht fähig waren.

1 Bis 1974 lautete die Bezeichnung „Beratende Versammlung“ - Anm. des Herausgebers.

Die unterschiedlichen Auffassungen in Ost und West zu Sicherheitsfragen hatten seinerzeit beide Seiten dazu ermuntert, eine Verbesserung ihrer Beziehungen vor allem auf den Gebieten der Kultur, der Wirtschaft und, allgemein, in technischen Bereichen anzustreben, in denen gegenseitiges Interesse bestand und gleichberechtigte Kooperation rechtfertigte. Die Parlamentarische Versammlung analysierte daher detailliert in mehreren Berichten diese Tendenzen und die Haltung der einzelnen osteuropäischen Länder zu einer bilateralen und multilateralen Kooperation mit den westeuropäischen Staaten.
Nach der Auffassung der Versammlung hatten vor allem die folgenden Gründe die osteuropäischen Länder dazu gebracht, ihre Haltung gegenüber der europäischen Kooperation im allgemeinen zu überdenken:

- die Zusammenarbeit mit allen europäischen Ländern, ungeachtet ihrer sozioökonomischen und politischen Systeme, stellt die einzige Alternative gegenüber der Teilung Europas in zwei Militärblöcke dar;
- der Wille, innerhalb ihres Blocks eine gewisse Autonomie in den Beziehungen zu anderen europäischen Ländern zu bewahren;
- eine Entspannung zwischen Ost und West ermöglicht es, die Wirtschaftsbeziehungen zu entwickeln;
- die Furcht, in der Technologie rückständig zu werden.

Außerdem gab die von der damaligen UdSSR eingeschlagene aktivere Politik der friedlichen Koexistenz gegenüber dem Westen den osteuropäischen Ländern mehr Möglichkeiten für unabhängige außenpolitische Aktionen. Diese schlossen, ebenso wie die UdSSR selber, ein Netz von wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Abkommen mit der Mehrheit der Europaratsstaaten ab. Damit bestanden relativ günstige Ausgangsbedingungen für eine Beteiligung zumindest bestimmter osteuropäischer Länder an technischen Arbeiten des Europarats. Diese Möglichkeiten wurden auch sofort von der Versammlung und dem Ministerkomitee der Organisation gesehen und genutzt.
Schon im Dezember 1964 erklärte das Ministerkomitee, daß der Europarat keinen Block bildet und im Rahmen der Grenzen seines Statuts europäischen Drittstaaten gegenüber offen bleibt. Die Parlamentarische Versammlung hatte ihrerseits schon zuvor die Pflicht des Europarats unterstrichen, gleichzeitig zur Einigung des freien und demokratischen Europas und zur Entspannung zwischen Ost und West beizutragen. Außerdem hatte sie die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen,

- progressiv Formen für eine echte friedliche Koexistenz zwischen der UdSSR, Europas und den Vereinigten Staaten zu entwickeln;
- die wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte zu osteuropäischen Ländern (insbesondere zu Rumänien) zu intensivieren.

3. Die Bemühungen des damaligen Generalsekretärs

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Orientierungen strich der Generalsekretär des Europarats bei den entsprechenden Gelegenheiten die Rolle heraus, die dieser gegenüber den europäischen Nationen in ihrer Gesamtheit spielen konnte. Nicht wenige politische Beobachter meinten damals, daß der Europarat genau die Art von multilateraler Kooperation in Westeuropa durchführe, deren Fehlen in Osteuropa stark bedauert wurde. Im Mai 1966 hielt der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen (U Thant) eine Rede vor der Beratenden Versammlung des Europarats, die vor allem in Osteuropa ein beachtliches Echo fand. U Thant hatte u.a. die zunehmenden Kontakte zwischen dem Europarat und Osteuropa betont und den Europarat als Regionalorganisation im Sinn der UN-Charta betrachtet.

1966/67 wurde erstmals ein zwischenstaatliches Arbeitsprogramm des Europarats vorbereitet, das, wie es damals in der Einführung hieß, Drittstaaten informiert und für sie eine Art Katalog ist, der die verschiedenen Sektoren der möglichen Zusammenarbeit vorwegnimmt. In einer Stellungnahme zu diesem Arbeitsprogramm unterstrich die Versammlung, daß es als Instrument dafür genutzt werden müsse, um die technische Kooperation mit europäischen Nichtmitgliedsländern zu intensivieren. Im Februar 1967 machte der Generalsekretär des Europarats einen offiziellen Besuch in Polen, und 1967/68 führte er Gespräche mit dem rumänischen Außenminister und dessen Stellvertreter.

1967 nahm die Parlamentarische Versammlung einen wichtigen Text über die Friedensforschung an, in dem sie u.a. hoffte, daß dank der Friedensbemühungen in Europa das Klima der „Détente“ (Entspannung) zu einer wahren „Entente“ (Verständigung, Einvernehmen) führen werde.

Trotz der Krise in der Tschechoslowakei (1968), die zu einem Zeitpunkt eintrat, zu dem man vernünftigerweise eine weitere Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West hätte erhoffen können, und die von den westeuropäischen Organisationen heftig kritisiert wurde, gingen die Kontakte zwischen dem Europarat und den osteuropäischen Ländern weiter. Im Dezember 1968 reiste der Generalsekretär nach Jugoslawien und kurz nach dem Ende seiner Amtszeit hielt der damalige Präsident der Parlamentarischen Versammlung im Juni 1969 eine Rede in Bukarest über die Bedeutung des Europarats für die Herstellung eines Klimas des Friedens auf dem Kontinent.

Als Folge dieser verschiedenen Initiativen und Vorschläge stellten, mit der Ausnahme Albaniens, praktisch alle osteuropäischen Länder Informationsanfragen betreffend den Tätigkeiten des Europarats vor allem in den Bereichen der Kultur, der Erziehung, der rechtlichen Zusammenarbeit im weiteren Sinn, der Umweltschutz- und Gesundheitsfragen. Großes Interesse zeigten osteuropäische Länder - wie Bulgarien, die CSSR, Jugoslawien, Polen, Rumänien, aber auch die UdSSR - hinsichtlich der Teilnahme von

Sachverständigen an Konferenzen und Kolloquien des Europarats zu Bevölkerungsfragen, dem Denkmalschutz, dem Naturschutz usw.
Im Jahr 1970 erhielten jugoslawische Vertreter den Beobachterstatus bei der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas. Am eigentlichen zwischenstaatlichen Arbeitsprogramm beteiligte sich vor 1970 nur Jugoslawien (Erziehungs- und Hochschulfragen). Wie der Ausschuß für Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedstaaten der Versammlung in jenen Jahren in verschiedenen Berichten ausführte, hing dies damit zusammen, daß der Europarat nach der Auffassung fast aller der damaligen osteuropäischen Staaten im politischen Bereich eine Haltung einnahm, die ihren Interessen gegenüber konträr war.
Daß dem Europarat aus diesen Gründen bei seinen Bemühungen einer Öffnung nach Osten in den 60er Jahren nur ein beschränkter Erfolg gegönnt war, schmälert nicht seine Leistung,

- sich äußerst rasch auf die geänderten Bedürfnisse der europäischen Gesellschaft und Politik eingestellt sowie
- einen Beitrag zur Herstellung eines Friedensklimas auf dem Kontinent geleistet zu haben.

4. Der Europarat, die europäische Sicherheitskonferenz und die 70er Jahre

Im März 1969 schlugen die Länder des Warschauer Pakts erneut vor, eine paneuropäische Sicherheitskonferenz einzuberufen und nur zwei Monate später unterstrich das Ministerkomitee, daß die multilateralen Kontakte zwischen dem Europarat und den mittel- und osteuropäischen Ländern in technischen Bereichen wie Rechtsfragen und Kultur effektiv zur Entspannung in Europa beitragen könnten.
Ab dieser Zeit hielt die Parlamentarische Versammlung Debatten über eine europäische Sicherheitskonferenz und leistete so einen Beitrag zu den Vorarbeiten für die damalige KSZE.
Zu erwähnen ist noch, daß damals mehrere osteuropäische Länder technische Abkommen mit der EWG abgeschlossen hatten (z. B. über Lebensmitteleinfuhren). In Ungarn wurde damals sogar vorgeschlagen, einen paneuropäischen gemeinsamen Markt zu schaffen. Dies trug ebenfalls zu einem größeren Interesse an westeuropäischen Organisationen bei.
Im Juni 1970 forderten die Außenminister der Staaten des Warschauer Pakts auf ihrer Tagung in Budapest, daß die künftige Konferenz über Sicherheit in Europa die Errichtung eines Organs prüfen solle, das sich mit der Politik der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa befaßt. Fast gleichzeitig gab es in Westeuropa Vorschläge für die Gründung einer Organisation der Europäischen Staaten. Dies führte zu Befürchtungen, daß das geplante neue Gremium zu einem Bedeutungsverlust für einige der in Westeuropa bestehenden Organisationen führen könne.

Nach der Zeichnung der Schlußakte der KSZE von Helsinki (August 1975) konzentrierte sich die Versammlung des Europarats vor allem auf die Einhaltung der von den Unterzeichnerstaaten übernommenen Verpflichtungen und hielt hierzu Debatten ab. Im Ministerkomitee des Europarats fanden ebenfalls regelmäßig Aussprachen über Themen statt, die auf KSZE-Treffen behandelt wurden.
In den 70er Jahren wurden auch die Beziehungen des Europarats zu Jugoslawien ausgebaut. Ab 1972 nahmen jugoslawische Vertreter regelmäßig an Anhörungen und Konferenzen der Parlamentarischen Versammlung, zunächst zu Wissenschafts-, Technologie- und Landwirtschaftsfragen und später auch zu Umwelt-, Kultur- und Erziehungsfragen teil. Schon seit 1970 war Jugoslawien (ab 1976/77 mit steigender Tendenz) als Beobachter auf Fachministerkonferenzen des Europarats vertreten. Im Januar 1975 besuchte der jugoslawische Außenminister Minic den Europarat und hielt eine Rede vor der Parlamentarischen Versammlung. Der Generalsekretär des Europarats reiste im Oktober 1976 zu einem offiziellen Besuch nach Belgrad. Praktische Auswirkungen dieser Initiativen waren der Beitritt Jugoslawiens zu drei Europaratskonventionen über Universitätsfragen und die Teilnahme als Beobachter an weiteren Sachverständigenkomitees des Europarats. Zwischen 1978 und 1980 wurden jugoslawische Abgeordnete verschiedentlich zu Sitzungen des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung eingeladen.
Die Bemühungen des Europarats seine Ostpolitik gegenüber anderen osteuropäischen Ländern zu intensivieren, wurden vom Afghanistan-Konflikt überschattet.

5. Der Durchbruch in den Beziehungen zwischen Osteuropa und dem Europarat

Ab 1982/83 zeichnete sich zum dritten Mal eine neue Phase für eine Vertiefung der Beziehungen zwischen dem Europarat und Osteuropa ab. Dieses Mal sollte der Durchbruch erzielt werden. Als der französische Staatspräsident Mitterrand dem Europarat im September 1982 einen offiziellen Besuch abstattete, regte er unter anderem in seiner europapolitischen Ansprache vor der Parlamentarischen Versammlung die Wiederaufnahme des Ost-West-Dialogs an. In diesem Zusammenhang unterstrich er, daß einige Aktivitäten des Europarats besonders für die Ost-West-Zusammenarbeit geeignet seien. Vor allem im Erziehungs- und Kulturbereich kam es zu vermehrten Kontakten mit Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen, aber auch der CSSR und der UdSSR.
Seit 1984 wurde im Ministerkomitee des Europarats der politische Dialog ausgebaut und es zeichnete sich immer mehr die Absicht ab, die Aussprachen des Ministerkomitees über die Ost-West-Beziehungen zu intensivieren. Im Januar 1985 fand ein Sondertreffen der Außenminister des Europarats statt mit dem Hauptthema Beziehungen zu Osteuropa und KSZE-Fragen. Die Minister sprachen sich damals dafür aus, daß der Europarat eine engere Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern im Kulturbereich anstrebe. Eine vom Ministerkomitee im April 1985 angenommene Resolution über

die europäische kulturelle Identität bildete die Grundlage für Vorstöße des Generalsekretärs des Europarats betreffend eine konkrete Zusammenarbeit mit den fortschrittlichsten osteuropäischen Ländern. Anläßlich seiner offiziellen Besuche in Ungarn (1987), in Polen und Jugoslawien (1988) äußerten Vertreter der Regierungen gegenüber dem Generalsekretär den Wunsch, baldmöglichst dem Europarat beitreten zu können. Bereits am 5.Mai 1987 (Europatag) hatte der damalige polnische Staatschef angeregt, den Europarat in eine paneuropäische Organisation umzuwandeln.

Im November 1987 nahm das Ministerkomitee Richtlinien über die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten an, die unter Berücksichtigung der Lage in Sachen der Menschenrechte und der anderen Grundwerte des Europarats eine pragmatische Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen des Arbeitsprogramms der Organisation vorsah. Konkrete Folgen dieser Ostpolitik des Europarats waren:

- der Abschluß eines Assoziationsabkommens zwischen Jugoslawien und dem Sozialen Entwicklungsfonds des Europarats (Januar 1986),
- der Beitritt Jugoslawiens (1987), Polens und Ungarns (1989) zur Europäischen Kulturkonvention,
- der Beobachterstatus für Ungarn und Polen in Sachverständigenkomitees und Fachministerkonferenzen des Europarats und der „Ausbau“ dieser Möglichkeiten für Jugoslawien.

Auch auf der Ebene der Parlamentarischen Versammlung erhielt die Zusammenarbeit mit mehreren osteuropäischen Ländern ab 1984 eine neue Qualität. Im Mai 1984 hielt eine Delegation von ungarischen Abgeordneten in Straßburg einen Meinungsaustausch mit dem Politischen Ausschuß und dem Ausschuß für Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedstaaten der Parlamentarischen Versammlung. Im Februar 1985 reisten der Präsident und die Fraktionsvorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung zu einem offiziellen Besuch nach Belgrad. Ein Jahr später nahmen jugoslawische Abgeordnete an einem Meinungsaustausch mit dem Politischen Ausschuß der Versammlung teil. Im gleichen Jahr (November 1986) traf eine rumänische Parlamentarierdelegation in Straßburg mit Mitgliedern des Ausschusses für Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedstaaten zusammen. Dieser Ausschuß war auch der erste der - abgesehen von Jugoslawien - in einem osteuropäischen Land tagte (Budapest, September 1988).

1988 legte die Versammlung den Grundstein für den Erfolg im europäischen Schicksalsjahr 1989.

Erstens wurden im April 1988 offizielle Beziehungen zwischen dem Obersten Sowjet und der Versammlung aufgenommen und (ebenso wie dies bereits mit dem jugoslawischen Parlament der Fall war) eine Zusammenarbeit in konkreten Bereichen vereinbart. Zweitens lud die Versammlung im Juni 1988 Michail Gorbatschow zu einem offiziellen Besuch nach Straßburg ein. Drittens hielt im Oktober 1988 erstmals in der Geschichte des Europarats der Papst eine Ansprache vor der Parlamentarischen Versammlung und rief dazu auf, die schon begonnene Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäi-

schen Ländern zu intensivieren. Viertens setzten bereits 1988 erste Überlegungen ein, betreffend die Einführung eines Sondergaststatusses bei der Parlamentarischen Versammlung für die Parlamente von mittel- und osteuropäischen Staaten, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten.

Aber es dauerte noch bis Mai 1989, ehe der Sondergaststatus für die gesetzgebenden Versammlungen der Reformstaaten eingeführt wurde. Der Status gibt Delegationen dieser Parlamente ein Rederecht in der Parlamentarischen Versammlung und in fast allen Ausschüssen. In der Folgezeit erwies sich der Sondergaststatus als ein hervorragendes Akklimatisierungsinstrument für den Europarat und erleichterte wesentlich die spätere Aufnahme der betreffenden Staaten in die Organisation. Schon im Juni 1989 erhielten die gesetzgebenden Versammlungen von Jugoslawien, Polen, der UdSSR und Ungarns diesen Status.

Das Hauptereignis für den Europarat im Schicksalsjahr 1989 war der Besuch von Michail Gorbatschow und seine Ansprache vor der Parlamentarischen Versammlung am 6. Juli 1989. Seine damalige Rede gehört zu den wichtigsten, die je im Palais de l'Europe gehalten wurden. Er unterstrich, daß die in Europa etablierte Ordnung mit dem Ziel umstrukturiert werden müsse, die europäischen Werte in den Vordergrund zu stellen und das traditionelle Gleichgewicht der Kräfte durch das Gleichgewicht der Interessen zu ersetzen.

Außerdem hob er hervor, daß

- der humanitäre Inhalt des gesamteuropäischen Prozesses ausschlaggebend sei,
- der gesamteuropäische Prozeß auf eine zuverlässige rechtliche Grundlage gestellt werden müsse,
- das gesamteuropäische Haus vor allem eine rechtliche Gemeinschaft sei.

Eine Folge des Besuchs von Präsident Gorbatschow war, daß eine gemeinsame Arbeitsgruppe von hohen Beamten der UdSSR und des Europarats gebildet wurde, mit der Aufgabe, Bereiche für eine Zusammenarbeit vorzuschlagen und Europaratskonventionen auszuwählen, die sich für den Beitritt der UdSSR eigneten.

Gerade weil der Europarat und seine Versammlung immer ihre Verbundenheit mit und Solidarität zu den mittel- und osteuropäischen Völkern gezeigt und den Regimekritikern im Osten ein moralisches Vorbild abgegeben hatten, waren die neuen politischen Führer im Osten nach der historischen Wende von 1989 besonders an einem Beitritt zum Europarat interessiert. Eine solche Mitgliedschaft war übrigens in Polen und Ungarn mehr oder weniger deutlich schon seit 1987 gefordert worden.

Der Europarat nutzte voll und sofort die besondere Chance, die sich ihm hier bot, zu einem Ost-West-Forum für den Kontinent zu werden, dadurch seine politische Rolle aufzuwerten und wieder mehr eigenes Profil zu bekommen. Sein unermüdlicher Einsatz seit 1949 dafür, die europäische Einigung vor allem über die Durchsetzung der europäischen Grundwerte voranzubringen („Werte statt Grenzen"), war von großer Bedeutung für die osteuropäischen Länder. Wie die Budapester Erklärung des Ministerkomitees

aus Anlaß des 50.Geburtstags des Europarats zu Recht ausführt, hat dieser die Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und den Schutz der Menschenrechte zu permanenten Prioritäten für das Nachkriegseuropa gemacht.
Diese Aktion des Europarats war und ist auch aus einem weiteren Grund wichtig: erst ab 1973 fand die Wertediskussion auf der EG/EU-Ebene ihren Niederschlag in von den Staats- und Regierungschefs angenommenen Texten. Die KSZE/OSZE machte sich 1990 die europäischen Grundwerte ausdrücklich zu ihrer Richtschnur.
Noch vor dem Jahresende 1989 stellte Ungarn ein Beitrittsgesuch zum Europarat, und Polen und Jugoslawien folgten nur wenig später.

6. Die Anpassungen innerhalb des Europarats für die Osterweiterung

Die absolute Priorität der Organisation hieß von nun an Osterweiterung und bedeutete eine große Herausforderung, denn die europäische Stabilität des unglückseligen kalten Krieges war einer großen Instabilität und Unvorhersehbarkeit gewichen.
In der Zeit zwischen 1989 und 1993 entstanden nicht weniger als achtzehn neue Staaten in Mittel- und Osteuropa. Sie illustrieren das Stabilitätsgefälle zwischen West und Ost. Während in Westeuropa die Nationalismen dank der großen internationalen Organisationen weitgehend reguliert sind, brachen sie im Osten des Kontinents nach 1989 voll aus und hatten eine stark desintegrierende Wirkung.
Es erwies sich als unerläßlich, den Europarat, seine Organe und sonstigen Institutionen so anzupassen, daß sie den Bedürfnissen der osteuropäischen Länder und Parlamente mit denen strukturierte Beziehungen aufgenommen worden waren, voll entsprechen konnten. Letztlich ging es darum, aus dem Europarat eine paneuropäische Organisation zu machen. Dies erforderte ein Umdenken und erhebliche Innovationen. Wie so oft, spielte hierbei die Parlamentarische Versammlung eine Vorreiterrolle. Das erste Erfordernis war, die osteuropäischen Länder, die einen entsprechenden Willen gezeigt hatten, bei ihren Bemühungen zu unterstützen, progressiv den Prinzipien des Europarats gerecht zu werden. Es galt daher zunächst, die Beratungskapazität des Europarats zu vergrößern, eine Art Know-how-Transfer nach Mittel- und Osteuropa zu organisieren und förmliche Unterstützungsprogramme für diese Länder aufzulegen.
Noch vor Ende 1989 liefen die ersten Programme auf parlamentarischer und zwischenstaatlicher Ebene an. Ihre Bedeutung zeigt sich unter anderem daran, daß zwischenzeitlich ihr finanzielles Volumen fast jenes des klassischen zwischenstaatlichen Arbeitsprogramms des Europarats erreicht. Dank dieser Programme konnte der Europarat allgemein mehr vor Ort tätig werden und direkt mit den zuständigen Dienststellen in den jeweiligen Ländern kooperieren. Dies war von großer Bedeutung für seine Arbeitsmethoden.
Ebenfalls 1989/90 setzten die Bemühungen ein, im Rahmen des Europarats ein neues Beratungsgremium von hohem Niveau für rechtliche und konstitutionelle Fragen einzu-

richten: die Europäische Kommission für Demokratie durch das Recht („Venedig-Kommission“). Sie wurde im Lauf der Jahre zu einer der führenden europäischen Institutionen in ihrem Bereich. Ihre Beratungs- und Gutachtens-Tätigkeiten für Rechts- und Verfassungsreformen in Mittel- und Osteuropa, aber auch in anderen europäischen und außereuropäischen Ländern, mit denen sie offizielle Verbindungen aufgenommen hat, sind ebenfalls von großer Bedeutung für die Parlamentarische Versammlung. Ebenso wurden in allen Mittel- und Osteuropäischen Mitgliedstaaten Dokumentations- und Informationszentren des Europarats eingerichtet. Gegenwärtig ist beabsichtigt, diese Zentren zu Informationsbüros des Europarats zu machen und ihnen eine eigene Rechtspersönlichkeit zu geben.

Eine zweite Hauptaufgabe für den Europarat und seine Organe war, die Beitrittspolitik und die politischen Beitrittsbedingungen der Organisation der besonderen Situation in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern anzupassen. In einigen dieser Staaten hatten während nicht weniger als 70 Jahren die Bürger in völlig anderen sozio-ökonomischen, sozialen und politischen Systemen wie in Westeuropa gelebt. Ihre Rechts- und Staatskultur war grundverschieden. Außerdem orientierten sich diese Länder an einem Grundrechtssystem, das anstelle der Rechte des Bürgers die der kommunistischen Gesellschaftsordnung in den Mittelpunkt stellte.

Die Parlamentarische Versammlung hat sich um die notwendigen Neuerungen und Anpassungen verdient gemacht. Sie hat die Maßnahmen zur Vorbereitung auf die spätere Mitgliedschaft im Europarat verbessert und insbesondere den Sondergaststatus weiterentwickelt. Vor allem war die Versammlung innovativ betreffend der Prüfung von Beitrittsgesuchen.

Erstens erweiterte sie ihre Methoden und Instrumentarien für die Behandlung von Aufnahmeanträgen: Einführung von Wahlbeobachtungen in den Bewerberländern, Heranziehung von Menschenrechtsexperten des Europarats zur Erstellung von Gutachten, zur Prüfung inwieweit die rechtliche und verfassungsmäßige Ordnung in den Bewerberländern den Prinzipien des Europarats entspricht.

Zweitens führte sie neue politische Kriterien für die Aufnahme in den Europarat ein. So legte sie Mindestnormen fest, die im Bereich des Minderheitenschutzes zu erfüllen waren. Eine Art „acquis“ (Regelwerk) des Europarats wurde definiert, das von den Bewerberländern prinzipiell zu erfüllen war, um nicht das bisher erreichte Niveau der Zusammenarbeit im Europarat abzusenken. Damit bildeten, ähnlich wie schon früher, bei der Schaffung des westeuropäischen Rechtsraums, die bedeutenden Rechtsinstrumente des Europarats den Maßstab für die Einbindung der Mittel- und Osteuropäischen Reformstaaten in den europäischen Einigungsprozeß.

Drittens präzisierte die Versammlung allgemein die Beitrittsbedingungen. Eine Liste der prinzipiell mit den Beitrittskandidaten zu erörternden Fragen wurde erstellt. Im Lauf der Zeit entwickelten sich daraus Verhandlungen mit den Vertretern der Bewerberländer über die im einzelnen zu erfüllenden Bedingungen. Die Grundlage für diesen Dialog

bildeten die von den erwähnten Menschenrechtsexperten festgestellten Defizite. Außerdem beschäftigte die Versammlung sich intensiv mit den geographischen Grenzen Europas. Ihre Schlußfolgerungen wurden vom Ministerkomitee übernommen.
Viertens ist besonders wichtig, daß die Versammlung von ihrer - vor allem vor 1989 verfolgten - Politik abwich, dem Beitritt von Bewerberländern zum Europarat nur dann zuzustimmen, wenn, von wenig Ausnahmen abgesehen, die Europaratsstandards bereits bei der Aufnahme in die Organisation erfüllt sind. Sie akzeptierte vielmehr, daß Mittel- und Osteuropäische Länder hinsichtlich der nötigen, aber noch nicht erfolgten Reformen von Gesetzen und Praktiken spezielle Verpflichtungen übernehmen konnten, die Defizite binnen bestimmter Fristen zu beheben. Dies erlaubte dem Europarat, bei voller Wahrung seiner Grundprinzipien, die Aufnahme der Reformstaaten erheblich zu beschleunigen.
Hierbei ließ sich die Versammlung vor allem von der Überlegung leiten, daß die Verwirklichung der europäischen Grundwerte raschere Fortschritte in einem Staat macht, der bereits dem Europarat angehört. Von der Mitgliedschaft versprach sich die Versammlung auch größere Einflußmöglichkeiten auf die innere Entwicklung der jeweiligen Länder. Um die Einhaltung der von den Beitrittskandidaten eingegangenen Verpflichtungen effizient überprüfen zu können, führte die Versammlung ein neues Kontrollsystem ein, das „Monitoringverfahren“. Die Aufnahme wurde so immer mehr zu einer - wenn auch wichtigen - Etappe in einem langen Prozeß der Stärkung und Konsolidierung der demokratischen Stabilität in den jeweiligen Ländern.
Diese Politik, ehemals kommunistische Reformländer bereits aufzunehmen, noch bevor sie alle demokratischen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen erfüllen, und ihnen eine Art Vertrauensvorschuß zu geben, war insgesamt sehr erfolgreich. Einmal ermöglichte der Europarat dadurch den Reformstaaten als Opfern des Ost-West-Konflikts, nach ihrer Befreiung relativ schnell Anschluß an die politische Entwicklung in Westeuropa und an die große Familie der europäischen Demokratien zu finden. Zum anderen stellte die gemeinsame Hinwendung zu Frieden und demokratischen Institutionen ein einigendes Band zwischen den ost- und westeuropäischen Ländern des Kontinents her.
Schließlich hat die Integration der Reformstaaten uns dem Ideal eines mehr geeinten, stabileren und demokratischeren Kontinents erheblich näher gebracht. Bei allen Mängeln, die in einzelnen Ländern bei der Durchdringung der gemeinsamen Werte als Maßstab in der Praxis noch bestehen, kann der Europarat auf eindrucksvolle Ergebnisse verweisen. Dies gilt einmal für die von osteuropäischen Staaten durchgeführten Reformen (z. B. der bedeutenden Gesetzbücher, des Justizwesens, des Strafvollzugs, der Abschaffung der Todesstrafe) und zum anderen für die großen Anstrengungen die unternommen wurden, um die wichtigsten Konventionen des Europarats möglichst rasch zu ratifizieren.
Nach dem Fall der Berliner Mauer wurden nicht nur der Europarat, sondern auch die KSZE/OSZE und die EU erheblich reformiert und gestärkt. In der Charta von Paris

hatte sich die KSZE zu den bisher vom Europarat vertretenen Prinzipen und europäischen Grundwerten bekannt, befaßte sich aber seit dieser Zeit auch vermehrt mit Fragen des Menschenrechtsschutzes, den demokratischen Institutionen, den Minderheiten sowie mit Krisenmanagement und Wahlbeobachtungen. Die OSZE umfaßte bereits zu Anfang der 90er Jahre alle europäischen Staaten. Auf der Ebene der EU waren entscheidende Neuerungen, die Vollendung des Binnenmarkts, der Abschluß des Maastrichter Vertrags, die Vorbereitung der Erweiterung um die neutralen Staaten und die Durchführung einer Heranführungsstrategie sowie von speziellen Unterstützungsprogrammen für mittel- und osteuropäische Länder, wie PHARE oder TACIS.
Es ist daher verständlich, daß sich die Parlamentarische Versammlung zunächst vor allem für die Überprüfung der Rolle des Europarats im Lichte der seit 1989 in Europa eingetretenen wichtigen Veränderungen und für eingehende Analysen der Auswirkungen der Erweiterung einsetzte. Sie legte schließlich sogar dem Ministerkomitee den Entwurf für eine neue Satzung des Europarats vor (Mai 1993), um insbesondere dessen paneuropäische Rolle klarer zum Ausdruck zu bringen. Damit beabsichtigte die Versammlung außerdem, die Transformation des Europarats in eine europäische Konföderation einzuleiten.

7. Der Wiener Gipfel (1993)

Als im Oktober 1993 der erste Europaratsgipfel in Wien stattfand, hatte die Organisation schon neun Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa als Vollmitglieder aufgenommen, sie auf seine Werte und Prinzipien verpflichtet und damit einen wichtigen Beitrag zum Bau des größeren europäischen Hauses geleistet. Zu Recht bestätigte deshalb der Wiener Gipfel dem Europarat, die herausragende politische Institution Europas zu sein, um die von der kommunistischen Unterdrückung befreiten Demokratien gleichberechtigt in permanente Strukturen aufzunehmen.
Bemerkenswerterweise haben die Außenminister der 41 Europaratsstaaten diese wichtige Aussage wortgleich anläßlich des 50. Jubiläums des Europarats im Mai 1999 in Budapest bekräftigt. Außerdem unterstrichen die Staats- und Regierungschefs in Wien (1993), daß die Mitgliedschaft der Mittel- und Osteuropäischen Staaten im Europarat ein zentrales Element der europäischen Einigung ist. Schließlich beauftragte der Gipfel den Europarat, zur demokratischen Sicherheit auf dem ganzen Kontinent beizutragen. Hierfür ist die Organisation mit ihrem Sockel von Normen, die die politische und rechtliche Kultur Europas ausmachen und ihrem supranationalen Menschenrechtsschutzsystem, das der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verkörpert, prädestiniert.
Nach dem erfolgreichen Gipfel galt es vor allem, die Erweiterung fortzuführen und drei wichtige Aufträge durchzuführen: das 11. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention anzunehmen (es ersetzt insbesondere das bisherige schwerfällige zweistufige Schutzsystem durch einen ständigen Gerichtshof für Menschenrechte),

völkerrechtlich bindende Normen zum Minderheitenschutz auszuarbeiten sowie den Kampf gegen Intoleranz, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in Europa zu verstärken.
Immer schwierigere Beitrittsanträge waren zu behandeln. Teilweise ergaben sich Rückschläge und Komplikationen, die zu erheblichen Verzögerungen bei den Aufnahmeverfahren führten. Wegen des Krieges in Tschetschenien mußte die Behandlung des russischen Beitrittsgesuchs während mehrerer Monate ausgesetzt werden. Nachdem die Parlamentarische Versammlung ihre Stellungnahme an das Ministerkomitee zum Aufnahmeantrag Kroatiens abgegeben hatte, ergaben sich Schwierigkeiten in diesem Land betreffend der Medienfreiheit und der lokalen Demokratie (Auflösung des Stadtrats von Zagreb). Die Versammlung forderte daraufhin die kroatischen Behörden umgehend auf, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zu diesen Fragen sofort zu erfüllen. Der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarats listete seinerseits in einem Schreiben an den kroatischen Außenminister die vorrangigen Verpflichtungen Kroatiens auf und bat ihn um eine baldige Antwort betreffend ihrer Erfüllung, gegebenenfalls unter Angabe des nötigen Zeitrahmens. Erst als eine positive Reaktion eintraf, wurde das Verfahren abgeschlossen und Kroatien konnte noch vor Ende 1996 Mitglied des Europarats werden.
Albanien war das erste Land des Europarats, in dem die öffentliche Ordnung und das Staatssystem nahezu zusammenbrachen. Glücklicherweise ließ sich im großen und ganzen die Albanienkrise im Zusammenspiel von EU, Europarat und OSZE lösen.

8. Der 2. Europaratsgipfel (Straßburg 1997)

Nachdem während sieben Jahren die Erweiterung die oberste Priorität des Europarats gewesen war und in dieser Zeit die Rekordzahl von 16 Mittel- und Osteuropäischen Staaten aufgenommen worden waren, mehrten sich die Stimmen, die sich für eine Vertiefung und Konsolidierung der klassischen Aktivitäten des Europarats aussprachen. Außerdem erwies es sich wegen der erheblichen Erweiterung der Organisation als erforderlich, umfassende strukturelle Reformen durchzuführen.
Aus diesen und anderen Gründen wurde in der Versammlung die Idee eines 2. Europaratsgipfels vertreten. Er fand schließlich im Oktober 1997 in Straßburg unter französischem Vorsitz statt. Die Anwesenheit von 44 Staats- und Regierungschefs symbolisierte das Ende der Teilung des Kontinents und die wiedergefundene Einheit. Während Wien der Gipfel der Osterweiterung war, steht der 2. Gipfel vor allem für die Anpassung der Organisation an den neuen Kontext, der sich aus der Integration der Reformstaaten in den Europarat ergab.
Die Staats- und Regierungschefs riefen den Europarat dazu auf, seinen Beitrag zur Kohäsion, Stabilität und Sicherheit in Europa zu intensivieren. Sie nahmen einen Aktionsplan für die Organisation an und beauftragten sie damit, sich noch mehr den Heraus-

forderungen zu widmen, die sich aus dem gesellschaftlichen Wandel ergeben. Der Gipfel leitete eine große Strukturreform ein, die sowohl die Prioritäten als auch die Arbeitsmethoden und die Organisation des Generalsekretariats betrifft. Dank der neuen Arbeitsschwerpunkte und der verbesserten Publizität, auch aufgrund seines 50. Geburtstags, hat der Europarat bereits eine stärkere Identität in der öffentlichen Meinung erhalten. Diese Entscheidungen und Maßnahmen verschafften dem Europarat eine Art „zweite Jugend", wie es der Europaminister eines großen Mitgliedslandes zutreffend ausdrückte.

9. Die vor dem Europarat im Hinblick auf Osteuropa liegenden Aufgaben

Spätestens seit dem Beitritt Rußlands (1996) ist der Europarat eine echt paneuropäische Organisation. Einige politische Beobachter sind allerdings der Ansicht, daß dieses Potential noch mehr genutzt werden könnte, vor allem auf der Ebene des Ministerkomitees. Im Hinblick auf Osteuropa hat der Europarat in der nächsten Zukunft vor allem folgende Aufgaben:

- die Notwendigkeit, ein großes Europa ohne Trennungslinien zu errichten und zu verhindern, daß zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten neue Gefälle entstehen,
- den mittel- und osteuropäischen Staaten bei ihren rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Transformationen zu helfen und auch dabei, die dem Europarat gemachten Zusagen zu erfüllen (z. B. Abschluß der laufenden Monitoringverfahren),
- die Osterweiterung abzuschließen,
- einen Beitrag zur Beseitigung der Folgen der schweren Kosovokrise und insbesondere zur Stabilisierung Südosteuropas zu leisten,
- seine guten Dienste für die Lösung anderer Krisen in Osteuropa anzubieten.

10. Die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Reformstaaten

Das Monitoringverfahren hat sich nicht nur auf der Ebene des Ministerkomitees, sondern auch bei der Versammlung immer mehr zu einem konstruktiven Dialog entwickelt. Gleichzeitig büßt es dabei nichts von seiner Effizienz ein. Denn die Ergebnisse der einzelnen Verfahren werden immer mehr bei den „ADACS-Aktivitäten" des Europarats (Programme zur Entwicklung und Konsolidierung der demokratischen Stabilität) und den parlamentarischen Beratungsprogrammen berücksichtigt.
Ende Juni 1999 hielt die Parlamentarische Versammlung eine interessante Debatte über die Einhaltung der von der Ukraine eingegangenen Verpflichtungen ab. In einer Entschließung vom Januar 1999 hatte sie zunächst ins Auge gefaßt, die ukrainische Delegation von ihren Arbeiten auszuschließen, falls bis zum 21. Juni 1999 keine substantiellen Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen erzielt würden. Außerdem hatte die Versammlung angekündigt, dem Ministerkomitee zu empfehlen, gegen die

Ukraine ein Suspendierungsverfahren gemäß Art. 8 der Satzung einzuleiten. In ihrer Junidebatte stellte die Versammlung zwar einige Fortschritte in der Ukraine fest, aber sie wurden nicht als substantiell erachtet. Gleichwohl gaben die Abgeordneten der Ukraine eine weitere Frist bis Januar 2000. Viele Mitglieder der Versammlung waren der Auffassung, daß es besser sei, die demokratischen Kräfte im Lande zu unterstützen und sich außerdem nicht, auch nicht indirekt, in den laufenden Wahlkampf um das Präsidentenamt einzumischen. Ferner erinnerten Abgeordnete daran, daß seinerzeit, anläßlich des Beitritts der Ukraine zum Europarat, besonders hohe Maßstäbe für die einzuleitenden Reformen angelegt worden waren. Außerdem ist von Interesse, daß die höchsten Regierungsvertreter der Ukraine immer auf die Besonderheiten der Übergangsperiode ihres Landes und die geschichtlichen Umstände hingewiesen haben, die die Haltung der Bürger gegenüber den Institutionen der Justiz beeinflußten.
Der von der Versammlung 1997 eingesetzte Monitoring-Ausschuß berichtet dem Plenum jährlich über seine Tätigkeiten. So erhält die Öffentlichkeit einen guten Überblick über den Stand der momentan zehn laufenden Verfahren.

11. Die noch zu erledigenden Aufnahmeanträge

Gegenwärtig liegen dem Europarat die Beitrittsgesuche von fünf osteuropäischen Ländern vor. Die Behandlung des Aufnahmeantrags von Belarus ist nach wie vor auf der Ebene der Parlamentarischen Versammlung unterbrochen. Dies hängt mit der den Europaratsstandards eklatant widersprechenden 1996 eingetretenen verfassungsrechtlichen Situation in diesem Land zusammen. Im April 1999 hielt der Politische Ausschuß der Versammlung eine Anhörung mit Vertretern aller politischen Kräfte Weißrußlands ab.
Die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) stellte im April 1998 ein Beitrittsgesuch. Es wurde wegen der Kosovokrise vom Ministerkomitee nicht weiterbehandelt und insbesondere (noch) nicht der Parlamentarischen Versammlung zur Begutachtung überwiesen.
Im Fall des Beitrittsantrags von Bosnien und Herzegowina liegt seit Januar 1999 der Bericht der Menschenrechtsexperten über die Vereinbarkeit der Rechtsordnung dieses Landes mit den Europaratsprinzipien vor. Seitdem sind sowohl die Berichterstatter als auch der Unterausschuß für Beziehungen zu den Nichtmitgliedstaaten nach Bosnien und Herzegowina gereist und haben vor allem die Erfüllung der von der Parlamentarischen Versammlung gestellten Bedingungen bis zum September 1999 angemahnt.
Die Berichte der Menschenrechtsexperten betreffend Aserbaidschan und Armenien wurden im Herbst 1997 erstellt. Im Mai 1999 beobachtete eine Delegation der Versammlung die armenischen Parlamentswahlen. Ebenso wie die OSZE und die EU haben auch der Europarat und seine Versammlung ihre guten Dienste zur Lösung des Nagorno-Karabach-Konflikts angeboten. Im März 1999 trafen sich zum ersten Mal die Parlamentspräsidenten der drei Kaukasusrepubliken in Straßburg, nahmen eine Erklärung an

und vereinbarten die Abhaltung von gemeinsamen Seminaren ihrer Parlamente unter der Schirmherrschaft der Parlamentarischen Versammlung ab September 1999.

12. Der Beitrag zum Krisenmanagement in Osteuropa

Der Ende Januar 1999 neu gewählte Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Lord Russell-Johnston, hat sich vor allem für einen stärkeren Beitrag der Versammlung zur Beilegung von Krisen ausgesprochen. Abgesehen von Südosteuropa, der Kaukasusregion und Weißrußland herrscht kein Mangel an Krisengebieten (Transnistrien, Tschetschenien …). Auch der im Juni 1999 neu gewählte Generalsekretär des Europarats, Dr. Walter Schwimmer, will mehr in Krisenregionen präsent sein und sich besonders um praktische Ergebnisse bemühen.

Wie die Lage im Kosovo und in Jugoslawien zeigt, sind wir noch weit davon entfernt, die Werte des Europarats auf dem ganzen Kontinent zu verwirklichen. Nachdem das Kosovo endlich die Freiheit wiedererlangt hat, muß der Frieden gewonnen und das Land eine tragfähige Zukunft erhalten. Aus dem Kosovo muß eine Zone der Gerechtigkeit, der Demokratie und der ethnischen Toleranz werden. Hier sind besondere Anstrengungen der großen europäischen und internationalen Organisationen nötig. Der Europarat wird zum Stabilitätspakt für Südosteuropa und zum Wiederaufbau des Kosovo einen gewichtigen Beitrag leisten. Dabei geht es vor besonders um folgendes:

- die Erleichterung der Lage der Flüchtlinge und die Menschenrechtsarbeit,
- die demokratischen Institutionen,
- Erziehungsfragen,
- die Zivilgesellschaft,
- Rechtsgutachten zu und Formulierung von Texten betreffend die politische Regelung der Kosovokrise (Europäische Kommission für Demokratie durch das Recht).

Die Parlamentarische Versammlung hat vor allem auch die Bedeutung eines Beitrags der europäischen Parlamente zur Durchführung des Stabilitätspakts hervorgehoben. Sie wird zu diesem Thema eine internationale Konferenz ausrichten. Eine weitere Priorität der Versammlung ist, die Demokratie in Montenegro zu unterstützen und zu stärken.

An der Kosovo-Debatte der Versammlung (23. Juni 1999) nahm der Sondervertreter des russischen Präsidenten für die Bundesrepublik Jugoslawien, Viktor Tschernomyrdin, teil. Er sprach insbesondere über die Lehren, die aus der Balkankrise zu ziehen sind, über die gegenwärtige Rolle Rußlands in der Welt, die Schlüsselprinzipien für eine neue Weltordnung, die Zukunft der Weltgemeinschaft. Hierbei erwähnte der Sondervertreter mehrmals die Notwendigkeit neuer Prinzipien für die internationale Zusammenarbeit sowie die Schaffung eines neuen Raums für die europäische Sicherheit und Zusammenarbeit.

Denn die Balkankrise hat die bisherige Nachkriegsordnung in Frage gestellt. Interessant ist, daß der russische Außenminister Iwanow seit Mai 1999 mehrmals darauf hingewie-

sen hat, daß der Europarat die Chance habe, ein Grundbaustein für die (neue) europäische Architektur zu werden, ähnlich der OSZE.
Alles muß getan werden, damit sich Tragödien wie im Kosovo auf unserem Kontinent nicht mehr wiederholen können. Bis endlich überall Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte durchgesetzt worden sind, leben wir gefährlich.

13. Menschenrechtsschutz in Osteuropa

Große Herausforderungen werden auf den Europarat zukommen, wenn das Individualklagerecht zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auch in Osteuropa einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht haben wird. Schon jetzt ist der Gerichtshof mit einer immer stärker anwachsenden Flut von Klagen konfrontiert. Seit Jahresbeginn haben sich 25 Prozent mehr Bürger an ihn gewandt. Je mehr Urteile gegen osteuropäische Staaten ergehen, desto mehr wird sich die Frage ihrer raschen Umsetzung stellen. Bereits in den beiden letzten Plenartagungen haben sich Mitglieder der Versammlung in der Fragestunde mit dem Vorsitzenden des Ministerkomitees für die effiziente Durchführung der Urteile des Gerichtshofs eingesetzt. Ein Bericht zu diesem Thema wird gegenwärtig vom Rechtsausschuß der Versammlung vorbereitet.
Worauf es aber entscheidend ankommt, ist die mittel- und osteuropäischen Länder wirklich in die europäischen Strukturen, in die europäische Familie zu integrieren und die demokratische Stabilität auf dem ganzen Kontinent sicherzustellen.

14. Die Bedeutung des paneuropäischen Mandats für den Europarat

Die Osterweiterung, die volle Entwicklung seiner paneuropäischen Dimension, hat einen neuen Europarat hervorgebracht. Aus jetziger Sicht ist von den großen europäischen Organisationen nur der Europarat dazu berufen, alle europäischen Länder unter seinem Dach auf die europäischen Werte festzulegen. Die neuen Mitgliedstaaten hatten einen die ganze Organisation stärkenden, erneuernden und modernisierenden Einfluß. Diese erhielt eine erhebliche politische Aufwertung. Ohne die mittel - und osteuropäischen Mitgliedstaaten hätte es wohl keine Europaratsgipfel gegeben, hätten Programme zur Entwicklung und Konsolidierung der demokratischen Stabilität kaum aufgelegt werden müssen.
Spezielle Monitoringverfahren wären wahrscheinlich nicht nötig geworden, und auch die politischen Beitrittsbedingungen hätten nicht modifiziert werden müssen. Dann hätten der Europarat und seine Organe weniger vor Ort tätig werden, weniger direkt mit nationalen Dienststellen verhandeln müssen. Diese hypothetischen Erwägungen könnten natürlich noch weiter geführt werden.
Wahrscheinlich ist der Europarat gegenwärtig verhältnismäßig mehr im Osten unseres Kontinents präsent und bekannt als im Westen. Seit 1991 gibt es sukzessiv Informati-

onsbüros unserer Organisation in allen osteuropäischen Hauptstädten und in den größten dieser Länder auch in verschiedenen regional wichtigen Städten. Ein zweites Jugendzentrum des Europarats wurde in Budapest eingerichtet. Um den Aufbau der lokalen und evtl. auch regionalen Strukturen zu unterstützen, richtete der Europarat vor allem in Südosteuropa Büros für die lokale Demokratie ein. Vertretungen des Europarats gibt es in Sarajewo, Tirana, Mostar. Weitere Büros sind für Pristina und Podgorica vorgesehen. Wie sich im Zusammenhang mit den Feiern für den 50.Geburtstag zeigte, hat der Europarat eine sehr gute Publizität in den mittel- und osteuropäischen Medien. Vor allem in den Reformstaaten gibt es jetzt viele Europaratsplätze und -straßen.

Besonders wichtig ist, das dank der mittel- und osteuropäischen Länder der Europarat noch mehr auf die Werte ausgerichtet ist als zuvor. Niemals in seiner fünfzigjährigen Geschichte hat der Europarat soviel Energie, Einsatz und Mittel dafür bereitgestellt wie jetzt, um seine Grundprinzipien zu verteidigen und voranzubringen.

Das kommt auch den westeuropäischen Ländern zugute. Wie sich aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, den Arbeiten des Antifolter-Ausschusses und anderer Europaratsgremien ergibt, werden Rechte und Grundwerte auch in Westeuropa tagtäglich verletzt.

Hätte man den Gründervätern, die im Mai 1949 das Europaratsstatut unterzeichneten, gesagt, daß fünfzig Jahre später die Organisation praktisch den ganzen Kontinent umfassen würde, sie hätten es nicht geglaubt. Außerdem hätten sie es wohl kaum für möglich gehalten, welches Potential und welche Reserven auch in der vom Europarat verkörperten klassischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit („intergouvernementale Methode“) stecken, wenn nur genügend Innovationskraft und politischer Wille vorhanden sind. Für dieses Potential stehen vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention und der direkte Einfluß des Beitritts- und Monitoringverfahrens auf die Konsolidierung und Stabilisierung der Demokratie in Bewerber- und Mitgliederländern.

Es ist interessant, vergleichsweise und rückblickend zu erwähnen, welche bescheidenen Ansprüche z. B. der Kommentator eines international angesehenen Presseorgans wie der „Times“ an den Europarat anläßlich seiner Gründung stellte (Ausgabe vom 6. Mai 1949): „Der Europarat ist ein großes Schiff mit Platz für alle Tendenzen. Niemand weiß, wohin es fährt. (…) Wenn es gelingt Frankreich und Deutschland zu versöhnen ist allein schon deshalb seine Gründung gerechtfertigt.“

Anläßlich des 50. Geburtstags des Europarats wurden an der symbolträchtigen „Europabrücke“, die den Rhein zwischen Straßburg und Kehl überquert, vierzig Schautafeln stellvertretend für die seinerzeit vierzig Mitgliedstaaten installiert, auf denen vierzig Schriftsteller, Filmregisseure, Musiker, Historiker und Philosophen ihre Gedanken über Grenzen und Brücken niedergeschrieben haben. Ihre Texte machen Hoffnung, daß über geistige Brücken zwischen den Kulturen Frieden in ganz Europa möglich ist; sie sind aber auch Mahnung an uns alle, den vom Europarat eingeschlagenen Weg des friedlichen Miteinanders auf dem ganzen Kontinent mit aller Kraft fortzusetzen.

Den früheren rumänischen Kultur- und jetzigen Außenminister seines Landes, Andrei Plesu, inspirierte die Europabrücke zu den folgenden Reflexionen. Sie illustrieren von welch großer Bedeutung für Mittel-, Südost - und Osteuropa die Beseitigung der Trennungslinien auf unserem Kontinent ist:

> „Brücken bedeuten häufig auch die Überwindung einer Bruchstelle, das Wiedereinfügen eines Teils in das vitale Ganze. Sie zeigen uns, daß vermeintlich Unüberbrückbares tatsächlich überbrückter ist. Genau dies ist die Erfahrung der osteuropäischen Länder nach 1989: Sie erlebten den Bruch am Rande und erstreben die Einheit. Sie durchlebten die Frustration eines ‚Eisernen Vorhangs', der unüberwindbar schien, und sind jetzt dabei, die Brücken zur Welt wiederherzustellen. Deswegen ist jede Brücke, die ihr Ziel erreicht, jede gelungene Brücke - für uns, die aus dem Osten Europas - ein Versprechen zur Normalität. Jede Brücke könnte die Brücke sein, die uns irgendwann einmal erreicht und uns den Weg zu den anderen ebnet."

Zwölf Sterne für Europa - Warum der Europarat für ein friedliches und demokratisches Europa unersetzlich ist

von Walter Schwimmer

Ein neu gewählter Generalsekretär des Europarates wird mit vielen Erwartungen, aber auch Problemen und Fragen konfrontiert. Überhaupt dann, wenn man in einem harten, aber immer fairen Wettbewerb mit zwei hervorragenden Mitbewerbern erfolgreich war, ist die Herausforderung und die Erwartungslage um so größer. Verantwortlich zu sein für die 41-Staaten-Organisation heißt, die einzige und ausschließlich pan-europäische Gemeinschaft in das nächste Jahrtausend zu führen und ihr dabei den ihr zustehenden Platz auf der politischen Bühne Europas zu geben und ihre Rolle in der Vollendung der Vision eines friedlichen, stabilen und demokratischen Europas herauszuarbeiten. Damit sind wir schon bei den ersten Fragen angelangt.

Den Weg der europäischen Einigung wollen sicher viele, wahrscheinlich die meisten Bürger des Kontinents gehen; allerdings sind sie von der Beschilderung dieses Weges sehr verwirrt. Da führt ein Weg zum Europarat, dort einer zu den Europäischen Gemeinschaften oder gleich zur Europäischen Union, da zu einer Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, dort zur Westeuropäischen Union und hier wieder zum Europäischen Wirtschaftsraum. Schmälere Wege gehen zur Europäischen Freihandelszone, zur Zentraleuropäischen Freihandelszone und zur Zentraleuropäischen Initiative. Die diversen Zusatzschilder, wie Maastricht, Amsterdam oder Europäische Konferenz, sind nicht zu vergessen. Und schließlich gibt es noch einen transatlantischen Wegweiser zur NATO.

Wohin soll man diesen Schildern folgen? Brauchen wir sie wirklich alle? Werden sie uns zum gewünschten Ziel führen? Wenn ja zu welchem? Wird es „das Europa“ der 15, der 21, der 27, der 41 oder mehr sein ?

1. Die unverzichtbare Rolle des Europarats in der Architektur Europas

Diejenige der Europäischen Institutionen, die zugleich umfassendste und rein europäische, die am ehesten von allen den Namen „Pan-Europäisch“ verdient und die auch die erste von allen genannten war, feierte heuer ihren 50. Geburtstag - der Europarat. Ins Leben gerufen als die Wertegemeinschaft der westeuropäischen Demokratien, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als das Fundament kommender Vereinigter Staaten von Europa ansahen, hat die Organisation nach der großen politischen Wende von 1989/90 diese Prinzipien erfolgreich über (fast) ganz Europa verbreitet. Manche Kritiker meinen zwar, einigen der neuen Mitglieder sei das Gütesiegel der Mitgliedschaft zum Europarat voreilig oder zu früh verliehen worden, dem steht aber

ohne Zweifel der Vorteil der Bindung der „Neuen“ an die Europaratsprinzipien und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen, bis hin zum (weltweit einmaligen) Rechtsschutz der Bürger aller 41 Staaten durch Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, gegenüber.

Trotzdem ist die erste und größte pan-europäische Institution in den Schatten anderer Schöpfungen des europäischen Einigungsprozesses getreten, vor allem natürlich der nicht nur wirtschaftlich stärksten Europäischen Union der „15“, die bereits einen Kreis der Assoziierten und Beitrittswerber um sich geschart hat, und der OSZE, die von ihrer Aufgabenstellung, Krisenverhütung und Krisenbereinigung, im Anlaßfall naturgemäß mehr Aufmerksamkeit auf sich zieht, und überdies noch die USA als Verstärkung an Bord hat.

Der Europarat muß sich deshalb trotz oder gerade wegen seines 50jährigen Bestandes die Frage gefallen lassen, welche Zukunft er in der europäischen politischen Architektur von morgen hat, die über einen institutionellen Rahmen für den Menschenrechtsgerichtshof und oder gar die Rolle eines Vorzimmers für die Europäische Union hinausgeht. Die Grundsätze des Europarates, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, sollten doch 50 Jahre nach der Gründung und zehn Jahre nach der Demokratisierung Mittel- und Osteuropas Selbstverständlichkeit sein. Ihre Vertiefung und Festigung in den Mitgliedsländern muß und wird zu einem erfolgreichen Abschluß kommen. Ja, und schließlich könnten Verletzungen der Prinzipien vielleicht auch von anderen wahrgenommen werden, was teilweise ja sogar bereits geschieht, wenn man an den Europäischen Gerichtshof der Union, der selbst auch in Menschenrechtsfragen entscheiden will, und an den Hochkommissar der OSZE für nationale Minderheiten, ihren Medienbeauftragten und an ODIHR denkt.

Ginge es also auch ohne den Europarat oder mit einem „Schmalspur“-Europarat rund um den Gerichtshof, und was wäre Europa und die Europäische Einigung ohne den Europarat?

Stellt man sich diese Fragen, kommt man rasch zur Antwort, daß es dann keine rein europäische Institution mehr gäbe, in der alle Staaten Europas, ob klein oder groß, ob wirtschaftlich stark oder schwach, ob alte oder neue Demokratien, ob schon in der Europäischen Union, ob noch Beitrittswerber oder überhaupt nicht dabei, gleichberechtigte Partner für die Gestaltung einer gesamteuropäischen Politik sind. Eine solche gesamteuropäische Organisation gleichberechtigter Partner ist aber für einen echten europäischen Einigungsprozeß unverzichtbar. Ansonsten bliebe das Zusammenrücken Europas ein Privileg der wirtschaftlich ohnedies schon Bessergestellten oder gar ein Produkt von Dominanz der Stärkeren einerseits und der Ohnmacht der Schwächeren andererseits. Dabei sollte nicht vergessen werden, daß Michael Gorbatschow das Wort vom „gemeinsamen Haus Europa“ vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Straßburg ausgesprochen hat (wie übrigens der österreichische Bundeskanzler Dr. Josef Klaus schon rund 25 Jahre vorher).

Die Themen einer gesamteuropäischen Politik braucht man nicht lange zu suchen. Sie sind im Europarat längst definiert. Da behandelt auf der einen Seite die Parlamentarische Versammlung zwar in der europäischen Öffentlichkeit leider vielfach unbemerkt, aber trotzdem sehr effizient als gesamteuropäische Volksvertretung und Motor des Europarates die sozialen, wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Probleme des Kontinents und schlägt für den gesamten Kontinent gültige Lösungen vor; da haben auf der anderen Seite auch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer auf ihrem zweiten Gipfel (Straßburg 1997) einen an sich sehr beeindruckenden Aktionsplan beschlossen, der ohne Zweifel - wäre er ihnen nur bekannt - sofort auch die Zustimmung der Bürger der Mitgliedsstaaten erhalten würde. Ja, würden sie ihn kennen, würden die Bürger wahrscheinlich auch mit Recht die Verwirklichung der geplanten gemeinsamen Aktionen einfordern!

Der beschlossene Aktionsplan des 2. Gipfels geht von grundsätzlichen Zielen wie der Bekämpfung von Intoleranz, den konkreten Schutz nationaler Minderheiten und der völligen Abschaffung der Todesstrafe, aber auch der Einhaltung ethischer Grenzen für das Machbare in der Wissenschaft, insbesondere in der Gentechnik und Biomedizin (Stichwort Verbot des menschlichen Klonens), über Strategien für einen stärkeren sozialen Zusammenhalt zu konkreten Aktionen und Programmen für die Kinder (einschließlich des gemeinsamen Kampfes gegen alle Formen von Kindesmißbrauch) bis zum Kampf für die Sicherheit der Bürger insgesamt, mit dem Schutz vor organisiertem Verbrechen und Korruption, vor Terrorismus und vor Drogengefahren.

Der Aktionsplan wartet allerdings zum Teil noch auf seine Umsetzung. Er ist aber zugleich auch die Chance des Europarates, seine Existenzberechtigung, ja seinen unverzichtbaren Wert für die Einigung Europas unter Beweis zu stellen. Denn die Einigung Europas sollte nicht in erster Linie aus gemeinsamen Institutionen, sondern aus gemeinsamen Auffassungen und darauf beruhenden gemeinsamen Handlungen bestehen. Der Europarat, mit seinem festen Fundament aus Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, ist der ideale Rahmen für dieses gemeinsame politische Handeln und kann im größeren Europa durch keine andere Institution, auch nicht durch Europäische Union oder OSZE, ersetzt werden.

Er soll diese Rolle allerdings nicht isoliert und auf sich alleine gestellt, schon gar nicht in Konkurrenz mit den anderen Organisationen, sondern in Zusammenarbeit und sinnvoller Arbeitsteilung, unter Anerkennung der Realitäten, wahrnehmen. Sach- und zielorientiert sind Kooperationen zu suchen, Mitsprache anzubieten oder auch einzufordern. Die Koordination mit der OSZE liegt auf der Hand. Krisen im Europa von heute sind mit Mangel an Demokratie, fehlender Rechtsstaatlichkeit und Verletzung von Menschenrechten verbunden. Krisenprävention und Krisenbewältigung müssen in die Herstellung oder Wiederherstellung und Vertiefung dieser europäischen Grundprinzipien übergehen, dementsprechend besteht eine gemeinsame Verantwortung von Europarat und OSZE. Europarat und Europäische Union haben noch wesentlich mehr gemeinsame

Interessen. Schließlich sind beide Institutionen in meinen Augen Kreationen der gleichen Vision, nach der kontinentalen Katastrophe des Zweiten Weltkriegs eine Wiederholung durch einen Prozeß der schrittweisen Vereinigung Europas zu vermeiden. Der Europarat ist dabei den Weg der Vereinigung durch gemeinsame Werte, die Europäische Union (früher Gemeinschaften) den der immer intensiveren wirtschaftlichen und später auch politischen Zusammenarbeit gegangen.

Man wird wohl realistischerweise auch gerade in Ansehung der Union anerkennen müssen, daß auf vielen Gebieten eine gemeinsame europäische Politik ohne die Union nicht mehr möglich ist, nicht nur weil sie so stark ist, sondern einfach weil ihre Mitglieder Kompetenzen und Rechte an die Union abgegeben haben und dort eben die Union, und nicht mehr der Nationalstaat, der Ansprechpartner für die anderen Mitglieder der europäischen Familie ist. Daher werden Wege zu suchen sein, die Union in die Arbeit und die Politik des Europarates zu integrieren.

Auch geeignete Formen der Zusammenarbeit zwischen den parlamentarischen Körperschaften der Union und des Europarates werden angesichts der Tatsache, daß sowohl Europäisches Parlament als auch Parlamentarische Versammlung mehr Bedeutung in ihren Institutionen gewinnen, zu suchen und zu finden sein. Schließlich sollten Synergien auch im parlamentarischen Bereich genutzt werden. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb Feststellungen aus dem „Monitoring-Verfahren" der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (über die Einhaltung der Verpflichtungen eines Mitgliedsstaates) von Berichterstattern und Ausschüssen des Europäischen Parlaments mühsam nochmals erarbeitet werden sollen.

2. Zwölf Sterne zur Stärkung, Reform und Wahrnehmbarkeit des Europarates

„12 Sterne für Europa" habe ich daher meine Vorhaben genannt, um dem Europarat die ihm gebührende Stellung in der politischen Architektur Europas zu verschaffen:

1. Dem Europarat muß seine spezifische, einzigartige und von keiner anderen Institution wahrzunehmende Rolle einer pan-europäischen politischen Organisation auf der Grundlage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sichern: im Europarat können die Europäer ihre eigenen politischen Probleme nicht nur diskutieren, sondern hier können sie auch beweisen, daß sie in der Lage sind, diese Probleme auch selbst zu lösen. Alle wichtigen Partner dafür sind bereits an Bord.
2. An die Europäische Union soll die Einladung zur Errichtung einer ständigen Vertretung beim Europarat und zur Teilnahme des „Mister GASP" an den Sitzungen des Ministerkomitees ergehen, um die Union selbst, und nicht nur im Wege ihrer Mitgliedsländer, die ja alle dem Europarat angehören, in den pan-europäischen politischen Dialog im Rahmen des Europarates einzubinden.
3. Die Zusammenarbeit, Koordination und Nutzung von Synergien mit Europäischer Union und OSZE kann und soll darüber hinaus im Interesse der gemeinsamen Sache

- aber nicht zuletzt aus Rücksicht auf den einen Steuerzahler, der in den Mitgliedsländern dafür aufkommt - vertieft werden.

4. Zu einer gesamteuropäischen Politik gehört auch, daß einmal erarbeitete Grundsätze für alle europäischen Institutionen Geltung haben. Daher sollte auch die Europäische Union jedenfalls den wichtigsten Konventionen des Europarates beitreten, allen voran im besonderen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Selbstverständlich sollte die EMRK auch für die OSZE verbindlich sein, weil nicht einzusehen wäre, daß für einen weitgehend gleichen Geltungsbereich andere Menschenrechtsmaßstäbe angelegt werden.
5. Der Zeit- und Maßnahmenplan zur Realisierung des Aktionsplans des 2. Europaratsgipfels muß derart aktualisiert werden, daß vor allem jene Aktivitäten Vorrang bekommen, die bei den Bürgern der Mitgliedsländer besonderes Interesse finden und die dann von diesen Bürgern auch wahrgenommen und „gespürt“ werden.
6. Die Ziele des Aktionsplans, aber nicht nur diese, sondern auch andere Vorhaben des Europarates können durch Sonderbeauftragte des Europarates/des Generalsekretärs mit entsprechender Reputation in der europäischen Öffentlichkeit propagiert werden, z. B. der Kampf gegen Drogen durch einen bekannten Sportler, Terrorismusbekämpfung durch ein Attentatsopfer.
7. Ein intensiver Ost-West-Jugendaustausch in vielen Gebieten (Ausbildung, Beruf, Sozialdienst) soll im Rahmen des Europarates, aber unter seiner Schirmherrschaft auch bilateral von den Mitgliedsstaaten gepflegt werden, um das Zusammenwachsen Europas zu fördern. Junge Menschen, die auf diese Art und Weise andere Teile ihrer größeren Heimat Europa kennengelernt haben, werden auch in ihrem späteren Leben Botschafter des Zusammenlebens und der Toleranz sein.
8. Der Europarat braucht aber auch selbst Reformbereitschaft. 50 Jahre sind nicht nur ein Anlaß zum Feiern, sondern auch zur kritischen Selbstbetrachtung. Konkrete Mitbestimmungs- und Finanzbefugnisse der Parlamentarischen Versammlung als mitbeschließendes echtes parlamentarisches und nicht bloß beratendes Organ wären schon der demokratischen Legitimation der Organisation wegen angebracht.
9. Die Glaubwürdigkeit des Europarates als Garantor von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte hängt stark von der Einhaltung und Durchsetzung dieser Prinzipien in den Mitgliedsstaaten ab. Die Parlamentarische Versammlung hat dazu das Instrument des „Monitoring“ geschaffen, das, wenn auch in anderer Form und mit anderen Verfahren, vom Ministerkomitee aufgegriffen wurde. Mehr Effizienz könnte noch durch eine Verknüpfung der Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees erreicht werden!
10. Der Europarat hat eine Verpflichtung aber nicht nur gegenüber seinen Mitgliedsstaaten, sondern eine Gesamtverantwortung für den Kontinent. Auch die Völker Jugoslawiens und Weißrußlands gehören zur Europäischen Familie. Auch sie haben einen unabdingbaren Anspruch auf ein Leben in Demokratie, Rechtsstaatlichkeit

und den Schutz ihrer Menschenrechte. Sie dürfen von der Europäischen Einigung nicht ausgeschlossen werden. Ihr Platz im Europarat muß reserviert sein. Die Vision vom friedlichen und stabilen Europa, gegründet auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, der Raum der demokratischen Sicherheit wäre ohne diese beiden Völker und ihre Staaten nicht vollendbar. Auch sie an Bord zu holen ist eine Verpflichtung des Europarates.

11. Die finanziellen Mittel der Organisation müssen konsolidiert werden. Der „Reichtum“ des Europarates sind seine *human resources.* Nichtsdestoweniger oder gerade deshalb braucht die Organisation eine mittelfristig gesicherte Budgetstruktur, die es ihr auch ermöglicht, auf neue Entwicklungen zu reagieren. Auch die Finanzierung bestimmter Aktivitäten über „Europaratsstiftungen“ durch Heranziehung privater Beiträge ist angesichts der Sparnotwendigkeiten in den Mitgliedsländern ins Auge zu fassen.
12. Besonders wichtig ist aber, daß der Europarat für die Öffentlichkeit, für die Bürgerinnen und Bürger seiner Mitgliedsländer wahrnehmbar ist, daß er auf wichtige Ereignisse und Entwicklungen auf dem Kontinent rasch reagiert und daß er stets präsent ist, wenn es um die friedliche und demokratische Zukunft Europas geht. Diese Aufgabe ist vor allem eine Verpflichtung des Generalsekretärs, der ich nachkommen will.

Denn wenn der Europarat heute auch in einer breiteren Öffentlichkeit, vor allem gegenüber der Union, etwas in den Hintergrund getreten ist: Der Europarat ist sowohl heute und erst recht nach der Erweiterung der Europäischen Union das unersetzliche Forum für eine gemeinsame Politik des gesamten Kontinents. Europa ist eindeutig das Europa der 47. Ich komme zu einem eindeutigen Bekenntnis: Ja, wir brauchen den Europarat für die Einheit Europas, für eine Einheit, die sich in einer gemeinsamen Politik gleichberechtigter Partner auf dem Kontinent zum Wohle ihrer Bürger manifestiert!

II. Die Parlamentarische Versammlung - treibe nde Kraft des Europarats

Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung als Motor des Europarats

von Joern Stegen

1. Der institutionelle Rahmen

Der Europarat ist in vieler Hinsicht ein historischer und politischer Kompromiß. Gegründet 1949 als Reaktion gegen die Greuel des Zweiten Weltkrieges und unter dem Motto des „Nie wieder", wurde er zur ersten internationalen politischen Organisation, die die beiden Komponenten vereint, die internationale (hier mehr speziell europäische) Kooperation bedeuten: einerseits zwischenstaatliche Zusammenarbeit unter Respektierung der staatlichen Souveränität und andererseits parlamentarische Kooperation im Hinblick auf Integration.

Diese beiden Aspekte sind eindeutig im Statut des Europarats verankert: ein Ministerkomitee, das im wesentlichen als eine ständige diplomatische Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten angesehen werden kann, im allgemeinen vertreten vor Ort durch ihre Botschafter als ständige Vertreter, und eine parlamentarische Versammlung, zusammengesetzt aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, deren nationale Delegationen ihre politischen Spiegelbilder sein müssen.

Es ist die Wechselbeziehung dieser beiden Organe, die die Dynamik des Europarates ausmacht. Empfehlungen und Interpellationen der Versammlung an das Ministerkomitee, Antworten und Tätigkeitsberichte des Ministerkomitees an die Versammlung. Der Dialog der beiden Organe, meist fruchtbar und stimulierend, manchmal kritisch, ist auch ein Beweis für die demokratische Lebensweise und Lebensart der Organisation, die sie von ihren Mitgliedstaaten verlangt aber gleichzeitig auch in ihrem Inneren tagtäglich pflegt und fördert.

Es darf daher nicht verwundern, wenn die Versammlung oft als Motor, das Ministerkomitee oft als Bremse im europäischen Kooperations- und Einigungsprozeß angesehen wird. Es ist ohne Zweifel einfacher im Rahmen einer parlamentarischen, demokratischen Debatte, in der jeder Protagonist seine Meinung äußern und dafür eintreten kann, zu diskutieren und dann abzustimmen, als für die Vertreter souveräner Regierungen, meist weisungsgebunden und verantwortlich, aber auch respektvoll gegenüber den Kollegen, angemessene Antworten auf parlamentarische Forderungen und Herausforderungen zu finden und dazu noch die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Außerdem soll dies, wenn irgend möglich, unter Berücksichtigung des Konsensprinzips erfolgen, d. h. ohne eine Abstimmung zu erzwingen, die die Kollegen zu Beschlüssen zwingen würde, die sie als Repräsentanten ihrer Regierungen nicht oder nur schwer vertreten oder mit tragen könnten.

Ist das Ministerkomitee das Entscheidungsorgan des Europarats, so ist die Parlamentarische Versammlung das Ideenlabor, aber auch der unumgängliche Partner ohne dessen Stellungnahme oder Zustimmung vieles einfach nicht geht.
Gewisse statutarische Möglichkeiten standen der Parlamentarischen Versammlung schon immer zu, andere hat sie sich in 50 Jahren erstritten. Sie gehören heute zur Normalität im Rahmen der Beziehungen der beiden Organe. Ist die Parlamentarische Versammlung ein Schmelztiegel für neue Ideen und Gesetze, geben Regierungsvertreter anschließend den Initiativen der Versammlung den nötigen Inhalt und Gestalt. Gemeinsame Probleme und Herausforderungen der modernen Gesellschaft erfordern und erhalten angemessene Antworten.
Normalerweise geschieht dies durch Empfehlungen des Ministerkomitees an die Regierungen (nicht mit denen der Parlamentarischen Versammlung zu verwechseln), die den Mitgliedstaaten einen „moralischen Zugzwang“ auferlegen oder aber durch die Ausarbeitung von Konventionen, also zwischenstaatlichen, völkerrechtlichen Verträgen, die von den Regierungen gezeichnet und von den nationalen Parlamenten anschließend ratifiziert, um dann zu nationalem Recht zu werden. 170 solcher Konventionen und Protokolle sind so entstanden, manche bedeutender als andere, manche von allen Mitgliedern (und auch von Nichtmitgliedern) ratifiziert, manche aus Mangel an Ratifizierungsurkunden nie in Kraft getreten. In der Tat sind Europaratskonventionen Angebote an die Mitgliedstaaten, einen Schritt zur europäischen Integration zu tun, zu dem sie aber (mit Ausnahme der Menschenrechtskonvention) nicht gezwungen werden können.
Bemerkenswert sind diejenigen Konventionen, die ein Überwachungsorgan beinhalten (wie die Menschenrechtskonvention, die Sozialcharta, die „Antifolterkonvention“, die Berner Tierschutzkonvention, u.a.) und dann klar im Umfeld des Europarats verbleiben. Andere Konventionen verlieren ihr „Urheberrecht“, das ihre Entstehung an den Europarat bindet, da sie ganz einfach Bestandteile des betreffenden nationalen Rechts geworden sind.
Doch eine solche befruchtende Dualität zwischen den beiden statutarischen Organen des Europarats erfordert angemessene Strukturen, die die Parlamentarische Versammlung im Laufe ihrer Existenz fortwährend verbessert hat und weiterhin zu vervollständigen. bemüht ist.
Die Versammlung, die ihre erste Plenarsitzung am 10. August 1949 in der Aula der Straßburger Universität abhielt und später bis im Mai 1999 ihren Plenarsaal mit dem Europäischen Parlament teilte, kann als die älteste internationale Parlamentarische Versammlung mit einer pluralistischen Zusammensetzung aus demokratisch gewählten Parlamentariern, basierend auf einem zwischenstaatlichen Vertrag und die politischen Kräfte der Mitgliedstaaten vertretend, angesehen werden.
Während die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten durch Bestimmungen über Mitgliedschaft, Sondergästestatus oder Beobachterstatus abgedeckt werden, hat die Versammlung ihre Beziehungen zu anderen internationalen Versammlungen wie dem

Europäischen Parlament, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Westeuropäischen Union, der Inter-Parlamentarischen Union, dem Benelux, dem Nordischen Rat, der GUS-Versammlung, der PABSEC und anderen entwickelt.
Seit vielen Jahren ist die Versammlung auch das parlamentarische Organ für eine Anzahl anderer internationaler zwischenstaatlicher Organisationen, insbesondere für die OECD, und hat auch enge Beziehungen zu spezifischen Organisationen, wie die EBRD und UN-Organisationen, entwickelt. In diesem Rahmen wird die Rolle und der Einfluß des Europarats auf eine ganze Reihe von nicht europäischen Staaten ausgedehnt. Da die Zahl der OECD-Staaten laufend zunimmt, wächst damit auch deren Interesse am Europarat. Der Antrag Mexikos, Beobachter beim Europarat zu werden, kann in diesem Sinne interpretiert werden.
50 Jahre lang hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats große Flexibilität bewiesen, die sie den Entwicklungen in Europa und insbesondere den Veränderungen in Mittel- und Osteuropa entgegengebracht hat. Kein anderes parlamentarisches Forum war so gut gerüstet wie die Parlamentarische Versammlung, die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas in die Familie der anderen europäischen Demokratien zu integrieren. Der große Vorteil ihrer Mitglieder, Bestandteil des nationalen Parlaments, und für einen Teil von ihnen auch Mitglied der Westeuropäischen Union, der europäischen Verteidigungsorganisation zu sein, erlaubt es der Versammlung zusätzlich in enger Verbindung mit der nationalen Politik zu stehen. Ihr Beitrag, die Beitrittskandidaten zum Beitritt vorzubereiten und die demokratische Entwicklung in den Mitgliedstaaten zu fördern, wurde auch in der Schlußerklärung des zweiten Gipfels der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats im Oktober 1997 unterstrichen. (Vgl. auch Günter Verheugen, in „Europäische Zeitung“, Juni 1999: „Der Europarat ist sich bewußt, daß die Aufnahme einen erheblichen Reformschub in die richtige Richtung bewirken kann“).
Es besteht kein Zweifel, daß die Parlamentarische Versammlung, die heute schon fast den gesamten europäischen Kontinent abdeckt, das beste Werkzeug bleiben muß und wird für eine breite Kooperation, zur Stärkung der demokratischen Sicherheit und Stabilität, unter Wahrung der Grundprinzipien des Europarats: Parlamentarische pluralistische Demokratie, Rechtsstaat, und Wahrung der Menschenrechte.
Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung aus Mittel- und Osteuropa haben hier die parlamentarische „Streitkultur“ gelernt (Leni Fischer im Bonner „General-Anzeiger“, 3. Februar 1998), die eine Demokratie am Leben erhält. Sie haben auch gelernt, diese europäische Redeplattform zu schätzen, die übrigens fast alle großen Politiker und Staatsmänner und -frauen dieser Welt schon einmal benutzten, zur Darstellung ihrer eigenen Fragen und Probleme, und um sich darauf vorzubereiten, daß ihre nationalen Parlamente immer größere internationale Verpflichtungen zu übernehmen haben, die nur durch eine immer ständig zunehmende Kooperation gelöst werden können.

Der Europarat und insbesondere die Parlamentarische Versammlung tragen durch die Einführung eines juristischen, verpflichtenden, bindenden Rahmens dazu bei, gewisse Aspekte der Außenpolitik der Mitgliedstaaten auszuführen, an die alle gebunden sind. Ihre Mitglieder spielen dabei eine maßgebliche Rolle als Vorreiter (die Empfehlungen der Versammlung an das Ministerkomitee) sowie als Notare (bei der Ratifizierung im nationalen Parlament).

Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung wird aus den Reihen der Mitglieder für maximal drei Jahre gewählt. Während im Ministerkomitee der Vorsitz turnusgemäß und alphabetisch alle sechs Monate wechselt und jedes Land eine Stimme hat, ist in der Versammlung die Anzahl der Abgeordneten und der Stimmen abhängig von der Größe des Landes. Die größte Anzahl ist 18, die kleinste zwei. Da es eine gleiche Anzahl von Vertretern und Stellvertretern gibt, ist die Anzahl der Mitglieder der Versammlung 582 plus 15 Sondergäste und 12 Beobachter. Das Gleichgewicht der politischen Parteien in jeder nationalen Delegation muß demjenigen im nationalen Parlament entsprechen.

Um die europäische Kohärenz zu fördern, bestehen in der Versammlung seit 1964 politische Fraktionen, deren Leiter innerhalb des Präsidiums eine bedeutende Rolle spielen. Während die Fraktionsvorsitzenden im Präsidium bis 1996 nur einen beratenden Status ohne Stimmrecht hatten, sind sie heute voll integriert und spielen eine maßgebende Rolle in allen Entscheidungsprozessen der Versammlung. Ein sogenannter Ad-hoc-Ausschuß der Fraktionsvorsitzenden verleiht ihnen die nötige Arbeitsstruktur. Gemäß Entschließung 1153 (1998) nehmen die Fraktionsvorsitzenden auch an den Sitzungen des politischen Ausschusses, jedoch ohne Stimmrecht, teil.

Das Präsidium, das ansonsten aus dem Präsidenten der Versammlung und 18 Vizepräsidenten besteht, hat besondere Verantwortungen: zu seinen regelmäßigen Aufgaben gehören z. B. neben der Aufstellung der Tagesordnung für das Plenum sämtliche Beschlüsse, die mit den Außenbeziehungen der Versammlung zu tun haben und die sich von der Volksrepublik China über den Mittleren Osten bis zu den USA erstrecken. Auch alle Verwaltungsfragen, die die Versammlung betreffen, müssen vom Präsidium behandelt werden. Auch der Sondergästestatus wird vom Präsidium zuerkannt und aberkannt. Die Überweisung von neuen Initiativen an die Ausschüsse geschieht ebenfalls durch das Präsidium und unterstreicht damit dessen Rolle für alle Aktivitäten der Versammlung. Die Auswahl der Kandidaten für die „Antifolter“-Kommission geschieht ebenfalls durch das Präsidium.

Die parlamentarischen Ausschüsse spielen im Leben der Parlamentarischen Versammlung eine herausragende Rolle. Vierzehn Ausschüsse sind von ständiger Natur, wobei jeder zusätzlich eine Anzahl von Unterausschüssen aufweist. Die Arbeit der Ausschüsse ist von viel Autonomie geprägt. Ihr Arbeitsprogramm wird beeinflußt von eigenen Initiativen, von zugewiesenen Themenvorschlägen sowie, für manche von ihnen, vom zwischenstaatlichen Arbeitsprogramm des Europarats.

Die Ausschüsse, die sich normalerweise einmal pro Monat treffen, halten auch Seminare, Anhörungen oder Konferenzen ab, deren Ergebnisse in Berichte und Entschließungs- oder Empfehlungsentwürfe eingehen, die dann ins Plenum oder in den Ständigen Ausschuß eingebracht werden.
Obwohl der Europarat seit seiner Gründung auf ganz Europa abzielte, mußte er sich 40 Jahre lang auf die Staaten Westeuropas beschränken. Aber auch diese sind dem Europarat erst nach und nach beigetreten. Die Organisation war schon immer eine Wertegemeinschaft, der man nicht einfach angehören, sondern erst nach einem aufwendigen Aufnahmeverfahren Mitglied werden kann. Es hat folglich viele Jahre gedauert, bis aus den zehn Gründerstaaten 1989 erst die 23 westeuropäischen Staaten und danach im April 1999 die jetzigen 41 Mitgliedstaaten wurden.
Parlamentarische pluralistische Demokratie gehörte schon immer zu den Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, und es war auch aus diesem Grunde, daß z. B. Spanien und Portugal erst nach ihrer Demokratisierung der Organisation beitreten konnten und daß Griechenland in den siebziger Jahren den Europarat für einige Zeit verlassen mußte.
In all diesen Entscheidungen hat die Parlamentarische Versammlung eine maßgebliche und entscheidende Rolle gespielt. Das Aufnahmeverfahren von neuen Mitgliedstaaten ist dabei sicherlich ein gutes Beispiel.

2. Die Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa

Beitrittsgesuche werden meist an den Generalsekretär des Europarats gerichtet, der dann das Ministerkomitee unterrichtet zu dessen Kompetenzen es gehört über die Aufnahme eines neuen Staates zu entscheiden. Doch bevor eine solche Entscheidung getroffen werden kann, muß das Ministerkomitee eine Stellungnahme der Versammlung einholen. Für die Ausarbeitung dieser Stellungnahme hat die Parlamentarische Versammlung ein spezielles Verfahren entwickelt, das sich in den letzten zehn Jahren überaus bewährt hat. Die ersten Schritte sind meist Wahlbeobachtungen bei denjenigen Staaten, die sich im Wandel zu einer Demokratisierung befinden. Sie werden meist in Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und/oder dem Europäischen Parlament durchführt - so etwa die Wahlbeobachtung in Armenien am 30. Mai 1999. Berichte dieser Wahlbeobachtungen gehen anschließend ins Plenum oder in den Ständigen Ausschuß als Informationsbericht ein und geben damit allen Mitgliedern die Möglichkeit, sich zu diesem Thema zu äußern.
Ein zweiter Schritt ist dann die Entsendung von zwei Mitgliedern des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit der Aufgabe, vor Ort die Situation des Schutzes der Menschenrechte zu überprüfen, da die Unterzeichnung der Menschenrechtskonvention im Augenblick des Beitritts zum Europarat heute zu den ersten Verpflichtungen gehört. Es sollte nicht unerwähnt bleiben, daß diese Anforderung erst für die Staaten

Mittel- und Osteuropas eingeführt worden ist und dies bis zur Wende 1989 nicht befolgt wurde.
Diese Berichte der beiden Richter, die sie in ihrem eigenen Namen und nicht in jenem des Gerichtshofs erstellen, werden dann vom Rechtsausschuß der Versammlung, der selber eine Stellungnahme zum Bericht des federführenden Politischen Ausschusses ausarbeitet, ausgewertet. Dazu reisen die Berichterstatter dieser beiden Ausschüsse ebenfalls vor Ort, um sich ein so umfassendes Bild wie möglich zu machen.
Es liegt auf der Hand, daß hier Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung mit extremer Flexibilität vorgehen können. Im Gegensatz zu Regierungsvertretern oder Mitgliedern des Ministerkomitees, können sich Parlamentarier mit allen Schichten der Bevölkerung und Gesellschaft sowie allen Gruppierungen unterhalten und Informationen sammeln. Daß die Auswahl der Berichterstatter unter Berücksichtigung ihrer Nationalität und insbesondere ihrer Parteizugehörigkeit erfolgt, ist selbstverständlich.
Haben die Berichte die beiden Ausschüsse durchlaufen, kommen sie vor das Plenum. Die dort stattfindende öffentliche Debatte, im Gegensatz zu den Diskussionen in den Ausschüssen, die im allgemeinen „in camera“ tagen, gibt dann allen Mitgliedern der Versammlung die Möglichkeit, sich zu äußern und den vorgelegten Text mit Abänderungsvorschlägen zu verändern. Der Stellungnahme-Entwurf enthält in der Tat eine Reihe von Bedingungen und Verpflichtungen, die der betroffene Staat bereit ist einzugehen, bevor er in den Europarat aufgenommen wird, oder aber möglichst bald nach seiner Aufnahme. Diese Verpflichtungen, deren Liste immer länger zu werden scheint, sind allerdings keine Verpflichtungen im völkerrechtlichen Sinn, sondern eher politischer Art. Sie sind meist von den betreffenden Regierungen, aber auch vom Parlament gebilligt worden. Auf der Basis dieser Verpflichtungen wird sich später der Monitoring-Ausschuß an die Arbeit machen um zu prüfen, inwieweit der dem Europarat beigetretene Staat seinen Verpflichtungen nachgekommen ist.
Ist die Stellungnahme mit einer mindestens Zweidrittelmehrheit angenommen, kann das Ministerkomitee endlich den beitrittswilligen Staat einladen, Mitglied im Europarat zu werden, und den Termin für die Beitrittszeremonie festlegen.
Oft haben sich aber bereits vor dem offiziellen Beitrittsgesuch Beziehungen zwischen dem Parlament des betreffenden Staates und der Parlamentarischen Versammlung entwickelt. Kontakte sind gepflegt worden und Besuche haben stattgefunden.
Um den Beitrittsprozeß der Staaten aus Mittel- und Osteuropa zum Europarat zu erleichtern, führte die Versammlung 1989 den sogenannten Sondergästestatus (auch: Sondergaststatus) ein, anwendbar auf alle nationalen legislativen Versammlungen von Nichtmitgliedstaaten, die die Helsinki Schlußakte ratifiziert oder akzeptiert haben. Wie bereits erwähnt, erfolgt die Entscheidung, den Sondergästestatus zu verleihen, durch das Präsidium der Versammlung.
Dieser Sondergästestatus geht auf das Jahr 1989 zurück und wurde von dem damaligen Schweizer Abgeordneten Peter Sager „erfunden“. Dieser Status, der einem Beobachter-

status auf Zeit gleichkommt, wurde eingeführt, um es den jungen demokratischen Parlamenten zu ermöglichen, noch bevor sie Vollmitglied geworden sind, sich mit der Arbeitsweise des Europarats vertraut zu machen. Er steht damit im Gegensatz zum eigentlichen Beobachterstatus, den zur Zeit die Parlamente zweier Staaten innehaben: Israel und Kanada. Kanada hat den Beobachterstatus ebenfalls auf der zwischenstaatlichen Seite des Europarats, die Vereinigten Staaten und Japan haben diesen dagegen nicht in der Parlamentarischen Versammlung.
Diejenigen Parlamente, die diesen Status genießen, entsenden in das Plenum der Versammlung und in ihre Ausschüsse Delegationen von Parlamentariern, die wie alle Delegationen, in ihrer Zusammensetzung die verschiedenen politischen Tendenzen ihres Heimatparlamentes widerspiegeln müssen. Sie werden zur aktiven Mitarbeit im Plenum und in den Ausschüssen aufgefordert, haben allerdings kein Stimm- oder Wahlrecht.
Es ist einleuchtend, daß diese Prozedur die Integration und die endgültige Mitarbeit im Europarat als Vollmitglied wesentlich vereinfacht. Alle Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa haben diesen Prozeß durchlaufen. Zur Zeit haben noch folgende Staaten diesen Status inne: Armenien, Aserbaidschan und Bosnien-Herzegowina. Bis zum Ausbruch der Feindseligkeiten im ehemaligen Jugoslawien hatte dieses Land ebenfalls diesen Status, genauso wie die UdSSR oder die DDR bis zu deren Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland. Auch Belarus besaß diesen Status, er wurde aber im Januar 1997 nach den antidemokratischen Maßnahmen seines Präsidenten vom Präsidium der Versammlung suspendiert.
1989 war kein neuer Anfang, selbst wenn dieses Datum als einzigartige Erneuerung des Europarats in die Geschichte eingegangen ist. Der Erfolg des Europarats bei den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas kann nur mit dem Vertrauen erklärt werden, das sich die Organisation innerhalb von 40 Jahren geschaffen hatte. Diese Erfahrungen ermöglichten einen neuen Ansatz, auch wenn sich die Funktionsweise des Europarats seitdem stark verändert hat.
Es sollte nie vergessen werden, daß der Europarat und insbesondere seine Parlamentarische Versammlung von Anfang an ein Ort der Versöhnung zwischen den Staaten Westeuropas und ein Brückenbauer für die Beitrittskandidaten zur Europäischen Union gewesen sind, von Großbritannien über Spanien und Portugal bis zu den heutigen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa.
Daß sich eine Schwerpunktverlagerung nach Osten vollzogen hat, ist letztens nur die Erfüllung eines lange gehegten Traumes, aus dem Europarat eine Organisation für ganz Europa zu machen.

3. Politische Initiativen

Europa steht heute unter dem Schock der Kriegshandlungen im Kosovo und dem ehemaligen Jugoslawien, und selbst nachdem eine Lösung gefunden worden ist, werden

diese Ereignisse nicht mehr aus der europäischen Geschichte zu löschen sein. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß diese Ereignisse Schatten voraus geworfen haben, die sicherlich zu Unrecht nicht die erforderliche Aufmerksamkeit, Initiativen und Maßnahmen ausgelöst haben. Bereits 1992 befaßte sich z. B. die Parlamentarische Versammlung mit der Krise in Jugoslawien, brachte ihre Besorgnis zum Ausdruck und forderte Maßnahmen der Europäischen Regierungen (Empfehlungen 1176 und 1177). Die folgenden Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina sollten ihr leider recht geben.

Die Parlamentarische Versammlung ist davon überzeugt, daß, wenn es sich um Menschenrechtsverletzungen handelt, Einmischungen in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten gerechtfertigt sind. Sie tut dies durch öffentliche Debatten nach einer sachgemäßen Vorbereitung in ihren zuständigen Ausschüssen. Diese Ausschußsitzungen, im Prinzip unter Ausschluß der Öffentlichkeit, können jederzeit der Öffentlichkeit, den Medien oder interessierten Personen zugänglich gemacht werden, was dazu beiträgt, das Gespräch mit allen interessierten Gruppen zu fördern.

Aber die Befugnisse der Parlamentarischen Versammlung und ihre Initiativen sind auch noch anderweitig bemerkenswert und tragen wesentlich zur Gestaltung der Politik des Europarats bei. Ohne eine Rangordnung aufstellen zu wollen, gehören zu den traditionellen Aufgaben der Versammlung natürlich das Initiativrecht zum Studium von neuen Themen, Problemen und europäischen Fragen. Im Gegenteil zu den Lenkungsausschüssen des Europarats, die unter der Ägide des Ministerkomitees arbeiten, hat die Versammlung die größte Freiheit, mit neuen Vorschlägen das Arbeitsprogramm des Europarats anzureichern. Zehn Unterschriften von Mitgliedern der Versammlung genügen, um einen Antrag einzubringen, der, wenn er vom Präsidium für studienwürdig erklärt worden ist, einem oder mehreren Ausschüssen zur Berichterstattung überwiesen wird.

Eine weitere Möglichkeit der Einflußnahme für die Versammlung sind ihre Stellungnahmen zu Konventionsentwürfen des Ministerkomitees. Obwohl sehr oft die ursprüngliche Initiative für eine neue Konvention von der Versammlung ausgegangen ist, obliegt die eigentliche Ausarbeitung einem Lenkungsausschuß des Ministerkomitees. Es erscheint daher gerechtfertigt, daß die Versammlung eine Möglichkeit erhält, bevor ein neuer Konventionsentwurf von den Regierungen unterzeichnet und anschließend den nationalen Parlamenten zur Ratifikation vorgelegt wird, diesen neuen völkerrechtlichen Vertragsentwurf zu diskutieren. Später werden sie als Mitglieder ihrer nationalen Parlamente aufgefordert werden, diesen Text in ihre nationale Gesetzgebung umzuwandeln.

Wie bereits angedeutet, spielt die Wechselbeziehung zwischen Parlamentarischer Versammlung und dem Ministerkomitee eine entscheidende Rolle zur gegenseitigen Ideenbefruchtung. Sieht das Statut des Europarats eine regelmäßige Unterrichtung der Versammlung durch den turnusgemäßen Vorsitzenden des Ministerkomitees über die zwischenstaatlichen Tätigkeiten vor, so hat die Versammlung das Recht, das Ministerkomitee mit mündlichen und schriftlichen Anfragen zur Rede zu stellen. Daß bei den

Fragen internationale wie auch nationale Probleme zur Sprache kommen, erscheint normal, fordert aber die angesprochenen Außenminister in unterschiedlicher Weise.
Die Versammlung ist auch direkt auf der zwischenstaatlichen Ebene aktiv: durch einen offiziellen Sitz oder als Beobachter in einem Lenkungsauschuß, durch ihre Beteiligung in Überwachungsorganen zur Kontrolle von Konventionen (Sozialcharta), durch den Dialog mit Fachministern in deren regelmäßigen Konferenzen, durch ihre Beteiligung in speziellen Organen wie dem Jugendzentrum, dem Jugendfonds oder manchen Teilabkommen.
In diesem Zusammenhang soll auch der Gemeinsame Ausschuß erwähnt werden, ein Gremium aus Ministern oder Minister-Stellvertretern und einer gleichen Anzahl von Parlamentariern, das sich regelmäßig trifft, um Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse zu diskutieren. Dieser Ausschuß findet unter dem Vorsitz des Präsidenten der Versammlung statt, hat aber leider keine Möglichkeiten, Beschlüsse zu fassen.
Ausschlaggebend ist auch das Votum der Parlamentarischen Versammlung bei der Auswahl des Generalsekretärs, des Stellvertretenden Generalsekretärs und ihres eigenen Parlamentsdirektors/Kanzlers („Greffier“). Für alle drei Funktionen werden Kandidaten von den Mitgliedsregierungen vorgeschlagen, bevor die Versammlung in geheimer Abstimmung den Betreffenden für fünf Jahre wählt.
Neu ist das Verfahren für die Wahl der Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Jeweils drei Kandidaten werden von dem betroffenen Staat vorgeschlagen, von einem Parlamentarierausschuß angehört und dann vom Plenum in geheimer Wahl gewählt. Da die Parlamentarische Versammlung die Möglichkeit besitzt, unpassende Kandidaten abzulehnen und zurückzuweisen, bedeutet dies einen erheblichen Zuwachs ihrer Entfaltungsmöglichkeiten. Dies ist um so bedeutender, als der Schutz der individuellen Menschenrechte durch einen supranationalen Gerichtshof zur Referenz für den Europarat geworden ist.
Die Haushaltsbefugnisse der Versammlung sind dagegen begrenzt. Dies ist eine schwer zu akzeptierende Tatsache für ihre Mitglieder, die in ihren nationalen Parlamenten über alle Haushaltsfragen entscheiden. Im Europarat jedoch sind dies jedoch Entscheidungen, die vom Ministerkomitee getroffen werden, und die Versammlung ist dazu verurteilt, Stellungnahmen über Haushaltsentwürfe an das Ministerkomitee abzugeben.
Ein interessantes Gebiet, auf dem die Versammlung seit langem tätig geworden war, betrifft die nationalen Minderheiten. Dieses Problem ist bei der Ausweitung des Europarats nach Osten besonders akut geworden und erforderte globale Lösungen. Konnten Minderheitenprobleme in Westeuropa meist über die Menschenrechtskonvention gelöst werden, ist allen verantwortlichen klar geworden, daß die große Zahl von Angehörigen der historischen nationalen Minderheiten in den neuen Mitgliedstaaten einen neuen Ansatz erforderte.
In ihrer Empfehlung 1177 (1992) schlug daher die Versammlung dem Ministerkomitee vor, möglichst rasch eine Erklärung zu verabschieden, die die Rechte der nationalen

Minderheiten definieren würde. Da eine konkrete Antwort aber auf sich warten ließ, erarbeitete die Versammlung selber einen Konventionsentwurf, der als Protokoll der Menschenrechtskonvention gedacht war. Dieser Text ist in Empfehlung 1201 (1994) enthalten und wurde zur Grundlage für die Rahmenkonvention der Rechte der Minderheiten vom Februar 1995.

Im folgenden seien einige Beispiele aus dem Jahre 1999 erwähnt, wo die Parlamentarische Versammlung Initiativen ergriffen hat und die Aktivitäten des Europarats und europäische Politik beeinflußt hat.

Innovativ ist das bereits erwähnte Monitoring-Verfahren, das auf eine Initiative von Tarja Halonen, damals finnische Abgeordnete in der Versammlung, heute Außenministerin ihres Landes, zurückgeht. Dieses Verfahren, das hier nicht im einzelnen behandelt werden soll, gibt jedenfalls der Versammlung die Möglichkeit, regelmäßig die Situation in ihren Mitgliedstaaten zu diskutieren, entweder im Rahmen eines reinen Informationsberichts oder aber mit der Annahme von Entschließungen oder Empfehlungen. Im Januar und April 1999 untersuchte die Versammlung die Situation in der Ukraine, in Kroatien, in Rußland und in der Türkei, um festzustellen, inwieweit diese Staaten ihren Verpflichtungen gegenüber den Prinzipien des Europarats nachgekommen sind.

Der 50. Jahrestag der Gründung des Europarats war auch der Anlaß für die Parlamentarische Versammlung, sich im Januar 1999 mit der Zukunft der Organisation zu befassen. Mehrere Texte wurden diskutiert und angenommen, die alle ganz konkrete Vorschläge enthalten und darlegen, wie sich die Parlamentarische Versammlung die kommenden Jahre des Europarats vorstellt (Stellungnahme 208, Entschließungen 1177 und 1178, Empfehlung 1394).

Ein weiteres aktuelles Gebiet soll nicht unerwähnt bleiben; jenes der Bioethik, für das sich die Versammlung seit vielen Jahren eingesetzt hat. Sie ist am Ursprung der Initiativen, die zur Schaffung eines Lenkungsausschusses und später einer Bioethikkonvention geführt haben. Da wir es hier aber mit einem sich schnell entwickelnden Thema zu tun haben, das von moderner Technologie und Wissenschaft ständig neue Impulse erhält, verfolgt die Versammlung alle Aspekte dieses Problems mit neuen Empfehlungen an das Ministerkomitee. Xenotransplantation war daher ein Thema während der Januarsitzung im Rahmen dessen sich die Versammlung klar zu den Risiken dieser Praktiken äußerte und ein Moratorium für alle klinischen Fremdtransplantationen forderte (Empfehlung 1399).

Die Parlamentarische Versammlung ist also nicht nur der Motor des Europarats, der diesen ständig vorwärts treibt und ihn mit neuen Ideen versorgt, sondern auch eine hohe Schule der Parlamentarischen Demokratie mit einer Rückkoppelung zu nationalen Parlamenten. Es ist bemerkenswert zu beobachten, wie viele Parlamentarier in der Versammlung ehemalige Regierungsmitglieder sind und wie viele amtierende Minister ehemalige Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung waren.

Die Versammlung ist ein Reservoir von Parlamentarischen Erfahrungen mit einem langjährigen „acquis“, das sie über 40 Jahre in Westeuropa erworben hat und nun nach Osten ausweiten kann. Sie hat auch einen Erfahrungsvorsprung, den sie in die Osterweiterung der Europäischen Union einbringen kann (vgl. Klaus Kinkel in der „Europäischen Zeitung“, Juni 1998). Der Beweis dafür ist, daß über viele Jahre Versammlungsvorschläge von der Europäischen Union übernommen worden sind, was manchmal zur Frustration der ursprünglichen Initiatoren beigetragen hat, im Einigungsprozeß aber durchaus vertretbar ist, da unabhängig von Strukturen das Machbare im Vordergrund stehen muß.

Die Europäische Union ist heute zum beneideten Raum geworden, der eine bedeutende Anziehungskraft auf alle diejenigen ausstrahlt, die ihm noch nicht angehören. Die Union ist aber nicht in kurzer Zeit entstanden, sondern das Ergebnis von Toleranz, Wiedergutmachung, Versöhnung und Freundschaft gegenüber Haß, Rassismus, kultureller und religiöser Intoleranz. Der fürchterliche Rückschlag, den wir in Jugoslawien miterleben müssen, läßt alles das wieder aufleben, was bis vor kurzem noch als überholt und verarbeitet angesehen wurde.

Erfahrungen, die 40 Jahre lang im Europarat gesammelt wurden, sind Beispiele, die die neuen Mitglieder in ihren Beziehungen mit den neuen Partnern im Westen, aber auch untereinander anwenden sollten. Historische Ressentiments bestanden im Westen Europas ebenso wie heute in Mittel- und Osteuropa. Der ständige und konsequente Versuch diese abzubauen, hat dazu beigetragen, jenes europäische Bewußtsein zu schaffen, das heute zum Schrittmacher der Europäischen Union gehört. Allein die Stabilität der Demokratie ist es, die dazu beitragen wird, Spannungen abzubauen und Konflikte zu vermeiden. Es gibt keinen Grund, nicht davon überzeugt zu sein, daß, was wir in Westeuropa erreicht haben, nicht auf ganz Europa ausgedehnt werden kann. Zehn Jahre sind seit dem Fall der Berliner Mauer vergangen, die mitteleuropäischen Staaten haben ihren Weg zurück zur Demokratie gefunden, einige osteuropäische Staaten dagegen, die über Jahrhunderte diese demokratische Tradition nicht kannten, werden etwas länger brauchen.

Wir brauchen eine gemeinsame politische Kultur, und dazu kann eine engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten nur beitragen. Nationale Parlamente übernehmen mehr und mehr Arbeiten, die im Ideenlabor des Europarats entstanden sind; die Erweiterung des Menschenrechtsschutzes mit der dazu gehörenden Abschaffung der Todesstrafe ist ein gutes Beispiel.

Parlamentarier kennen die politischen Realitäten. Sie sind es, die sich regelmäßig den Wählern, der demokratischen Basis, stellen müssen. Sie sind es, die den ständigen Wechsel zwischen Regierungsverantwortung und Opposition erleben. Es erscheint daher nur logisch, daß eine Versammlung, zusammengesetzt aus Mitgliedern eben dieser nationalen Parlamente, der Motor einer Organisation ist, die vor 50 Jahren als

erster Versuch gegründet wurde, der Bevölkerung Europas ein Mitspracherecht bei der Gestaltung ihrer Zukunft zu sichern.

Drei Jahre an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

von Leni Fischer

Europa und der Europarat standen vor nicht eben geringen Herausforderungen, als ich im Januar 1996 – im übrigen als erste Frau - zur Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung gewählt wurde. Ich denke an die Lage auf dem Balkan, die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft, dem Krieg in Bosnien ein Ende zu setzen, die Abmachungen von Dayton, den Beginn des zivilen Wiederaufbaus mit all seinen Problemen. Ich denke auch daran, daß damals schon die nächsten Krisen dieser krisengeschüttelten Region wetterleuchteten: die innere Lage Serbiens, die Stellung Montenegros in der jugoslawischen Föderation, die Stabilität Albaniens, nicht zuletzt das in Dayton ungeklärte Problem des Kosovos. Ich erinnere auch daran, daß wir 1996 erst am Anfang der Diskussion um die zukünftige politische Gestaltung des ganzen neuen ungeteilten Europas standen, also Fragen vor uns liegen hatten, die weit über die gewiß gewichtigen Fragen nach der Erweiterung von Europäischer Union und NATO hinausgingen. Den meisten war sicherlich schon 1989/90 klar, daß die Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa das europäische Thema der nächsten Jahre sein werde. Es mußte uns 1996 noch klarer sein. Die Geschichte wird uns einmal an diesem Punkt messen. Wir standen und stehen hier in einer ganz besonderen politischen Verantwortung und in einer geradezu historischen Verpflichtung.

1. Die Heranführung der neuen Demokratien an den Europarat

In diesem Sinne war ein wesentlicher Schwerpunkt, vielleicht der Schwerpunkt schlechthin, meiner Präsidentschaft die weitere Heranführung der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa an den Europarat und die Konsolidierung der bereits in den Jahren 1990 bis 1995 erreichten neuen Mitgliedschaften. Dem diente das Netzwerk der Kontakte, das ich - in Straßburg wie auf den zahlreichen Reisen insbesondere nach Mittel- und Osteuropa - versucht habe aufzubauen und zu entwickeln. Dabei war mein Motto immer und überall: „Einbinden und einwirken“ ist besser als „ausgrenzen und Türen zuschlagen“.

Ich denke, auch in der Rückschau wird man sagen können, daß die Erfolge uns recht gegeben haben. Die Fortschritte in ganz Mittel- und Osteuropa auf dem Weg zu Demokratie und zur Rechtsstaatlichkeit sind gewaltig. Nun wäre es politisch naiv, die Schwierigkeiten der Erweiterung zu verschweigen. Das gilt für den Europarat, aber natürlich genauso gut für die Europäische Union, die Stichworte sind ja geläufig: Reform ihrer Institutionen, ihres Budgets und Finanzwesens, Neuausrichtung der gemeinsamen Ag-

rarpolitik, ihrer Struktur- und Regionalfonds. Das alles sind harte, schwer verdauliche Brocken, die sich Regierungen nur sehr widerwillig auf den Speiseplan setzen lassen. Und dennoch, so habe ich während meiner Präsidentschaft gegenüber den Kolleginnen und Kollegen der Europäischen Union immer argumentiert, und genauso argumentiere ich auch heute noch, diese Diät muß sein und sie muß noch zügiger verabreicht werden als bisher.

Das politische Ziel der „Rückkehr nach Europa“ hat die Energien der mittel- und osteuropäischen Staaten über die letzten fast zehn Jahre gebündelt. Und das hat zu wirklich bemerkenswerten Fortschritten, zum Teil atemberaubenden Entwicklungen geführt. Wer wie ich den Osten unseres Kontinents vor 20 Jahren bereist hat und heute erneut unterwegs ist, der kann das ganze Ausmaß der epochalen Veränderungen, und zwar *überall*, erst ermessen.

Es ist wahr: Nicht alle der neuen Demokratien erfüllen den Westminster-Test, einige nicht einmal halb. Die Herrschaft des Rechts ist nicht überall voll ausgebildet, Korruption und Vetternwirtschaft sind vielfach verbreitet, auch Menschenrechtsverletzungen gibt es, leider Gottes, noch oder immer wieder zu beklagen, Reformen werden zum Teil zurückgedreht, der Zustand der Flüsse und der Luft läßt vielfach noch zu wünschen übrig, usw. Aber insgesamt sind die neuen Demokratien, und da die EU-Beitrittskandidaten vorweg, einen weiten Weg in sehr kurzer Zeit gegangen.

Das *muß* honoriert werden, und zwar in vernünftigen Zeiträumen, wenn Europa den Kredit, den es in Mittel- und Osteuropa immer noch hat, nicht rettungslos und mit unabsehbaren politischen Folgen verspielen will. Das war immer meine Position als Präsidentin und das ist meine Position nach wie vor.

Nun war und bin ich ganz dezidiert der Überzeugung, daß der Europarat für den Demokratieprozeß, wie ich ihn gerade kurz beschrieben habe, eine ganz wichtige Rolle hatte. Was wir bei der EU erst seit 1998 konkret sehen, konkrete Verhandlungen in Richtung auf eine Einbeziehung neuer Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa, das ist für den Europarat schon längst politische Realität der letzten sieben, acht Jahre.

Die Europaratserweiterung hatte stets zwei wesentliche Aspekte, und ich habe versucht, diese beiden Aspekte während meiner Präsidentschaft immer wieder ins Bewußtsein zu heben. Zum einen war und ist sie natürlich im Vorfeld und im Rahmen der anderen, umfassenderen Erweiterungsprozesse zu sehen, nicht zuletzt der EU. Die Mitgliedschaft im Europarat ist sicherlich Vorbedingung und Beschleunigungsfaktor für die EU-Perspektive, verankert sie doch die Prinzipien - Menschen- und Freiheitsrechte, Demokratiestandards, Rechtsstaatlichkeit - auf denen die EU als Union pluralistischer Gesellschaften und Marktwirtschaften erst steht.

Darüber wird aber oftmals vergessen, daß es einen zweiten, nicht minder wichtigen Aspekt gab und gibt. Denn deutlich ist ja, daß es ein Europa gibt - von Reykjavik bis zum Ural - das „weiter“ und „lockerer gefügt“ ist als das EU-Europa, und das ist das

Europa des Europarates. Das ist das Europa der Menschenrechtskonvention und des Rechts und der Demokratie.
Das Europa der Union und das Europa des Europarates sind somit komplementäre Instrumente der europäischen Einigung. Schwerpunkte und Geschwindigkeiten mögen variieren, die Ziele sind aber über weite Strecken die gleichen. Die EU ist stärker auf eine Vernetzung der Gesellschaften und Volkswirtschaften aus, und genau das ist, was sie in diesen Zeiten der Globalisierung so unverzichtbar sein läßt, aber auch so schwerfällig macht. Man muß das einräumen, selbst wenn einem manches in Brüssel heute zu langsam und zu visionslos vorkommt, und manchmal entschieden zu kalt und bürokratisch.
Der Europarat ist demgegenüber für die „basics“ zuständig. Das ist das demokratische „Fangnetz“. Hier geht es um Rechtsstaatlichkeit, um Demokratiestandards, um Menschen- und Bürgerrechte. Das ist vielleicht ein nicht ganz so allumfassendes Programm wie bei der EU, aber anspruchsvoll genug war und ist es gewiß. Wir im Europarat waren vor allem schneller. Bereits unmittelbar seit 1989 und durch die beiden Gipfeltreffen 1993 und 1997 maßgeblich beeinflußt, hat der Europarat sich tiefgehend transformiert und dabei die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa voll einbezogen.
Der Europarat hat sich vom exklusiven westeuropäischen „Demokratieclub“ zu einer paneuropäischen Organisation entwickelt. Nach dem vorläufigen Abschluß der Erweiterungsphase von 23 Mitglieder im Jahr 1989 auf nunmehr 41, gehören heute die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas zum Europarat. Drei Staaten - Bosnien-Herzegowina sowie Armenien und Azerbeidjan befinden sich im Wartestand, außen vor sind derzeit - aus naheliegenden Gründen - die Bundesrepublik Jugoslawien und Weißrußland. Zugegeben, dieser Prozeß war nicht einfach. Der Europarat hatte einige „harte Brocken“ zu verdauen, von denen die Aufnahmeverfahren Rußlands, der Ukraine und Kroatiens nur die schwierigsten in einer Reihe schwieriger Verfahren waren. Während meiner Präsidentschaft sind diese wirklich substantiellen Diskussionen zur Erweiterungspolitik und ihrer Finalität ausgetragen worden. Ich glaube, daß der Europarat sich der Gefahr bewußt war, daß seine Prinzipien durch die Erweiterungspolitik verwässert werden könnten. Was Mittel- und Osteuropa angeht, so ist er das Risiko, wie ich denke, bewußt eingegangen: Hätte man den Menschen, die aus der Unfreiheit kamen, Steine statt Brot geben, Maßstäbe blütenreiner Westminster-Demokratien anlegen und also Türen versperren sollen, statt im Gespräch, im kritischen Dialog zu versuchen, die Dinge zum Besseren zu wenden und wirkliche Fortschritte zu erreichen?
Ich muß sagen, wenn es zu Einzelfragen im Europarat, nicht zuletzt in der Parlamentarischen Versammlung, auch immer wieder Kontroversen gegeben hat, in dieser grundlegenden Frage hat eine klare Mehrheit stets meinen Kurs unterstützt, wonach wir unsere Verantwortung für die neuen Demokratien wahrnehmen müssen. Das gilt natürlich gerade auch für den Sonderfall Rußland, dessen Aufnahme in den Europarat Anfang 1996 sehr umstritten war. Meine Haltung war damals klar: So sehr Rußland Europa

braucht – politisch, ökonomisch, intellektuell – so sehr braucht das ganze Europa, für das der Europarat paradigmatisch steht – auch ein demokratisches Rußland. Nicht zuletzt der Kosovo-Konflikt hat wieder einmal nur zu gut deutlich gemacht, daß es wichtig ist, „Rußland an Bord zu halten". Auch die Krisen an der russischen Peripherie (Tschetchenien, Kaukasus) wird man nur mit den Russen, nicht ohne oder gar gegen sie, lösen können.
Die Aufnahmeverfahren in den Europarat waren keine „Sonntagsnachmittagspartien". In ihrem Verlauf sind die jeweiligen rechtsstaatlichen Praktiken, das Demokratieverständnis und die Verfassungswirklichkeit der Beitrittskandidaten auf eine harte Probe gestellt worden. Ich habe als Präsidentin immer wieder darauf gedrungen, diese Verfahren wirklich zu einer Art Lackmustest für die demokratische Reife eines Aufnahmekandidaten zu machen. Dieser Prozeß ist auch noch nicht abgeschlossen: Auch heute gilt es vor allem, die noch bestehenden Defizite zu beheben und einen Rückfall in alte, schlechte Gewohnheiten zu verhindern. Dafür müssen die Instrumentarien des Europarates geschärft werden. Deutlich ist – auch in der Rückschau - daß es „Problemfälle" gab und gibt. (Rußland, Ukraine, Weißrußland, dessen Sondergaststatus die Parlamentarische Versammlung 1997 sogar wieder suspendiert hat). Ob Länder wie die Russische Föderation, die Ukraine, einige andere Staaten aus dem Orbit der früheren Sowjetunion oder auch einige Staaten des Balkans bereits wirklich dauerhaft für das Konzept pluralistischer, rechtsstaatlicher Demokratien gewonnen sind, ist unter mehr als einem Aspekt fraglich. Um so wichtiger war mir, daß wir in der Parlamentarischen Versammlung immer wieder und beharrlich an die mit der Aufnahme übernommenen Verpflichtungen erinnert haben. Mir war daran gelegen, daß sich die Parlamentarische Versammlung hier auch ihren „Biß" bewahrt hat.

2. Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum

Ein ganz wichtiger Schritt hin zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum – und ein weiterer Markstein meiner Präsidentschaft - war der neue einheitliche Menschenrechtsgerichtshof, der im November 1998 seine Arbeit in Straßburg aufgenommen hat. Das ist ein Gerichtshof für über 800 Millionen Menschen aus ganz Europa, die sich hier, vor einem internationalen Gericht, gegen die Verletzung ihrer in der Menschenrechtskonvention verbrieften individuellen Rechte wenden können. Damit haben wir auf die neue geographische Breite in der Europaratsmitgliedschaft und den rechtsstaatlichen Nachholbedarf reagiert. 1998 waren aus den damals 40 Europaratsstaaten über 16.000 Klagen eingegangen, wovon knapp 6000 zugelassen wurden. Der Gerichtshof hat schon jetzt wesentlich dazu beigetragen, den Anforderungen der Erweiterung gerecht zu werden und die wesentlichen Standards des Europarates in den 40 Mitgliedsländern nachhaltig zu verankern.

Darüber hinaus hat die Versammlung schon zu meiner Zeit als Präsidentin die Einrichtung eines besonderen Kommissars/einer Kommissarin für Menschenrechte durchgesetzt. Durch den Menschenrechtskommissar soll der Europarat bei Menschenrechtsverletzungen bereits in einem relativ frühen Stadium intervenieren und mit den involvierten Staaten, Regierungen und Behörden sprechen können. Dafür bedarf es einer Persönlichkeit von großer moralischer Integrität, Sachkenntnis und von politischem Durchsetzungsvermögen.

3. „Monitoring" und Klarheit

Sehr wichtig war mir der Ausbau des sogenannten „Monitoring" während meiner Präsidentschaft. Das dient dazu, die Einhaltung der Europaratsprinzipien in den Mitgliedstaaten aktiv zu kontrollieren. Denn wenn - aus guten politischen Gründen - in Kauf genommen worden ist, daß Staaten Mittel und Osteuropas, die den Europaratsstandards noch nicht ganz oder gar erst ansatzweise genügten, in die Organisation aufgenommen wurden, so bedarf es wirksamer institutioneller Sicherungen, um zu gewährleisten, daß die neuen Mitglieder an das allgemeine Niveau in Sachen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte aufschließen. Staaten, die sich nicht an ihre beim Beitritt eingegangenen Verpflichtungen halten, müssen wissen, daß ihnen Sanktionen drohen, die gewiß bis hin zum Ausschluß aus der Organisation abgestuft sein müssen. Es geht nicht nur um „rein oder raus", ich habe das immer wieder betont. Aber daß es uns ernst ist, wenn es um Menschen- und demokratische Bürgerrechte in Europa geht, das müssen die Regierungen und Parlamente spüren!

Ich habe immer darauf bestanden, daß wir als Europarat die Vorgänge in unseren Mitgliedstaaten genau beobachten. Wir waren dutzendemal mit Beobachtungsmissionen präsent, oftmals gemeinsam mit der OSZE und der EU, und standen, die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung sehr oft vorneweg, in ständigem Dialog mit den Parlamenten und den Regierungen oder den Apparaten der großen anderen internationalen Organisationen. Ich habe immer auf institutionelle Kontakte und die Kraft des Dialogs gesetzt, nicht zuletzt auch innerhalb der Parlamentarischen Versammlung und unter den Parlamentariern selbst.

Mit Blick auf die sicherlich viel komplexeren Beitrittsverhandlungen der EU hätte ich mir als Präsidentin während meiner Amtszeit allerdings manchmal schon gewünscht, wenn der seit 1989 im Europarat angesammelte Sachverstand in Erweiterungsfragen etwas systematischer auch von der EU genutzt würde. Wir kennen alle die Eigendynamik von Organisationen. Mitunter schien mir aber, daß da oftmals kostbare Ressourcen links liegen gelassen werden. Auch das trägt nicht immer zur Beschleunigung der Verfahren oder zur Vermeidung von Duplikation bei. Dies war manchmal um so verwunderlicher, als es in der Sache selbst mit den Kollegen im Präsidentenamt des Europäi-

schen Parlamentes, zunächst Klaus Hänsch, später José Maria Gil-Robles eine sehr breite Übereinstimmung über die Notwendigkeit enger Abstimmung gab.
Wichtig war mir in meinen Jahren als Präsidentin vor allem eines: Klarheit! So sehr ich mich bemüht habe, unkompliziert und zugänglich zu sein, - und ich habe das Echo auf meine drei Jahre als Präsidentin so verstanden, als ob mir das im Ganzen nicht so schlecht gelungen sei -, so unmißverständlich klar mußte ich sein, wenn es um das „Eingemachte" geht, um die Dinge, mit denen der Europarat steht und fällt: den Menschen- und Bürgerrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Man muß das nicht immer an die große Glocke hängen, aber für jemanden, der für den Europarat als Hüter demokratischer Standards und der Menschen- und Bürgerrechte spricht, ist unabläßlich, ein Freund des offenen Wortes und der klaren Aussprache zu sein.
Das mag dann dem einen oder anderen, auch in höchsten Ämtern, vielleicht einmal nicht sonderlich gefallen haben. Ich kann mich an so manche verdutzte Miene erinnern, auch an manche scharfe Auseinandersetzung. Das muß man in Kauf nehmen. Wer als Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung nur Beifall erhält, der hat sein Amt verfehlt.
Ich denke in diesem Zusammenhang ganz explizit an meine Rede beim 2. Europaratsgipfel in Straßburg im Oktober 1997. Die Versammlung und ich ganz persönlich hatten sich für diesen Gipfel in Straßburg stark gemacht. Aber es ging uns dabei nicht um eine Zeremonie oder schöne Phototermine, obgleich natürlich das Zusammentreffen von 44 Staats- und Regierungschefs unter dem Signum „Bekenntnis zu den :Menschenrechten und den demokratischen Standards" in ganz Europa auch für sich genommen schon eine nachhaltige symbolische Bedeutung hatte. Der Versammlung war es aber mehr um eine konkrete politische Bestandsaufnahme getan, eine Antwort, zumindest Orientierungen auf Fragen wie: Wo steht der Europarat nach der Aufnahme der meisten der neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien, wo steht er im europäischen Institutionengefüge, wo sieht er seine Kernaufgaben im Europa von morgen? Es ging der Versammlung vor allem auch um eine Weichenstellung für die Zukunft, das Einläuten der erforderlichen Reformen von höchster politischer Warte. Das habe ich damals in Straßburg für die Versammlung deutlich gemacht, mit viel Lob für die Organisation und ihre Mitgliedsstaaten - gerade auch die neuen -, aber auch unter ausdrücklicher Benennung der noch bestehenden Defizite - Menschenrechtsverletzungen, rechtsstaatswidrige Praktiken, Unterdrückung der freien Presse, Wahlfälschungen, Verhängung von Todesstrafen. Ich habe damals auch kritisiert, daß die Parlamentarische Versammlung das Ministerkomitee des Europarates, also ihre gouvernementale Ebene, oftmals „zum Jagen tragen" muß und daß dies, gerade auf dem wichtigen Feld des Monitoring, nicht weitergehen kann, wenn man den Ruf des Europarates nicht verspielen will.
Ich war mit den Ergebnissen des Gipfels, der genau zur Hälfte meiner Amtszeit als Präsidentin kam, sehr zufrieden, weil die Staats- und Regierungschefs uns das Mandat für eine breitangelegte Reformdiskussion gegeben haben. Denn klar war, als ich mein

Amt 1996 antrat, schon eines: Mit den neuen Mitgliedern, mit den größeren Aufgaben, und einer erheblichen Spannbreite waren auch die Probleme der inneren Strukturen, der Verfahren und Prioritätensetzungen gewachsen, hatten sich nicht zuletzt auch Budgetzwänge ergeben. Diese Fragen mußte dringend einer Klärung zugeführt werden.

4. Reform

Der Komplex „Reform" war ein weiterer wichtiger Schwerpunkte meiner Präsidentschaft. Es ging darum, gewissermaßen als Konsequenz der Erweiterungspolitik, eine nüchterne Standortbestimmung vorzunehmen, die Organisation an die neuen Aufgaben und die fast verdoppelte Mitgliederzahl anzupassen, den Entscheidungsprozeß im intergouvernementalen Bereich deutlich zu straffen und - das war ein besonderes Anliegen der Versammlung - die Stellung der Parlamentarischen Versammlung auch institutionell so festzuschreiben, wie sie sich insbesondere während der Erweiterung tatsächlich herausgebildet hatte. Der Gipfel hat dann sozusagen durch die Staats- und Regierungschefs, für Deutschland durch Bundeskanzler Kohl, den Anstoß für eine wirkliche Reformdiskussion „von ganz oben" gegeben.
Auf der Grundlage dieses Mandates beschloß das Ministerkomitee Ende 1997, einen sogenannten „Ausschuß der Weisen" einzurichten, der unter Leitung von Mario Soares etwa ein Jahr lang über die nötigen Reformvorhaben beraten hat. Ich habe - und das hat einen Großteil meiner Arbeit im Jahre 1998 ausgemacht - die Parlamentarische Versammlung dabei vertreten.
Wichtig an dem, was die „Soares-Kommission" Ende 1998 schließlich vorgeschlagen hat und was danach vom Ministerkomitee und – dann schon unter der Präsidentschaft meines Nachfolgers Lord Russell-Johnston - von der Parlamentarischen Versammlung beraten und begutachtet wurde, war vor allem dreierlei - und das verstehe ich als eine Art kleinen Vermächtnisses, mit dem ich Anfang 1999 das Amt der Präsidentin der Versammlung verlassen habe:
Erstens handelt es sich um eine sehr präzise Standortbestimmung des Europarates im gesamteuropäischen Kontext. Es gibt dieses Europa, das „weiter" ist als das Europa der EU, selbst wenn das Brüsseler Europa natürlich sehr viel komplexer und tiefer geht als das des Europarates. Allein der Umstand, daß nicht alle europäischen Staaten eine EU-Perspektive haben werden, bedingt schon, daß ein gesamteuropäischer Rechts- und Demokratieraum eine ganz wichtige Sache ist und bleibt. Weil das aber so ist, und wir im Europarat in Sachen Anbindung und Erweiterung schon so viel weiter sind als die EU, können wir auch ganz unbefangen dafür plädieren, den EU-Prozeß nicht noch weiter zu verschleppen. Die EU könnte da mehr von den Europaratserfahrungen in Mittel- und Osteuropa profitieren. Der Europarat jedenfalls wird seinen Einfluß auf die gesamteuropäischen Entwicklungen zur Geltung bringen müssen.

Mehr aufeinander abzustimmen ist auch das Verhältnis zwischen der OSZE, die vielfältige praktische Möglichkeiten - etwa die Wahlbeobachtung oder politische Missionen - hat und dem Europarat, dem in Gestalt seiner Konventionen und seines Menschenrechtsgerichtshofes eine rechtliche Basis zur Verfügung steht. Bestehende Kooperationen sowohl mit der EU als auch mit der OSZE müssen ausgebaut werden. Es hat da erfreuliche Ansätze in meiner Präsidentschaft gegeben, u.a. die regelmäßige Konsultationen mit den Spitzen von EP und OSZE-Parlamentarischer Versammlung, an die anzuknüpfen wäre.

Zweitens brauchen wir eine noch stärkere Konzentration des Europarates auf die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Probleme in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Hilfestellung und Assistenz müssen im Vordergrund stehen, andererseits ist immer dann robustes Monitoring und Einmischung angebracht, wenn übernommene Verpflichtungen, und zwar alter wie neuer Mitgliedsstaaten, nicht eingehalten werden. Die Parlamentarische Versammlung muß hier in Zukunft wie auch schon bisher darauf achten, daß das Ministerkomitee auf Menschenrechtsverletzungen und politische Krisen nicht wie ein Club altgedienter Gentlemen reagiert, sondern umgehend und mit all den Möglichkeiten des Europarates, bis hin zu Sanktionen. Der politische Dialog über Menschenrechtsfragen unter den Regierungen muß aus dem Dornröschenschlaf wiedererweckt werden.

Drittens erschien uns eine kritische Überprüfung vieler Programme und Aktionen, schon unter Finanzgesichtspunkten, erforderlich. Nicht alles, womit sich der Europarat in den letzten Jahren beschäftigt hat, ist gleich wichtig. Unerläßlich ist er in seinen Kernaufgaben: Menschenrechtsschutz, Demokratieförderung, die rechtsstaatliche Ordnung und die Pflege des durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbes. Das heißt aber nicht, daß wir uns zu allem und jeden äußern müßten, auch nicht, daß wir über 200 Lenkungsausschüsse und Expertenkomitees bräuchten, sondern uns auf die Dinge beschränken sollten, bei denen der Europarat tatsächlich „einen komparativen Vorteil“ hat. Hier wäre also anzusetzen und sind die Anregungen des Komitees der Weisen beim Wort zu nehmen, - eine Forderung, die sich die Parlamentarische Versammlung zwischenzeitlich nicht hat zweimal sagen lassen..

Dazu gehört natürlich auch, daß wir den Europarat und das, wofür er in Europa steht, im Bewußtsein der demokratischen Öffentlichkeiten und ihrer Meinungsbildungsprozesse stärker verankern. Das ist nicht zuletzt eine Aufgabe nationaler Politiker und Abgeordneten. Es bleibt wichtig, in Sachen des Europarates auch beizeiten „wie ein Wanderprediger über Land zu ziehen“, wie ich das als Präsidentin nicht nur in Deutschland, sondern in vielen anderen Europaratsmitgliedstaaten gemacht habe, um die Botschaft des Europarates, das Bekenntnis zu einer auf rechtsverbindliche Menschen- und Bürgerrechte verpflichtete Politik in ganz Europa, bei den Bürgerinnen und Bürgern Europas lebendig zu halten. Kein Besuch von mir als Präsidentin, ohne daß ich nicht mit jungen Menschen zusammengetroffen wäre und diskutiert hätte! Es bleibt auch wichtig, daß die

nationalen Parlamente sich immer wieder der Hauptanliegen des Europarates und seiner Parlamentarischen Versammlung annehmen und ihrerseits engagiert bleiben. Europa besteht eben nicht nur aus Brüssel und der EU. Und wenn es um europäische „Bürgernähe“ geht, müssen sich auch Parlamentarier gelegentlich an die eigene Nase packen. Ich kann nicht völlig ohne Vorbehalt sagen, daß mir unbedingte Unterstützung und Aufmerksamkeit für die Sache des Europarates in Deutschland immer und überall gewiß gewesen wären. Man findet in allen politischen Lagern, in allen Schichten der Bevölkerung, gerade auch in Presse und im Medienbereich, überzeugte Weggefährten, ja Schrittmacher des Europarates, aber oft genug, vielleicht sogar überwiegend, Ignoranz und Desinteresse. Auf diesem Gebiet bleibt einiges für den Europarat zu tun, gerade der neue Generalsekretär Walter Schwimmer wird hier eine ganz besonders wichtige Aufgabe haben.

5. Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragen moderner Gesellschaften

Und natürlich wird der Europarat auch die Auseinandersetzung mit den grundlegenden Fragen moderner, offener Gesellschaften weiterführen müssen. Ich nenne als wichtiges Beispiel während meiner Präsidentschaft die Konvention über Menschenrechte und Biomedizin von 1997. Zugegeben, Diskussion und Entscheidung über die insgesamt 15 Jahre lang kontrovers beratene Konvention waren nicht einfach. Insbesondere in Deutschland sind Bedenken angemeldet worden, die ich persönlich teile. Gerade die besonderen historischen Erfahrungen der Deutschen lasten hier schwer. Aber wer hätte 1997 der Mehrheitsauffassung im Europarat, nur mit einer europaweiten Rahmenregelung der ethischen Aspekte der Biomedizin werde einer drohenden Regelungsanarchie in der Biotechnologie Einhalt geboten, den Respekt versagen können?
Es hatte auch nicht nur mit dem Umstand zu tun, daß ich als erste Frau ins Amt der Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung gewählt wurde, daß ich der Frage, wie man eine größere Chancengleichheit zwischen Männer und Frauen in Europa erzielen kann, große Aufmerksamkeit gewidmet habe. Die Fortschritte, die wir in Europa im Zusammenleben der Geschlechter heute sehen und die nicht zuletzt durch die Vorgaben des Europarates erreicht worden sind, sind nachhaltig zu begrüßen. Viel mehr bleibt aber noch in den kommenden Jahren zu tun.
Insgesamt sehe ich also drei wichtige, außerordentlich bewegte Jahre in und für Europa hinter mir liegen. Wichtige Weichen für Europa und den Europarat waren zu stellen, vieles, was 1999 und später in die Praxis umgesetzt und konsolidiert werden muß. Gewiß gab es manches, an dem wir uns - wie die anderen europäischen Organisationen auch - die Zähne ausgebissen haben. Dazu rechne ich nicht zuletzt unsere Unfähigkeit, die blutigen Konflikte auf dem Balkan so zu lösen, daß ein Einsatz von Waffengewalt nicht notwendig geworden wäre. Trotzdem: Die Parlamentarische Versammlung hat

hier wie auch anderswo ihr Bestes versucht. Sie war während meiner Präsidentschaft - und sie ist es weiterhin - der entscheidende Motor des Europarates.
Die Parlamentarische Versammlung ist und bleibt ein „Labor des demokratischen Parlamentarismus“ für ganz Europa. Die Kontakte untereinander, die Gespräche und Diskussionen unter 582 Abgeordneten aus ganz Europa sind unbezahlbar. Die Begegnungen mit den vielen Kolleginnen und Kollegen der Parlamentarischen Versammlung seit 1985 sind unschätzbare Erfahrungen, für die ich sehr dankbar bin. Ohne den beständigen Austausch mit den politischen Gruppen und ihren Führern in der Straßburger Versammlung, ohne den vielfältigen Dialog mit den nationalen Delegationen und mit vielen individuellen Abgeordneten ist das Amt des Präsidenten der Versammlung eine Aufgabe ohne Bodenhaftung und damit ohne Langzeitwirkung. Während meiner Amtszeit habe ich versucht, die politischen Gruppen bei der Steuerung der politischen Agenda der Gesamtversammlung verstärkt einzubeziehen. Ich denke, diese Stärkung der Rolle der politischen Gruppen wird als Beitrag zu einer nachhaltigeren Parlamentarisierung auch für die Zukunft Bestand haben. Meine Tür als Präsidentin in Straßburg war zudem für jedermann offen. Diese Offenheit, auch im übertragenen Sinne, ist - wie ich glaube - weithin anerkannt und geschätzt worden. Als Präsidentin einer Versammlung von so vielen weitreichend interessierten und vielseitig begabten Abgeordneten aus allen Ecken Europas mit z.T. ganz unterschiedlichen politischen Erfahrungen, Hintergründen und Zielen ist es fast das Allerwichtigste, die Diskussionen und damit die parlamentarische Willensbildung so frei und offen wie nur eben möglich zu gestalten. Wenn mich die Versammlung nach meinem Ausscheiden einstimmig zur ersten Ehrenpräsidentin gewählt hat, so nehme ich das als Indiz, daß mir die Ermöglichung dieses sehr speziellen Straßburger Europaratsdiskurses vielleicht ganz gut gelungen ist. Und auch als Ehrenpräsidentin werde ich mich nicht nur auf das Zeremonielle beschränken lassen.
Die Rolle des Europarates als „demokratisches Gewissen“ gerade für das zusammenwachsende ganze Europa in Ost und West anzunehmen und ihr immer besser gerecht zu werden, das war das zentrale Thema meiner Amtszeit. Ob uns alles in diesem schwierigen und langwierigen Prozeß der europäischen Einigung und Wiederzusammenführung gelungen ist, werden einst die Historiker zu entscheiden haben. Ich bin jedenfalls dankbar, daß ich an diesem Prozeß teilhaben konnte und wäre schon froh, wenn es einmal hieße, meine Präsidentschaft habe in einer besonders kritischen Phase einen bescheidenen Beitrag zum großen europäischen Ganzen geleistet.

Die Rolle der Fraktionen im Europarat

von Peter Schieder

Als im Juni 1999 in Straßburg in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Wahl des Generalsekretärs auf der Tagesordnung stand, erwartete man allgemein, daß der Kandidat Walter Schwimmer gegenüber dem Kandidaten Terry Davis gewinnen würde, was schließlich - und erstaunlicherweise erst im zweiten Wahlgang - auch tatsächlich eintrat. Überraschend war dabei, daß der Vorsprung von Walter Schwimmer zwei Stimmen auf seinen Gegner betrug. Eigentlich war ein größerer Vorsprung erwartet worden, nicht wegen der Personen, sondern deswegen, weil die Kandidaten Schwimmer und Davis (nicht so sehr die dritte Kandidatin Suchocka) nur mehr Formalkandidaten ihrer Länder waren, in Wirklichkeit jedoch als Kandidaten von Politischen Gruppen (Fraktionen) des Europarates ins Rennen gingen und sich drei der fünf Gruppen auf Schwimmer geeinigt hatten.
Viele langjährige Kenner des Europarates überraschte dies, da die Kandidatur des Generalsekretärs des Europarates seit der Gründung dieser Organisation den Mitgliedstaaten vorbehalten war und es daher immer um *nationale* und nicht um *politische* Kandidaturen ging. 1994, als die erfolgreiche Generalsekretärin Catherine Lalumière sich um die Wiederkandidatur bemühte, meinten die Christdemokraten, die Konservativen und die Liberalen im Europarat, daß es besser wäre, nicht nach persönlicher Eignung vorzugehen, sondern eine politische Abwechslung zu schaffen und schlossen einen Pakt zwischen diesen drei Gruppen, mit dem Zweck, bei der Wahl 1994 den Liberalen Tarschys zu wählen und bei der Wahl 1999 einen christdemokratischen Kandidaten.
Auch wenn dieser Pakt 1994 von den Sozialdemokraten bekämpft und bei der Wahl 1999 mit der Kandidatur von Terry Davis beantwortet wurde, ist dennoch festzustellen, daß auch damit ein weiterer Bereich der Parlamentarischen Versammlung des Europarates – neben der Auswahl des Präsidenten, der Auschußvorsitzenden und zahlreicher anderer Funktionen - in die De-facto-Zuständigkeit der Politischen Gruppen übergegangen ist.

1. Bei der Gründung nicht vorgesehen

Als der Europarat im Jahr 1949 gegründet wurde, wurde die Frage von Politischen Gruppen überhaupt nicht behandelt; es gibt auch keine Erwähnung von ihnen in den Statuten oder in der provisorischen Geschäftsordnung für die Versammlung (die damals noch Beratende Versammlung hieß) des Jahres 1949. Allerdings scheint es sehr bald so etwas wie informelle politische Gruppen gegeben zu haben, denn im Juni 1950 beschloß

das Bureau der Versammlung, einen Versammlungsraum für „Politische Gruppen“ zur Verfügung zu stellen.[1]
In den Folgejahren organisierten sich spontan die Politischen Gruppen und am 21. April 1956 nahm die Versammlung eine Order[2] an, die von drei Gruppen, nämlich den Liberalen, den Christdemokraten und den Sozialdemokraten eingebracht wurde und von einem nicht-affiliierten Mitglied der Versammlung unterzeichnet worden war, worin Bureau und Sekretariat der Versammlung aufgefordert wurden, geeignete Arrangements für das Funktionieren der Politischen Gruppen während der Versammlung zu finden.
Eines der großen Ergebnisse dieses Beschlusses war es, daß es auch zur budgetären Vorsorge für die Gruppen kam, in der Höhenordnung von 500.000 Franc (FF) pro Jahr und Gruppe.
Auch wurden in den Folgejahren die Vorsitzenden der Gruppen zu gewissen Sitzungen des Bureaus und des Ständigen Ausschusses eingeladen, wobei es dann bald zu einer regelmäßigen Teilnahme kam. (Dem Bureau, d. h. dem Präsidium der Parlamentarischen Versammlung, gehören der Präsident und die - derzeit 18 - Vizepräsidenten der Versammlung sowie die Fraktionsvorsitzenden an.)
Statutarisch wurde diese De-facto-Anerkennung der Gruppen erst im Jahre 1964[3] durch eine Änderung der Geschäftsordnung fixiert, die einen neuen Teil IX betreffend Politische Gruppen erhielt. Wenn man von einer kleinen Änderung absieht, dann war das schon jene Formulierung, die sich jahrelang als § 41 in der Geschäftsordnung halten sollte.

2. Mitglieder und Ersatzmitglieder gleichberechtigt

Der erste Absatz dieses § 41 lautet, daß „Mitglieder und Ersatzmitglieder Politische Gruppen bilden können“. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind fünf Politische Gruppen anerkannt, nämlich,
die Sozialistische Gruppe, im Deutschen Sozialdemokratische Gruppe genannt (SOC),
die Gruppe der Europäischen Volkspartei (EPP),
die Europäische Demokratische Gruppe - das sind die Konservativen - (EDG),
die Gruppe der Liberalen, Demokraten und Reformer (LDR) und
die Gruppe der Vereinigten Europäischen Linken (UEL).
Innerhalb der Gruppen sind alle Mitglieder gleichberechtigt, das heißt, daß bei Abstimmungen in der Gruppe Mitglieder und Ersatzmitglieder der Versammlung stimmberechtigt sind. Allerdings gibt es die Einrichtung, daß jemand als Beobachter in einer

1 Beschluß des Bureaus vom 24. Juni 1950.
2 Order Nr. 94 aus 1956.
3 Resolution vom 17. Jänner 1964.

Gruppe teilnimmt, wodurch er bei Abstimmungen innerhalb der Gruppe kein Stimmrecht hat.
Die vier ersten Gruppen haben eine schriftlich festgelegte Geschäftsordnung. Über die Mitgliedschaft wird von der Gruppe der Beschluß gefaßt. In allen Gruppen sind Personen, die in ihrem Land der Mitgliedspartei der entsprechenden internationalen Organisation angehören, automatisch Mitglied. Diese internationalen Organisationen sind die Sozialistische Internationale und die Europäische Sozialdemokratische Partei für die Sozialdemokraten, die Europäische Volkspartei für die EPP und die Liberale Internationale für die LDR.
Bei der letzten offiziellen Zählung der Mitgliederstärke der Gruppen[4] hatte die Versammlung 291 Mitglieder und ebenso viele Ersatzmitglieder, die sich folgendermaßen aufteilen:

SOC	185
EPP	157
LDR	80
EDG	78
UEL	48

34 Mitglieder bzw. Ersatzmitglieder gehörten keiner Gruppe an.

3. Wie man eine Politische Gruppe wird

Die ursprüngliche Bestimmung des Jahres 1964 sah vor, daß 20 Mitglieder oder Stellvertreter der Versammlung aus *mindestens zwei Ländern* eine Politische Gruppe formieren können.
Im Jahre 1976[5] wurde sie dahingehend geändert, daß zwar die Zahl der Vertreter auf 15 gesenkt, die Zahl der Länder aber auf 3 angehoben wurde.
Nach einigen Versuchen in den 90er Jahren, alle, die in keiner Gruppe sind, zu einer Politischen Gruppe zusammenzufassen, und nach einem Versuch, eine Anti-NATO-Gruppe zu gründen, wobei die diesbezüglichen Unterstützungsunterschriften nicht bloß von Nichtaffiliierten stammten, sondern auch von einigen Mitgliedern bestehender Gruppen, kam es zur derzeitigen Regelung[6], die als Mindesterfordernis für eine Politische Gruppe 20 Personen aus mindestens 6 nationalen Delegationen vorsieht, wobei auch noch die Bestimmung aufgenommen wurde, daß kein Mitglied der Versammlung mehr als einer Politischen Gruppe angehören darf.

4 Zählung vom April 1999.
5 Dokument 3866 vom 20. September 1976.
6 Resolution 1159 aus 1998.

4. Politische Gruppen und Leitungsgremien

Saßen - wie erwähnt - die Vorsitzenden der Politischen Gruppen schon seit Ende der 50er Jahre im Bureau und erhielten sie auch das Wort, wenn sie darum ersuchten, so wurde ihnen erst im Jahre 1989 und lediglich für Fragen des damals eingeführten speziellen Gästestatus in der Versammlung das Stimmrecht gegeben.[7]
Seit dem Beginn der Sitzung des Jahres 1995 hatten die Vorsitzenden die Politischen Gruppen, oder ihre Vertreter, ein weitgehendes, aber nicht vollständiges Stimmrecht im Bureau und Ständigem Ausschuß. Erst im Jahre 1998 wurde die Geschäftsordnung dahingehend geändert, daß sie in beiden Gremien ex officio Mitglieder mit vollem Stimmrecht wurden.[8]
Die wichtigste Entscheidung war aber die des Bureaus der Versammlung im Jahre 1993, ein Ad-hoc-Komitee der Vorsitzenden der Politischen Gruppen als beratendes Organ für den Präsidenten der Versammlung zu gründen. An den Sitzungen dieses Ad-hoc-Komitees nehmen neben dem Präsidenten der Versammlung und den Gruppenvorsitzenden oder deren Stellvertreter auch noch der Greffier (Kanzler) der Versammlung, der Kabinettschef des Präsidenten und nach Bedarf einige Mitglieder des Sekretariats teil. Dieses Gremium hat sich zum wirklichen Leitungsgremium der Versammlung entwickelt. Es werden darin sowohl Sekretariatsbelange, die Arbeit des Bureaus, wie auch die großen, prinzipiellen Fragen besprochen. Sitzungen dieses Ad-hoc-Komitees finden in der Regel am Sonntag nachmittag vor jeder Sitzungswoche und mindestens einmal in ihrem Verlaufe statt, oft auch zwischen den Sitzungswochen am Abend vor Bureausitzungen. Von Zeit zu Zeit trifft sich dieses Gremium zu Arbeitstagungen, um die künftige Entwicklung des Europarates zu beraten. So war es der Widerpart für das Komitee der Weisen des Europarates bei der Abfassung des diesbezüglichen Berichtes, und am 5. Juli 1999 trat es zu einer ganztägigen Sitzung in St. Petersburg bei der OSZE-Versammlung zusammen, um wichtige Fragen, wie künftige Mitgliedschaften im Europarat oder die Beziehungen zwischen Europarat und Europäischem Parlament und zur OSZE, zu besprechen.

5. Prozedurale Rechte

Auch bei der Organisation der Debatten in der Versammlung wurde das am Beginn des Europarates vorherrschende Prinzip einer Rotation zwischen den nationalen Delegationen immer stärker zugunsten einer Rotation zwischen den Politischen Gruppen geändert, was aber nicht bloß auf deren wachsenden Einfluß, sondern auch auf die immer größer werdende Zahl der Mitgliedsländer des Europarates zurückzuführen war.

7 Resolutionen 917 und 920 aus 1989.
8 Resolution 1159 aus 1998.

Zu Beginn jeder Debatte erhält jeweils ein Sprecher jeder Politischen Gruppe das Wort. Probeweise wird derzeit die Gesamtrednerliste so erstellt, daß die einzelnen Wortmeldungen nach ihrer politischen Zugehörigkeit (und einer Abfolge der Länder innerhalb der Gruppen) gruppiert werden. Die Plätze für die einzelnen Wortmeldungen werden nach dem System d'Hondt auf die einzelnen Politischen Gruppen aufgeteilt, wobei gleichermaßen auch die nicht-affiliierten Mitglieder der Versammlung (quasi als weitere Gruppe) berücksichtigt werden.
Die Politischen Gruppen haben aber auch Rechte hinsichtlich bestimmter Debatten,[9] hinsichtlich der Verlegung eines Tagesordnungspunktes vom Ständigen Ausschuß in die Versammlung[10] und auch im Bezug auf Einwendungen gegen das Stimmrecht einer nationalen Delegation[11] erhalten.

6. Finanzielle Regelung

Im Jahre 1999 werden aus dem Teil der Versammlung im Budget des Europarates für die Politischen Gruppen 4.300.000 Franc ausgegeben. Der diesbezügliche Ansatz ist sehr lakonisch abgefaßt:

Group	*Members at 31 March 1999*	*Amount of Allocation for each Group*	*Per Capita Allocation Rounded off*	*Total Allocations*
Socialist Group	184	135.000 F	1.079.230 F	1.214.230 F
Group of the European People's Party	154	135.000 F	903.269 F	1.038.269 F
European Democratic Group	78	135.000 F	457.500 F	592.500 F
Liberal, Democratic and Reformers' Group	77	135.000 F	451.635 F	586.635 F
Group of the Unified European Left	47	135.000 F	275.673 F	410.673 F
Reserved for miscellaneous expenditure by parliamentarians not belonging to any political group, the balance being shared out among the groups at the end of the year proportionate to the size of the group	32		187.693 F	187.693 F
TOTAL	*572*	*675.000 F*	*3.355.000 F*	*4.030.000 F*

Jede Politische Gruppe erhält zuerst den gleichen Grundbetrag von 135.000 Franc und dann einen weiteren Betrag von 5.865,38 Franc pro Mitglied der Gruppe (jeweils zum

9 § 48a der Geschäftsordnung.
10 § 47. 8 und 9.
11 Resolution 1081 aus 1996.

31. März des Jahres). Für die nicht-affiliierten Mitglieder wird aus der Pro-Kopf-Zuteilung der jeweilige Betrag bis Jahresende bereitgestellt und, wenn sich bis dahin keine neue Gruppe gebildet hat, sodann schlüsselgerecht auf die bestehenden Gruppen aufgeteilt.
Den Gruppen werden darüber hinaus Büroräume (2 bis 3 Räume pro Gruppe, mit einer bescheidenen Einrichtung und einem Computer) zur Verfügung gestellt. Bis zu einem gewissen Ausmaß werden die Dokumente der Gruppe übersetzt und vervielfältigt, und bei den zwei Sitzungen der Gruppe, die in der Tagesordnung jeder Sitzungswoche vorgesehen sind, erhalten sie die Simultanübersetzung.
Die Mittel für die Gruppen reichen derzeit gerade aus, um jemanden im Sekretariat zu beschäftigen, einmal jährlich ein ganztägiges Seminar zu veranstalten und gelegentlich die Mitglieder der Gruppe zu einem geselligen Beisammensein einzuladen. Die Abgeltung einer wirklich planmäßigen Arbeit - wie sie z. B. bei den Fraktionen des Europäischen Parlaments besteht - ist natürlich mit diesen Summen nicht möglich.

7. Faktor der Stabilität

Zu den wichtigsten Aufgaben, die von den Gruppen wahrgenommen werden, gehört jedoch die Auswahl der Präsidenten der Versammlung, der Vorsitzenden und Stellvertreter in den Ausschüssen. Diesbezüglich gibt es zwar keine statutarischen Bestimmungen, die den Gruppen irgendwelche Rechte einräumen, jedoch ein unterschriebenes Abkommen zwischen den Sozialdemokraten, der Europäischen Volkspartei und den Konservativen, welchem auch den Liberalen und Vereinigten Linken beitraten. Gemäß diesem Übereinkommen steht alle drei Jahre einer anderen Gruppe der Präsident der Versammlung zu. Natürlich wird der Präsident von der Versammlung gewählt; jede Gruppe muß daher einen Vorschlag machen, der auch in einer geheimen Wahl nicht in Gefahr gerät, abgelehnt zu werden. Die vertraglich zwischen den Gruppen festgelegte Abfolge sieht folgendermaßen aus:
SOC
LIB oder EDG
EPP
EDG oder LIB
und dann wieder SOC usw.
Eine Präsidentschaft für die Vereinigte Linke ist im Abkommen nicht vorgesehen, und wird derzeit von dieser Gruppe auch nicht verlangt.
Die Vorsitzenden der Ausschüsse (13) und die Stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse (26) werden nach dem System d'Hondt auf die Politischen Gruppen aufgeteilt, wobei üblicherweise der Vorsitzende im Politischen Ausschuß einer anderen Fraktion angehören soll als der Vorsitzende der Versammlung. Seit einigen Jahren wird auch der Vorsitz in den Unterausschüssen in gleicher Weise aufgeteilt.

Natürlich heißt das nicht, daß die diesbezügliche Entscheidungsfindung nur einem kleinen Kreis oder dem Vorsitzenden der Gruppe zukommt. Selbstverständlich findet über die Kandidaturen eine breite Diskussion innerhalb der Gruppen statt, wobei auch auf nationale Ausgewogenheit und Erfahrung der einzelnen Kandidaten für Funktionen entsprechendes Augenmerk geschenkt wird.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Politischen Gruppen im Europarat eine stärkere Rolle spielen und auch finanziell besser ausgestattet sind als z. B. die Fraktionen in der OSZE oder in der NATO-Versammlung. Die Arbeitsweise der Politischen Gruppen in der WEU entspricht der im Europarat; im Europäischen Parlament und in den meisten nationalen Parlamenten ist die Rolle der Fraktionen meistens weitaus stärker und auch die finanzielle und personelle Ausstattung weit besser.

Vor allem das Ad-hoc-Komitee hat sich zum stabilisierenden Faktor im Europarat entwickelt, der es dem Präsidenten ermöglicht, bei Vorhaben zu sehen, wie die Chancen für eine Durchsetzbarkeit sind. Bei strittigen Fragen können Kompromisse ausgehandelt werden, die dann mehrheitsfähig sind. Eine ähnliche Rolle haben am Anfang die nationalen Delegationen und vor allem die größeren unter ihnen gehabt. Angesichts einer Mitgliederzahl von über 40 Staaten ergibt es sich von selbst, daß dies eine schon zu große Gruppe für eine Vorkoordinierung darstellt.

Innerhalb der Politischen Gruppen herrschen demokratische Spielregeln, die Haltung der Gruppe wird vorbesprochen, aber den Mitgliedern nicht oktroyiert. Es gibt den verbreiteten Wunsch in allen Gruppen, möglichst einheitlich als Fraktion vorzugehen, was allerdings durch Appelle und Zureden geschieht und nicht durch einen Fraktionszwang, wie wir ihn aus vielen nationalen Parlamenten kennen. So wie es unlängst eine Abgeordnete, die aus dem Europarat ausschied, in einer Broschüre über ihre Erfahrungen ausdrückte: „Hier ist der Geist der demokratischen Auseinandersetzung noch am lebendigsten und Fraktionszwang nahezu unbekannt.“[12]

12 Margitta Terborg, Eine Bilanz von drei Jahrzehnten - Erfahrungen in der und mit der Politik, Eigenverlag 1998, S. 8.

III. Demokratie und Menschenrechte

Demokratieförderung durch den Europarat

von Heinrich Klebes

Demokratieförderung durch den Europarat betrifft nicht nur den Aufbau und die Konsolidierung demokratischer Regierungssysteme. Die Kohabitation echter Demokratien innerhalb einer Region trägt zu deren Stabilität[1] bei. Die in Amerika entwickelte *democratic peace theory* sagt, „democracies do not wage war against each other". Die Theorie mag nicht unfehlbar sein, aber vieles spricht dafür, wie empirische Untersuchungen gezeigt haben.[2]

Fragen wir uns zunächst, was heißt Demokratie? Gegenwärtig ist die „Demokratisierung" des Kosovo verbreitetes Geprächs- und Schreibthema und Anliegen internationaler Organisationen. Die amerikanische Wochenzeitschrift TIME meinte dazu kürzlich: „In the Balkans, just about everyone calls himself a democrat."[3] Gemeint sind nicht nur die Freiheitskämpfer der UCK oder die serbische Opposition. Auch der Kriegsverbrecher Milosevic, so seltsam das nach dem gerade Erlebten anmuten mag, versteht sich als Demokrat.

Bis 1989 bezeichneten sich alle zum Sowjetimperium gehörenden, formal unabhängigen Staaten als „Volksdemokratien". Die Tautologie mußte herhalten, um den demokratischen Charakter diktatorischer Regime zu unterstreichen. Der „Demos" in Demokratie reichte nicht. „Volksdemokratien" oder „Volksrepubliken" gibt es inzwischen in Europa nicht mehr; allerdings noch in anderen Teilen der Welt – Asien, Afrika, Lateinamerika. Man könnte viele andere Beispiele anführen. Doch das würde jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Fast alle Staaten dieser Welt nennen sich heute demokratisch. Das gehört zur internationalen Respektabilität. Wenden wir uns deswegen jetzt der Frage zu, was man in der Staatengemeinschaft des Europarats unter Demokratie versteht.

1. Der Demokratiebegriff des Europarats

Nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs und der massiven Menschenrechtsverletzungen durch Diktaturen (insbesondere die Nazidiktatur in Deutschland) sollte ein

1 Vgl. die Erklärung der Außenminister der Mitgliedstaaten des Europarats vom 7.5.99 in Budapest: „To consolidate the stability of our continent based on democratic institutions".

2 Mehr hierzu u.a. bei *Klebes, Heinrich,* The Quest for Democratic Security. The Role of the Council of Europe and U.S. Foreign Policy (United States Institute of Peace - Peaceworks, Nr. 26), Washington 1999.

3 TIME, 5.7.99, S. 19.

festes Bollwerk errichtet werden, um eine Wiederholung zu verhüten: Plus jamais ça! Niemals wieder!

Beim Haager Kongreß vom 7.-11. Mai 1948 (wohl gemerkt keine Staatenkonferenz) wollten viele einen stärkeren Europarat und vor allem den Einbau eines Menschenrechtskatalogs, einer Bill of Rights, in die Satzung. Die Staaten, bzw. ein Teil von ihnen, waren dazu noch nicht bereit. So kam es zu einer verhältnismäßig schwachen Organisation und zu einer von der Satzung getrennten Menschenrechtskonvention, der man beitreten konnte oder nicht.

Immerhin, der am 5. Mai 1949 aus der Taufe gehobene Europarat verstand sich als Gemeinschaft demokratischer Staaten, welche sich der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte verpflichtet fühlten. So mag es auf den ersten Blick überraschen, daß die Satzung, das „Grundgesetz" des Europarats, den Begriff *Demokratie* nicht näher umschreibt. Das Wort erscheint überhaupt nur einmal, und zwar in der Präambel. Sie bezieht sich auf die „geistlichen und sittlichen Werte, welche das gemeinsame Erbe ihrer Völker [der Vertragsstaaten] darstellen und welche den Grundsätzen der Freiheit des Einzelnen, der politischen Freiheit und der Vorherrschaft des Rechts zugrunde liegen, auf denen jede echte Demokratie aufbaut". Artikel 1 bezeichnet den Schutz und die Förderung dieser Ideale und Grundsätze als Ziel des Europarats. Was unter Menschenrechten und Grundfreiheiten zu verstehen ist, ist wiederum nicht näher ausgeführt. Das ist verständlich, angesichts der getrennten Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Römer Konvention vom 4. November 1950) und der Tatsache, daß nach der Auffassung einer Mehrheit der Teilnehmer des Haager Kongresses ein Katalog dieser Grundrechte eigentlich integrierender Bestandteil der Satzung hätte sein sollen. Daß die Zeit dafür noch nicht reif war, erhellt aus der Tatsache, daß einige der früheren Mitgliedstaaten erst Jahre später die Konvention unterzeichneten und noch später ratifizierten.

Rechtsstaatlichkeit (rule of law) und Schutz der Menschenrechte erscheinen dann in Artikel 3 als Bedingung der Mitgliedschaft und in Artikel 8 als Grund für den Ausschluß eines Mitglieds bei ihrer massiven Verletzung. Die Bedingung freier Wahlen als weiteres Element einer demokratischen Ordnung kam später hinzu, im 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, dessen Artikel 3 bei näherem Hinsehen allerdings an Klarheit zu wünschen übrig läßt.[4]

Man hat darauf hingewiesen, daß die Notwendigkeit demokratischer Wahlen schon dadurch gegeben sei, daß die Satzung als zweites Organ neben dem Ministerkomitee eine parlamentarische Versammlung vorsieht, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Das ist richtig, sagt jedoch nicht genug über die demokratische Legitimation einer Volksvertretung. Die Frage hat die Parlamentarische Ver-

4 „Die vertragschließenden Parteien verpflichten sich, in vernünftigen Abständen freie und geheime Wahlen abzuhalten, unter Bedingungen, welche die freie Meinungsäußerung des Volkes bei der Wahl der Legislativen gewährleisten."

sammlung wiederholt beschäftigt, z. B. als nach der militärischen Intervention der Türkei die türkischen Zyprioten nicht mehr in der zypriotischen Delegation vertreten waren und als die türkische Militärregierung 1983 zwar Wahlen ansetzte, aber einige Parteien von der Beteiligung ausschloß. In anderen Worten, in Ermangelung eines zuständigen Gerichtshofs liegt es an der Parlamentarischen Versammlung, unklare Bestimmungen der Satzung zu interpretieren. Das gilt allerdings nur in ihrem Zuständigkeitsbereich, wie bei der Prüfung der Beglaubigungsschreiben nationaler Delegationen oder bei der Beschlußfassung über Stellungnahmen zu Aufnahmeanträgen in den Europarat.[5]

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß eine große Zahl der inzwischen rund 180 Europaratskonventionen zur Präzisierung demokratischen Rechts beigetragen hat – auch wenn sie nicht von allen Mitgliedstaaten unterschrieben und ratifiziert worden sind. Man denke z. B. an die Konventionen auf dem Gebiet des Strafrechts, die Charta der Lokalen Selbstverwaltung, die Auslieferungskonvention, die Antifolterkonvention u. v. m.[6]

In diesem Zusammenhang verdienen auch die zahlreichen *Empfehlungen* des Ministerkomitees an die Regierungen (nicht zu verwechseln mit den Empfehlungen der Versammlung an das Ministerkomitee) eine Erwähnung. Sie sind zwar nicht rechtsverbindlich, haben aber deswegen nicht unbedingt weniger praktische Wirkung; denn sie müssen vom Ministerkomitee grundsätzlich (es gibt die Möglichkeit des „contracting out") einstimmig angenommen werden und sind häufig mit einem Follow-up-Verfahren gekoppelt. All dies trägt zur Entstehung eines einheitlichen Raums demokratischen europäischen Rechts bei.

Um es kurz zusammenzufassen: Das Demokratieverständnis des Europarats umfaßt die Prinzipien und Kriterien einer echten pluralistischen Demokratie; die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der (sich in einem fortlaufenden Entwicklungsprozeß befindlichen) Menschenrechte und Grundfreiheiten. Auch die Europäische Union, deren Mitglieder alle auch Mitglieder des Europarats sind, bekennt sich zu diesen Prinzipien und erwartet, daß sie von Beitrittskandidaten respektiert werden.

5 Gemäß einer statutarischen Resolution von 1951. Angenommene Stellungnahmen sind zwar nicht *de jure*, wohl aber *de facto* für das Ministerkomitee verbindlich. Vgl. dazu Klebes in EuGRZ, 1993, S. 149.

6 Eine längst überfällige Studie der Europaratskonventionen wurde jetzt von Jörg Polakiewicz vorgelegt. Sie soll im Herbst 1999 bei *Council of Europe Publishing* in englischer und französischer Sprache erscheinen. Ebenfalls vor Ende 1999 ist ein Sammelband über den Europäischen Rechtsraum zu erwarten: *Haller-Krüger-Petzold (Hrsg.)*, Towards a Common European Legal Space, Kluwer, Den Haag. Der Terminus *Konvention* ist übrigens von zweitrangiger Bedeutung und kann durch Charta, Abkommen und andere Bezeichnungen ersetzt werden. In allen Fällen handelt es sich – im Gegensatz zum unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrecht – um internationale Verträge, welche dem Völkervertragsrecht unterliegen (Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969), und nicht nur unterschrieben, sondern auch ratifiziert werden müssen sowie die Möglichkeit von Vorbehalten offen lassen.

Kommen wir nun zur Anwendung dieser Kriterien auf die Mitgliedstaaten des Europarats und diejenigen die es werden wollen, und damit zum eigentlichen Thema dieses Beitrags, der Demokratieförderung.

2. Stärkung bestehender und Aufbau neuer demokratischer Ordnung

Das Anliegen der Demokratieförderung betrifft seit 1989 zwar insbesondere neue und künftige Mitglieder des Europarats, aber auch die „alten". Selbstgerechtigkeit der westlichen Demokratien wäre fehl am Platze. Auch dort gibt es noch so manche demokratische „Schönheitsfehler". Man denke z. B. an überfällige Projekte zur Justizreform, die seit kurzem in einigen Mitgliedstaaten in Gang gekommen sind, um die Unabhängigkeit der Richter, aber auch der Staatsanwälte zu gewährleisten. Hier war auch in Westeuropa zum Teil ein Umdenken notwendig, und der Prozeß ist noch nicht abgeschlossen.[7]

Auf der anderen Seite sollte nicht vergessen werden, daß einige der früheren „Volksdemokratien" auf eine funktionierende demokratische Praxis zurückblicken können, z. B. Polen und die Tschechoslowakei (bzw. deren Nachfolgestaaten Tschechien und Slowakei) und die drei Baltischen Staaten, bis sie 1940 gemäß dem deutsch-sowjetischen Geheimabkommen (Molotow-Ribbentrop-Abkommen) von der Sowjetunion annektiert wurden.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat sich nach dem Umbruch von 1989 als erste um den Transfer von demokratischen Ideen, Rechtsnormen und Verfahren bemüht. Einen wichtigen Anstoß gab dann der Besuch des sowjetischen Präsidenten (damals noch „Generalsekretär der KPdSU"), Mikhael Gorbatschow, am 6. Juli 1989. Kurz zuvor beschloß die Parlamentarische Versammlung die Einrichtung des Sondergaststatus,[8] womit Delegationen aus Nichtmitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas die Teilnahme an den Plenarsitzungen, später auch an Ausschußsitzungen, ermöglicht wurde. Parlamentarier aus den „emerging democracies" sollten durch eigenes Erleben mit dem demokratischen Parlamentarismus und dessen Verfahrensregeln vertraut gemacht werden. Zugleich sollten die jeweiligen Länder auf die Vollmitgliedschaft im Europarat vorbereitet werden. Es gab außerhalb der Versammlung unterschiedliche Auffassungen darüber, ob diese Entscheidung satzungsgemäß war. Lag es in der Kompetenz der Parlamentarier eigenmächtig den Kreis der zu ihren Arbeiten zugelassenen

7 Die Unabhängigkeit der Justiz war regelmäßig (auch dann wenn sie nicht auf der Tagungsordnung stand) Diskussionsthema bei den sog. International Juridicial Conferences (IJC), Konferenzen der Präsidenten letztinstanzlicher Gerichtshöfe, die seit 1992 alljährlich vom amerikanischen Center for Democracy in Zusammenarbeit mit dem Europarat organisiert werden. Siehe *Klebes-Pellissier, Anne*, Le Rôle des Conférences des Présidents (Cours suprêmes et Cours de dernier recours), in: Le transfert de normes démocratiques à l'Europe centrale et orientale, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble (erscheint voraussichtlich Ende 1999).

Delegationen zu erweitern, und zwar unter Inanspruchnahme des vom Ministerkomitee verabschiedeten Haushalts? Die Diskussion gehört heute zur Geschichte. Bald waren sich Parlamentarische Versammlung und Ministerkomitee einig, daß der Sondergaststatus zu einem wesentlichen Beitrag zur Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa wurde. Er führte einerseits zu einem direkten Transfer demokratischen Gedankenguts, er half aber auch den Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung, sich mit den Verhältnissen in den jeweiligen Ländern vertraut zu machen. Sie waren damit für ihre Aufgabe, Anträge auf Mitgliedschaft zu prüfen, besser vorbereitet.
Im Rahmen des Sondergaststatus wurde es auch bald üblich, auf Einladung von Parlamenten der Beitrittskandidaten Ausschußsitzungen in Mittel- und Osteuropa abzuhalten. Der Sondergaststatus war und ist kein „Einbahnverkehr".

3. Demokratieförderung durch Festlegung von Verpflichtungen neuer Mitglieder gegenüber dem Europarat

Von den allgemeinen Pflichten aller Mitglieder war schon die Rede. Neben dem Grundsatztriptyk „Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit" gehört dazu natürlich auch die Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen und die effektive Mitarbeit in den beiden Organen. Schon vor der „Osterweiterung" wurden diese Grundpflichten ausgedehnt auf den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention und die Annahme der früheren Fakultativklauseln: Individualbeschwerderecht und Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Letzteres hat sich inzwischen dadurch erledigt, daß mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention am 1. November 1998 der Fakultativcharakter der beiden Klauseln weggefallen ist, ebenso wie die bis dahin noch bestehende subsidiäre Rechtsprechungskompetenz des Ministerkomitees – ein Überbleibsel aus der Zeit, als sich noch nicht alle Mitglieder bereit fanden, sich einem internationalen Menschenrechtsgerichtshof zu unterwerfen.
Man kann heute behaupten, daß die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer Neufassung zum „Verfassungsrecht" des Europarats gehört, eben deswegen weil sie eine Grundbedingung für die Mitgliedschaft ist. Das Gleiche gilt inzwischen für die Anti-Folterkonvention (die vollständige Bezeichnung lautet Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlungen oder Strafe). Auch sie ist inzwischen (mit Ausnahme des erst im April 1999 dem Europarat beigetretenen 41. Mitgliedstaats Georgien) von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Die Antifolterkonvention sagt bekanntlich nichts über den Inhalt des Begriffs Folter bzw. der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlungen oder Strafen. Sie

8 Siehe Artikel 55a der Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung. Die Idee kam von dem liberalen Schweizer Abgeordneten Peter Sager.

beschränkt sich auf die Einsetzung einer Antifolterkommission, die kurzfristig in die Mitgliedstaaten einreisen kann, um an Ort und Stelle in Gefängnissen, Polizeirevieren und anderswo die Situation zu prüfen.[9] Ihre zunächst vertraulichen Berichte werden inzwischen meist von den betroffenen Staaten freiwillig veröffentlicht, was ihnen die Möglichkeit gibt, den Schlußfolgerungen der Kommission ihre eigenen Bemerkungen beizufügen. Während die Konvention keine Definitionen enthält, hat die Praxis der Kommission zur Herausbildung von Standards geführt, die z.Zt. durch eine Arbeitsgruppe präzisiert werden.[10]

Liest man die Stellungnahmen der Versammlung zu Beitrittsanträgen, insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre, so mag man zunächst überrascht sein durch die große Zahl von Sonderbedingungen, welche die Parlamentarische Versammlung den neuen Mitgliedstaaten auferlegt: Als Beispiel diene Stellungnahme 209 zum Beitritt Georgiens.

Die Versammlung stellt an den aufzunehmenden Staat folgende Forderungen, was den Beitritt zu Europaratskonventionen ausgeht:

- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen eines Jahres der Europäischen Menschenrechtskonvention (was, wie schon erwähnt, heute eine Selbstverständlichkeit ist) sowie der Protokolle Nr. 1 (Eigentumsschutz, Recht auf Erziehung, Recht auf freie Wahlen), 4 (keine Schuldenhaft, Freizügigkeit, Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger, Verbot kollektiver Ausweisungen fremder Staatsangehöriger), 6 (Abschaffung der Todesstrafe) und 7 (Verfahrensgarantien bei Ausweisung fremder Staatsangehöriger, Berufungsrecht in Strafsachen, Entschädigung bei Justizirrtum, *non bis in idem*–Regel, rechtliche Gleichstellung der Ehepartner);
- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen eines Jahres der Anti-Folterkonvention;
- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen eines Jahres des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen;
- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen dreier Jahre der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, des Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit; sowie der Konventionen betreffend Auslieferung, Amtshilfe in Strafsachen, Geldwäsche, etc.; in der Zwischenzeit, sollen die wesentlichen Prinzipien dieser Texte implementiert werden;
- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen dreier Jahre der Europäischen Sozialcharta; sowie des Übereinkommens über die Privilegien und Immunitäten des Europarats einschließlich der Zusatzprotokolle;

9 Im Gegensatz hierzu kann die durch die entsprechende Konvention der Vereinten Nationen eingesetzte Kommission nur mit Genehmigung des betreffenden Staates Untersuchungen an Ort und Stelle vornehmen.

10 Vgl. *Kicker, Renate*, The European Committee on Prevention of Torture (CPT) - Developing European Human Rights Law? In Wolfgang Benedik-Hubert Isak-Renate Kicker, Development and Developing International and European Law, Essays in Honour of Konrad Ginther, Peter Lang Verlag, Frankfurt 1999.

- Unterzeichnung und Ratifizierung binnen zweier Jahre der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Zusatzprotokolls.

Es fällt auf, daß hier von neuhinzugekommenen Mitgliedern teilweise mehr gefordert wird, als „alte“ Mitglieder bisher erfüllt haben. So haben z. B. bisher 4 von ihnen (Andorra, Belgien, Frankreich und die Türkei) das Rahmenübereinkommen nicht unterzeichnet, 9 haben es nicht ratifiziert (die o.g. sowie Griechenland, Island, Luxemburg, Niederlande, Portugal). Die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen wurde bisher (Juli 1999) von 20 Staaten unterzeichnet, aber nur von 8 ratifiziert.

Protokoll Nr. 6 über die Abschaffung der Todesstrafe wurde von zwei vor 1989 beigetretenen Mitgliedstaaten, nämlich von Zypern und der Türkei, nicht ratifiziert. Aber seit 1998 werden im gesamten Bereich des Europarats keine Todesstrafen mehr vollstreckt.

Die Versammlung besteht jedoch darauf, daß neue Mitgliedstaaten sich zur Unterzeichnung und Ratifizierung der genannten Konventionen verpflichten. Entsteht damit ein Zweiklassenrecht im Europarat? Im Ministerkomitee wurde das gelegentlich behauptet. Wir sind jedoch der Auffassung, daß die Politik der Versammlung richtig ist. Wenn „junge“ Mitgliedstaaten, die seit 1989 hinzugekommen sind, und das sind z.Zt. 19 von 41, akzeptieren was zur Herstellung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums notwendig erscheint, dann werden wahrscheinlich die „alten“ auf Dauer nicht daran vorbei kommen, nachzuziehen. Natürlich braucht dieser Prozeß Zeit; denn er impliziert u.a. die Revision staatsrechtlicher Vorstellungen, wie z. B. bei den beiden Minderheitenkonventionen. Man denke an die noch andauernde leidenschaftlich geführte Diskussion in Frankreich über die Ratifikation der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) hat diesen Text als verfassungswidrig betrachtet, weswegen er nicht ohne Verfassungsänderungen ratifiziert werden kann. 1995 war der Staatsrat (Conseil d’Etat), das höchste französische Verhandlungsgericht, in bezug auf das Rahmenübereinkommen, zum gleichen Schluß gelangt.

Aber kommen wir zurück zur Stellungnahme über den Beitritt Georgiens. Auf dem Gebiet der *nationalen* Gesetzgebung erwartet die Versammlung u.a.:

- binnen zweier Jahre die Festlegung eines Statuts für die autonomen Gebiete;
- binnen eines Jahres die Verabschiedung eines Gesetzes über die elektronischen Medien und eines Gesetzes über den Anwaltsberuf;
- binnen zweier Jahre die Festlegung eines Rechtsrahmens für die Rückführung und Integration der unter dem Sowjetregime deportierten meskhetischen Bevölkerung (mit der Aufgabe, den Europarat zu konsultieren);
- binnen sechs Monaten Revision des Gesetzes über den Ombudsman, u.a. mit dem Ziel einer Berichterstattung vor dem Parlament;
- binnen dreier Jahre Revision des Gesetzes über die Lokalverwaltung;
- binnen zweier Jahre Verabschiedung eines Minderheitengesetzes auf der Grundlage der Prinzipien der Empfehlung 1201; hierbei handelt es sich um die umstrittene Empfehlung der Versammlung, die nach deren Willen eigentlich zu einem Zusatz-

protokoll zur EMRK hätte führen sollen, womit die Verletzung von Minderheitenrechten justitiabel geworden wäre.

Die Stellungnahme 209 enthält ferner Reformwünsche betreffend

- die Justiz einschließlich der Staatsanwaltschaft und der Polizei;
- den Kampf gegen die Korruption;
- die Übertragung der Verantwortung für das Strafvollzugssystem vom Innenministerium auf das Justizministerium;
- die Überprüfung der Strafmaße und der Möglichkeiten, Haftstrafen durch Ersatzstrafen zu ersetzen;
- der Schutz der Menschenrechte von Inhaftierten;
- Ausbildung des Strafvollzugspersonals und der Polizei auf dem Gebiet der Menschenrechte;
- die Höchstdauer vorläufiger Festnahmen;
- die freie Anwaltswahl;
- binnen zweier Jahre Überprüfung von nach dem politischen Umbruch ergangenen Urteilen;
- Verfolgung von während des Abchasien- und Südossetien-Konflikts begangenen Kriegsverbrechen; die friedliche Regelung des Abchasien-Konflikts.

Aus dieser Auflistung wird ersichtlich, worauf sich die wichtigsten Anliegen der Versammlung bei der Demokratieförderung beziehen. Bei der Erfüllung dieser „commitments“ zur demokratischen Reform werden die betroffenen Staaten unterstützt durch ein vom Ministerkomitee geschaffenes zwischenstaatliches Programm: ADACS (Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability).[11]

Wie steht es nun mit der Rechtsverbindlichkeit der in den Stellungnahmen der Versammlung festgeschriebenen Verpflichtungen?

Die Parlamentarische Versammlung allein hat keine internationale Rechtspersönlichkeit. Sie kann daher keine Verträge oder andere völkerrechtlichen Vereinbarungen mit Staaten abschließen. Nur der Europarat als solcher ist Völkerrechtssubjekt. Was sind dann „commitments“ eigentlich wert? Man hat argumentiert, daß der Inhalt der Stellungnahmen normalerweise vom Ministerkomitee nicht in Frage gestellt wird. Wenn es gemäß Artikel 4 der Satzung eine Einladung an einen Nichtmitgliedstaat ausspricht, dann nimmt es Bezug auf die Stellungnahme der Versammlung. Daraus darf man schließen, so kann man behaupten, daß das Ministerkomitee sich die Auffassungen der

11 Die Vorbereitung und Durchführung des Programms liegt in Händen der Abteilung für Programme Pan-Europäischer Zusammenarbeit (Division for pan-European Co-operation Programms) im Sekretariat. Hinzu kommt die Arbeit der Venedig-Kommission (Commission for Democracy through Law). Von beiden ist in anderen Beiträgen zu diesem Buch die Rede. Dem ADACS sind z.Zt. rund 10 % des zwischenstaatlichen Arbeitsprogramms des Europarats gewidmet. Insbesondere den neuen und angehenden Mitgliedstaaten soll dabei geholfen werde, soweit sie selbst dies wünschen, ihre innere Ordnung mit den Grundsätzen einer demokratischen Gesellschaft in Einklang zu bringen.

Versammlung zu eigen macht.[12] Wenn nun auch der eingeladene Staat in seiner Antwort die echten oder behaupteten „commitments“ nicht in Frage stellt, dann erlaubt dies wiederum die Schlußfolgerung, daß auch er mit der Darstellung der Versammlung einverstanden ist. Damit, so kann man argumentieren, ist eine völkerrechtlich verbindliche Einigung zustande gekommen. Diese Argumentation sei hier nur in den Raum gestellt, wir können darauf nicht näher eingehen. Es besteht aber der Verdacht, daß manche Forderungen der Versammlung nur deswegen von den antragstellenden Staaten hingenommen wurden, weil ihnen daran lag, möglichst schnell in den Europarat aufgenommen zu werden. Man kann deswegen davon ausgehen, daß die „commitments“ nicht immer im vollen Umfange dem Willen der Beitrittskandidaten entsprachen und daß deswegen auch die Implementierung manchmal zu wünschen übrig läßt.

4. Das „Monitoring“

Zur Überprüfung der Erfüllung der Pflichten der Staaten als Mitglieder des Europarats gibt es ein Monitoring-Verfahren sowohl bei der Versammlung als auch auf der Ebene des Ministerkomitees. Um dem Vorwurf eines „Zweiklassenrechts“ zu begegnen, hat das Ministerkomitee von vornherein betont, daß sich *sein* Monitoring auf *alle* Mitgliedstaaten bezieht. Das gilt inzwischen zwar auch für die Versammlung, doch hat sie sich naturgemäß auf die Prüfung der neuen Mitgliedstaaten im Lichte der von ihnen eingegangenen Verpflichtungen konzentriert.

Bisher hat der 1997 von der Parlamentarischen Versammlung eigens eingesetzte Monitoring-Ausschuß zwei Jahresberichte vorgelegt, April 1997 bis April 1998 und April 1998 bis April 1999. Es hat dabei in einem öffentlich zugänglichen Dokument dargelegt, wo einzelne Staaten bei der Erfüllung ihrer eingegangenen Verpflichtungen im Rückstand sind. Ernste Schwierigkeiten gab es im Falle der Ukraine, wobei die Versammlung zunächst den Ausschluß der ukrainischen Parlamentarierdelegation und danach ggf. eine Empfehlung an das Ministerkomitee zum Ausschluß gemäß Artikel 8 der Satzung ins Auge faßte.[13]

Im Gegensatz zur Versammlung findet das „Monitoring“ des Ministerkomitees unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt, und es gibt kaum zugängliche Papiere.

Zum Monitoring im weiteren Sinne gehört natürlich auch die Beobachtung von Wahlen. Hier ist der Europarat keineswegs „allein auf weitem Feld“. Nicht nur andere internationale Organisationen, wie OSZE und Europäische Union, betrachten die Wahlbeobachtung als eine ihrer Aufgaben. Auch einzelne Staaten (wie z. B. die USA) entsenden

12 Im Fall des Beitritts Georgiens sprach das Ministerkomitee die Erwartung aus, daß dieses Land sich förmlich verpflichtet, alle in der Stellungnahme 209 der Versammlung angeführten Verpflichtungen zu erfüllen. Dies bestätigte der Außenminister Georgiens in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ministerkomitees.

13 Siehe Entschließung 1179 (1999) und den dazu gehörenden Bericht im Dokument 8272.

zum Teil recht große Delegationen. Versuche die einzelnen Beobachter zu koordinieren, haben nur wenig Erfolge gezeigt. Für den Europarat hat die Wahlbeobachtung insofern eine besondere Bedeutung, als sie als Teil des Aufnahmeverfahrens angesehen wird.
Fragen wir zum Schluß, wie sich die Arbeit des Europarats zur Demokratieförderung in die Politik anderer internationaler Organisationen und einzelner großer Staaten einpaßt.

5. Zusammenarbeit oder Konfrontation?

In der Schlußerklärung des Lissaboner-OSZE-Gipfels von 1996 erscheint zum ersten Mal die einleuchtende Formel von der „komplementären" und sich gegenseitig stärkenden Rolle der internationalen Organisationen. Sie wurde danach in anderen Gipfelerklärungen und im Bericht des State Department an den Kongreß zur NATO-Erweiterung (1997) übernommen. Es handelt sich aber doch wohl mehr um eine programmatische Formel als um eine exakte Darstellung der Wirklichkeit. Seltsamerweise gibt es trotz der Knappheit der Mittel, die bei besserer Koordination wirkungsvoller eingesetzt werden könnten, noch oft mangelnden Willen zur Kooperation. Das gilt nicht nur für die „anderen", sondern zum Teil auch für das Sekretariat des Europarats.[14] Sicher, durch die Einrichtung von Koordinierungsmechanismen (z. B. mit der Europäischen Union und der OSZE) hat sich manches zum Besseren gewandt. So führen Europarat und Europäische Union jetzt gemeinsame Projekte in den „emerging democracies" durch, wie z. B. in Rußland. Das ist auch deswegen logisch, weil sich die Europäische Union zu den gleichen demokratischen Werten bekennt und eine Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäische Union auch der Vorbereitung der Osterweitung der EU dient.
Im Sinne einer Rationalisierung der institutionellen Szene in Europa war in letzter Zeit auch gelegentlich die Idee einer Fusion von Europarat und OSZE lanciert worden. Letztere bekennt sich ja auch zu den demokratischen Werten, die dem Europarat nahe liegen – man denke an das ausgezeichnete, wenn auch nicht rechtsverbindliche Kopenhagener Dokument von 1990 –, aber sie duldet in ihren Rängen auch Diktaturen. Außerdem ist die OSZE keine europäische, sondern inzwischen eine euro-amerikanisch-asiatische Organisation. Wenn aber die oben zitierte Formel richtig ist, dann stärkt der Europarat, dessen Mitglieder alle auch zur OSZE gehören, diese transkontinentale Organisation, während es der OSZE vielleicht mittelfristig gelingen wird, dem demokratischen Credo auch in den zum Teil noch autokratisch regierten früheren Sowjetrepubliken in Asien Geltung zu verschaffen.

14 Siehe die Magisterarbeit von *Girardy, Fabienne*, Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE: concurrence ou complémentarité?, Faculté de Droit, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble 1999.

45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats - Bilanz und Perspektiven

von Wolfgang Strasser[1]

1. Zur Rechtfertigung des internationalen Menschenrechtsschutzes

Wir leben in einer Zeit eines ausgeprägten Menschenrechtsbewußtseins. Es ist der öffentlichen Meinung nicht gleichgültig, wenn tief hinten in der Türkei die Völker aufeinanderschlagen oder anderswo die Grundsätze der Humanität mit Füßen getreten werden. Zahlreiche Institutionen sind von der Staatengemeinschaft geschaffen worden, um den Menschenrechten Geltung zu verschaffen. Gerade in der letzten Zeit feiern mehrere dieser Institutionen das Jubiläum ihres 50jährigen Bestehens: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, der 1949 gegründete Europarat, die 1950 unterzeichnete Europäische Menschenrechtskonvention. Dennoch können die Medien fast täglich von schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen nicht nur in überseeischen Ländern, sondern auch in Europa berichten. Man darf sich also die Frage stellen, ob trotz aller Bemühungen die internationalen Menschenrechtseinrichtungen versagt haben, ob sie überhaupt in der Lage sind, einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Welt zu leisten. Es ist wahrlich kein Grund zu triumphieren, andererseits ist es aber auch nicht berechtigt, sich durch pessimistische Feststellungen erdrücken und zur Resignation verleiten zu lassen. Der Gedanke des internationalen Menschenrechtsschutzes hat noch Elan, neue Einrichtungen wie z. B. die Kriegsverbrechertribunale für Jugoslawien und Ruanda, das Projekt der Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes und die sich anbahnende Praxis bezüglich Auslieferung und strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen und Diktatoren in Drittländern weisen den Weg in eine Zukunft, in der die Schlupflöcher der Unterdrücker kleiner werden. Es wäre eine Illusion zu glauben, daß dadurch Menschenrechtsverletzungen eines Tages gänzlich aus der Welt geschafft werden könnten. Ihre systematische und wirksame Aufzeigung und Ahndung ist aber eine Voraussetzung dafür, daß sich wenigstens eine Chance für die Verbesserung der Menschenrechtslage ergibt. Die Menschenrechte können durch internationale Erklärungen und Verträge nicht auf einen Schlag hergestellt werden, die Überwachung ihrer Einhaltung im Einzelfall ist eine ständige Aufgabe, an der die dazu berufenen Organe mit der Unterstützung der Politik und der öffentlichen Meinung unermüdlich weiter arbeiten müssen.

Die Notwendigkeit eines internationalen Schutzes von Menschenrechten ergibt sich aus der Unzulänglichkeit nationaler Schutzmechanismen. Selbst der Verfassungsschutz ist

1 Für wertvolle Mithilfe bei der Ausarbeitung der schriftlichen Fassung des Vortrags vom 22. Juni 1999 vor den Bonner Studierenden in Straßburg habe ich Herrn Magister Friedrich Haymerle, Praktikant beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, zu danken.

nicht immer in der Lage, einen ausreichenden Schutz zu gewähren. Oft ist der innerstaatliche Schutz der Menschenrechte nur unzureichend ausgestaltet, und es besteht die Gefahr, daß er teilweise oder sogar gänzlich zusammenbricht. Während ein demokratisches System ein Garant der Rechte und Freiheiten der großen Mehrheit ist, ist dies nicht zwangsläufig der Fall, wenn Grundrechte des Einzelnen auf dem Spiel stehen. Menschenrechte sind fundamentale Rechte, die jedem Individuum zustehen. Die potentiellen Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind oft Personen, die keinen Rückhalt im politischen Machtgefüge und in der öffentlichen Meinung haben. Auch Personen, deren Verhalten schwer gesellschaftsschädigend ist, haben Anspruch auf die Wahrung ihrer Rechte. In solchen Fällen kann die Versuchung nationaler Organe Menschenrechte zu mißachten sehr groß sein.

Die gesamte Staatengemeinschaft ist daher berufen, einen Mindeststandard des Schutzes der Menschenrechte zu garantieren. Es handelt sich hierbei um eine subsidiäre Aufgabe, welche zum Tragen kommt, wenn die innerstaatlichen Schutzmechanismen versagen. Der entscheidende Durchbruch ist nach dem zweiten Weltkrieg erfolgt. Als Reaktion auf die Greuel des faschistischen Totalitarismus wurde die Förderung der Menschenrechte in Artikel 1 Abs. 5 der UN-Charta aufgenommen und somit der Schutz der Menschenrechte als universales Prinzip verankert. Dieses steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten in Artikel 2 Abs. 7 der Charta, zumal in der Vorstellung des klassischen Völkerrechts die Beziehung des Staates zu seinen Gewaltunterworfenen geradezu als der Kernbereich der innerstaatlichen Angelegenheiten angesehen wurde. Da das Völkerrecht nur die Rechtsbeziehungen zwischen souveränen Staaten regelte, waren die Rechte der einzelnen Individuen nicht als solche Gegenstand des Völkerrechts, sondern traten allenfalls als Reflex der Geltendmachung der dem Staat selbst zustehenden Rechte in Erscheinung. Insbesondere konnten sie nicht von den betroffenen Personen selbst geltend gemacht werden, sondern nur durch den Staat, z. B. bei der Ausübung des diplomatischen Schutzes für seine Staatsangehörigen oder im Rahmen der sogenannten „humanitären Intervention“. Dies gilt auch heute noch weitgehend in den bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten, wo sich Regierungen unter Berufung auf innere Angelegenheiten häufig gegen die Erörterung von Menschenrechtsfragen verwahren.

Der internationale Menschenrechtsschutz hat sich daher im wesentlichen in der Schaffung kollektiver Mechanismen entfaltet. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 - einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen - hat sich die Staatengemeinschaft einen Katalog von Grundrechten gegeben, dessen Durchsetzung jedoch weiterer Maßnahmen bedurfte. Im unmittelbaren Anschluß daran begann die Ausarbeitung internationaler Konventionen, die einen weltweiten Menschenrechtsschutz auf vertraglicher Grundlage sicherstellen sollten. Allerdings stellte sich sehr bald heraus, daß dieses Ziel unter den Bedingungen des kalten Krieges nicht zu verwirklichen war. Die UNO-Menschenrechtspakte sind daher erst sehr viel später,

im Jahre 1966, zustande gekommen. Auf vertragliche Instrumente mit weltweiter Geltung konnte man sich zunächst nur betreffend das Verbrechen des Völkermordes und betreffend die Regeln des humanitären Kriegsrechts (Genfer IKRK-Konventionen 1949) einigen. Dennoch haben die Vereinten Nationen im Rahmen der Menschenrechtskommission und ihres Unterausschusses für Minderheitenfragen die Bemühungen zur Festlegung internationaler Standards fortgesetzt und insbesondere auch Mechanismen geschaffen, die Erörterung konkreter Menschenrechtsverletzungen ohne vertragliche Grundlage erlauben (Resolution über schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen 1963, Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission). Spätestens seit der Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 darf es als gesichert angesehen werden, daß die bloße Erörterung von Menschenrechtsfragen in einem bestimmten Staat keinen unzulässigen Eingriff in seine inneren Angelegenheiten darstellt. Dennoch ist auch heute noch zweifelhaft, inwieweit Menschenrechtsschutz zum Bestand des zwingenden Völkerrechts gehört

2. Vielfalt der Schutzmechanismen in Europa

Da eine wirksame Durchsetzung des Menschenrechtsschutzes auf weltweiter Basis infolge des kalten Kriegs unmöglich geworden war, haben die europäischen Staaten im Anschluß an die Allgemeine Erklärung ihr eigenes Regionalsystem zur kollektiven Durchsetzung der Menschenrechte geschaffen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 war das erste Vertragswerk des 1949 gegründeten Europarats. Sie stellt bis heute weltweit das entwickelste und erfolgreichste Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes dar, das in vielfacher Weise auf andere Schutzmechanismen sowohl im weltweitem Rahmen als auch in anderen Regionen eingewirkt hat. So sind die UNO-Menschenrechtspakte von 1966 und insbesondere das Beschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von der EMRK beeinflußt worden ebenso wie die Interamerikanische Menschenrechtskonvention von 1968 und - in geringerem Maße - die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1982.

Allerdings ist zu bedenken, daß auch in Europa die EMRK mit ihrem gerichtsförmigen Schutzmechanismus nicht das einzige Instrument zur Wahrung der Menschenrechte darstellt. Sowohl im Rahmen des Europarates als auch im Rahmen anderer europäischer Organisationen sind ihr eine Reihe weiterer Mechanismen an die Seite gestellt worden, die die Konvention ergänzen bzw. den Hintergrund für ihre wirksame Entfaltung und für die Ausweitung ihres Einflußbereichs bilden. Außer der systemimmanenten Fortbildung des Konventionsrechts selbst durch eine Reihe von Zusatzprotokollen hat der Europarat weitere wichtige Konventionen angenommen, deren Zweck der Schutz von Menschenrechten ist, die von der Konvention nicht erfaßt werden: die Europäische Sozialcharta von 1961 für den Schutz von sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten

durch ein Berichtssystem, das zu einer gestaffelten Überprüfung durch mehrere Expertengremien und politische Organe führt (erst kürzlich ergänzt durch ein System von Kollektivbeschwerden, jedoch keine Individualbeschwerden); die Konvention über die Verhinderung von Folter und unmenschlicher Behandlung (1987), welche die nachprüfende Kontrolle der Konventionsorgane durch einen Präventivmechanismus (Inspektion sämtlicher Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch eine internationale Expertenkommission) ergänzt; die Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten 1995; die Gentechnikkonvention (Konvention über Menschenrechte und Biomedizin) 1997 sowie eine Reihe weiterer Konventionen und Richtlinien mit zumindest teilweise menschenrechtsrelevanten Bestimmungen. Dazu besteht seit einigen Jahren ein Verfahren zur Überprüfung, inwieweit die Mitgliedstaaten des Europarates ihren statutarischen Verpflichtungen einschließlich der Beachtung der Menschenrechte nachkommen (sogenanntes „Monitoring“) sowohl beim Ministerkomitee des Europarates als auch bei der Parlamentarischen Versammlung. In Zukunft soll das Europaratssystem noch durch einen „Human Rights Commissioner“ (Ombudsman für Menschenrechte) ergänzt werden.

Auch außerhalb des Rahmens des Europarates verfügt Europa über Schutzmechanismen zur Wahrung der Menschenrechte. Die verschiedenen Mechanismen schließen sich nicht aus, sondern ergänzen einander. Hier ist insbesondere das Verhältnis der EMRK zur Europäischen Union und zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Bedeutung.

Die Europäische Union ist eine wirtschaftliche und politische Gemeinschaft. Der Schutz von Menschenrechten war nicht explizit in den ursprünglichen Gemeinschaftsverträgen verankert, die fundamentale Rechte nur im Hinblick auf die vier Freiheiten der wirtschaftlichen Betätigung regelten. Als von allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaften akzeptierte Grundrechte fanden die EMRK-Rechte jedoch als allgemeine Prinzipien Eingang in das Gemeinschaftsrecht. Dies erfolgte zunächst durch die Rechtsprechung des EuGH,[2] die in der Folge (1977) durch eine gemeinsame Erklärung der Gemeinschaftsorgane (Rat, Kommission und Parlament) bekräftigt wurde. Erst in den Artikeln F und K des Unionsvertrags wurde die Bezugnahme auf die EMRK als Grundrechtsstandard für Akte der Gemeinschaftsorgane explizit verankert. Während die Straßburger Organe ausschließlich staatliche Akte auf ihre EMRK-Konformität überprüfen können (übrigens auch dann, wenn solche staatlichen Akte aufgrund von Gemeinschaftsrecht gesetzt wurden), kommt dem EuGH die entsprechende Kontrolle hinsichtlich der Akte der Gemeinschaftsorgane zu. Dies stellt bis auf weiteres die Grundlage für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen dem Straßburger und dem Luxemburger Gerichtshof dar. Problematisch wäre es jedoch, wenn der EuGH seine Kompetenzen auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes, z. B. im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß

2 Fall Nold und Internationale Handelsgesellschaft.

Art. 177 des EG-Vertrages, auch auf die Akte staatlicher Organe ausdehnen würde, weil dies zu einer Überschneidung mit den Aufgaben des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte führen würde und letzten Endes eine teilweise Aushöhlung des Straßburger Systems zur Folge hätte. Ebenso würde die von mancher Seite befürwortete Einführung eines eigenen Grundrechtskataloges der Gemeinschaften anstelle der bisherigen Bezugnahme auf die EMRK eine Gefahr für das Straßburger System bedeuten, vor allem wenn ein solcher Grundrechtskatalog nicht nur für Akte der Gemeinschaftsorgane, sondern auch für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften Geltung beanspruchen sollte.

In der Koordinationsfrage zwischen dem Europarat und der EU bestehen somit nach wie vor offene Punkte. Hingegen scheint die Lösung dieses Problems durch einen Beitritt der Union zur EKMR, die unter anderem vom Europaparlament angestrebt wurde, zumindest vorläufig gescheitert zu sein. Ein solcher Beitritt hätte die Kompetenzfrage eindeutig geklärt und eine uniforme Auslegung der Menschenrechte sicherstellen können, dies allerdings auf der Basis einer Unterstellung des EuGH unter die Jurisdiktion des EGMR in derselben Weise, wie nationale Höchstgerichte dieser Jurisdiktion unterliegen. Spätestens seit der Entscheidung des EuGH vom 28. März 1998 ist klar, daß sich diese Zielsetzung kaum verwirklichen lassen wird. Der EuGH betonte, daß es nicht einmal gestattet ist, Verhandlungen über einen Beitritt zu führen, da sich solche Verhandlungen derzeit auf keine Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht stützen können. Es darf als sehr unwahrscheinlich angesehen werden, daß sich nach dieser Entscheidung des EuGH der politische Wille findet, die notwendigen Rechtsgrundlagen im Gemeinschaftsrecht zu schaffen, um die Beitrittsfrage wieder aufzunehmen zu können. Somit erübrigt sich ein Eingehen auf die Frage, ob ein solcher Beitritt auf der Seite der Mitgliedstaaten des Europarates, insbesondere derjenigen, die nicht zugleich Unionsmitglieder sind, auf Widerstand stoßen könnte, da ein solcher Beitritt der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten der EMRK bedürfte.

In den letzten Jahren hat die Union auch eine Rolle zur Förderung der Menschenrechte in Osteuropa übernommen. Aufgrund ihres politischen Gewichts kann sie gegenüber den eine Unionsmitgliedschaft anstrebenden Staaten Bedingungen hinsichtlich des demokratischen und rechtsstaatlichen Aufbaus stellen. Auch hier stellt die EMRK einen der Maßstäbe dar. Die Union führt auf diesem Gebiet zahlreiche Programme in den ostmitteleuropäischen und osteuropäischen Staaten durch, zum Teil in Kooperation mit entsprechenden Förderungsprogrammen des Europarates. Damit hat sie zumindest teilweise die Funktion der KSZE/OSZE als treibende Kraft des Prozesses der Demokratisierung und des Ausbaus der Rechtsstaatlichkeit in dieser Region übernommen.

Von der Helsinki-Konferenz 1975 bis zum Fall des Eisernen Vorhangs spielte ohne Zweifel die KSZE die entscheidende Rolle in dieser Entwicklung. Der Europarat war damals auf die westeuropäischen Staaten beschränkt und befand sich geradezu in einem ideologischen Konflikt mit Osteuropa. Deshalb konnte die EMRK nicht als Referenz für

die Grundrechtsentwicklung herangezogen werden. Vielmehr wurden auf der Konferenz von Helsinki und in den Nachfolgekonferenzen eigene Grundrechtsbestimmungen beschlossen, für deren Durchsetzung gewisse Verfahren vorgesehen wurden. Die entsprechenden Mechanismen unterschieden sich von denjenigen der EMRK dadurch, daß sie weder auf einer vertraglichen Basis beruhten noch dem Einzelnen ein individuelles Beschwerdeverfahren gerichtsförmiger Art zur Verfügung stellten. Vielmehr waren die vorgesehenen internationalen Verfahren politischer und diplomatischer Natur und hingen daher von dem Engagement der beteiligten Regierungen (einschließlich der USA) ab. Tatsächlich haben solche Verfahren in einigen Fällen zur Entschärfung von Konflikten zwischen den Blöcken beigetragen. Darüber hinaus hat die Anmahnung der Einhaltung der KSZE-Prinzipien durch Helsinki-Komitees und andere Bürgerrechtsgruppen in den betroffenen Staaten selbst wesentlich zur Reformbewegung beigetragen und damit den Boden für die Erweiterung des Europaratssystems auf diese Staaten bereitet. Nachdem die ehemaligen kommunistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas Mitglieder des Europarats geworden sind, wird von den KSZE-Menschenrechtsverfahren kaum noch Gebrauch gemacht.[3] Sie könnten vor allem gegenüber Staaten, die dem Europarat nicht angehören (Jugoslawien, Weißrußland, zentralasiatische Republiken) weiterhin wertvoll sein. Nach wie vor von Bedeutung ist auch die Rolle des Minderheitsbeauftragten der OSZE. Die Gefahr einer Rivalität zwischen den OSZE- und den Europarats-Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte scheint weitgehend ausgeräumt, zumal die OSZE sich bereit erklärt hat, auf die Ausarbeitung weiterer Grundrechtsstandards zu verzichten und statt dessen auf die Erfahrung des Europarates in Menschenrechtsfragen zurückzugreifen.

3. Entwicklung der EMRK

3.1 Der ursprünglicher Kompromiß

Wie erwähnt, stellte die Europäische Menschenrechtskonvention einen großen Durchbruch im Völkerrecht dar. Erstmals erhielten Einzelpersonen Rechte nach internationalem Recht, welche unabhängig von den Rechten der Staaten existierten und somit nicht nur als Reflexrechte staatlicher Ansprüche in Erscheinung traten. Ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, an den sich der Einzelne direkt um Hilfe wenden konnte, ließ sich 1950 aber auch in Westeuropa politisch noch nicht durchsetzen. Daher stand am Beginn der EMRK ein Kompromiß. Die Aufgaben der internationalen Kontrolle wurden auf drei Institutionen aufgeteilt: die Europäische Menschenrechtskommission, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und das Ministerkomitee des Europarates. Alle Beschwerden mußten zunächst bei der Kommission eingebracht

3 Die Behandlung eines EMRK-Rechte betreffenden Streitfalls zwischen Konventionsstaaten gemäß den OSZE-Verfahren würde Artikel 55 EMRK (= Artikel 62 alt) widersprechen.

werden, die für die Zulässigkeitsprüfung zuständig war. Nur Staatenbeschwerden (Artikel 24 der Konvention in der ursprünglichen Fassung) und deren Prüfung durch die Kommission und das Ministerkomitee waren obligatorischer Bestandteil der Vertragspflichten bei Ratifikation der Konvention. Hingegen waren die Individualbeschwerde (Artikel 25 alt) und die Möglichkeit der Anrufung des Gerichtshofes (Art 48 alt) von zusätzlichen Verpflichtungserklärungen der Konventionsstaaten abhängig.

3.2 Die stufenweise Verwirklichung

Die Verwirklichung des Schutzmechanismus der Konvention erfolgte stufenweise. Zu ihrem Inkrafttreten bedurfte die Konvention der Ratifizierung durch mindestens zehn Mitgliedstaaten (Art 66 Abs. 2 alt). Dies wurde am 3. September 1953 verwirklicht, und die Kommission wurde im Juni 1954 konstituiert. Damit war zunächst aber nur die Möglichkeit von Staatenbeschwerden eröffnet, da die für die Prüfung von Individualbeschwerden notwendigen sechs Fakultativerklärungen gemäß Art 25 Abs. 4 (alt) noch nicht vorlagen. Wie die spätere Entwicklung gezeigt hat, wäre das Entstehen einer breiten und feingliedrigen Rechtsprechung zu allen in der Konvention enthaltenen Grundrechten auf der bloßen Grundlage von Staatenbeschwerden niemals zustande gekommen, denn Staatenbeschwerden sind ihrer Natur nach selten. Sie setzen den politischen Beschluß einer Regierung voraus, gegen einen anderen Konventionsstaat vorzugehen, was die Gefahr einer Belastung der zwischenstaatlichen Beziehungen mit sich bringt und daher nur äußerst selten erfolgt. Im wesentlichen wird von der Staatenbeschwerde nur im Zusammenhang mit schon bestehenden bilateralen Konflikten (Südtirolfrage, Nordirland, Zypernfrage) Gebrauch gemacht oder - bezeichnenderweise durch die kollektive Erhebung einer Beschwerde durch mehrere Staaten - wenn eine schwere Störung der Grundrechtsordnung Europas vorliegt (Griechenlandfall 1978 und kollektive Staatenbeschwerde gegen die Türkei 1981). Die Anzahl der erfolgten Beschwerden ist daher bescheiden. Im Ganzen gab es bisher einundzwanzig Staatenbeschwerden, die sich auf nur sieben verschiedene Situationen bezogen.

Der wirkliche Durchbruch des Rechtsschutzes des Einzelnen erfolgte daher erst mit der Anerkennung von Individualbeschwerden durch die Mitgliedstaaten. Die notwendige Zahl von Erklärungen gemäß Artikel 25 Abs. 4 (alt) war am 5. Juli 1955 erreicht. Allerdings konnten auch die Individualbeschwerden zunächst nur von der Kommission und dem Ministerkomitee geprüft werden, weil die notwendige Zahl von acht Fakultativerklärungen gemäß Artikel 46 und 56 (alt) noch nicht vorlag Der Gerichtshof wurde erst nach Erfüllung dieser Bedingung am 21. Januar 1959 errichtet.

Das wachsende Vertrauen in die Ausgewogenheit und Fairneß der Rechtsprechung der Konventionsorgane führte in der Folge zur Akzeptanz der Konventionsverpflichtungen einschließlich Individualbeschwerde und Zuständigkeit des Gerichtshofs durch mehr und mehr Mitgliedstaaten des Europarates. Dieser Prozeß lief nicht ohne Verzögerungen ab. Von den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten ratifizierte Frankreich die Kon-

vention erst 1974, andere Staaten gaben die Fakultativerklärungen erst Jahre nach der Ratifikation ab (Niederlande 1960, Großbritannien 1966, Italien 1973, Frankreich 1981 bez. der Individualbeschwerde, Türkei 1987 bez. der Individualbeschwerde und 1990 bez. der Zuständigkeit des Gerichtshofs). Das Schlüsseldatum ist das Jahr 1990, in dem schließlich alle damaligen 23 Mitgliedstaaten des Europarates die Konvention ratifiziert sowie die Individualbeschwerde und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt hatten. Das hiermit erreichte Acquis stellt den Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung dar, was sowohl die Osterweiterung des Europarates als auch die Reform des Konventionsmechanismus betrifft.

3.3 Die Osterweiterung

Gerade zum selben Zeitpunkt, als durch die beschriebenen Entwicklungen der Geltungsbereich der Konvention auf sämtliche Staaten Westeuropas ausgedehnt worden war, erfolgte der Umschwung im Osten. Die osteuropäischen Staaten zeigten nunmehr Interesse an einer Annäherung an den Europarat, dem dieser aus moralischer Verpflichtung und politischer Notwendigkeit mit verschiedenen Maßnahmen entgegenkam. Als erster Schritt wurde im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung die Möglichkeit geschaffen, Parlamentsdelegationen dieser Staaten einen sogenannten „special guest status“ einzuräumen. Diese Länder konnten nun Vertreter in gewisse Expertengremien des Europarates entsenden und bestimmte Europaratskonventionen wie insbesondere die Europäische Kulturkonvention ratifizieren. Weiters wurden umfangreiche Förderprogramme für die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung in Osteuropa ins Leben gerufen. Schließlich stellte sich auch die Frage des Beitritts dieser Staaten zum Europarat und der Ratifizierung der EMRK.
Einige osteuropäische Staaten einschließlich der Sowjetunion wollten möglichst schnell am Schutzmechanismus der Konvention teilhaben und regten an, diese für eine Ratifikation durch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates zu öffnen. Als Reaktion auf diese Vorschläge wurde vorübergehend auch die Möglichkeit eines an den Konventionsstandard angelehnten separaten Menschenrechtsschutzmechanismus für diese Länder während einer Übergangszeit bis zur vollen Erfüllung der Mitgliedschaftsvoraussetzungen erwogen. Inzwischen waren aber schon einige der ostmitteleuropäischen Reformländer (Ungarn, Tschechoslowakei, Bulgarien, Polen) zur Europaratsmitgliedschaft zugelassen worden und letzten Endes setzte sich die Überzeugung durch, daß die Mitgliedschaft auch der übrigen Staaten binnen relativ kurzer Zeit anzustreben sei. Anknüpfend an das in Westeuropa erreichte Acquis wurde die Bereitschaft zur Ratifikation der EMRK einschließlich der Fakultativerklärungen zur politischen Voraussetzung eines Europaratsbeitritts erhoben. Die Öffnung der Konvention für Nicht-Mitgliedstaaten wurde abgelehnt. In der Praxis haben alle neuen Mitgliedstaaten die Konvention im Moment ihrer Aufnahme unterzeichnet und sie binnen relativ kurzer Zeit danach ratifiziert und die Fakultativerklärungen abgegeben. Heute sind alle 41 Mitgliedstaaten des Europarats

durch die Konvention gebunden, die somit einen wesentlicher Bestandteil der Europaratsmitgliedschaft darstellt.

3.4 Reform der Institutionen

Aufgrund der raschen Ausdehnung des Beschwerdeanfalls ergab sich schon bald die Notwendigkeit einer Reform des Konventionsverfahrens. Dies erfolgte durch Änderungen in der Praxis der Konventionsorgane oder der Verfahrensordnungen. Weiterreichende Teilreformen der Institutionen wurden durch Zusatzprotokolle verwirklicht, die - im Gegensatz zu den Zusatzprotokollen, die zusätzliche Rechte einführten - der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der Konvention bedurften. Durch das 3. Zusatzprotokoll von 1963, das 1970 in Kraft trat, wurde die Unterkommission der Kommission abgeschafft. Durch das 8. Zusatzprotokoll von 1985, das 1990 in Kraft trat, wurde für die Kommission die Möglichkeit geschaffen, außer im Plenum in Kammern und in Dreierausschüssen zu tagen.
Eine grundlegende Reform der Institutionen erfolgte sodann durch das 11. Zusatzprotokoll von 1994, das am 1. November 1998 in Kraft getreten ist. Die Voraussetzung hierfür war wiederum das Acquis des Jahres 1990: Aufgrund der Ratifikation der Konvention und der Abgabe der Fakultativerklärungen durch alle Mitgliedstaaten des Europarates war das schwerfällige Verfahren vor mehreren Konventionsorganen aufgrund des ursprünglichen Kompromisses von 1950 überflüssig geworden. Der Kern der Reform war die Schaffung eines rein gerichtlichen Verfahrens vor einem ständigen Gerichtshof für Menschenrechte für alle Beschwerden. Die Kommission wurde abgeschafft und ihre Funktionen in den neuen Gerichtshof integriert. Ferner wurde die Kompetenz des Ministerkomitees zur Sachentscheidung gemäß des ursprünglichen Artikels 32 der Konvention beseitigt. Das Ministerkomitee behielt nur die wichtige Zuständigkeit zur Überwachung der Umsetzung der Gerichtshofsurteile (Artikel 54 alt, Artikel 46 Abs. 2 neu).
Einige Änderungen sieht das Protokoll auch in der Zusammensetzung des Gerichtshofs vor. Die Zahl der Richter entspricht der Zahl der Konventionsstaaten, nicht mehr wie beim alten Gerichtshof der Zahl der Mitgliedsländer des Europarats, wobei nicht mehr ausgeschlossen ist, daß zwei Richter dieselbe Staatsangehörigkeit haben. Die Amtszeit der Richter wurde von neun auf sechs Jahre verkürzt. Die Richter sind wiederwählbar, jedoch besteht nunmehr eine Altersgrenze von 70 Jahren. Der Gerichtshof entscheidet wie bisher in Kammern, jedoch wurde die Größe der Kammern von 9 auf 7 Mitglieder reduziert. Das Plenum ist nicht mehr als Entscheidungsgremium in Beschwerdesachen vorgesehen, sondern auf Administrativaufgaben beschränkt. Hingegen wurde - in Anlehnung an eine schon von der Verfahrungsordnung des alten Gerichtshofs eingeführte Praxis - eine Große Kammer vorgesehen, die nunmehr 17 (statt bisher 19) Mitglieder umfaßt.

Zwei Denkschulen standen sich bei der Ausarbeitung des 11. Protokolls gegenüber. Die eine befürwortete die Beibehaltung eines zweistufigen Verfahrens vor der Kommission und dem Gerichtshof. Sie trat für die Umwandlung der Kommission in eine gerichtliche Instanz ein, die selbst eine Sachentscheidung treffen kann, welche ohne Bestätigung durch das Ministerkomitee bindend wird, wenn die Sache nicht an den Gerichtshof verwiesen wird. Die Möglichkeit einer Berufung zum Gerichtshof sollte an strenge Voraussetzungen geknüpft werden. Der zweite Ansatz sah die Schaffung eines einheitlichen Gerichtshofs vor, dem zugleich auch die bisherigen Funktionen der Kommission übertragen werden. Letzterer Vorschlag setzte sich überwiegend durch. Der neue Gerichtshof ist ein einheitlicher Gerichtshof, welcher die Funktionen der Kommission inkorporiert hat. Als Zugeständnis an die einen Instanzenzug befürwortende Denkschule besteht jedoch in bestimmten Fällen die Möglichkeit eines Re-Hearings durch die Große Kammer (Artikel 43 neu) und - zum Zweck der Offenhaltung der Möglichkeit eines zweistufigen Verfahrens - ein Einspruchsrecht der Parteien gegen die Abgabe eines Falles an die Große Kammer (Artikel 30 neu). Dieser neue Kompromiß stieß in einigen Mitgliedstaaten auf erhebliche Bedenken. Insbesondere von italienischer Seite wurde geltend gemacht, daß die nochmalige Prüfung eines Falles unter Mitwirkung teilweise derselben Richter gegen fundamentale Rechtsstaatsprinzipien und Grundsätze der bisherigen Rechtsprechung der Konventionsorgane selbst verstoße. Dies führte zu einer gewissen Verzögerung im Ratifikationsprozeß. Italien war einschließlich der letzte Staat, der die Konvention im Oktober 1997 ratifizierte.

In der - kurz bemessenen - Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des 11. Protokolls ein Jahr später wurden zunächst die Richter des neuen Gerichtshofs gewählt. Hierfür führte die Parlamentarische Versammlung ein eigenes Anhörungsverfahren ein, dem sich die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kandidaten für das Richteramt unterwerfen mußten. Einige Kandidatenlisten wurden von der Versammlung als ganzes zurückgewiesen, doch konnten nicht alle Forderungen der Versammlung - Listen mit mindestens einem Kandidaten des anderen Geschlechts, keine Reihung der Kandidaten - durchgesetzt werden. Insgesamt kann gesagt werden, daß das neue Verfahren den Richtern eine zusätzliche demokratische Legitimation verschafft und eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit bewirkt. Weiters wurde bei dieser ersten Richterwahl ein Element der Kontinuität zu den bisherigen Konventionsorganen berücksichtigt. Von den 40 Richtern sind nur 20 neu, während jeweils 10 Richter vorher Mitglieder des alten Gerichtshofs bzw. der Kommission waren.

Noch vor dem Inkrafttreten des 11. Protokolls hat die Vollversammlung der gewählten Richter die Verfahrensordnung des neuen Gerichtshofs ausgearbeitet, die zugleich mit dem Protokoll am 1. November 1998 in Kraft trat.

3.5 Das Verfahren vor dem neuen Gerichtshof

Mit Inkrafttreten des 11. Protokolls am 1. November 1998 waren somit die Voraussetzungen gegeben, daß der neue Gerichtshof seine Arbeit sofort aufnehmen konnte. Für alle nach diesem Zeitpunkt eingegangenen Beschwerden gilt nun ein einheitliches gerichtliches Verfahren. Die Kommission besteht nur noch für eine weitere Übergangszeit von einem Jahr, in der sie Berichte zu den von ihr bereits für zulässig erklärten Beschwerden fertigstellen kann; diese Fälle werden nach dem alten Konventionssystem abgeschlossen, d. h. sie werden entweder dem Ministerkomitee oder dem Gerichtshof zur endgültigen Sachentscheidung zugewiesen.[4] Die übrigen Fälle, die vor der Kommission oder dem alten Gerichtshof anhängig waren, sind sofort auf den neuen Gerichtshof übergegangen.

Der neue Gerichtshof ist ein einheitlicher Gerichtshof, welcher in verschiedenen Entscheidungsgremien zusammentritt: als Große Kammer von 17 Mitgliedern, als Kammer von sieben Mitgliedern und als Ausschuß von drei Richtern. Die Grundstruktur dieser Gremien, außer der Großen Kammer, ergibt sich aus der Unterteilung des Gerichtshofs in vier Sektionen, die jeweils zehn Richter umfassen, wobei auf eine ausgewogene Zusammensetzung Wert gelegt wurde.[5] Zur Beratung und Entscheidung von Beschwerdefällen treten die Richter der jeweiligen Sektion als Kammer zusammen. Die Mitglieder einer Kammer setzen sich aus dem Präsidenten der Kammer, dem nationalen Richter des betroffenen Staates[6] und fünf weiteren Richtern, welche auf Rotationsbasis aus den Mitgliedern der Sektion bestimmt werden, zusammen. Die übrigen Richter der Sektion fungieren als Ersatzrichter. Ferner werden die Dreierausschüsse aus den Richtern der jeweiligen Sektion (mit Ausnahme des Sektionspräsidenten) gebildet.

Die Große Kammer setzt sich aus dem Präsidenten des Gerichtshofes, den Präsidenten der vier Sektionen, dem jeweiligen nationalen Richter und der nötigen Anzahl weiterer Mitglieder zusammen. Zu deren Ermittlung sind die Richter in zwei Gruppen geteilt, welche abwechselnd jeweils für neun Monate als Mitglieder bzw. Ersatzmitglieder[7] der Großen Kammer herangezogen werden. Reicht die Zahl der Richter einer Gruppe nicht aus, werden die übrigen Mitglieder durch Los aus der anderen Gruppe bestimmt.

Der Präsident des Gerichtshofs sowie die vier Sektionspräsidenten, von denen zwei zugleich als Vizepräsidenten des Gerichtshofs fungieren, werden im Plenum gewählt, während die Sektionen ihre Vizepräsidenten aus ihrer Mitte wählen. Der Präsident vertritt den Gerichtshof nach außen und trägt insbesondere die Verantwortung für die

4 Das Ministerkomitee führt ferner ohne zeitliche Begrenzung die bei ihm früher anhängig gewordenen Verfahren zu Ende.

5 In jeder Kammer sind die verschiedenen geographischen Regionen und Rechtssysteme Europas vertreten, ferner gehören jeder Kammer zwei der acht Richterinnen an. Jeweils fünf Richter sind ehemalige Gerichtshofs- oder Kommissionsmitglieder, fünf sind neu gewählte Richter.

6 Wenn dieser verhindert ist, kann der belangte Staat einen ad hoc-Richter bestellen. Der nationale Richter kann ferner niemals den Vorsitz führen.

7 Es werden jeweils drei Ersatzmitglieder bestimmt.

Beziehung zu den anderen Institutionen des Europarats. Er leitet die Arbeit und Verwaltung des Gerichtshofes.. In den Plenarsitzungen, in der Großen Kammer und deren Fünfer-Ausschuß[8] führt er den Vorsitz. An Beratungen der Kammern nimmt er nur teil, wenn er in dem betreffenden Beschwerdefall der nationale Richter ist.

Den Richtern steht bei ihrer Arbeit eine umfangreiche Gerichtskanzlei zur Seite, die aus der Zusammenlegung der Kanzlei des alten Gerichtshofs und des Sekretariats der Kommission gebildet wurde. Sie umfaßt ca. 200 Personen, darunter 80 Juristen aus fast allen Mitgliedsländern. An ihrer Spitze stehen ein Kanzler und zwei Stellvertreter, die vom Gerichtshof gewählt werden. Die übrigen Beamten werden vom Generalsekretär des Europarats mit Zustimmung des Präsidenten des Gerichtshofs ernannt. Jede der vier Sektionen hat einen eigenen „Sektionskanzler", während die Bearbeitung der einzelnen Fälle von den Juristen („Referendaren") in regional gegliederten „Einheiten" besorgt wird, zu denen einige zentrale Dienste hinzukommen.

Bezüglich der Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens hat die Verfahrensordnung des neuen Gerichtshofes in der Zulässigkeitsphase vieles von der Verfahrensordnung der Kommission übernommen, während das Verfahren nach Zulässigkeitserklärung einer Beschwerde sich stärker an der Praxis des alten Gerichtshofes orientiert.

Von der Kommission wurde insbesondere das Berichterstattersystem übernommen, das im alten Gerichtshof nicht bekannt war. Jede Beschwerde wird einem Richter als Berichterstatter (judge rapporteur) zugeteilt, der dem zuständigen Gremium des Gerichtshofs in jeder Stufe des Verfahrens Vorschläge unterbreitet. Die erste Entscheidung des Berichterstatters betrifft die Frage, ob der Fall einem Dreierausschuß oder einer Kammer vorgelegt wird.[9] Der Dreierausschuß kann eine Beschwerde einstimmig für unzulässig erklären. Wenn Einstimmigkeit nicht erreicht wird, muß der Fall in der Kammer beraten werden. Statistisch gesehen hat dieses summarische Verfahren eine große Bedeutung, da eine erhebliche Anzahl von Beschwerdesachen durch Entscheidungen von Dreierausschüssen erledigt und damit die Kammern entlastet werden.

Bei der Einbringung der Beschwerde braucht der Beschwerdeführer nicht durch einen Anwalt vertreten zu sein. Die Kammer entscheidet zuerst, ob die Beschwerde schon auf der Basis des einseitigen Vorbringens des Beschwerdeführers für unzulässig erklärt werden muß oder ob sie Fragen des Konventionsrechts aufwirft. In diesem Fall wird sie dem betreffenden Staat - vertreten durch einen ständigen Verfahrensbevollmächtigten - zur Stellungnahme zugestellt. Von da an beginnt ein kontradiktorisches Verfahren, in dem sich die Parteien - Individuum und Staat - grundsätzlich gleichberechtigt gegenüberstehen. Der Beschwerdeführer erhält daher Gelegenheit, auf jede Stellungnahme des Staates zu antworten und umgekehrt. Zu diesem Zweck verlangt die Verfahrensordnung

8 Der Fünfer Ausschuß entscheidet, ob einem Antrag eines Re-Hearings vor der großen Kammer stattgegeben wird.

9 Nur Staatenbeschwerden sind stets von einer Kammer zu behandeln. Sie kommen nicht automatisch vor die Große Kammer.

im weiteren Verfahren im Regelfall die Vertretung des Beschwerdeführers durch einen Anwalt. Gegebenenfalls kann dem Beschwerdeführer Verfahrenshilfe gewährt werden.
Über die Zulässigkeit der Beschwerde wird entweder aufgrund des schriftlichen Vorbringens der Parteien oder, falls nötig, nach einer mündlichen Verhandlung entschieden. Im Gegensatz zum früheren Verfahren vor der Kommission ist nunmehr auch das Zulässigkeitsverfahren öffentlich. Einschließlich trifft der Gerichtshof nach einer weiteren Beratung seine Sachentscheidung über die Frage der Konventionsverletzung. Parallel dazu besteht die Möglichkeit der Erledigung des Streitfalls durch eine gütliche Regelung. Die gütliche Regelung ergeht ebenso wie die Sachentscheidung durch ein Urteil der Kammer, dessen Ausführung der Überwachung des Ministerkomitees unterliegt.
Wenn ein Fall bedeutende Fragen der Interpretation der Konvention aufwirft oder der Kammer eine Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung angezeigt scheint, kann die Kammer den Fall jederzeit an die Große Kammer abgeben (Artikel 30 der Konvention). Die Parteien können dem widersprechen, doch haben sie Gründe für den Einspruch anzugeben.
Die Parteien können ferner innerhalb von drei Monaten nach dem Urteil einer Kammer beantragen, daß der Fall der Großen Kammer vorzulegen ist (Artikel 43). Ein Ausschuß von fünf Richtern[10] entscheidet, ob diesem Antrag stattzugeben ist. Entscheidend für die Prüfung des Antrags ist, ob dem Fall eine schwierige Auslegungsfrage oder ein schwerwiegendes Problem von allgemeiner Bedeutung zugrunde liegt. Wird der Antrag zugelassen, dann erwächst das Urteil der Kammer nicht in Rechtskraft und der Fall wird in der Großen Kammer neu verhandelt. Im Gegensatz zum Verfahren gemäß Artikel 30 können an diesem Verfahren die Richter der ursprünglichen Kammer mit Ausnahme des Kammerpräsidenten und des nationalen Richters nicht teilnehmen.
Die Entscheidungen in den Kammern und in der Großen Kammer werden mit einfacher Mehrheit getroffen Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. In Abstimmungen über Urteile dürfen sich die Richter nicht der Stimme enthalten, so daß der Fall der Stimmengleichheit nicht eintreten kann. Die einzelnen Richter können dem Urteil ein Separatvotum beifügen.
Die Urteile des Gerichtshofs enthalten eine Leistungskomponente, insofern als der Gerichtshof dem obsiegenden Beschwerdeführer eine „gerechte Entschädigung“ (für materiellen Schaden, immateriellen Schaden und Verfahrenskosten) zusprechen kann, doch überwiegt ihr Charakter als Feststellungsurteile, da sie die angefochtenen innerstaatlichen Akte (z. B. konventionswidrige Gesetze oder Gerichtsentscheidungen) nicht als solche aufheben können. Insofern können sie auch nicht als supranationale Entscheidungen bezeichnet werden, die eine unmittelbare Rechtswirkung im innerstaatlichen Bereich entfalten. Vielmehr haben die Staaten bei der Umsetzung der Urteile einen

10 Dem Ausschuß gehören der Präsident des Gerichtshofs, die Sektionspräsidenten - außer dem Präsidenten der Sektion, in welcher die ursprüngliche Entscheidung gefällt wurde - sowie ein weiterer Richter, welcher auf Rotationsbasis ermittelt wird, an.

gewissen Gestaltungsspielraum. Durch die Überwachung des Ministerkomitees wird sichergestellt, daß sowohl die notwendigen individuellen Maßnahmen (zugunsten des einzelnen Beschwerdeführers) getroffen werden als auch die Behebung des zugrundeliegenden Mißstandes durch entsprechende generelle Maßnahmen (Gesetzes- oder Praxisänderung) erfolgt. Somit entfalten die Urteile des Gerichtshofes oft eine weit über den Anlaßfall hinausgehende Wirkung.

4. Perspektiven des Europäischen Systems

Der neue Gerichtshof ist nicht dazu angetreten, um die bisherigen Konventionsorgane durch etwas gänzlich Neues und Besseres zu ersetzen. Seine Errichtung steht eindeutig unter dem Zeichen der Kontinuität mit dem bisher Erreichten. Sofern dies nicht schon aus dem Konventionstext in der neuen Fassung hervorgeht, ist es durch die zur Durchführung des 11. Protokolls getroffenen Maßnahmen bestätigt worden. So sind die Hälfte der neugewählten Richter Mitglieder der alten Konventionsorgane gewesen, der Präsident des Gerichtshofs und sämtliche Sektionspräsidenten stammen ebenfalls aus dieser Gruppe. Auch die vom Gerichtshof angenommene Verfahrensordnung lehnt sich, wie beschrieben, weitgehend an die Praxis der alten Konventionsorgane an. Die Rechtsprechung, insbesondere der Großen Kammer, die in den ersten 8 Monaten der Existenz des Gerichtshofs 48 Urteile angenommen hat, stellt sich deutlich als eine Fortführung der etablierten Straßburger Rechtsprechung dar.

Dennoch steht der Gerichtshof vor gewaltigen Herausforderungen. Die Zahl der anhängigen Beschwerden, die schon in den letzten Jahren stetig zugenommen hatte (auf über 4500 registrierte Beschwerden pro Jahr), ist nach dem Inkrafttreten des 11. Protokolls neuerlich drastisch angestiegen. Während am 1. November 1998 ca. 6.800 Fälle von den alten Konventionsorganen übernommen wurden, waren im Juli 1999 bereits über 10.000 Beschwerden anhängig. Natürlich konnte der Gerichtshof die Fälle in den ersten Monaten seines Bestehens nicht im selben Rhythmus erledigen wie bisher die Kommission, so daß ein gewisser zusätzlicher Rückstand in der Übergangszeit erwartet werden mußte. Doch sind nunmehr sehr erhebliche Anstrengungen nötig, um diesen wieder aufzuholen und das Hauptziel der Reform, Straffung, Beschleunigung und größere Effizienz des Verfahrens, zu erreichen.

Dazu kommt, daß nicht nur die Zahl der Beschwerden, sondern auch ihre Qualität sich ändert. Nicht nur kommen aus den alten Konventionsstaaten zunehmend schwerwiegendere Beschwerden vor den Gerichtshof, sondern der Umstand, daß etwa zeitgleich mit der Reform des Konventionsverfahrens viele neue Vertragsstaaten hinzugekommen sind, fällt stark ins Gewicht. Da die neuen Staaten sich noch im Umbruch befinden und ihr demokratisches und rechtsstaatliches System nicht voll entwickelt ist, wird der Gerichtshof mit neuartigen und schwierigen Rechtsfragen konfrontiert, für deren Lösung die bestehende Rechtsprechung oft nur dürftige Anhaltspunkte gibt. Es deutet sich

an, daß ein Schwerpunkt der Rechtsprechung künftig bei osteuropäischen Fragen liegen wird. Die Größenordnung der Probleme geht dort oft weit über die hinaus, die früheren Beschwerden zugrunde lag. Statt bloß punktueller Anpassungen der Rechtsordnung könnten künftige Urteile weitreichende organisatorische Konsequenzen in den betroffenen Staaten haben.

Die Rahmenbedingungen für die Bewältigung dieser Aufgaben des Gerichtshofs sind durch die Reform nur teilweise verbessert worden. Seine Kapazität zur Erledigung großer Beschwerdezahlen ist dadurch, daß er ein ständiges Organ mit mehreren Kammern ist, zwar gesteigert worden, doch ist der materiellen Ausstattung des Gerichtshofes mit den notwendigen personellen und sachlichen Mitteln durch die derzeitige Budgetpolitik des Europarats eine Grenze gesetzt. Angesichts des von den Mitgliedstaaten verordneten Nullwachstums des Europaratsbudgets im Ganzen geht jede zusätzliche Zuweisung von Budgetmitteln an den Gerichtshof zu Lasten der übrigen Abteilungen des Europarates. Dies kann zu gewissen Spannungen in den Beziehungen zur Trägerorganisation führen, die sich ohnedies in einem Prozeß der Umstrukturierung befindet und um die Beibehaltung ihres politischen Gewichts kämpfen muß. Die Behauptung des Gerichtshofs gegenüber den politischen Organen des Europarates ist auch eine Frage seiner Unabhängigkeit und Autorität.

Letzten Endes muß der Gerichtshof seine Autorität durch eine gediegene und ausgewogene Rechtsprechung unter Beweis stellen. Die Aufrechterhaltung des Konventionsstandards gegenüber allen Mitgliedstaaten wird zwar allseits gefordert, ist unter den gegebenen Umständen aber ebenfalls nicht leicht zu erreichen. Selbst wenn davon ausgegangen werden muß, daß der Gerichtshof weiterhin im bisherigen Sinn judizieren wird, muß sichergestellt werden, daß die Urteile auch wirksam umgesetzt werden. Hier kommt dem Überwachungsverfahren vor dem Ministerkomitee des Europarates eine bedeutende Rolle zu. Es muß verhindert werden, daß es durch geänderte Mehrheitsverhältnisse zu einer Verwässerung der Stringenz der Gerichtshofurteile kommt.

Schließlich stellt sich die Frage, ob bald weitere Reformen ins Auge gefaßt werden müssen. Da die Aufnahmekapazität eines internationalen Gerichtshofs an Grenzen stößt, sollte man sich insbesondere Gedanken darüber machen, ob die Beschwerdeflut durch sinnvolle Maßnahmen eingedämmt werden kann.

Eine Möglichkeit wäre die Einführung eines Anwaltszwangs schon bei Einbringung der Beschwerde. Sicherlich würde dadurch die Anzahl der gänzlich unbegründeten Beschwerden erheblich reduziert. Jedoch könnte dadurch dem Einzelnen der Zugang zum letzten Schutzmechanismus, der ihm die Wahrung eines Mindeststandards seiner Grundrechte sichert, zu leicht willkürlich verwehrt werden. In vielen Fällen wäre der Antragsteller auf Gewährung kostenloser Rechtshilfe durch Organe des Staates, der seine Menschenrechte verletzt hat, angewiesen. Dies ist ein zu hoher Preis für die Sicherstellung eines effizienteren Arbeitsablaufs des Gerichtshofs. Das geltende System, das freie Beschwerdeerhebung durch jeden Einzelnen zuläßt und einen anwaltlichen

Beistand erst nach Zulässigerklärung der Beschwerde vorsieht, sollte daher beibehalten werden.

Ein anderer Ansatz wäre, alle Mitgliedstaaten des Europarates zu verpflichten, die Konvention auf solche Weise in ihr innerstaatliches Recht zu inkorporieren, daß der Einzelne sich in jedem Fall vor den zuständigen nationalen Behörden unmittelbar auf ihre Bestimmungen und womöglich auf ihre Auslegung durch die Straßburger Rechtsprechung berufen kann. Schon jetzt ist es ja eine Voraussetzung für die Einbringung einer Beschwerde, daß zunächst der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde. Gemäß Artikel 13 der Konvention sind die Staaten auch verpflichtet, einen solchen Rechtsweg in jedem Fall, in dem Konventionsrechte auf plausible Weise geltend gemacht werden, zur Verfügung zu stellen. Allerdings haben die Konventionsorgane diese Bestimmungen in dem Sinne ausgelegt, daß es genügt, wenn die gerügte Konventionsverletzung im innerstaatlichen Bereich der Sache nach geltend gemacht werden kann, ohne daß der Staat verpflichtet wäre, die Konvention selbst ins innerstaatliche Recht zu inkorporieren und unmittelbar anzuwenden. Die allermeisten Mitgliedstaaten und zuletzt auch Großbritannien[11] haben die Konvention jedoch zum Bestandteil des innerstaatlichen Rechts erklärt. Wenn dies nun zu einer formellen Verpflichtung erhoben würde, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Art der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Die Konventionsfragen müßten von den Beschwerdeführern regelmäßig schon vor den innerstaatlichen Behörden als solche geltend gemacht werden, und diese Behörden hätten nicht nur die Gelegenheit, sondern auch die Pflicht, sich mit diesen Fragen ausdrücklich auseinanderzusetzen. Es ist anzunehmen, daß dadurch viele Fälle schon im primären Anwendungsbereich der Konvention, nämlich auf innerstaatlicher Ebene, gelöst werden könnten, ohne daß es einer Anrufung des Straßburger Gerichtshofs bedürfte. In den Fällen, die trotzdem vor den Gerichtshof gelangen, würde die ausdrückliche Auseinandersetzung mit der Konvention in der angefochtenen innerstaatlichen Entscheidung dem Gerichtshof seine Arbeit wesentlich erleichtern. Dies würde nicht nur den Gerichtshof erheblich entlasten, sondern auch den Gewaltunterworfenen einen erhöhten Schutz ihrer Menschenrechte bringen. Auch die Staaten, die ja schon ohne Inkorporierung der Konvention ins innerstaatliche Recht der völkerrechtlichen Verpflichtung unterliegen, den darin festgelegten Standard durch innerstaatliche Maßnahmen zu gewähren, könnten durch ein solches System - das auf eine stärkere Betonung der Subsidiarität der internationalen Kontrolle hinausläuft - einen Vorteil ziehen.

Vorläufig gibt es jedoch keine offiziellen Überlegungen über eine neuerliche Reform des Konventionsrechts. Der Gerichtshof muß daher durch interne Maßnahmen versuchen, der Beschwerdeflut Herr zu werden. Was zählt, ist, daß durch die Reorganisierung des EMRK-Systems die Voraussetzung geschaffen wurde, eine zweifellos große Errungenschaft auf dem Gebiete des internationalen Menschenrechtsschutzes im selben

11 Das betreffende Gesetz ist bereits beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten.

Geiste fortzuführen und an die heraufkommenden neuen Herausforderungen anzupassen. Die dynamische und vielfach innovative Straßburger Rechtsprechung auf vielen Gebieten[12] ist zu einem unverzichtbaren Bestandteil unserer Rechtskultur geworden, den es zu erhalten und weiterzuentwickeln gilt, damit auch der neue Gerichtshof eine führende Rolle im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes behaupten und damit weit über seinen engeren Wirkungsbereich hinaus den Weg ins neue Jahrtausend weisen kann.

12 Z. B. bez. des Anwendungsbereichs und der Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes (auch in weiten Bereichen des Verwaltungsrechts und in allen Fällen der Freiheitsentziehung), bez. des Rechts auf Leben (einschließlich seiner verfahrensrechtlichen Komponente), bez. des Schutzes vor Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung (auch im Bereich des Auslieferungs- und Aufenthaltsrechts), bez. des Schutzes des Privat- und Familienlebens (u. a. gegenüber polizeilicher Überwachung, im Zusammenhang mit fremdenpolizeilichen Maßnahmen, im Ehescheidungsfolgenrecht, bei unehelichen Verbindungen), bez. der Wichtigkeit der Meinungsäußerungs- und Koalitionsfreiheit als tragendes Element einer demokratischen Gesellschaft (auch und gerade in bezug auf unorthodoxe Meinungen).

Schutz der Menschenrechte und sozialen Grundrechte

von Dorthe Breucking

Der Menschenrechtsschutz ist ein komplexes Arbeitsfeld des Europarats. Um einen Einblick in dieses Thema geben zu können, beschränkt sich der Beitrag darauf, die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (kurz: Europäische Menschenrechtskonvention/EMRK)[1] und deren Schutzmechanismus, die Europäische Sozialcharta[2] und die Durchsetzung von Menschenrechten im Rahmen der Arbeit des Europarats vorzustellen.

1. Menschenrechtsschutz im Vergleich: weltweite und regionale Ebene

Am 10. Dezember 1948 wurde die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Es handelt sich jedoch bei dieser Erklärung um keinen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um eine formelle Empfehlung. In der Präambel fordert sie die Staaten auf, sich zu bemühen, die Menschenrechte zu wahren und zu fördern. Sie sieht jedoch keinen Überwachungsmechanismus für diese Absichten vor. Erst 1966 wurden, basierend auf der Absichtserklärung, zwei Konventionen zum Schutz der Menschenrechte mit Kontrollverfahren verabschiedet: der Zivilpakt (*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*) und der Sozialpakt (*Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*).[3]

Der Europarat dagegen erarbeitete schon 1949/50 die Europäische Menschenrechtskonvention auf Initiative der damaligen „Beratenden Versammlung", der heutigen Parlamentarischen Versammlung, und in Zusammenarbeit mit dem Ministerkomitee. Im Vergleich zu den bestehenden Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen mit Schutzverfahren, die zwar den zwingend regelmäßig einzureichenden Staatenbericht, aber nicht die Individual- bzw. Staatenbeschwerde vorsehen, kennt das Schutzsystem des Europarats alle drei Formen. In der EMRK sind die Staaten- und die Indivi-

1 European Treaty Series No. 5 (4 November 1950) - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11 (Date of entry into force 1 November 1998), Strasbourg 1998. Text in Deutsch, Englisch und Französisch in: *Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe*, Europäische Verträge - European Treaties - Traités européens, Bd. 1, Straßburg 1998, S. 109-128 (Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung).

2 European Treaty Series No. 35 (18 October 1961): European Social Charter. Text in Deutsch, Englisch und Französisch in: *Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe*, Europäische Verträge - European Treaties - Traités européens, Bd. 1, Straßburg 1998, S. 397-421; Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996, in: *ders*., Bd. 2, S. 949-985.

3 Vertragstexte, in: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. erw. und akt. Aufl., Bonn 1999.

dualbeschwerde verankert, auch wenn die Individualbeschwerde bis November 1998 einer Zustimmungserklärung bedurfte: „Im ersten Fall wird die Konventionsverletzung durch einen Vertragsstaat geltend gemacht, im anderen Fall - und dies war seinerzeit die große Errungenschaft der EMRK - durch eine natürliche Person, einer Nichtregierungsorganisation oder einer Personenvereinigung.“[4]
Bis zum 1. November 1998 galt beim Europarat, daß drei Organe an der Prüfung von Staaten- wie auch Individualbeschwerden beteiligt waren: das Ministerkomitee, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (mit Sitz in Straßburg) und die Menschenrechtskommission. Die Kommission bestand aus ebenso vielen Sachverständigen wie Vertragsstaaten, jedoch aus jedem Staat nur ein Mitglied. Ihr oblag die Prüfung, ob bei der Individualbeschwerde alle nationalen Rechtsmittel vorher ausgeschöpft worden waren und sie damit zulässig war. Dann gehörte zu ihrem Aufgabenbereich die Zeugenvernehmung sowie die Einberufung von Ortsterminen. Sie war jedoch nicht auf die Aussagen der sich gegenüber stehenden Parteien angewiesen. Das von der Kommission verfolgte Ziel war es, einen freundlichen Ausgleich zwischen den Parteien zu erzielen. Wenn dies gelang, wurde das Ministerkomitee unterrichtet, falls nicht, erstellte die Kommission einen vertraulichen Bericht für das Ministerkomitee, den auch die Parteien erhielten. Er durfte nicht veröffentlicht werden, um den anderen Organen nicht vorzugreifen. Wurde innerhalb der Frist von drei Monaten der Gerichtshof von der Kommission oder vom beschuldigten Staat nicht angerufen, wobei die Gerichtsbarkeit von jedem einzelnen Vertragspartner anerkannt werden mußte, damit er gegen diesen tätig werden konnte, entschied das Ministerkomitee in der Sache.[5] Die Urteile des Gerichtshof waren endgültig und bindend, wobei die Erfüllung der Urteile durch das Ministerkomitee überwacht wurde. Der Gerichtshof konnte auch Entschädigungszahlungen verhängen.

2. Die Reform: Das 11. Zusatzprotokoll

Mit dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK am 1. November 1998 fand die Diskussion über die Reform des Schutzsystems zunächst ein Ende. Wurde schon 1985 von der schweizerischen Delegation auf der ersten europäischen Menschenrechtskonferenz auf Ministerebene in Wien der Vorschlag gemacht, den bestehenden Schutzmechanismus in ein vollkommen gerichtliches Schutzverfahren umzuwandeln, so zog sich die Diskussion über eine Reform in diesem Sinne hin. Es gab

4 *Sommermann, Karl-Peter*, Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarats, Speyer 1990, S. 16; im folgenden zitiert „Sommermann“
5 Vgl. dazu *Sommermann*, S. 19

zwei Denkschulen.[6] Die eine vertrat die Meinung, daß es zwei Organe geben sollte, die am Verfahren beteiligt seien. Hier wurde die Vorstellung vertreten, daß die Kommission in einen Gerichtshof umgewandelt werden sollte und der Gerichtshof in eine zweite Instanz. Die andere Denkschule stellte sich eine Art Fusion der bestehenden Organe vor, wobei es einen Gerichtshof geben sollte, bei dem alle Stufen des Verfahrens behandelt werden sollten und es keine Kommission mehr gäbe. Das Ministerkomitee besäße auch keinerlei Entscheidungsbefugnisse mehr, sondern hätte nur noch die Vollstreckungskontrolle inne. Dem Gericht würde eine Anzahl von Generalanwälten zur Seite stehen, die zum einen auf eine einheitliche Rechtsprechung achten und zum anderen auf eine gütliche Einigung, wie es die Kommission tat, hin wirken sollten. „Das 11. Zusatzprotokoll stellt einen Kompromiß zwischen diesen beiden Vorstellungen dar."[7]

Man hat jedoch nicht bis zum 11. Zusatzprotokoll mit Reformen der EMRK gewartet. Die Zusatzprotokolle Nr. 2, 3, 5, 8, 9, 10 änderten bzw. erweiterten die Aufgabenbereiche, die Verfahrensweise und den strukturellen Aufbau. Das 11. Protokoll nimmt diese Zusatzprotokolle in den Vertragstext auf, bzw. die Neufassung der EMRK hebt sie auf. Es restrukturiert den Kontrollmechanismus. Heute existieren nur noch die Zusatzprotokolle 1 (Recht auf Eigentum, Recht auf Bildung, Recht auf freie und geheime Wahlen), 4 (Verbot der Inhaftierung wegen Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen, Recht auf Bewegungsfreiheit/Mobilität, Verbot der Abschiebung eigener Staatsangehöriger, Verbot der kollektiven Abschiebung), 6 (Abschaffung der Todesstrafe) und 7 (verfahrensrechtlicher Schutz vor der Abschiebung von Ausländern, Recht auf ein übergeordnetes Gericht, Recht auf Entschädigung bei Fehlurteil, Recht, nicht zweimal für dieselbe Tat verurteilt zu werden, Gleichheit zwischen den Ehegatten) als eigenständig zu ratifizierende Texte. Die Zusatzprotokolle sind jeweils unabhängige völkerrechtliche Verträge.

Die EMRK, in der Fassung nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls, sieht einen ständigen Gerichtshof mit hauptamtlichen Richtern sowie die Individual- und Staatenbeschwerde ohne Zustimmungserklärung vor.[8] Mit der neuen Fassung haben alle Antragsteller direkten Zugang zum Gerichtshof.[9] Die Richter, deren Anzahl der Zahl der Vertragsländern entspricht, werden auf 6 Jahre von der Parlamentarischen

6 Vgl. dazu *Trechsel, Stefan*, Zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutz-Systems, in: *Nowak, Manfred*, Europarat und Menschenrechte. Dokumentation eines Seminars im Schloß London gemeinsam mit dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte vom 4. - 6. Oktober 1993 anläßlich des Gipfeltreffens des Europarates in Wien vom 8. - 9. Oktober 1993, Wien 1994, S. 91-118, (S. 100); im folgenden zitiert „Trechsel".

7 *Strasser, Wolfgang* in seinem Vortrag im Rahmen der Exkursion des Hauptseminars „Europarat" der Universität Bonn am 23. Juni 1999 in Straßburg.

8 Vgl. dazu *Registrar of the European Court of Human Rights (Ed.),* The European Court of Human Rights. Historical background, organisation and procedure, 4 January 1999.

9 A single Court of Human Rights in Strasbourg: November 1998, H(97) 5 rev.2, Strasbourg, 1st December 1997.

Versammlung gewählt, wobei alle drei Jahre eine Hälfte der Richter neu gewählt wird. Sie sind unabhängig und handeln eigenverantwortlich. Nach der Geschäftsordnung des Gerichtshofs ist dieser in vier Sektionen eingeteilt, deren Zusammensetzung nach geographischen, geschlechtlich ausgewogenen und die verschiedenen rechtlichen Systeme berücksichtigenden Kriterien für drei Jahre erfolgt. In jeder Sektion werden Ausschüsse von drei Richtern für eine Periode von einem Jahr eingerichtet, die die Rechtssachen auf ihre Zulässigkeit prüfen und einstimmig den Beschluß der Unzulässigkeit einer Individualbeschwerde fassen können. Dieser Beschluß ist endgültig. Des weiteren gibt es in jeder Sektion eine Kammer bestehend aus sieben Richtern, die die Beschwerden, die den Ausschuß passiert haben, nochmals prüfen sowie die Staatenbeschwerde als Erstinstanz auf ihre Zulässigkeit untersuchen. Als oberstes Gremium gibt es die Große Kammer aus 17 Richtern, wobei „von Amts wegen der für den als Partei beteiligten Staat gewählte Richter oder, wenn ein solcher nicht vorhanden ist oder er an den Sitzungen nicht teilnehmen kann, eine von diesem Staat benannte Person an, die in der Eigenschaft eines Richters an der Sitzung teilnimmt.“[10]
Die Große Kammer wird vor allem dann angerufen, wenn eine Beschwerde eine Entscheidung fordern würde, die einer neuen Interpretation gleichkäme oder ein älteres Urteil des Gerichtshofs revidierte. Sie kann aber auch als zweite Instanz nach einer Entscheidung der Kammer angerufen werden (innerhalb von drei Monaten nach dem Urteil der Kammer), jedoch darf einerseits keine der beteiligten Parteien dagegen sprechen und andererseits muß der Antrag einen fünfköpfigen Ausschuß der Großen Kammer passieren. Die Urteile, die auch Entschädigungszahlungen sein können, sind endgültig. Dem Ministerkomitee obliegt die Kontrolle über die Ausführung der Urteile.

3. Rechte, die durch die EMRK geschützt sind

Neben den schon vorhin genannten Rechten, die in den Zusatzprotokollen aufgenommen sind, garantiert die EMRK folgende Rechte:
Artikel 2 Recht auf Leben,
Artikel 3 Verbot der Folter,
Artikel 4 Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit,
Artikel 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit,
Artikel 6 Recht auf ein faires Verfahren,
Artikel 7 Keine Strafe ohne Gesetz,
Artikel 8 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,
Artikel 9 Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit,
Artikel 10 Freiheit der Meinungsäußerung,

10 Menschenrechtsdirektion des Europarats (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention in der Fassung des Protokolls Nr. 11, Abschnitt II - Artikel 27 Absatz 2, Strasbourg, September 1998, S. 7.

Artikel 11 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,
Artikel 12 Recht auf Eheschließung,
Artikel 13 Recht auf wirksame Beschwerde,
Artikel 14 Verbot der Benachteiligung.
Diese Rechte können laut Artikel 15 nur im Notstandsfall, d. h. im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, insoweit ausgesetzt werden, daß die Maßnahmen nicht in Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen. Der Artikel 2 kann nicht außer Kraft gesetzt werden, außer bei Todesfällen, die auf rechtmäßige Kriegshandlungen zurückzuführen sind. Auch die Artikel 3, 4 Absatz 1 und 7 sind vor dem Außerkraftsetzen geschützt. Die Einschränkungen, die bei einem Artikel erlaubt sind, werden in einem Absatz des jeweiligen Artikels erwähnt. So sehen die Absätze 2 der Artikel 8 bis 11 Einschränkungsklauseln vor, die besagen, daß ein Eingriff nur dann gerechtfertigt ist, wenn dieser im Gesetz vorgesehen und für die Gesellschaft notwendig ist. Laut Artikel 57 können Vorbehalte durch einen Mitgliedsstaat des Europarats gegenüber der Konvention nur bei der Ratifikation bezüglich bestimmter Vorschriften des Vertrages gemacht werden, soweit ein zu dieser Zeit in dem Gebiet des Mitgliedstaates geltendes Gesetz nicht mit der betreffenden Vorschrift übereinstimmt.
Meint nun eine Person, eine Nichtregierungsorganisation oder eine Personenvereinigung innerhalb des Geltungsbereiches der Konvention in einem bzw. in mehreren dieser Rechte der EMRK oder der Zusatzprotokolle verletzt worden zu sein und hat den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft, kann der oder die Betreffende mit der Beschwerde vor den Gerichtshof in Straßburg ziehen.

4. Die Sozialcharta des Europarats

Die Europäische Sozialcharta (Charta) wird meistens das Gegenstück der EMRK genannt. Der Unterschied zwischen den beiden Verträgen liegt in den Formulierungen der Verpflichtungen. Sind die Rechte der EMRK als einklagbare Individualrechte formuliert, so sind die „Rechte" der Charta als Verpflichtungen der Staaten verfaßt.[11]
Die Vertragsstaaten erklären sich „gewillt, mit allen zweckdienlichen Mitteln staatlicher und zwischenstaatlicher Art eine Politik zu verfolgen, die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist".[12]
Die Sozialcharta von 1961, die 1965 in Kraft trat, beinhaltet fünf Teile:

11 Vgl. dazu *Öhlinger, Theo*, Die Europäische Sozialcharta und der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch den Europarat, in: Nowak, Manfred, Europarat und Menschenrechte, s. Fußnote 7, S. 119-140, (S. 121-122); im folgenden zitiert „Öhlinger"

12 *Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe*, Europäische Verträge - European Treaties - Traités européens, Bd. 2, Straßburg 1998, S. 952.

Teil 1: politische Zielvorstellungen;
Teil 2: 19 Artikel (das entspricht 72 Absätzen) sogenannter normativer Rechte;
Teil 3: Artikel 20: Vorbehalte;
Teil 4: das Kontrollverfahren und
Teil 5: Schlußbestimmungen.
Im dritten Teil werden im Artikel 20 Absatz 1b) sieben Artikel als bindend für die Vertragsstaaten angesehen, alle anderen Artikel sind wählbar. Jeder Staat muß jedoch mindestens 10 Artikel oder insgesamt 45 numerierte Absätze aus dem zweiten Teil auswählen und sich an diese gebunden fühlen, um die Charta ratifizieren zu können. Die sieben Artikel, das „Herzstück" der Charta, sind:
Art. 1: Recht auf Arbeit;
Art. 5: Vereinigungsrecht;
Art. 6: Recht auf Kollektivverhandlungen;
Art. 12: Recht auf soziale Sicherheit;
Art. 13: Recht auf Fürsorge (soziale und ärztliche Hilfe);
Art. 16: Recht der Familien auf wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz und
Art. 19: Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.
Die 1996 revidierte Charta nahm zwei weitere Rechte als zum „Herzstück" gehörend auf:
Art.7: Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz,
Art. 20: Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.
Die Vertragsstaaten haben die Charta als gesetzesändernden bzw. -ergänzenden Vertrag in das nationale Recht aufgenommen. Das Zusatzprotokoll von 1988 nahm weitere Rechte auf, wie z. B. das Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung im Berufsleben ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 1). 1991 wurde ein Protokoll zur Änderung des Kontrollmechanismus und 1995 das Protokoll, das eine Verbandsklage zulassen würde, zur Ratifizierung aufgelegt.
Das Kontrollverfahren der Charta sieht Staatenberichte vor, die Auskunft über die Verwirklichung der einzelnen ratifizierten Rechte innerhalb eines jeden Staates geben. Diese Berichte werden von drei Gremien geprüft: Expertenkomitee, Regierungs-ausschuß und Ministerkomitee, wobei nur das Ministerkomitee die Kompetenz hat, Empfehlungen an den jeweiligen Staat über Verbesserungsvorschläge abzugeben. Es gibt kein Sanktionsverfahren.

5. Die sozialen Grundrechte

Sieht man von dem Recht auf Bildung im 1. Zusatzprotokoll ab, sind in der EMRK keine sozialen Rechte verankert, auch wenn die Artikel 4: Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, Artikel 8: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, Artikel 11:

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und Artikel 14: Verbot der Benachteiligung Bestimmungen zur Gewährleistung von sozialem Schutz beinhalten. Auch innerhalb des Europarats kommt somit die traditionelle Trennung von klassischen Freiheitsrechten und sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten zum Tragen. Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 zeichnet in den Artikeln 22 bis 27 programmatisch soziale Grundrechte vor.[13] Wie auf der Weltebene des Menschenrechtsschutzes wurden auch hier zwei Verträge abgeschlossen; dabei aber immer die Unteilbarkeit der Menschenrechte betont. Manche weisen jedoch bei der Unteilbarkeit der Menschenrechte daraufhin, daß „für positivistisch eingestellte Juristen der Unterschied zwischen den verschiedenen Menschenrechten darin [läge], daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte als Gewährleistungsansprüche formuliert [seien] und damit weniger leicht positivierbar und justiziabel gestaltbar [wären] als die klassischen Grund- und Freiheitsrechte".[14] Hier liegt das Problem, das bis heute im Europarat diskutiert wird, und treffend in folgenden Fragen zum Ausdruck kommt: „Welche wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte können so formuliert werden, daß sich durchsetzbare Ansprüche daraus ableiten lassen? Welche Kontrollmechanismen sind für einen effektiven Schutz der übrigen Grundrechte dieser Kategorie vorstellbar?"[15]

Diese beiden Fragen spiegeln auch die Diskussion um ein Zusatzprotokoll über soziale Grundrechte zur EMRK wider. Die Diskussion wird seit mehr als 20 Jahren geführt.[16]

Auch in der Sitzungsperiode Ende Juni 1999 befaßte sich die Parlamentarische Versammlung wieder mit diesem Thema, zu dem es vom Ausschuß für Soziales, Gesundheit und Familie einen Bericht[17] und vom Ausschuß für Recht und Menschenrechte eine Stellungnahme[18] zu dem Bericht gab. Der Ausschuß für Soziales, Gesundheit und Familie[19] weist daraufhin, daß, wenn in Europa Demokratie gefestigt sein soll, der Schutz und die Durchsetzung der sozialen Rechte effektiver sein muß. Dieses Ziel sieht er vor allem durch ein Zusatzprotokoll zur EMRK als erreichbar an. Er weist deutlich auf die Unteilbarkeit der Menschenrechte hin. Die Sozialcharta ist die Grundlage für das europäische Sozialmodell, aber gleichzeitig auch der Maßstab für soziale Grundrechte. Die Aufnahme von einigen sozialen Grundrechten in die EMRK würde es erlauben, vor den Gerichtshof zu gehen und seine Rechte einzuklagen. Damit

13 Vgl. dazu *Matscher, Franz*, Gedanken zur Weiterentwicklung des Grundrechtsschutz in Europa, in: *Nowak, Manfred*, Europarat und Menschenrechte (a.a.O.), S. 61-82, 77.
14 Ebd., S. 77.
15 Ebd., S. 78.
16 S. z. B. Recommendation 838 (1978), die auf dem Bericht (Doc. 4213) des Legal Affairs Committee beruht. In ihr wird die Prüfung, ob soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte in die Konvention und in den Kontrollmechanismus übernommen werden können, gefordert.
17 *Pulgar, Pilar*, Additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning fundamental social rights, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8357, Straßburg, 23. März 1999 - im folgenden zitiert als „Doc. 8357".
18 Doc. 8433, 2 Juni 1999, Berichterstatter: Erik Jurgens - im folgenden zitiert „ Doc. 8433".
19 Doc. 8357, auch in: >http://stars.coe.fr./doc/doc99/edoc8357.htm< (10. Juni 1999).

würden die sozialen Grundrechte mehr Gewicht bekommen und wegweisend für das nächste Jahrtausend sein. Der Ausschuß empfiehlt dem Ministerkomitee in vier Punkten folgendes zu tun: ein Gutachten über soziale Rechte, die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten garantiert sind, zu erstellen, die in ein Zusatzprotokoll aufgenommen werden könnten; dann ein Gutachten über die Rechte in der Sozialcharta und der überarbeiteten Sozialcharta zu erstellen, die erzwingbar scheinen und somit aufgenommen werden könnten; den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu konsultieren, um sich zu vergewissern, welche Rechte, vor allem durch gefällte Entscheidungen (case-law) schon von der EMRK abgedeckt sind; ein Zusatzprotokoll zu entwerfen, welches die Gutachten berücksichtigt und als erste Stufe einige der Rechte[20] aus den Bereichen

a) Schutz der grundlegenden Bedürfnisse und
b) Schutz des Arbeitsumfelds beinhalten.

Die Integration all dieser Rechte sieht die Parlamentarische Versammlung als Langzeitziel an. In der Stellungnahme zu diesem Vorschlag weist der Berichterstatter des Ausschusses für Recht und Menschenrechte auf den Unterschied zwischen bürgerlichen und politischen Freiheits- und Grundrechten (klassische Menschenrechte) und den sozialen Grundrechten hin. Außerdem verweist er auf den Charakter der EMRK, die nur Rechte eines Individuums, in einigen Fällen auch für Gruppen,[21] garantiert. Die Diskussion über die Erweiterung der sogenannten klassischen Rechte um soziale Grundrechte entstand nach Meinung des Ausschusses[22] mit der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Nachdem die bürgerlichen und politischen Grundrechte erkämpft und auch in gewisser Weise gesichert wurden, kam die Idee auf, dies auch für die sozialen Grundrechte zu tun. Dabei stellte sich heraus, daß zwar viele Staaten mit dieser Idee übereinstimmen und auch gemeinsame Ziele formulieren können, jedoch bei der Konkretisierung, d. h. bei der Formulierung von einklagbaren Rechten, deren Umsetzung sowie deren Kontrolle der politische Wille auf Regierungsebene fehlt. Die EMRK schreibt Freiheiten von Bürgern fest, die vor einer Intervention des Staates gesichert sein sollen. Es wird also ein Unterschied zwischen negativen Garantien (EMRK) und positiven (Sozialcharta) gemacht.[23] Der Berichterstatter kommt zu dem Schluß, daß man die Ansicht des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Familie teilen kann, daß soziale Rechte die gleiche Anerkennung wie die traditionellen Rechte verdienen, aber daß die Unteilbarkeit der Menschenrechte nicht bedeutet, daß eine einzige Institution für deren Schutz zuständig sein sollte.[24] Vielmehr müßten die Sozialcharta und damit ihr Schutzmechanismus verbessert werden, und die Parlamentarische Versammlung sollte auf die Ratifikation

20 Z. B. zu a) Recht auf eine Wohnung und zu b) Recht auf faires Gehalt (s. Doc. 8357).
21 Z. B. Artikel 11: Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.
22 Vgl. dazu Paragraph 10 des Doc. 8433.
23 Ebd. Paragraph 27.

der Sozialcharta durch die Mitgliedstaaten des Europarats drängen.[25] Die Diskussion der Parlamentarischen Versammlung in der Sitzung vom 23. Juni 1999 zeigte, daß die Parlamentarische Versammlung die Zeit als reif ansieht, die Integration von sozialen Grundrechten in die EMRK anzugehen bzw. in einem Zusatzprotokoll zur EMRK wichtige soziale Rechte, wie das Recht auf Wohnung, auf ein Mindesteinkommen und Sozial- und medizinische Hilfe zu verankern.[26]

6. Schlußbemerkung

So kompliziert das Schutzsystem der Menschenrechte innerhalb des Europarats auch scheint, so ist es doch im Vergleich zum System der Vereinten Nationen (VN) effektiver. Es wird deutlich, daß der Menschenrechtsschutz, soll dieser wirksam und nicht nur ein Lippenbekenntnis sein, auf der Regionalebene und im besonderen auf der europäischen Ebene, eher zu verwirklichen ist als auf Weltebene. Damit soll nicht ausgedrückt werden, daß die Konventionen der Vereinten Nationen unwirksam oder sogar unbrauchbar seien. Im Gegenteil sind die VN-Konventionen, wenn überhaupt, für Staaten außerhalb des Europarats die einzigen, der sie sich unterworfen haben, und bieten damit den einzigen Schutz für deren Bürger. Die Problematik, die bei dem Schutzsystem des Europarats jedoch zu sehen ist, ist das mangelnde Wissen der Bürger über die Arbeit des Europarats und damit auch über den Menschenrechtsschutz, den er durch seine Konventionen garantiert. Dabei verkennt man die Leistungen dieser paneuropäischen Organisation, die es schaffte, einen innerhalb der Mitgliedstaaten anerkannten Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte schrittweise aufzubauen und ihn stetig zu verfeinern. Die Diskussion um die Aufnahme von wirtschaftlichen und sozialen Rechten in ein Zusatzprotokoll der EMRK zeigt dies deutlich. Die Fragen, die sich in diesem Rahmen stellen, sind zum einen, ob das Kontrollsystem der EMRK diese Aufnahme verkraftet, und zum anderen, wie man solche Rechte erzwingen kann. Zuerst wird gefragt, ob der normative Wert der politischen und bürgerlichen Freiheits- und Grundrechte der EMRK unnötig relativiert würde, wenn soziale Rechte in den Vertrag aufgenommen werden würden.[27] Die andere Frage beschäftigt sich damit, daß die Gewährleistung dieser Rechte auch mit dem wirtschaftlichen Wohlstand eines Landes zusammenhängt; wenn ein Land es sich nicht leisten kann, z. B. ein adäquates Sozialnetz aufzubauen, wie sollte man es dazu zwingen können? Vielleicht wäre es aus dieser Sicht sinnvoller, um den sozialen Rechten die nötige Anerkennung zukommen zu lassen, die Sozialcharta und deren Kontrollmechanismus zu restrukturieren und

24 Ebd. Paragraph 30f.
25 Ebd. Paragraph 32-35.
26 Vgl. die am Ende der Plenardebatte am 23. Juni 1999 von der Parlamentarischen Versammlung angenommenen Empfehlung an das Ministerkomitee 1415 (1999).
27 Vgl. dazu Sommermann, S.12.

effektiver zu gestalten und die Staaten zur Ratifikation, ähnlich wie bei der EMRK, zu zwingen. Menschenrechte sind unteilbar.

Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa: Der schwierige Weg zur Normsetzung zum Schutz von Minderheiten beim Europarat

von Rudolf Bindig

Das Minderheitenproblem hat zwei sehr unterschiedliche, fast gegensätzliche Seiten. Einmal können aus der Vielfalt und der Begegnung der Kulturen im Rahmen von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit - bei gegenseitigem Respekt und Toleranz - enorme kulturelle, soziale und wirtschaftliche Leistungen entstehen. Dem Minderheitenproblem kann allerdings auch ein erhebliches Konfliktpotential innewohnen, wenn ihm mit Nationalismus, Diskriminierung, Unterdrückung und Intoleranz begegnet wird. Somit sind Fragen des Zusammenlebens verschiedener Volksgruppen in einem Staat nicht nur für die betroffenen Individuen, sondern auch für die Stabilität von Staaten oder gar einer ganzen Region von erheblicher Bedeutung.

Bei über 250 Minderheiten in Europa mit rund 100 Mio. Angehörigen ist die Frage der Entwicklung völkerrechtlicher Normen zum Schutz und zur Förderung von Minderheiten eine zentrale Aufgabe. Etliche Staaten sehen jedoch in ihren Minderheiten und Volksgruppen weniger eine Chance für Ihre Entwicklung als ein Risiko für Ihre Staatlichkeit. Daher ist es besonders schwierig, in diesem wichtigen menschenrechtlichen Bereich die Normsetzung ausreichend zu konkretisieren, auszudifferenzieren und völkerrechtlich zu festigen. Dabei könnte gerade verbindliches Völkerrecht Mißtrauen und Konflikte abbauen helfen und die Voraussetzungen für ein fruchtbares Miteinander der Volksgruppen schaffen.

Ziel der völkerrechtlichen Bemühungen muß die Schaffung eines Systems des positiven Minderheitenschutzes sein, welches es den nationalen Mehrheiten und nationalen Minderheiten der europäischen Staaten ermöglicht, als gleichberechtigte Partner zusammenzuleben. Die Arbeiten an einem solchen System des positiven Minderheitenschutzes sind in den letzten Jahren vorangekommen, aber auch von Rückschlägen begleitet gewesen.

Die aktuellen Probleme bei der Normsetzung für nationale und ethnische Minderheiten sind nur verständlich, wenn sie vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung gesehen werden. Deshalb ist ein kurzer Rückblick auf wichtige Abschnitte des Entstehens eines Minderheitenrechtsschutzsystems erforderlich.

In der Völkerbundszeit hatte es ein Minderheitenschutzsystem gegeben, das im wesentlichen aus völkerrechtlich wie innerstaatlich relevanten Maßnahmen bestand, die in Friedensverträgen, bilateralen Verträgen oder Sonderverträgen der Alliierten getroffen wurden oder in einseitigen Erklärungen von Staaten im Zusammenhang mit ihrer Aufnahme in den Völkerbund enthalten waren. Alle diese Maßnahmen standen unter der Garantie des Völkerbundes bzw. des ständigen Internationalen Gerichtshofes.

Die Vereinten Nationen richteten nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Aufmerksamkeit auf die Förderung der Grundfreiheiten und Menschenrechte für alle - ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache oder der Religion. Damit wurde auch für Minderheiten das Diskriminierungsverbot als Individualschutz in den Vordergrund gestellt. Der Übergang von abwehrenden Schutzrechten der Minderheiten zu einem Minderheitenschutz mit positiven Rechten geschieht in der bekannten Formulierung des Artikels 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (1976), wonach „in Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten, Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“. Da der Zivilpakt der Vereinten Nationen nur einen schwachen Implementierungsmechanismus enthält, gab es von seiten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Bemühungen (1976 Sieglerschmidt-Bericht), die substantiellen Bestimmungen des UN-Zivil- und Sozialpaktes und damit auch die Regelungen des Minderheitenschutzes in das europäische System durch Einarbeitung in die Europäische Menschenrechtskonvention aufzunehmen; dies scheiterte allerdings.

Wichtige Impulse zur Konkretisierung der Minderheitenrechte kamen dann aus dem KSZE-Prozeß, insbesondere aus dem Kopenhagener Dokument.[1] In diesem wurde die Schutzbedürftigkeit ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Minderheiten hervorgehoben und die Forderung aufgestellt, daß die Staaten deren Identität schützen und fördern sollten, wobei die Rechte der Minderheiten an staatsloyales Verhalten gebunden sein sollen. Der Katalog von Minderheitenrechten des Kopenhagener Dokuments ist deshalb von so großer Bedeutung, weil sich hier erstmals eine größere Gruppe von Staaten in einem völkerrechtlich weitgehend ungeregeltem Bereich auf einheitliche Prinzipien und Normen für Minderheiten geeinigt hat. Dieser Katalog von Schutzrechten für Minderheiten, wie er im KSZE-Prozeß entwickelt worden ist, stellt die konkreteste und detaillierteste Regelung von Minderheitenrechten dar, welche bisher im Rahmen internationaler Vereinbarungen getroffen worden ist. Sie haben, wenn sie schon nicht rechtsförmig sind, jedoch politischen Leitcharakter.

Um die Entwicklung rechtsförmiger Normen bemühten sich weiter der Europarat und hier vor allem die Parlamentarische Versammlung, indem sie in der Empfehlung 1201 (1993)[2] den Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention über die Rechte nationaler Minderheiten vorlegte. Dieser und alternative Entwürfe der Venedig-Kommission und der österreichische Entwurf verfolgten das Ziel, positive Minderheitenschutzrechte zu schaffen, welche mit dem strengen

1 Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990, Kapitel IV.

2 Empfehlung 1201 (1993) vom 1. Februar 1993.

Implementierungssystem der Europäischen Menschenrechtskonvention verbunden waren.

Die Bemühungen, die von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vorangetrieben wurden, erlitten dadurch eine Veränderung und einen Rückschlag, daß der Wiener Europaratsgipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1993[3] entschied, daß anstelle eines umfassenden Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention eine Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten und lediglich ein Zusatzprotokoll nur für einige kulturelle Minderheitenrechte geschaffen werden sollte. Die ursprünglichen Absichten und Hoffnungen, ein europäisches Minderheitenschutzsystem in enger Verbindung mit dem Überprüfungsmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention zu schaffen, konnte demnach bis heute nicht verwirklicht werden.

Statt einer tragenden Säule des Minderheitenschutzsystems gibt es jetzt „drei Pfeiler besonderer Bauart". Zum einen die Europäische Charta für Regional- oder Minderheitensprachen von 1992, zum anderen die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 und drittens die weiter zu verfolgende Absicht eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in den Varianten des Ministerkomitees für „kulturelle Minderheitenrechte" und in der Variante der Parlamentarischen Versammlung in der Empfehlung 1201 (1993) als eines positiven Minderheitenschutzsystems. Auch wenn es bisher nicht gelungen ist, eine wirklich tragende Säule zur Regelung der Minderheitenrechte zu schaffen, so hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates doch die pragmatische Haltung eingenommen, daß es wenig Sinn hat, ausschließlich auf einer maximalistischen Position zu beharren und darüber die Weiterarbeit an den anderen - nun einmal geschaffenen - Instrumenten zu vernachlässigen, sondern sie hat sich dafür eingesetzt, diese wenigstens zu „brauchbaren Stützen" eines Minderheitenschutzsystems weiterzuentwickeln.

Probleme der Sprachencharta liegen vor allem darin, daß die Vertragsparteien selbst spezifizieren können, für welche Regional- oder Minderheitensprachen sie angewendet werden soll, und im schwachen Implementierungssystem. Dieses besteht aus Staatenberichten, die von einem Expertenkomitee geprüft werden sollen, dessen Reporte wiederum vom Ministerkomitee veröffentlicht werden können. Probleme werden auch in dem „à la carte-System" gesehen, wonach jede Vertragspartei aus einem Katalog von mehr als 90 Paragraphen oder Unterparagraphen 35 auswählen kann, welche einzuhalten sind.

Da die verschiedenen Vertragsstaaten unterschiedliche Bestimmungen aussuchen werden, kam die Idee auf, einen „harten Kern" von Regelungen aus dem Gesamtkatalog zu definieren, der wirklich von allen Vertragsparteien akzeptiert werden sollte. Der

3 Text in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 91 vom 26. Oktober 1993, S. 1021-1025.

Rechtsausschuß der Parlamentarischen Versammlung hat sich dazu eine Expertise von der Venedig-Kommission ausarbeiten lassen. Die Venedig-Kommission ist eine Expertenkommission, von der sich der Europarat bei schwierigen Grundsatzfragen einen fachlichen Rat einholen kann. Sie trägt den Namen: „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht". Diese Kommission vertritt die Auffassung,[4] daß der Artikel 7 der Charta bereits einen solchen „harten Kern" von Bestimmungen enthalte, worauf alle Mitgliedsländer ihre Politik, Gesetzgebung und Praxis für alle Regional- oder Minderheitensprachen aufbauen sollten, die auf ihrem Territorium gesprochen werden. Bei den Prinzipien im Artikel 7 handelt es sich um die Anerkennung der Existenz und der Legitimität von Regional- oder Minderheitensprachen sowie um die Respektierung eines geographischen Gebietes für ihren Gebrauch, um die Garantie der Lehr- und Lernmöglichkeiten dieser Sprachen sowie eine Nichtdiskriminierungsklausel. Die große Unterschiedlichkeit von Situationen von Minderheitensprachen in Europa ließe es, so die Venedig-Kommission, nicht wünschenswert erscheinen lassen, weitere Verpflichtungen aus dem Gesamtkatalog zu benennen, welche von allen Vertragsstaaten ohne Ausnahme akzeptiert werden sollen. Die Empfehlung der Venedig-Kommission lautete daher, von der Idee der Formulierung eines „harten Kernes" abzusehen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates ist inzwischen dieser Empfehlung gefolgt.[5]

Die Sprachencharta kann durchaus ein wichtiges Instrument des Minderheitenschutzes werden, wenn sie von den meisten Mitgliedsländern des Europarates ratifiziert wird. Mit 5 Ratifikationen ist die Schwelle überschritten worden, die Charta zum 1. März 1998 in Kraft zu setzen. Im Sommer 1999 lagen 8 Ratifikationen vor (Deutschland, Finnland, Kroatien, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Ungarn, Schweiz). Weitere 12 Länder (Dänemark, Frankreich, Island, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien, Ukraine, Zypern) haben die Charta gezeichnet. Damit hat bisher knapp die Hälfte der Mitgliedsländer des Europarates die Absicht bekundet, der Sprachencharta beizutreten.

Bei der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten liegt das Problem darin, daß es sich nur um Standards handelt, welche die Mitgliedsländer einzuhalten sich selbst verpflichten. Der Wortlaut der Rahmenkonvention ist vage formuliert. Sie legt eine Reihe von nicht präzise definierten Zielen und Grundsätzen fest, zu deren Einhaltung sich die Vertragsstaaten zwar verpflichten, aber es gibt weder einen rechtsförmigen Kontrollmechanismus noch eine Individualbeschwerdemöglichkeit. Vielmehr soll das Ministerkomitee selbst mit Unterstützung eines Beratenden Ausschusses die Anwendung der Konvention überwachen.

Inhaltlich geht es bei den Zielen und Grundsätzen darum, sich frei einer Minderheit zuordnen zu können; das Recht, die eigene Kultur zu pflegen und weiter zu entwickeln;

4 Dok. CDL-INF (96) 4, in: Anhang V zu Dok. 7572 vom 5. Juni 1996.
5 Dok. 7572 vom 5. Juni 1996.

keinem Assimilierungsdruck ausgesetzt zu werden; die Minderheitensprache erlernen zu können und in ihr aus den Medien Informationen zu erhalten; das Recht, Organisationen und Vereinigungen zu gründen und um Fragen des Namensrechts sowie des Gebrauchs der Minderheitensprache auf Schildern und bei Inschriften.

Während die Parlamentarische Versammlung[6] sich intensiv dafür eingesetzt hat, den Implementierungsmechanismus dieser Konvention so zu gestalten, daß er möglichst unabhängig, effektiv und transparent ist, hat sich die Regierungsseite[7] letztlich für Regelungen entschieden, welche den Beratenden Ausschuß an der Leine des Ministerkomitees halten. So werden die Mitglieder des Gremiums vom Ministerkomitee bestimmt und nicht von der Versammlung gewählt. Gravierender sind die Einschränkungen der Arbeit des Beratenden Ausschusses bei den erlaubten Arbeitsmethoden. Grundlage der Arbeit sind zunächst Staatenberichte der Vertragsländer. Informationen aus anderen Quellen als den Staatenberichten dürfen nur dann empfangen werden, sofern seitens des Ministerkomitees keine andere Weisung besteht und nachdem der Beratende Ausschuß das Ministerkomitee von seiner Absicht in Kenntnis gesetzt hat, auch von anderen Quellen Informationen einholen zu wollen. Möchte der Beratende Ausschuß auf einer seiner Sitzungen Informationen aus anderen Quellen als den Staatenberichten beschaffen, so hat er hierfür einen besonderen Auftrag des Ministerkomitees einzuholen. Konkret heißt dies, daß, wenn z. B. Vertreter einer Minderheit zu einer Sitzung eingeladen werden sollen, dafür jedesmal eine ausdrückliche Genehmigung eingeholt werden muß. Hinter dieser Regelung steckt die Absicht einiger Länder zu verhindern, daß das Kontrollgremium sich umfassend zur Sache aus allen relevanten Quellen informieren kann. Aus der Parlamentarischen Versammlung hat es vergeblich heftige Kritik an dieser Einschränkung der Informations- und Meinungsfreiheit des Kontrollgremiums gegeben, die, wenn schon nicht formal, so doch dem Geiste der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dem Basisdokument des Europarates, zuwider laufen. An die Stelle freier Informationen und Gedanken sollen gegebenenfalls ausgewählte Informationen treten. Es bleibt zu hoffen, daß das Ministerkomitee von seinen formalen Möglichkeiten zur Gängelung des Beratenden Ausschusses keinen oder nur geringen Gebrauch macht.

Die Rahmenkonvention ist am 1. Februar 1998 nach 12 Ratifikationen in Kraft getreten. Im Sommer 1999 lagen bereits 26 Ratifikationen von Mitgliedsländern des Europarates vor, weitere 10 Länder haben die Konvention gezeichnet. Armenien, welches sich um die Aufnahme in den Europarat beworben hat, ist der Rahmenkonvention ebenfalls bereits beigetreten. Es zeichnet sich also ab, daß die Rahmenkonvention zu einem Abkommen werden wird, welches im Europarat breite Unterstützung findet; dies sicherlich auch wegen des schwachen Kontrollmechanismus. Mit der Akzeptation dieser

6 Empfehlung 1285 (1996) vom 23. Januar 1996, Ziff. 16 und Empfehlung 1300 (1996) vom 25. Juni 1996, Ziff. 15.

7 Entschließung (97) 10 des Ministerkomitee vom 17. September 1997.

weichen Konvention soll zudem ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention überflüssig gemacht werden.

Die Bemühungen um ein Zusatzprotokoll für Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention haben beim Ministerkomitee und bei der Parlamentarischen Versammlung einen unterschiedlichen Verlauf genommen. Auf der Regierungsseite hat das Expertenkomitee CAHMIN[8] nach dem Wiener Europaratsgipfel an dem Text eines Protokolls gearbeitet, welches „die Europäische Menschenrechtskonvention auf dem kulturellen Gebiet ergänzen soll, durch Regelungen welche individuelle Rechte garantieren, insbesondere für Personen, welche zu nationalen Minderheiten" gehören. Die Arbeiten sind jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen, da die Vorstellungen der Staaten von der Bereitschaft zu einem weitgehenden Minderheitenschutz bis hin zur Ablehnung solcher Regelungen reichten. Eine Verständigung konnte nur über einige wenige dürre Regelungen erreicht werden zum Namensrecht, zur Freiheit der Wahl und zum Erlernen der eigenen Sprache sowie zur Errichtung kultureller Institutionen.

Die erzielten Ergebnisse waren so unzureichend, daß sie keine Weiterarbeit an dem Entwurf rechtfertigten. Außerdem wurde befürchtet, daß die Rechte, welche in dem Protokoll enthalten waren, den Effekt haben könnten, limitierend auf die Regelungen zu wirken, welche bereits jedem Individuum unter den gegenwärtigen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und seiner Protokolle garantiert werden. Das Ministerkomitee hat deshalb die Arbeiten an dem Entwurf ohne Zeitbegrenzung suspendiert, aber dennoch beschlossen, die Frage der kulturellen Rechte weiterhin generell auf seiner Tagesordnung zu behalten. Nach einer Periode der Besinnung kann das Verfahren wieder eröffnet werden. Während die Arbeit an diesem Zusatzprotokoll ruht, hat das Ministerkomitee 1998 einen Entwurf für ein anderes Zusatzprotokoll in Auftrag gegeben[9], welches in genereller Weise das Feld der Anwendung von Artikel 14 (Verbot der Diskriminierung) der Europäischen Menschenrechtskonvention erweitern soll. Diese geplante Regelsetzung ist auch für Personen relevant, welche zu nationalen Minderheiten gehören.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat wiederholt[10] - bisher allerdings vergeblich - gefordert, daß das Ministerkomitee die Arbeit bald wieder aufnehmen und die Arbeiten an dem Zusatzprotokoll zu einem zufriedenstellenden und schnellen Abschluß bringen soll. Unbeschadet des Ergebnisses der Arbeit des Ministerkomitees wird die Versammlung weiterhin ihren Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention in bezug auf die Minderheiten als Referenztext verwenden, wie er in der Empfehlung 1201 (1993) enthalten ist. Die Versammlung ist bemüht, durch Insistieren auf dieser Position, die Regelungen des

8 Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN).

9 Siehe Entscheidung 656/4.1 des Ministerkomitees vom 1. Januar 1999.

10 Empfehlung 1285 (1996) vom 23. Januar 1996, Ziff. 12-14 und Empfehlung 1345 (1997) vom 24. September 1997, Ziff. 11 iv.

1201-Textes in möglichst viele internationale Abmachungen und Vereinbarungen einzubringen, damit ihre völkerrechtliche Bedeutung gestärkt werden kann.
Nach den Veränderungen in Zentral- und Osteuropa ist bei der Aufnahme der neuen Mitgliedsländer in den Europarat in den meisten Resolutionstexten derart auf den 1201-Text Bezug genommen worden, daß es zu den eingegangenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Beitrittsverfahren gehört, daß die Regierungen sich im Bereich des Minderheitenschutzes von den Prinzipien leiten lassen, die in der Empfehlung 1201 (1993) als Minderheitenrechte enthalten sind. Da sich jeweils auch das Ministerkomitee hinter die Beschlußtexte der Versammlung für die Aufnahmeregelung gestellt hat, haben die Bestimmungen des 1201-Textes inzwischen eine gewachsene Verbindlichkeit erhalten.
Bedeutsam in der Empfehlung 1201 ist insbesondere die Definition nationaler Minderheiten, weil in den anderen Abkommen keine Definition für Minderheiten enthalten ist. Die Staaten, welche kein Interesse an der Entwicklung völkerrechtlicher Regelungen zum Schutz von Minderheiten haben, haben die Verhandlungen immer wieder dadurch zu konfusionieren und zu blockieren versucht, indem sie verschiedene Minderheitengruppen vermengt haben: die historischen Minderheiten und die Minderheiten, welche sich erst in jüngerer Zeit in vielen Ländern durch Wanderarbeitnehmer oder Flüchtlinge gebildet haben. Eine besondere Problemgruppe sind ferner die „neuen Minderheiten“, die in einigen osteuropäischen Ländern, insbesondere in den baltischen Ländern, nach der Auflösung der Sowjetunion entstanden sind.
Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat sich dafür entschieden, ihre Vorschläge zur Normsetzung ausschließlich auf die historischen Minderheiten zu beziehen. Eine nationale Minderheit wird definiert[11] als eine Gruppe von Personen in einem Staat, die im Hoheitsgebiet des Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind, die langjährige feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat unterhalten, besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen, ausreichend repräsentativ sind - obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates - und die schließlich von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale - insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache - gemeinsam zu erhalten.
Zu den im 1201-Text genannten Rechten der Minderheiten gehört im einzelnen: das Recht, die kulturelle Identität zum Ausdruck zu bringen; die Ausübung der Rechte und Freiheiten im Bezug auf Angehörige nationaler Minderheiten; Gleichheit vor dem Gesetz; das Recht, die Minderheitensprache zu benutzen; das Recht, Vornamen und Nachnamen in der Minderheitensprache zu benutzen; das Recht, die Minderheitensprache im Umgang mit den Verwaltungsbehörden zu benutzen; das Recht, Ortsbezeichnungen, Straßennamen usw. in der Minderheitensprache zu verfassen; das Recht,

11 Empfehlung 1201 (1993) vom 1. Februar 1993, Anhang, Entwurf für ein Zusatzprotokoll, Art. 1.

die Minderheitensprache zu lernen und in ihr unterrichtet zu werden; das Recht, Schulen, Unterrichts- und Ausbildungseinrichtungen zu gründen und zu unterhalten; das Recht, wirksame Rechtsmittel in Minderheitenfragen einzulegen; und schließlich das Recht auf freie und ungehinderte Kontakte zu Bürgern eines anderen Landes unter Wahrung der territorialen Unversehrtheit der Staaten.

Im Zentrum der Diskussion über den 1201-Text steht allerdings das in Artikel 11 genannte Recht. Der Artikel lautet: „In Regionen, in denen sie in der Mehrzahl sind, haben Angehörige nationaler Minderheiten das Recht, über entsprechende kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder über einen besonderen Status zu verfügen, entsprechend der besonderen historischen und territorialen Situation und in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzen des Staates." Da sich im Text dieses Artikels im besonderen Maße einerseits die Forderungen der Minderheiten nach „regionaler Selbstverwaltung" und andererseits die Befürchtungen der Staaten im Hinblick auf eine mögliche Vorstufe zu einer späteren Sezession bzw. zum Streben danach konzentrieren, ist eine sorgfältige Auslegung der Bestimmungen dieses Artikels von großer Bedeutung. Immer wieder sind Forderungen nach einer „verbindlichen Interpretation" dieses Artikels erhoben worden, um zu einer Klärung des Inhalts dieser Bestimmung zu kommen.

Die Versammlung des Europarates hat deshalb die Venedig-Kommission gebeten, eine „Meinung" über die Interpretation des Inhalts von Artikel 11 des Protokollentwurfes nach der Empfehlung 1201 abzugeben. Im März 1996 hat die Venedig-Kommission ihre Meinung hierzu vorgelegt.[12] Angesichts der Verschiedenheit der rechtlichen Modelle zum Schutz von Minderheiten in Europa empfiehlt die Kommission eine sehr vorsichtige und sorgfältige Interpretation des Artikels 11 im Hinblick auf das Recht, über „entsprechende kommunale oder autonome Einrichtungen" oder „einen Status" zu verfügen.

Zunächst erläutert die Venedig-Kommission im Hinblick auf die Formulierung „Regionen, in denen sie in der Mehrzahl sind", daß die Bezeichnung eines bestimmten Gebietes als „Region" für die Zwecke der Anwendung von Artikel 11 in „guter Absicht" erfolgen muß. Eine solche Abgrenzung muß anhand objektiver Kriterien erfolgen und Bezug haben zu dem Minderheitenphänomen. Die Anwesenheit einer oder mehrerer Minderheiten in einem Staat muß berücksichtigt werden, wenn das Territorium in politisch-administrative Einheiten oder Wahlbezirke eingeteilt wird. Demnach wäre eine Zerteilung eines geschlossenen Siedlungsgebietes einer Minderheit derart, daß immer Teilbereiche mit Gebieten der Mehrheitsbevölkerung zusammengelegt werden, unzulässig.

Das Recht, „kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen" oder einen „besonderen Status" zu haben, kann in seiner Ausgestaltung natürlich variieren, je nachdem,

12 Dok. CDL-INF (96) 3 oder Anhang IV zu Dok. 7572 vom 5. Juni 1996.

ob es sich um föderale Staaten oder von der Grundstruktur her eher zentralisierte Staaten handelt. Wichtige Hinweise über die Substanz des Satzteiles, der davon spricht, daß das Recht bestehen soll, „über entsprechende kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen“ oder über einen „besonderen Status“ zu verfügen, empfiehlt die Venedig-Kommission aus der Europäischen Charta über lokale und kommunale Selbstverwaltung zu entnehmen. Danach müssen lokale bzw. kommunale Einrichtungen die Möglichkeit haben, einen substantiellen Anteil der öffentlichen Angelegenheiten unter ihrer eigenen Verantwortung und im Interesse der lokalen Bevölkerung zu regeln und organisieren (Artikel 3.1).

Vager gefaßt ist der in Artikel 11 ebenfalls verwendete Begriff eines „besonderen Status“. Nach Meinung der Venedig-Kommission sollte jeder „besondere Status“ es den Personen, welche zu einer Minderheit gehören, ermöglichen, effektiv teilzuhaben am Entscheidungsprozeß in der Region, in welcher sie leben, oder in den Angelegenheiten, welche sie betreffen. Minimalanforderungen an einen solchen Status wären, daß diese Institution konsultiert wird, wenn Rechts- oder Verwaltungsmaßnahmen beabsichtigt werden, welche die Gruppierung betreffen; daß sie teilhaben können, an der Vorbereitung, Durchsetzung und Auswertung nationaler und regionaler Entwicklungspläne und Programme, welche sie direkt betreffen; und daß sie effektiv teilhaben können, am Entscheidungsprozeß und in den gewählten Einrichtungen sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene, insbesondere auf dem Gebiet der Kultur, der Erziehung, der Religion, der Information und bei sozialen Angelegenheiten.

Über diese Minimalanforderungen hinaus kann ein „besonderer Status“ natürlich wesentlich weiter gehen und in einer Region, in der eine aus gesamtstaatlicher Sicht gesehene Minderheiten eine regionale Mehrheit darstellt, auch rechtsetzende und ausführende Gewalt in eigenen regionalen Angelegenheiten beinhalten. Die Ausübung aller dieser genannten Rechte muß in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzen des Staates erfolgen, was allerdings voraussetzt, daß eine nationale Gesetzgebung zur Ausübung dieser Rechte im Einklang mit den internationalen Standards und Prinzipien zum Schutz von Minderheiten existiert. Schließlich müssen die Regelungen - dies ist nochmals zu betonen - der besonderen historischen und territorialen Situation entsprechen. Soweit die wesentlichen Interpretationsempfehlungen der Venedig-Kommission zu Artikel 11.

Die Parlamentarische Versammlung[13] hat inzwischen die Meinung und die Interpretationsvorschläge der Venedig-Kommission als ein wichtiges Referenzdokument zur Auslegung von Artikel 11 des 1201-Textes empfohlen. Insbesondere der Verweis der Venedig-Kommission auf die Europaratscharta über regionale Selbstverwaltung kann als sehr hilfreich angesehen werden, weil hier auf bereits existierende Regelungen des Europarates Bezug genommen wird.

13 Dok. 7572 vom 5. Juni 1996, Begründung, B. Ziffer 7.

Die Empfehlungen haben wesentlich dazu beigetragen, die teilweise sehr emotional und heftig ausgetragene Debatte über den Inhalt des Artikels 11 des 1201-Textes zu versachlichen. Da sich alle neuen Mitgliedsländer bei der Aufnahme in den Europarat verpflichtet haben, die in dem Protokollentwurf der Versammlung über Minderheitenrechte enthaltenen Grundsätze zu respektieren, wird der 1201-Text ein wichtiger Bezugstext sein auch für völkerrechtliche Vereinbarungen, welche in Form von Verträgen über freundschaftliche Zusammenarbeit zweier Staaten getroffen werden. Die Bestimmungen des 1201-Textes haben inzwischen Eingang gefunden in den slowakisch-ungarischen, den rumänisch-ungarischen und den ungarisch-ukrainischen Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit. Durch die Ratifikationen sind sie zum bindenden Recht für die beteiligten Staaten geworden, allerdings mit dem erläuternden Zusatz, daß mit der Bezugnahme auf den 1201-Text keine kollektiven Rechte für Minderheiten anerkannt werden.

Bedenkt man, daß noch vor einem Jahrzehnt im europäischen Menschenrechtsschutzsystem kaum konkrete Normen zur Regelung von Minderheitenfragen gegeben hat, so ist mit dem jetzt entstandenen, dreiteiligen System, bestehend aus der Charta für Minderheitensprachen, der Rahmenkonvention und dem Referenztext eines Zusatzprotokolls ein beachtlicher Fortschritt erreicht worden. Es wird allerdings weiterer Impulse bedürfen, um ein wirklich wirksames System des positiven Minderheitenschutzes in Europa zu schaffen. Zentrale Aufgabe wird es vor allem sein, die Regelungen von der Papierform zur praktischen Anwendung zu bringen.

Je mehr es gelingt, international verbindliche Normen zur Regelung von Minderheitenfragen zu entwickeln und umzusetzen, um so mehr werden Minderheiten in einem Staat nicht als „Last“ angesehen werden, sondern als Ausdruck einer schöpferischen Vielfalt, welche die kulturelle, wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes äußerst positiv beeinflussen kann. Oder umgekehrt formuliert: je weniger klare Völkerrechtsregelungen es auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes gibt und je weniger Möglichkeiten die Angehörigen von Minderheiten in einem Staat haben, ihre kulturelle Identität zu leben, um so größer werden das Konfliktpotential und die Gefahr, daß sich die Spannungen eruptiv entladen oder der Wunsch nach Sezession wächst.

Im Rahmen von Demokratie und Menschenrechten muß es möglich werden, daß Mehrheiten und Minderheiten als in einem Staat gleichberechtigte Partner zusammenwirken. Die großen Chancen und fruchtbaren Kräfte, die durch ein solches Zusammenleben mobilisiert werden können, lohnen es, weiterhin intensive Anstrengungen zu unternehmen, das Völkerrecht auf dem Minderheitengebiet weiterzuentwickeln. Nur wenn dies gelingt, kann sich die Vielfalt der Kulturen in Europa voll entfalten und können diese wirklich der Reichtum Europas sein.

Zur Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen - Gemeinsames Eng a-gement zum Schutz der Menschenrechte

von Michèle Roth

Internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO)[1] haben in den letzten Jahrzehnten einen beeindruckenden Aufschwung erlebt - sowohl zahlenmäßig als auch in der Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit. Parallel dazu haben sie sich neue Rechte in der Mitwirkung bei der Arbeit zwischenstaatlicher Organisationen erkämpft. Rund 400 NRO genießen heute Konsultativstatus beim Europarat.

Der Europarat erlebt seit dem Zusammenbruch des Ostblocks eine neue Blütezeit. Er nimmt eine wichtige Funktion in der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten und in der Verbreitung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten ein. Bei der Bewältigung dieser enorm wichtigen Aufgabe könnte die Mitarbeit von NRO eine große Hilfe sein. Daher widmet sich dieser Aufsatz der Zusammenarbeit von NRO und Europarat.

Exemplarisch wird der Menschenrechtsbereich betrachtet. Traditionell ist die Verbreitung und Durchsetzung der Menschenrechte eines der wichtigsten Anliegen des Europarats. Er ist zweifelsohne die führende Organisation in diesem Bereich in Europa und müßte daher für NRO, die im Menschenrechtsschutz aktiv sind, besonders attraktiv sein.

Eine Definition von NRO ist in den Bestimmungen zum Konsultativstatus nicht enthalten. Einzig die 1986 vom Europarat vorgelegte *Europäische Konvention zur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler Nichtregierungsorganisationen* stellt eine Liste von Konditionen auf, die Organisationen erfüllen müssen, um unter die Konvention zu fallen. Als NRO gelten danach Vereine, Stiftungen und andere private Institutionen, die ein gemeinnütziges Ziel mit internationalem Nutzen verfolgen, gemäß nationalem Rechte eines Mitgliedstaates gegründet wurden und in mindestens zwei Staaten aktiv sind.[2] Artikel 2, der zentrale Artikel, besagt, daß die Rechtspersönlichkeit und -kapazität, über die eine NRO in dem Staat, in dem sie ihren satzungsgemäßen Sitz hat, verfügt, in den anderen Vertragsstaaten als Recht anerkannt werden sollen.[3]

1 Als Abkürzungen sind auch INRO oder INGO (International Non-Governmental Organisation) gebräuchlich.

2 *Council of Europe*, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Straßburg, 24. April 1986, Art. 1.

3 *Council of Europe*, European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Straßburg, 24. April 1986, Art. 2. Bis zum 23. Juni 1999 haben sieben Staaten die Konvention ratifiziert (Belgien, Griechenland, Großbritannien, Österreich, Portugal, Schweiz, Slowenien).

1. Der institutionelle Rahmen - Entwicklung und aktueller Stand

Eine Mitwirkung von NRO war in der Satzung des Europarats nicht vorgesehen. In den ersten Jahren seines Bestehens nahm der Europarat eher eine leichte Abwehrhaltung gegenüber NRO ein. Nur zwei bedeutende internationale Gewerkschaftsbünde erhielten 1952 einen besonderen Konsultativstatus. Damit war der Damm jedoch gebrochen, und es war nahezu unmöglich, anderen einflußreichen NRO einen vergleichbaren Status zu verweigern. Dies galt um so mehr, als die beiden Hauptargumente gegen eine Mitwirkung von NRO - die politische Natur des Europarats sowie die Besetzung der beratenden Funktion durch die Parlamentarische Versammlung - von der angeblich zu schützenden Versammlung selbst entkräftet worden waren.[4] Mit dem Konsultativstatus von 1954 regelte der Europarat die Beziehungen fast bis ins letzte Detail. Dabei orientierte er sich an den bereits bestehenden Konsultativsystemen anderer internationaler Organisationen. So wurde z. B. die Aufteilung in verschiedene Kategorien übernommen, die es ermöglichen sollte, nur mit einigen wenigen bevorzugten NRO wirklich engen Kontakt zu pflegen, gleichzeitig aber die große Masse trotzdem in das System aufzunehmen.

Schon bald nach der Einführung des Konsultativstatus zeigte es sich, daß eine Abwehrhaltung nicht nötig war, daß sich die NRO „friedfertig“ und kooperativ verhielten und an der einen oder anderen Stelle eine fruchtbare Zusammenarbeit zu entstehen begann. Der komplizierte Konsultativstatus mit seinen detaillierten Bestimmungen war eher ein Hindernis. Die neuen Bestimmungen von 1960 brachten einen entschlackten, flexibleren Status mit sich und erlaubten den einzelnen Gremien des Europarats, stärker als bisher von den NRO zu profitieren.

Der starke Anstieg der Zahl der NRO mit Konsultativstatus, von 38 im Jahr 1960 auf 120 im Jahr 1972[5], führte zu neuen Bedenken. Eine Überbeanspruchung des Konsultativstatus und eine Überlastung der davon betroffenen Gremien wurde befürchtet, gleichzeitig zeigte sich immer deutlicher, daß gewisse NRO den Status nur aus Prestigegründen angestrebt hatten. Diesen Bedenken wurde 1972 mit einem neuen Konsultativstatus Rechnung getragen. Ein Ausschlußverfahren ermöglichte es nun, NRO, die ihren Verpflichtungen nicht nachkamen, den Konsultativstatus zu entziehen. Zur weiteren Vereinfachung wurde die Einteilung in Kategorien abgeschafft.

Mit dem heute gültigen Konsultativstatus von 1993 erfolgte die erste formelle Öffnung gegenüber regionalen und nationalen NRO, auch wenn diese nach wie vor vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind.[6] Die neuen Regeln sollen die Kooperation mit den

4 *Council of Europe - Consultative Assembly*, Opinion No 6 on the principles which should govern relations between the Council of Europe and non-governmental organisations, Straßburg, 24. September 1953.

5 *Council of Europe - Committee of Ministers*, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations. Secretariat document prepared by the Directorate of Political Affairs, CM (89) 183, Straßburg, 31. Oktober 1989, Annex IVc.

6 *Council of Europe - Committee of Ministers*, Resolution (93) 38 on Relations between the Council of Europe and International Non-Governmental Organisations , Straßburg, 18. Oktober 1993.

NRO erleichtern und flexibler gestalten. Die Änderungen sind jedoch nicht einschneidend.

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß Veränderungen des Konsultativstatus nie aufgrund einer Zukunftsvision ins Rollen kamen, sondern stets der nachholenden Anpassung an die veränderten Gegebenheiten, einem „Einfangen" der Realität, dienten.

Erstaunlich viele Jahre vergingen, bis sich die NRO selbst zu organisieren begannen. Erst 1976 beschlossen interessierte NRO-Vertreter auf Anregung des damaligen Generalsekretärs des Europarats, Georg Kahn-Ackermann, einen NRO-Verbindungsausschuß als ständiges Organ einzusetzen, unter der jährlichen Kontrolle der *Plenarkonferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus beim Europarat*.[7]

Heute hat der Verbindungsausschuß 25 Mitglieder. Zu seinen Aufgaben zählen die Vorbereitung der Plenarkonferenz, die Kontaktpflege mit dem Sekretariat des Europarats, das Mitverfolgen der sektoriellen Treffen der NRO sowie die Förderung der Zusammenarbeit von NRO mit dem Europarat.

1991 verabschiedete die Plenarkonferenz das System der NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten. Die drei Hauptziele sind die Erleichterung der Beratungen zwischen NRO, das Bereitstellen eines gemeinsamen NRO-Diskussionspartners für die verschiedenen Gremien des Europarats und die Ausarbeitung gemeinsamer Standpunkte, um eine effektivere Partnerschaft mit den politischen Gremien zu ermöglichen.[8]

Eine eigene Entwicklung nahm die NRO-Gruppierung mit dem Interessengebiet Menschenrechte. Eine solche Gruppierung bestand de facto bereits seit 1966. In diesem Jahr lud der Direktor für Menschenrechte des Generalsekretariats erstmals NRO-Vertreter ein. Die Sitzungen sollten dazu dienen, mit NRO Ideen über die Rolle derselben innerhalb des Europarats, deren Stärkung und deren Teilnahme am Internationalen Jahr für Menschenrechte 1968 auszutauschen.[9] Bald entwickelten sich die Sitzungen zu einem Forum für einen lebhaften Austausch von Ideen und Projekten zwischen dem Europarat und den NRO, aber fast noch mehr zwischen den NRO. Viele Initiativen, die später vom Europarat aufgegriffen wurden, stammten von dieser Gruppierung.

Mit der Entstehung der NRO-Gruppierungen nach Interessengebieten wurden die Menschenrechtstreffen in diesen Rahmen eingegliedert. Doch im Gegensatz zu den anderen Gruppierungen war der Koordinator nicht ein NRO-Vertreter, sondern das Direktorat für Menschenrechte. Aus diesem Grund wurde 1994 beschlossen, daß die Gruppe nicht mehr unter die NRO-Gruppierungen falle.[10] Das Direktorat für Menschenrechte führte

7 Rapport de la réunion générale des ONG (Strasbourg, 24-25 janvier 1977), in: Transnational Associations, Jg. 29 (1977) S. 127-128, §8.

8 *Council of Europe - Liaison Committee of the Non-Governmental Organisations*, Functioning of the NGO Groupings by Area of Interest, Straßburg, 23. Januar 1997, §1.

9 *Council of Europe - Directorate of Human Rights*, Meeting of non-governmental organisations interested in questions relating to human rights, 5 May 1966, H(66) 7, Straßburg, 25. Mai 1966, S. 3.

10 *Conseil de l'Europe - Commission de Liaison des Organisations Non Gouvernementales*, Conférence Plenière 1994 des ONG, 26-27 janvier 1994, Rapport des Activités des Regroupements d'ONG par Secteurs d'Intérêt, ONG.CONF.PL (94) 4, Straßburg, S. 1.

die Treffen mit den NRO außerhalb dieses Rahmens weiter. Schon seit Mitte der 80er Jahre waren die Sitzungen jedoch nicht mehr so erfreulich verlaufen wie zu Beginn. Das Schwergewicht hatte sich von einer aktiven Beteiligung der NRO hin zu einer reinen Informationsveranstaltung des Direktorats für Menschenrechte entwickelt, an deren Rande zwar weiterhin gemeinsame Empfehlungen verabschiedet wurden, doch kaum noch mit lebhaften Diskussionen und einem wirklichen Ideenaustausch. Da die Bemühungen des Sekretariats um eine Verbesserung zu keinen sichtbaren Resultaten führten und die aktive Beteiligung der NRO an dem Prozeß äußerst gering blieb, beschloß das Direktorat für Menschenrechte 1997, die Treffen nicht weiter durchzuführen, da sie kein effektives Forum für die Zusammenarbeit mehr seien. Daraufhin bildete sich eine NRO-Interessengruppierung zu Menschenrechten nach dem Schema der schon bestehenden NRO-Gruppierungen.

2. Die Arbeit von NRO in Straßburg am Beispiel der Menschenrechte

Am Sitz des Europarats beteiligen sich NRO am normativen Prozeß der Schaffung von internationalen, politisch und/oder rechtlich verbindlichen Verhaltensregeln. Häufig vertreten NRO fortschrittliche Ideen zum Schutz der Menschenrechte, die im ersten Moment unrealistisch und nicht durchsetzbar erscheinen, und tragen diese an das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung heran. Außerdem reagieren sie oftmals schneller auf veränderte Bedingungen, als es die meist trägeren „offiziellen" Strukturen vermögen.[11] Gleichzeitig schaffen sie parallel dazu das geeignete politische Klima in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten, um solche Ideen durchsetzbar zu machen.

Auf der Ebene des Ministerkomitees ist die Mitwirkung von NRO am geringsten und vor allem bei den Fachausschüssen möglich und sinnvoll. Die Arbeit der Fachausschüsse wird von den Regierungen zumeist als sehr sensibel bewertet und erfolgt daher auf vertraulicher Basis. Dies erschwert eine aktive Begleitung der Ausschußarbeit durch NRO. Es erschwert aber auch eine Einschätzung und Bewertung der tatsächlich stattfindenden Mitwirkung von NRO, da NRO nur unter der Auflage der Vertraulichkeit überhaupt Zugang zu den Ausschüssen bekommen. Das gilt insbesondere für NRO mit Beobachterstatus. Zur Zeit verfügen drei NRO über Beobachterstatus beim Ständigen Ausschuß für Menschenrechte - *Amnesty International (ai)*, die *Internationale Juristenkommission (ICJ)* und die *Internationale Vereinigung der Menschenrechtsligen*

11 *Drzemczewski, Andrew*, The Role of NGOs in Human Rights Matters in the Council of Europe, in: Human Rights Law Journal, Vol. 8 (1987) No. 2-4, S. 273-282, 281.

(FIDH).[12] Bei der Vergabe des Beobachterstatus wird sehr darauf geachtet, die Zahl der Beobachter klein zu halten, um die Arbeit der Ausschüsse nicht zu behindern.[13]
Trotz der eher schwierigen Umstände regen NRO immer wieder Aktivitäten des Expertenausschusses für Menschenrechte an. Oft steht dieser den Anliegen anfänglich skeptisch bis ablehnend gegenüber, doch nicht selten zahlen sich Hartnäckigkeit und Lobbytätigkeit nach einer gewissen Zeit (dabei kann es sich um etliche Jahre handeln) aus. Ein Beispiel ist die von ai geforderte Abschaffung der Todesstrafe.
Gegenüber der Parlamentarischen Versammlung übernehmen NRO ähnliche Funktionen wie gegenüber dem Ministerkomitee und seinen Ausschüssen. Sie versuchen, Abgeordnete für Initiativen zu gewinnen, kommentieren, unterstützen oder bekämpfen laufende Projekte und helfen der Versammlung bei deren Umsetzung und Überwachung. Für die Versammlung ist das eine zweischneidige Angelegenheit, da NRO nicht nur als Ideenliferanten, Lobbyisten, Berater und in einigen Fällen als Verbündete gegenüber dem die Entscheidungen treffenden Ministerkomitee wahrgenommen werden können, sondern auch als Konkurrenten. Ebenso wie die NRO sehen sich die Parlamentarier als Vertreter der Zivilgesellschaft (im Gegensatz zu den NRO sind sie von der Bevölkerung gewählte, also demokratisch legitimierte Vertreter) und als Berater des Ministerkomitees.
Dennoch zeichnen NRO immer wieder verantwortlich für Themen, die von der Versammlung und ihren Ausschüssen aufgenommen werden. Sie erreichen dies durch direktes Lobbying bei einzelnen Parlamentariern, die das Problem dann in die Versammlung hineintragen, durch großangelegte, öffentlichkeitswirksame Kampagnen, die die Versammlung zum Handeln anregen, oder durch Memoranda und Briefe an einzelne Ausschüsse. Die Parlamentsausschüsse können selber entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie NRO-Beobachter zulassen oder Anhörungen organisieren. Die meisten Ausschüsse haben über Jahre hinweg engen Kontakt zu einer bestimmten Anzahl von NRO.
Die Beispiele der Zusammenarbeit von NRO und Versammlung sind zahlreich. Ein Paradebeispiel ist die Entstehung der *Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung*. Die Idee, ein präventives System mit uneingeschränktem Besuchsrecht in Gefängnissen zu Friedenszeiten zu schaffen, angelehnt an das Besuchssystem des IKRK während Kriegszeiten, stammte von dem Genfer Gautier. Er gründete 1977 das *Schweizer Komitee gegen Folter* (seit 1992 Association for the Prevention of Torture - APT). Die *Internationale Juristenkommission* (ICJ) griff die Idee auf und schlug vor, ein präventives Besuchssystem als fakultatives Zusatzprotokoll zur Antifolter-Konvention der Vereinten Nationen anzu-

12 *Council of Europe*, Relations between the Council of Europe and Non-Governmental Organisations, Straßburg, 4. März 1996, §12.

bieten. Da eine Annahme des Protokolls unsicher war und viel Zeit bis zu seiner Realisierung verloren zu gehen drohte, kam von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats der Vorschlag, das System vorerst auf europäischer Ebene zu realisieren. Auf der Grundlage eines Entwurfs des *Schweizer Komitees* und der *ICJ* erarbeitete der Expertenausschuß für die Ausweitung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte die Konvention. Der Expertenausschuß organisierte eine Anhörung mit Vertretern der *ICJ*, des *Schweizer Komitees* und des *IKRK*.[14] Die *ICJ* konnte zudem als Beobachterin bei den vertraulichen Sitzungen der Konventionserarbeitung mitwirken. 1987 wurde die Konvention zur Unterzeichnung aufgelegt, 1989 trat sie in Kraft.

Die *Europäische Menschenrechtskonvention* bietet NRO zwei Beteiligungsmöglichkeiten. Ist eine NRO selber von einer Menschenrechtsverletzung betroffen, kann sie in eigener Sache eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte richten. Die zweite Beteiligungsmöglichkeit von NRO liegt in der Unterstützung eines Beschwerdeführers, vor allem durch Beratung und Rechtshilfe bei der Aufsetzung der Beschwerde und während des Verfahrens. Dadurch kann das Ungleichgewicht zwischen dem individuellen Kläger und dem angeklagten Staat, der wesentlich mehr Mittel und Experten zu Verfügung hat, etwas ausgeglichen werden.[15] So wurden z. B. 1993 und 1994 bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte rund 100 Beschwerden aus von Kurden bewohnten Gebieten im Südosten der Türkei eingereicht. Ermöglicht wurde die Einreichung dieser Beschwerden durch die *Human Rights Association* in Ankara und dem in London ansässigen *Kurdish Human Rights Project*. Die Kläger unterzeichneten Vollmachten für Anwälte des *Human Rights Centre, University of Essex*, und des *Bar Human Rights Committee*, die die Beschwerden ordnungsgemäß vorbereiteten.[16]

Gelegentlich wird einer NRO eine Drittparteienintervention gestattet, d. h. sie darf Informationen vorlegen, die zur Analyse eines Falls beitragen. Zwischen 1983 und 1996 gab es 33 Anträge auf eine Drittparteienintervention, 22 davon wurden zugelassen.[17]

Die *Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* sieht vor, daß sich das Überwachungsorgan der Konvention, der Europäische Ausschuß zur Verhütung von Folter, „mit jeder Person, von der er annimmt, daß sie ihm sachdienliche Auskünfte geben kann, ungehindert in

13 *Council of Europe - Committee of Ministers*, Granting of Observer Status with Intergovernmental Committee of Experts to International Non-Governmental Organisations, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Political Affairs, CM (90) 87, Straßburg, 21. Mai 1990, §2.

14 *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Request for an Opinion from the Committee of Ministers on the draft European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, Dok. 5704, Straßburg, 18. Februar 1987, Appendix II, §6-10.

15 *Nowicki, Marek Antoni*, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights, in: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 14 (1996) No. 3, S. 289-302, 296.

16 *Nowicki*, NGOs before the European Commission and the Court of Human Rights (1996), S. 294f.

17 Ebd., S. 297.

Verbindung“[18] setzen darf. Darunter fallen natürlich auch Vertreter von NRO. Diese Kontakte sind nicht nur während der Besuche in den einzelnen Ländern wichtig, sondern helfen bereits bei der Vorbereitung der Besuche. Durch Berichte und Informationsbriefe der NRO wird der Ausschuß auf mögliche kritische Stellen, die einen Besuch wert wären, aufmerksam gemacht. Während der Besuche setzt sich der Ausschuß regelmäßig mit NRO in Verbindung.

Das Kontrollsystem der *Europäischen Sozialcharta* verlangt, daß die Vertragsparteien einen Bericht über die Anwendung der von ihnen angenommenen Bestimmungen vorlegen. Nationale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen können zu den Berichten Stellung nehmen. Das Zusatzprotokoll für ein System der Kollektivbeschwerde (Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints), das 1998 in Kraft getreten ist, führte ein neues System der Kollektivbeschwerde ein, das es nationalen und internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Nichtregierungsorganisationen ermöglicht, sich bei Verstößen gegen die Charta mit einer Beschwerde direkt an den Europarat zu wenden. Ein Sachverständigenausschuß prüft die Beschwerde und erstellt einen Bericht. Das Ministerkomitee kann daraufhin Empfehlungen aussprechen und/oder, auf Wunsch des betreffenden Staates, den Regierungsausschuß mit der Sache befassen. Zur Zeit werden die ersten Beschwerden von NRO vom Sachverständigenausschuß behandelt. Es ist zu hoffen, daß sich die NRO dieses Protokolls bedienen werden, um den Bestimmungen der Sozialcharta zu einer besseren Durchsetzung zu verhelfen. Bislang haben allerdings nur acht der vierzig Europaratstaaten das Zusatzprotokoll ratifiziert (Stand: Juni 1999).

3. NRO-Mitwirkung in den Mitgliedstaaten

Eine wichtige Verpflichtung der NRO ist es, die Ziele des Europarats nach Kräften zu fördern. Dies tun sie in erster Linie, indem sie die Aktivitäten des Rats in die Mitgliedstaaten hinaustragen und dessen Anstrengungen dort multiplizieren. Zur Zeit ist die Mitwirkung der NRO in den Mitgliedstaaten eindeutig der Bereich, in dem die größten Erfolge aufzuweisen sind. Interessant ist, daß ausgerechnet in diesem Bereich sehr oft mit nationalen und regionalen NRO zusammengearbeitet wird, die keine Möglichkeit haben, einen Konsultativstatus zu erhalten.

Eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Interesse des Europarats an einer Kooperation mit NRO von Anfang an war die Verbreitung von Informationen über die Arbeit des Europarats. Nicht zuletzt wegen der spärlichen Präsenz des Europarats in den Massenmedien ist die Hoffnung groß, wenigstens ein besonders interessiertes und enga-

18 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26. November 1987, in: *Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.)*, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 2. akt. u. erw. Aufl., Bonn 1995, S. 271-284, Art. 8.4.

giertes Publikum über die Publikationen und Aktionen der NRO zu erreichen. Eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Arbeit von NRO ist die Übersetzung wichtiger Europaratsdokumente in die Sprachen der neuen Mitgliedsländer. Die offiziellen Sprachen des Europarats sind Französisch und Englisch, und es ist in erster Linie Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten, die Dokumente in ihre Landessprachen zu übertragen. Im Zuge der Entwicklung der letzten Jahre ist der Europarat zwar dabei, die allerwichtigsten Dokumente in die bedeutendsten Sprachen Mittel- und Osteuropas zu übersetzen, aber die Mittel sind begrenzt.[19] Die Mittel sind ebenfalls knapp in den neuen Mitgliedsländern. Zudem liegt es nicht unbedingt im Interesse jeder Regierung, die europäischen Menschenrechtsinstrumente in der eigenen Bevölkerung zu verbreiten und auch in Minderheitensprachen zu übersetzen.

Ein relativ neues Medium ist das Internet. Viele NRO sind im World Wide Web präsent. Allerdings berichten sie nur selten auf diesem Weg über den Europarat, sondern beschränken sich oft auf einen Verweis auf die Webseiten des Rats. Auch die NRO-Abteilung des Generalsekretariats ist im Internet vertreten (http://www.coe.fr/ong/ngo.htm). Leider wird die Seite selten aktualisiert. Damit wird die Chance, das Internet als aktives Kontakt- und Kommunikationsmittel zu den NRO zu nutzen, verschenkt.

NRO beschränken sich nicht auf das passive Publizieren von Informationen über die Arbeit des Europarats, sondern betreiben auch aktive Bildungsarbeit. Die Aufklärung und Bewußtseinsschaffung über Menschenrechte, insbesondere in den neuen, aber auch in den alten Mitgliedstaaten des Europarats, ist eine so große Aufgabe, daß sie der Europarat mit seinen sehr beschränkten finanziellen und personellen Mitteln kaum alleine lösen kann. Das Wissen über die Menschenrechtsinstrumente und deren Anwendung wird von den NRO hauptsächlich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Veranstaltungen vermittelt. Diese Veranstaltungen werden von NRO in Eigenregie oder in Zusammenarbeit bzw. mit Unterstützung des Europarats durchgeführt. Die Zielgruppen reichen von Juristen und Polizisten bis hin zu NRO-Aktivisten, Gefängnispersonal und gewöhnlichen Bürgern.

Durch Lobbyarbeit in den Mitgliedstaaten - mittels stiller Diplomatie oder der Mobilisierung der öffentlichen Meinung und der Ausnützung des dadurch entstehenden Drucks auf die Regierungen - forcieren NRO die Unterzeichnung und Ratifizierung von Konventionen. Sie erinnern Regierungen zudem immer wieder an die eingegangenen Verpflichtungen.

Zusätzlich zur Informations-, Bildungs- und Lobbyarbeit übernehmen NRO die Funktion des *watchdogs*, der überprüft, ob sich die Regierungen an die eingegangenen Verpflichtungen halten, und sich nicht scheut, auf wunde Stellen mit deutlichen Worten hinzuweisen. Dadurch füllen sie eine Lücke im System des zwischenstaatlichen Men-

19 *Drzemczewski, Andrew*, The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes with Central and Eastern European Countries in the Human Rights Field, 1990 to September 1993, in: Human Rights Law Journal, Vol. 14 (1993) No. 7-8, S. 229-248, 231f.

schenrechtsschutzes und tragen entscheidend zu den Erfolgen des Europarats im Menschenrechtsbereich bei. Gerade wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht, sind NRO oft besser informiert und eher bereit, diese Informationen weiterzugeben (im Gegensatz zu Regierungsexperten). Ein Vertreter von *Amnesty International* bezeichnet Information, vor allem Information über Menschenrechtsverletzungen, als das weitaus wichtigste Produkt von NRO.[20] Experten-, Beobachter- und Untersuchungsmissionen, die von der Parlamentarischen Versammlung in Staaten, die sich um eine Aufnahme in den Europarat bewerben, entsandt werden, um die Situation vor Ort zu überprüfen und einzuschätzen, treffen sich dort regelmäßig mit nationalen und regionalen Nichtregierungsorganisationen, um ihr Bild von der Lage zu vervollständigen.[21] Nach der Aufnahme von neuen Staaten können sich NRO an der Überprüfung der mit dem Eintritt eingegangenen Verpflichtungen beteiligen.

Einen neuen Ansprechpartner haben die NRO mit dem parlamentarischen Monitoring-Ausschuß[22] gewonnen, der am 25. April 1997 seine Arbeit aufnahm. Der Ausschuß tagt zwar hinter verschlossenen Türen, und auch seine Berichte bleiben üblicherweise bis zur Antwort des betroffenen Staates vertraulich. Das verhindert aber nicht den Kontakt zwischen den Berichterstattern und NRO während der Untersuchungen in einem Land.[23] Durch all diese Aktivitäten tragen NRO in großem Maße dazu bei, daß Menschenrechte auf innerstaatlicher Ebene tatsächlich durchgesetzt werden.[24]

4. Vorschläge zur Optimierung der Zusammenarbeit

Natürlich verläuft die Zusammenarbeit nicht ohne Probleme,[25] was angesichts der großen Zahl der Akteure, der unterschiedlichen Machtbefugnisse und Legitimationen und der Verschiedenheit der einzelnen NRO nicht verwundert.

Die Gefahr, daß sich NRO vom Europarat abkehren, besteht, wenn sich dieser zu oft hinter dem Deckmantel der Vertraulichkeit versteckt und sich insbesondere die Regierungsfachausschüsse nicht vermehrt gegenüber den NRO öffnen, ihre Arbeitsweise

20 *Rodley, Nigel S.*, The work of non-governmental organizations in the world-wide promotion and protection of human rights, in: Transnational Associations, Jg. 44 (1992) S. 202-206, 203.

21 *Conseil de l'Europe*, Sources d'information sur le rôle et le fonctionnement des organisations non gouvernementales dans le domaine des droits de l'homme, Actes (Conférence internationale, Ljubljana, 11-13 novembre 1994), 1996, S. 9f.

22 Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee).

23 *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Progress of the Assembly's monitoring procedures (April 1997-April 1998), Report by the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States (Monitoring Committee), Dok. 8057, Straßburg, 2. April 1998, §22.

24 *Posner, Michael H./Candy Whittome*, The status of human rights NGOs, in: Columbia Human Rights Law Review, Vol. 25 (1994) Nr. 2, S. 269-290, 272.

25 Das von Horst Keller gezeichnete ausschließlich positive Bild läßt sich bei genauer Betrachtung nicht halten. *Keller, Horst*, Werte statt Grenzen. Der Europarat - Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999, S. 106f.

demokratisieren und zumindest besser über ihre Pläne und Diskussionen informieren. Der Europarat sollte als transparente Organisation ein Vorbild für seine Mitgliedstaaten sein. Dadurch hätte er die Chance, noch mehr als bisher von kreativen Anregungen aus der Zivilgesellschaft zu profitieren.

Es ist zwar verständlich, daß in den einzelnen Gremien manchmal Unklarheit darüber besteht, mit welcher Berechtigung einige NRO Interessen vertreten oder auf welcher Grundlage sie ihre Arbeit leisten. Zudem ist es nicht einfach, einen Überblick über die rund 400 NRO mit Konsultativstatus zu gewinnen. Und eine NRO, über deren Arbeit und Struktur kaum etwas bekannt ist, wird auch nicht konsultiert werden. Diesen Problemen sollte jedoch nicht mit einer Abwehrhaltung der einzelnen Organe begegnet werden, sondern durch einen konstruktiven Dialog. An einigen Stellen, z. B. beim Direktorat für Menschenrechte, hat sich über Jahre hinweg ein fundiertes Wissen darüber angesammelt, mit welchen NRO eine sinnvolle und fruchtbare Kooperation stattfinden kann. Ein Hilfsmittel ist das 1997 in Neuauflage erschienene NRO-Verzeichnis, das allerdings stark überarbeitungsbedürftig ist. Es wäre wünschenswert, einen Katalog anzulegen - am besten in Form eines Loseblattsystems - der die einzelnen NRO nach einem bestimmten Schema beschreibt, wobei der Arbeitsaufwand am geringsten wäre, wenn sich jede NRO selber präsentierte. Ein Sammelsystem hätte den Vorteil, daß das Projekt ohne lange Vorlaufzeit sofort gestartet und laufend mit neu eingereichten Selbstbeschreibungen ergänzt werden könnte. Gibt es innerhalb einer Organisation wichtige Änderungen, so könnte sie ohne großen Aufwand ihren Eintrag anpassen. Ein solches Verzeichnis wäre nicht nur für den Europarat, sondern, wie die *Association for the Prevention of Torture (APT)* festhält, auch für die NRO von großem Nutzen, um die Kooperation zwischen NRO zu verbessern.[26]

Der Informationsfluß vom Europarat zu den NRO und umgekehrt muß verbessert werden. Hier kann eine gut gepflegte, informative und laufend aktualisierte Internetpräsenz auf beiden Seiten Vereinfachung und Kostenersparnis bringen. Ein entsprechendes Verzeichnis der Homepages wäre auf jeden Fall wünschenswert. Der verstärkte Einsatz von E-Mail-Listen könnte den Austausch von Dokumenten vereinfachen.

Die Chancen eines gemeinsamen Auftretens von NRO sollten generell verstärkt genutzt werden. Für den Europarat hat dies den Vorteil, mit der stets steigenden Zahl der NRO besser zurechtzukommen, da *ein* Vertreter die gemeinsamen Beschlüsse vieler NRO übermittelt. Für die NRO liegt der Vorteil in einer Kosten- und Zeitersparnis, da nicht mehr jede einzelne Organisation vor Ort präsent sein muß. Gerade im Zeitalter der modernen Kommunikationsmittel wäre es denkbar, daß Versammlungen vor Ort teilweise durch Internet-Konferenzen und ähnliches ersetzt würden. Der NRO-Verbindungsausschuß könnte hierbei eine wichtige Funktion übernehmen und damit zugleich den weiter entfernt angesiedelten NRO, die bisher in Straßburg nie vertreten

26 *Association for the Prevention of Torture (APT)*, Improving Co-operation Between Human Rights NGOs and the Council of Europe (1997), S. 3.

waren, Gelegenheit geben, sich besser über NRO-Aktivitäten zu informieren und von außerhalb zu partizipieren. Da NRO keine einheitliche Masse sind, müßte ein System flexibler Koalitionsbildung gefunden werden, d. h. zu einzelnen Sachfragen müßten sich verschiedene Gruppierungen herausbilden. Als nächstes wäre ein Konsensbildungsprozeß vonnöten. Dieser dürfte nicht als Gleichmacherei verstanden werden, sondern als eine Chance, unterschiedliche Vorstellungen und Interessen auszutarieren und letztlich einen Vorschlag auf den Tisch zu legen, den eine breite Basis für vertretbar hält und der gute Chancen hat, Gehör auf parlamentarischer oder ministerieller Ebene zu finden.

In den letzten fünfzig Jahren wurde ein beachtliches Menschenrechtsinstrumentarium geschaffen, das zwar noch Lücken aufweist, dessen Wirksamkeit aber hauptsächlich durch Schwierigkeiten bei der Durchsetzung eingeschränkt wird. Es scheint, daß viele NRO daher ihre begrenzten Kräfte auf die Implementierung in den einzelnen Staaten verwenden und der Schaffung neuen Rechts auf internationaler Ebene geringere Priorität einräumen. Dadurch verlieren sie an Interesse, am Sitz des Europarats mitzuwirken, bzw. konzentrieren sich auch dort auf die Unterstützung der Durchsetzungsmechanismen, wie z. B. bei der EMRK. In diesem Zusammenhang scheint es wichtig, NRO aus Mittel- und Osteuropa nicht nur in die Bildungs-, Informations- und Monitoringaktivitäten miteinzubeziehen, sondern gerade ihnen verstärkt die Möglichkeit zu geben, bei der Rechtsschaffung des Europarats mitzuwirken und dabei auf spezifische Probleme ihrer Länder hinzuweisen. Erschwert wird das nicht nur durch die allgemeinen Probleme, sondern zusätzlich dadurch, daß es sich oft um nationale NRO handelt, die vom Konsultativstatus ausgeschlossen sind.

Die gesamte Beziehung zwischen dem Europarat und den NRO wird immer wieder getrübt durch finanzielle und personelle Engpässe. Die Mitgliedstaaten sollten ernsthaft prüfen, ob nicht durch einen geringfügig höheren Geldeinsatz eine beachtliche positive Wirkung erzielt werden könnte. Die Gefahr besteht, daß gerade die „begehrteren“ NRO sich vom Europarat abwenden und ihre Kräfte auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, deren Töpfe besser gefüllt sind, konzentrieren. Hier müssen die Regierungen entscheiden, wo sie ihre Prioritäten setzen wollen.

Politisches Monitoring im Europarat

von Andrea Steenbrecker

Am 5. Mai 1949 wurde in London der Europarat als zwischenstaatliche Organisation mit antitotalitärem Charakter gegründet, die von demokratischen Grundprinzipien geleitet wird. Geprägt durch die Zuspitzung des Kalten Krieges schlossen sich damals 10 Staaten - Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden - mit dem in der Satzung erklärten Ziel zusammen, „die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern“. Bis 1989 traten weitere 12 Länder - Griechenland, Island, die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Zypern, die Schweiz, Malta, Portugal, Spanien, Liechtenstein, San Marino, Finnland und die Türkei - bei. Heute, ein halbes Jahrhundert nach der Gründung, hat sich der Europarat zu einem integrativen Forum mit 41 Mitgliedern entwickelt. Hierunter fallen mittlerweile auch zahlreiche noch vor wenigen Jahren kommunistisch geprägte Diktaturen Osteuropas, die dem Europarat noch vor einiger Zeit stark mißtrauisch gegenüberstanden.

In den ersten 40 Jahren hatte es trotz solch vager Formulierungen wie „wahre Demokratie“ als Aufnahmekriterium in der Satzung nur in Einzelfällen heftige Debatten über die Erfüllung dieser Bedingung durch (potentielle) Mitgliedsländer gegeben.[1] Die seit Anfang der neunziger Jahre verstärkt betriebene Neuaufnahme zahlreicher, in der Demokratie unerfahrener mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) ließ jedoch notwendigerweise sofort die Frage aufkommen, inwieweit diese Kandidaten die von ihnen beim Beitritt anerkannten Grundprinzipien der Organisation tatsächlich umzusetzen bereit bzw. fähig waren. Zweifel an ihren demokratischen Fähigkeiten waren bereits im Vorfeld ihrer Aufnahme laut geworden und hatten in der Folgezeit zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten über die anzuwendenden Erweiterungsstrategien, Aufnahmekriterien und Kontrollmechanismen geführt. Trotz zahlreicher Bedenken erfolgte eine rasche Aufnahme der meisten MOEL in den Europarat. Im Jahr 1990 wurde Ungarn als erster der ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion aufgenommen. Während die „alten“ Mitgliedsländer damit das Ziel verfolgten, die jungen Demokratien der MOEL zu stärken, sahen letztere hierin eine Legitimation ihrer neuen politischen Linie und Führungskräfte in Form eines demokratischen Gütesiegels.

1 Problematisch waren z. B. im Falle Liechtensteins das noch einzuführende Frauenwahlrecht und die Debatte über Souveränität und Unabhängigkeit des Beitrittskandidaten. Spanien und Portugal konnten erst Ende der 70er Jahre nach der Beseitigung der autoritären Systeme Mitglieder werden und wurden bei der Aufnahme an die Abhaltung freier Wahlen und die Einrichtung demokratischer Institutionen als Bestandteile „wahrer Demokratie“ erinnert. Auch die Mitgliedschaft der Türkei und Griechenlands standen nach der Machtübernahme der Militärs wiederholt zur Debatte.

Der Europarat ließ jedoch bewußt Vorsicht walten. Im Jahre 1989 wurde zunächst ein sogenannter Sondergaststatus als Vorstufe zur Vollmitgliedschaft eingeführt. Dieser beinhaltete eine enge Kooperation auf intergouvernementaler und parlamentarischer Ebene, jedoch noch nicht auf gleichberechtigter Basis, und sollte den Prozeß der Gewöhnung und Vertrauensbildung zwischen West- und Osteuropa beschleunigen. Vor der eigentlichen, endgültigen Aufnahme fordert das Ministerkomitee von der Parlamentarischen Versammlung eine Stellungnahme an. Den Parlamentariern obliegt es damit zu klären, ob die Bedingungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt sind. Für diese Entscheidung ist eine Art Bestandsaufnahme ausschlaggebend, die den länderspezifischen Demokratisierungsgrad beurteilt und in den Stellungnahmen der Versammlung an das Ministerkomitee begründet wird.[2]
Über den demokratischen Charakter der neuen Systeme und deren Beständigkeit gab es 1990/1991 bei den ersten Neuzugängen Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei wenig Zweifel. In Abweichung von der bis dahin gültigen Praxis sollte jedoch Polens Mitgliedschaft trotz der bescheinigten politischen Reife für einen Beitritt erst nach der Abhaltung freier Wahlen, d. h. über ein Jahr später, wirksam werden. Auch die Aufnahme Bulgariens ging noch ohne größere Debatten vor sich, da sich die Ansicht durchgesetzt hatte, daß eine frühe Aufnahme die Demokratisierung begünstigen und die Reformkräfte im Land stärken würde.

1. Flexibilisierung der Aufnahmepolitik

Als im Mai 1993 jedoch Slowenien, Litauen und Estland als neue Mitglieder aufgenommen wurden, wurde die Meßlatte bereits höher gehängt. Litauen mußte sich als erster Staat verpflichten, die von den Mitgliedstaaten des Europarates ausgearbeitete Europäische Charta über kommunale Selbstverwaltung möglichst bald anzuerkennen. Im Falle Estlands stand die bedenkliche Situation der russischsprachigen Minderheit im Zentrum der Debatten. Im Verlauf der Kompromißsuche hatte die estnische Regierung hier Zugeständnisse gemacht, die sich insbesondere auf die Beteiligung dieser ethnischen Minorität an Kommunalwahlen bezogen. Deutlich wurde bei diesen viel weiter als zuvor gehenden Verpflichtungen, welche Bedeutung adäquatem Minderheitenschutz als Aufnahmekriterium zukommt. Auch im Zusammenhang mit der Auflösung der Tschechoslowakei und der Aufnahme ihrer beiden Nachfolgestaaten spielte dieses Thema eine große Rolle. Erstmals hatte hierbei ein Mitglied (in diesem Fall Ungarn) das Verfahren aus Besorgnis über die Behandlung eigener Volksangehöriger im Nach-

2 Da der Europarat zur Wahlbeobachtung meist eingeladen wird, kann er „wahre Demokratie“ in diesem Bereich vor Ort überprüfen. Danach untersucht ein Expertenteam juristisches System, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz in dem betreffenden Land. Als nächstes besuchen Berichterstatter mindestens einmal das Land, um sich vor Ort in „Fact-Finding-Missions“ durch Gespräche und Besichtigungen ein möglichst vollständiges Bild zu machen.

barland beeinflußt und mit der Blockade der Aufnahme der Slowakischen Republik gedroht. Die Zustimmung Ungarns wurde schließlich durch weitreichende Verpflichtungen der Slowakei im Rahmen der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung erreicht.

Nachfolgend zeigte sich, daß die Standards für die Aufnahme in den Europarat - vollständige Realisierung der Grundwerte der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte - mit den zahlreichen Neuzugängen zunehmend verwässert wurden. Das strikte Anlegen der prinzipienmäßigen Meßlatte hätte beitrittswillige Staaten auf Jahre hinaus ausgeschlossen, zu einer abnehmenden Demokratisierungsmotivation geführt und damit letztlich zu verringertem Einfluß des Europarates auf die entsprechenden Länder. In der Debatte über den künftigen Kurs bei der Aufnahmepolitik des Europarates kristallisierten sich zu Beginn der 90er Jahre entsprechend zwei Gruppen mit verschiedenen Konzepten heraus: einerseits eine Gruppe, die sich für eine schnelle Aufnahme und Erweiterung einsetzte, andererseits diejenigen, die zur Vermeidung einer „Verwässerung der Werte“ eine verzögerte Aufnahme befürworteten.[3] Schließlich setzte sich eine bis heute nicht unumstrittene Linie durch: Für die Aufnahme wird nicht mehr die bereits vollständige Umsetzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und der Normen eines demokratischen Rechtsstaats zur Voraussetzung gemacht. Sofern Fortschritte auf diesem Weg erkennbar sind, soll eine frühe Mitgliedschaft dem Europarat die Möglichkeit geben, in „unsicheren“ Staaten quasi von innen heraus auf die Einhaltung der Verpflichtungen zu drängen. Diese politische Vereinbarung einer Aufnahme mit Auflagen, d. h. für die noch offenen Probleme auch nach dem Beitritt noch bestimmte Fristen zur Lösung einzuräumen, ermöglichte eine positive Entscheidung über die zahlreichen Aufnahmeanträge. Möglich war dies geworden durch eine großzügige Lesart von Artikel 4 der Satzung: Staaten, die für *fähig* und *gewillt* befunden werden, die Bedingungen des Artikel 3 zu erfüllen, können zur Mitgliedschaft eingeladen werden.[4] Angewiesen ist die Organisation seitdem auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten, diesem Vertrauensvorschuß baldmöglichst gerecht zu werden.

Obwohl die zügige Umsetzung der Verpflichtungen somit als Voraussetzung für die Vollmitgliedschaft betrachtet wird, wurden diese nach der Aufnahme oft nicht eingehalten. So hatte z. B. Estland zwar die EMRK mit dem Beitritt unterzeichnet, die Ratifizierung - und damit die Umsetzung - ließ jedoch drei Jahre auf sich warten und wurde auch dann nur vollzogen, um dem drohenden Ausschluß im Ministerkomitee kurz vor der turnusmäßigen Übernahme des Vorsitzes zu entgehen. Auf seiten des

3 *Klebes, Heinrich,* Wertegemeinschaft oder Schule der Demokratie? Anmerkungen zur Debatte über die Zukunft des Europarates, in: Relazioni internazionali scritti in onore di Guiseppe Vedovato, Vol. II, Florenz 1997, S. 541-557.

4 Nach Kap. II, Art. 3 der Satzung kann der Europarat nur einen Staat aufnehmen, der *„den Grundsatz vom Vorrange des Rechts“* anerkennt und den Grundsatz beachtet, *„wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden solle“*.

Europarates setzte die neue Strategie daher effektive Reaktionsmöglichkeiten im Falle einer Verletzung des Vertrauenspaktes voraus, die sich im Sinne der Glaubwürdigkeit nicht nur auf kleine Staaten beschränken dürfen.

Die mit Estland gemachten Erfahrungen, die Haltung Ungarns in der Frage der Aufnahme der Slowakei und der Wille zur Konsolidierung der formal vereinbarten Verpflichtungen führten am 29. Juni 1993 zu einer positiven Abstimmung über den Antrag der finnischen Abgeordneten Tarja Halonen. Bedeutsam war die Tatsache, daß Halonen auch Berichterstatterin für die am selben Tag stattfindende Debatte über die Slowakei war. Richtlinie Nr. 488, die sogenannte „Halonen-Order", institutionalisierte Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung und Umsetzung der von den Mitgliedern eingegangenen Verpflichtungen, die diese Mängel langfristig beheben sollten.[5] Somit gab es erstmals neben den Untersuchungen als Teil des Aufnahmeverfahrens und den juristischen Überwachungsmechanismen[6] nun ein politisch motiviertes, bei neuen Mitgliedern sofort greifendes Monitoring-System mit den Bausteinen „kritischer Dialog" und „Integrationshilfe" für die Zeit nach dem Beitritt, von dessen Erfolg die zukünftige Bedeutung der Organisation abhängen dürfte.

Die Debatte darüber, ob die schließlich durchgeführte schnelle Osterweiterung des Europarats zu einer Schwächung, wenn nicht gar zu einer Auflösung der Wertegemeinschaft führen könnte, dauert seitdem dennoch an. Einen ersten Höhepunkt erreichte sie während der langen Auseinandersetzung über die Aufnahme Rumäniens, das schließlich im Oktober 1993 kurz vor dem Wiener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs u.a. auf Druck Frankreichs aufgenommen wurde. Sie entbrannte mit neuer Schärfe, als nach der Aufnahme „unsicherer Kandidaten" wie Lettland, der Republik Moldau, Albanien, der Ukraine und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auch der Beitritt Rußlands - bei fortdauerndem Tschetschenien-Konflikt - näher rückte, der sich dann im Februar 1996 realisierte.

Angesichts der Verdoppelung der Mitgliederzahl und der in den Stellungnahmen aufgezählten Defizite schien eine Neubestimmung der Aufgaben der Organisation notwendig geworden. Es waren Kandidaten aufgenommen worden, bei denen noch grundlegende Mängel im Bereich der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Medien (Rumänien), des Staatsbürgerschaftsrechts (Lettland), des Rechtssystems (Albanien) und des Strafvollzugs (Rußland) festgestellt worden waren. In Reden, Aufsätzen und offiziellen Veröffentlichungen des Europarats tauchte nun sukzessive der Begriff *„Schule der*

5 Honouring of obligations and commitments entered into by member states (Council of Europe - Parliamentary Assembly), Order No. 488 (1993), Straßburg, 29. Juni 1993.

6 Juristische Kontrollmechanismen erwachsen aus der Ratifizierung von Konventionen, wenn die Texte entsprechende Rechtsinstrumente etablieren. Solche Überwachungsverfahren gibt es z. B. unter der EMRK, der Europäischen Sozialcharta, der Antifolterkonvention, der Europäischen Konvention gegen Rassismus und Intoleranz, der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, der Europäischen Charta für Regionale und Minderheitensprachen, der Europäischen Konvention für die friedliche Beilegung von Konflikten und der Europäischen Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen.

Demokratie" auf. Dies läßt den Schluß zu, daß die *„Reifeprüfung"* nun auch abgelegt werden kann, nachdem der betreffende Staat der Organisation schon einige Zeit angehört hat.[7]

Die Strategie der schnellen Neuaufnahme von 17 MOEL seit 1990[8] nach den flexibler ausgelegten Regeln der Satzung, jedoch mit einer Erweiterung um länderspezifische Aufnahmebedingungen, wird auch im Rückblick von führenden Vertretern der Organisation mehrheitlich befürwortet. Sie vertrauen darauf, daß Integration besser als Ausgrenzung ist. Auch wenn es folgerichtig klingt, daß die Einwirkungsmöglichkeiten auf einen Mitgliedstaat größer sind als die auf einen abseits stehenden Staat, so haben z. B. die Erfahrungen mit der Türkei, dem bisher einzigen „alten" Mitgliedsland im Überwachungssystem, gezeigt, daß dies nicht zwangsläufig der Fall sein muß.[9] Unumstritten ist die Politik der Osterweiterung des Europarates daher auch heute noch nicht. So trat z. B. aus Protest gegen diesen Kurs im August 1997 der österreichische Vize-Generalsekretär der Organisation, Peter Leuprecht, medienwirksam zurück.

Aus Sicht der ehemaligen Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung, Leni Fischer, hat sich diese Strategie jedoch im Prinzip ausgezahlt (s. auch ihren Beitrag in diesem Band). Als Erfolg verbuchte sie die während ihrer Präsidentschaft verstärkten Kontrollmaßnahmen vor Ort („Fact-Finding-Missions" als Teil des Überwachungssystems)[10] durch die Parlamentarische Versammlung.

2. Das Monitoring-System der Parlamentarischen Versammlung

Sei der „Halonen-Order" wurde ein rechtlicher Rahmen für das Überwachungssystem geschaffen, der schrittweise erweitert wurde. Verschiedene Reformen sollten dazu beitragen, die bei den ersten Anwendungen aufgetretenen Probleme zu lösen. Während die ursprüngliche Richtlinie Nr. 488 (1993) lediglich auf die Überwachung der seitdem aufgenommenen Mitgliedstaaten abzielte, umfaßte Entschließung 1031 (1994)[11] bereits alle seit Mai 1989 aufgenommenen Staaten. Die folgende Richtlinie Nr. 508 (1995)[12] ermöglichte schließlich zur Vermeidung einer Diskriminierung von neuen gegenüber

7 *Klebes*, a.a.O., S. 541.

8 Nach Rußland traten dem Europarat noch Kroatien und Georgien bei.

9 Von 1980 bis 1998 bezogen sich 29 Berichte und verabschiedete Texte der Parlamentarischen Versammlung auf die Lage in der Türkei, die Menschenrechtssituation, die Verhaftung von Abgeordneten, das Parteienverbot oder die kurdischen Flüchtlinge.

10 Vor 1989 beruhten Untersuchungsberichte meist auf den schriftlichen Antworten auf Fragebögen, die den Mitgliedstaaten über ihre Vertreter beim Europarat zukamen. Mit der Bekräftigung des Rechts, sich vor Ort zu begeben und Sachverhalte festzustellen, hat die Parlamentarische Versammlung nicht nur ihre Arbeitsmethoden verändert, sondern ist auch gleichzeitig politischer geworden.

11 Honouring of obligations and commitments entered into by member states when joining the Council of Europe (Council of Europe - Parliamentary Assembly), Resolution No. 1031 (1994), Straßburg, 14. April 1994.

12 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Council of Europe - Parliamentary Assembly), Order No. 508 (1995), Straßburg, 26. April 1995.

alten Mitgliedstaaten die Überwachung aller Staaten. Während zunächst der Politische und der Rechtsausschuß gleichberechtigt am Verfahren beteiligt waren, wies Richtlinie Nr. 508 (1995) diese Aufgabe vorrangig dem Rechtsausschuß zu, um sich gegenseitig blockierende und miteinander konkurrierende Berichterstattung zu vermeiden. Gleichzeitig wurde die Aufzählung der bei der Aufnahme abverlangten Verpflichtungen und damit die Liste der im Monitoring zu überwachenden Bereiche länger: von der Ratifizierung der EMRK über die Abhaltung freier Wahlen bis hin zum Schutz nationaler Minderheiten.[13] Aufgrund dieser dreifachen Erweiterung, die sich nicht nur auf die Zahl der überwachten Staaten, sondern auch auf die zu überprüfenden Bereiche sowie auf die an der Überwachung Beteiligten bezog, wurde mit Entschließung Nr. 1115 (1997)[14] zuletzt ein eigens für Monitoring zuständiger Überwachungsausschuß eingesetzt. Seitdem wird das Verfahren auf dem manchmal langwierigen Weg über das Präsidium der Versammlung, dem auch die Fraktionsspitzen angehören, eröffnet.[15] Zudem erfolgt die Benennung der Mitglieder dieses Sonderausschusses ausnahmsweise durch die Fraktionen und nicht durch die nationalen Delegationen, so daß eine Politisierung des Verfahrens stattgefunden hat.

Seit 1993 wurden Monitoring-Verfahren bereits eingeleitet für Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Republik Moldau, Rumänien, die Russische Föderation, die Slowakei, die Tschechien, die Türkei und die Ukraine. Zum mehrstufigen Verfahren gehört zunächst die Ernennung von Berichterstattern, die sich vor Ort über die Fortschritte in den angemahnten Bereichen informieren, um dann einen entsprechenden Länderbericht zu erstellen. Anschließend werden Kommentare des betroffenen Landes zu diesem Bericht eingeholt, bevor die öffentliche Debatte in der Versammlung stattfindet. Dabei wird gegebenenfalls über die Beendigung oder Fortsetzung der Kontrolle bzw. über geeignete Sanktionsmaßnahmen abgestimmt. Denkbar sind dabei Sanktionen verschiedener Schärfe: internationale Diskreditierung durch Weiterleitung der Ergebnisse an andere internationale Organisationen, der Ausschluß von der Mitarbeit in der Versammlung oder sogar eine Empfehlungen an das Ministerkomitee zum Ausschluß des Staates aus

13 Ungarn wird in Stellungnahme 153 (1990) lediglich an die Absicht erinnert, der EMRK beizutreten. Stellungnahme 190 (1995) über den Beitritt der Ukraine enthält dagegen bereits 10 verschiedene Verpflichtungen, Stellungnahme 193 (1996) betr. Rußland bereits 25, Stellungnahme 195 (1996) in bezug auf Kroatien ebenso wie Stellungnahme 209 (1998) zu Georgien noch mehr Verpflichtungen (dazu detailliert Heinrich Klebes in diesem Band).

14 The setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Council of Europe - Parliamentary Assembly), Resolution No. 1115 (1997), Straßburg, 29. Januar 1997.

15 Die Prozedur zur Eröffnung eines Verfahrens dauerte z. B. im Fall Lettlands etwa ein halbes Jahr. Im Fall Westthrakiens (Griechenlands) dauerte es auch sehr lange, bis die Entscheidung getroffen worden ist, kein offizielles Monitoring-Verfahren zu eröffnen.
Initiiert werden kann ein Verfahren auf Vorschlag des Präsidiums oder auf Vorschlag eines Ausschusses bzw. von mindestens 10 Parlamentariern, wobei jedoch wiederum das Präsidium konsultiert wird.

der Organisation. Die einzelnen Monitoring-Verfahren verliefen sehr unterschiedlich, so daß bereits Kritik laut wurde, kleinere und politisch weniger bedeutsame Staaten würden gegenüber den großen und strategisch wichtigeren diskriminiert. So wurde z. B. Albanien mehrfach scharf verurteilt, während für Rußland und die Türkei lediglich ein Zwischenbericht erstellt wurde, der nicht zur Abstimmung steht. So umging man eine Entscheidung über andernfalls möglicherweise fällige Sanktionen gegen diese beiden Länder. Ähnlich wurde die Ukraine zwar im Januar 1999 mit einem „Schuß vor den Bug" scharf verwarnt, erhielt jedoch im Juni 1999 aus gesamtpolitischen Überlegungen heraus erneut einen Aufschub, bevor die Drohungen umgesetzt werden sollen: man wollte z. B. bei den im Oktober anstehenden Präsidentschaftswahlen nicht die undemokratischen Kräfte stärken.

Insgesamt hat sich gezeigt, daß der Europarat stark auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die Staaten arbeiten jedoch fast immer im Interesse einer schnellen Entlassung aus der besonderen Überwachung an einer möglichst raschen Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen mit, so daß der positive Einfluß der Organisation auf die nationalen Entwicklungsprozesse durchaus beträchtlich ist. Dazu beigetragen haben als stärkste Druckmittel der Versammlung die öffentlichen Diskussionen, die Berichte in den Medien über diese Debatten und die Weiterleitung der verabschiedeten Texte an andere internationale Institutionen, wie z. B. Europäische Union (EU), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

3. Monitoring im Ministerkomitee

Parallel dazu entwickelte und verbesserte auch das Ministerkomitee als eigentlich entscheidendes Regierungsorgan seinen Überwachungsmechanismus, der komplementär zum öffentlichen Verfahren in der Parlamentarischen Versammlung auf vertraulicher Basis und im Sinne eines konstruktiven, nicht diskriminierenden Dialogs abläuft. Im Unterschied zu dem Ansatz der Parlamentarier, für jedes Land spezifische Problembereiche zu überwachen, verfolgt das Ministerkomitee einen thematischen Ansatz, bei dem dasselbe Thema in allen Mitgliedstaaten untersucht und ein Bericht darüber erstellt wird.

Auf Regierungsseite wurde die Notwendigkeit politischer Überwachungsmaßnahmen nach dem Beitritt erstmals in der auf dem Wiener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 9. Oktober 1993 verabschiedeten Erklärung formuliert.[16] Erst am 10. November 1994 folgte dieser Absichtserklärung jedoch die Erklärung über die Einhal-

16 Wiener Erklärung (Council of Europe - Committee of Ministers), Wien, 9. Oktober 1993, abgedruckt in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)*, Bulletin 91 (1993), S. 1021.

tung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen[17], mit der tatsächlich politische Follow-up-Maßnahmen eingerichtet wurden. Problemfelder können auf Initiative der Mitgliedstaaten bzw. des Generalsekretärs oder infolge einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung auf die Tagesordnung des Ministerkomitees gelangen. Zunächst werden dann in der Abteilung Monitoring im Generalsekretariat Informationen gesammelt (in den einzelnen Ländern, bei Nichtregierungsorganisationen, aus Medienberichten und Datenbanken usw.), die zu Berichten über alle Mitgliedsländer zu dem jeweils anstehenden Thema verarbeitet und den nationalen Behörden für Kommentare zugeleitet werden. Anschließend findet eine Debatte im Ministerkomitee unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt, bei der Probleme angesprochen werden können. Der jeweilige Vorsitzende faßt in eigener Regie die Ergebnisse parallel zu einem Schlußpapier zusammen, auf das sich alle Länder einigen müssen. Umgesetzt werden sollen diese Ergebnisse schließlich z. B. durch Anpassungen in den zwischenstaatlichen Arbeitsprogrammen. Gegebenenfalls können auch besondere Maßnahmen ergriffen werden, zu denen z. B. eine Kontaktaufnahme des Generalsekretärs gehört oder sogar die Sanktionierung eines Landes, die im schlimmsten Fall bis zum Ausschluß führen kann.

Bisher wurden im Ministerkomitee sechs Themenfelder untersucht: Medien- und Meinungsfreiheit, die Funktionsweise der demokratischen Institutionen, das Funktionieren der Justiz, die kommunale und regionale Selbstverwaltung, Todesstrafe sowie Polizei- und Sicherheitsdienste. Aufgrund der zum Teil vagen Formulierung der Themen oder Zweifeln kritisierter Länder an der Objektivität der Informationsbeschaffung des Generalsekretariats wurde bisher kein Thema vollständig abgeschlossen. Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, daß die Einhaltung der Menschenrechte nicht mehr als innere Angelegenheit eines Landes begriffen wird, sondern daß sich gleichberechtigt vertretene Staaten in einer dem Statut nach nicht supranationalen Organisation freiwillig einer Kontrolle auf diesem Gebiet unterwerfen.

4. Monitoring im Kongreß der Gemeinden und Regionen

Der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas wurde am 14. Januar 1994 aus der „Ständigen Konferenz der kommunalen und regionalen Verwaltungen Europas“ gegründet, um die neuen Mitgliedstaaten des Europarates bei der Einführung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung zu unterstützen. Wichtigstes Instrument ist die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die am 1. September 1988 in Kraft trat. Zu den Zielen des Kongresses gehört auch die Bewertung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in den Beitrittsländern. Monitoring ist hier das Ergeb-

17 Erklärung über die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen (Council of Europe - Committee of Ministers), Straßburg, 10. November 1994.

nis von Ex-officio-Überprüfungen von seiten des Kongresses, von Überprüfungen aufgrund von über die nationalen Vertretungen beim Europarat eingereichten Anträgen kommunaler oder regionaler Behörden der Mitgliedstaaten oder von Überprüfungen aufgrund einer entsprechenden Empfehlung des Ministerkomitees bzw. der Parlamentarischen Versammlung.
Überprüfungen wurden bisher vorgenommen in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Georgien, Großbritannien, Italien, Lettland, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, den Niederlanden, Rumänien, San Marino und der Türkei. Auf seinem Gebiet ist der Kongreß eine wertvolle Hilfe für die beiden Organe des Europarates, wenn es um die Bewertung des Demokratisierungsgrades in den neuen Mitgliedsländern geht. Zu kämpfen hat er allerdings mit der hier besonders knappen finanziellen Ausstattung sowie mit Kritik wegen der in manchen Ländern flexibel gehandhabten Benennung der Mitglieder der Kammer der Regionen in diesem Organ. Nicht immer handelt es sich hier um demokratisch gewählte und mit einem gültigen Mandat versehene Vertreter aus den Regionen der Mitgliedstaaten. Verweise auf diese Tatsache von Mitgliedsländern, die bei Überprüfungen kritisiert wurden, scheinen jedoch eher ein Vorwand zu sein, denn die Qualität der Berichte wird im allgemeinen als sehr gut bezeichnet.

5. Monitoring als Zukunft des Europarates

Trotz des Optimismus, zu dem die Erweiterung der Überwachungssysteme für die Zukunft des Europarates Anlaß gibt, ist auch Kritik berechtigt. Da Monitoring als eine der für die Zukunft wichtigsten Aufgaben des Europarates gilt, stehen die beiden Organe, Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung, hier in einer Konkurrenzsituation zueinander - auch wenn von beiden Seiten immer wieder gute Zusammenarbeit und Komplementarität der verschieden funktionierenden Verfahren betont werden. Die Monitoring-Initiative ging von der Parlamentarischen Versammlung aus, die sich auf diesem Gebiet gegenüber dem sonst „tonangebenden“ Regierungsorgan profilieren konnte. Mit der Einrichtung eines eigenen Verfahrens holte sich das Ministerkomitee jedoch abgegebene Kompetenzen wieder zurück. Wenig motivierendes, sondern vielmehr blockierendes Konkurrenzverhalten war in der Vergangenheit häufig auch zwischen den verschiedenen Einheiten innerhalb der Parlamentarischen Versammlung selbst, zwischen Präsidium, Vollversammlung und Ausschüssen, zu beobachten. Hier werden ohnehin knappe Ressourcen gebunden.
Die Ausdehnung der Überwachung auf eine wachsende Zahl von Staaten und auf eine größere Zahl von überwachten Bereichen birgt die Gefahr, daß die einzelnen Verfahren aufgrund von Überforderung weniger tiefgreifende Überprüfungen darstellen. Das kosten- und personalintensive Berichterstattersystem der Parlamentarischen Versammlung mit Besuchen vor Ort kann nur dann effektiv sein, wenn die notwendigen Mittel

zur Verfügung stehen. Hier sind Reformen nötig, wenn die Einflußmöglichkeiten des Europarates nicht zwangsläufig begrenzt bleiben sollen*: „Unseren Jahresetat von 300 Millionen Mark benötigt die EU an einem Tag“,* beklagte die scheidende Präsidentin Leni Fischer im Januar 1999 anläßlich ihrer Verabschiedung auf einer Pressekonferenz im Europarat.[18]

Die Qualität und Strenge der Überprüfung hängt stark von der Persönlichkeit der jeweiligen Berichterstatter ab. Darüber hinaus hat die Erweiterung der in die Überprüfung aufgenommenen Aspekte auch zu einer ambivalenten Meßlatte geführt: Es ist leichter zu überprüfen, ob ein Staat die EMRK ratifiziert oder die Todesstrafe abgeschafft hat, als zu beurteilen, ob die kommunalen und regionalen Institutionen „gut“ funktionieren oder eine „ausreichende“ Gewaltenteilung vorliegt.

Im Ministerkomitee vermeidet die themenspezifisch für alle Länder gleichermaßen durchgeführte Überprüfung zwar eine Diskriminierung einzelner Staaten, das Verfahren ist dadurch jedoch sehr schwerfällig, aufwendig, langwierig und wenig transparent geworden. Die Parlamentarische Versammlung hat bislang einen vertikalen Ansatz verfolgt und Länderberichte vorgelegt. Viele Bereiche wurden jedoch in beinahe allen Staaten überprüft. Es wäre zu überlegen, ob im Fall der Überschneidungen nicht doch eine thematische Analyse aller zu diesem Aspekt überprüften Länder wirkungsvoller wäre.

In beiden Organen wird häufig die Ausgewogenheit der bei der Informationsbeschaffung herangezogenen Quellen in Frage gestellt und die zu veralteten Berichten führende langwierige Auswertung bemängelt. So wurde den Berichterstattern für Bulgarien während der Plenardebatte im September 1998 z. B. vorgeworfen, unverhältnismäßig viele Vorwürfe der Opposition übernommen und die Entwicklungen der letzten Monate nicht ausreichend berücksichtigt zu haben.[19] Im Falle des Ministerkomitees soll das Generalsekretariat unüberprüft Material von Menschenrechtsorganisationen, wie z. B. amnesty international, verwendet haben.[20] Zu überlegen wäre z. B. insgesamt eine stärkere Kombination von Berichterstattungspflicht der Mitgliedstaaten, vor Ort durchgeführten „Fact-Finding-Missions“ und einer Veröffentlichung der Ergebnisberichte. Dies würde Kommentare und Stellungnahmen verschiedener Stellen (Regierung, Opposition, Nichtregierungsorganisationen, u.a.) zulassen und so zu größtmöglicher Objektivität der

18 Tatsächlich hat sich die Zahl der Mitglieder in sechs Jahren fast verdoppelt, das Budget hingegen ist lediglich um 50 % gestiegen (von 690 Mio. FF auf etwas mehr als 1 Mrd. FF). Der Aufnahmefähigkeit des Europarates sind angesichts dessen enge Grenzen gesetzt. Für „Kooperation und Monitoring-Programme“ der Parlamentarischen Versammlung stehen nur 3.700 000 FF zur Verfügung, ca. 50 % der geforderten Summe. *Aleffi, Giuseppe,* Die Ausgaben der Versammlung für das Haushaltsjahr 2000 (Council of Europe - Parliamentary Assembly, Doc. 8344) Straßburg. 10. März 1999.

19 *Atkinson, David/Gjellerod, Henning,* Honouring of obligations and commitments by Bulgaria (Council of Europe-Parliamentary Assembly, Doc. 8180), Straßburg, 2. September 1998.

20 Zur Rolle der Nichtregierungsorganisationen bei der Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen vgl. *Boyle, Kevin/Brett, Rachel*: The role of NGOs, in: The Challenges of a Greater Europe (Council of Europe Publications), Straßburg 1996, S.121-126.

Ergebnisse beitragen. Die Verknüpfung der verschiedenen Berichtssysteme im politischen Monitoring mit der auf juristischer Seite beim Europarat bereits existierenden Möglichkeit von Staaten- und Individualbeschwerden wäre optimal.[21]

Die Parlamentarische Versammlung hat in jedem Fall ihre Stellung gegenüber dem Ministerkomitee durch die Monitoring-Initiative und ihr großes Engagement bei der Weiterentwicklung des Systems ausgebaut. Betrieben wird verstärkt „parlamentarische Diplomatie“[22], so daß die Parlamentarier des Europarates hier dem Beispiel der nationalen Parlamente folgen, in denen vielfach eine ähnliche Parlamentarisierung der Außenpolitik zu beobachten ist. Was die Einflußmöglichkeiten angeht, so ist es natürlich einfacher, auf einen kleinen oder mittleren Staat einzuwirken, der politisch unbedeutender ist, als auf eine Großmacht, die übrigens vielleicht selbst nicht in der Lage ist, die Situation in allen weitverzweigten Teilen des Landes zu kontrollieren. Trotzdem wäre es wünschenswert, daß der Europarat in Zukunft im Sinne seiner Glaubwürdigkeit sein politisches Überwachungsverfahren mit allen Folgen nicht nur für kleine, sondern auch für große Staaten konsequent durchführt. Es ist dann eine ganz andere Frage, ob z. B. die Parlamentarische Versammlung über das politische Potential verfügt, über diese Entscheidung hinaus auch praktisch angemessen auf die Lage in Rußland zu reagieren. Aber die Einhaltung der Prinzipien des Europarates ist eine andauernde Aufgabe für alle Mitgliedstaaten - für alte wie für neue. Damit hier weitere Fortschritte erzielt werden können und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht bloße Lippenbekenntnisse bleiben, müssen die Überwachungsmechanismen und Sanktionsinstrumente des Europarates ausgebaut werden. Die Rechtsnatur der Schlußfolgerungen der verschiedenen Überwachungsorgane sollte dann in der Praxis eine nicht allzu große Rolle spielen, denn die Ergebnisse werden meistens als vor allem moralisch bindend angesehen.

Im Gefüge der europäischen Institutionen kommt dem Europarat trotz seiner einstigen Vorreiterrolle bei der Gründung heute eine nicht immer schmeichelhafte Rolle zu. Die Aufnahme in den Europarat ist eine erste Vorbedingung für einen eventuellen - und von den meisten MOEL angestrebten - Beitritt zur EU geworden, so daß der Europarat häufig als „Vorhof der EU“ oder „Wartesaal“ bezeichnet wurde. Darüber hinaus ist der Europarat eine Art Auffangbecken für diejenigen Staaten, die für den Beitritt zur EU, geschweige denn zur NATO, nicht in Frage kommen. Dies wurde z. B. im Fall Rußlands deutlich, als die Mitgliedstaaten der EU auf eine schnelle Aufnahme des Landes in den Europarat drängten und Rußland die Mitgliedschaft gewissermaßen als Kompensation anboten. Der Europarat muß sich vorrangig auf seine Aufgabe als Instanz zur Verteidigung von Menschenrechten und Demokratie konzentrieren, deren Förderung auch

21 *Valticos, Nicolas*: Des parallèles qui devraient se rejoindre: les méthodes de contrôle international concernant les conventions sur les droits de l'homme, in: Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin u.a. 1995, S.647-664.

das politische Monitoring dient. Dann wird es den Europarat noch lange geben, denn gerade bei den „Sorgenkindern“ Albanien, Kroatien, Rußland, der Ukraine, den Staaten der ehemaligen Sowjetunion und der Türkei gibt es noch viel zu tun.

22 *Klebes, Heinrich*, Le Rôle de la Diplomatie Parlementaire à l'Exemple de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, in: Romanian Journal of International Affairs 3 (1995), S.35-55.

IV. Die Bedeutung des Europarats für Mitgliedsländer und seine Rolle als internationaler Akteur

Die Bedeutung des Europarats für Deutschland

von Johannes Dohmes

1. Einleitung

Der Europarat ist die erste europäische Organisation, die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Ziel gegründet wurde, alle europäischen Länder unter den verpflichtenden Normen der Einhaltung der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit enger zusammenzuführen und nach der Katastrophe zweier Weltkriege Frieden und Freiheit für die Zukunft zu sichern.[1] Die Gründungsväter des Europarats besannen sich dabei auf die Ursprünge der europäischen Kultur, auf gemeinsame Wertvorstellungen, auf die Ideale von der Freiheit und der Menschenwürde und auf das Prinzip der Vorherrschaft des Rechts. Die Satzung des Europarats fordert deshalb die Mitgliedstaaten auf, über Demokratie und Menschenrechte zu wachen und zu einer größeren Einheit der europäischen Staaten beizutragen.

Tatsächlich war der Europarat die Keimzelle, aus der heraus sich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die WEU und später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt haben. Die zunächst vorgesehenen gemeinsamen Institutionen, wie insbesondere die Parlamentarische Versammlung, geben davon Zeugnis, auch wenn dies heute in Vergessenheit geraten ist.

Die Bedeutung, die der Europarat für die Bundesrepublik Deutschland hat, ergibt sich aus den zeitlichen Zusammenhängen und aufgrund der aufgezeigten allgemeinen Zielsetzungen der Organisation von selbst. Sie kann nur positiv dargestellt werden. Dennoch bedarf es einer differenzierten Antwort.

Zunächst ist festzustellen, daß der Europarat in der allgemeinen Öffentlichkeit positiv, allenfalls neutral, keinesfalls aber kritisch oder negativ bewertet wird, wie dies etwa gegenüber dem Begriffspaar Brüssel und Europa der Fall ist. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß kaum jemand in der Lage ist, etwas Zutreffendes mit dem Begriff Europarat zu verbinden. Gelingt es manchmal noch, das Begriffspaar Europarat und Menschenrechte in Verbindung zu bringen, so verschwinden andere Aktions- und Zuständigkeitsbereiche im Dunstkreis der Brüsseler Institutionen. Die mangelnde Identifizierbarkeit der Brüsseler und Straßburger Begriffe wie Europarat und Europäischer Rat, Ministerrat und Ministerkomitee, Europäischer Gerichtshof mit Sitz in Luxemburg und Europäischer Menschenrechtsgerichtshof mit Sitz in Straßburg machen es indessen selbst dem interessierten Bürger schwer, die jeweils spezifischen Identitätsmerkmale zu erkennen.

1 Dieser Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Hinzukommt, daß sich auch andere internationale Organisationen zunehmend mit den Aufgaben befassen, die sich der Europarat vorrangig gestellt hat. Der Schutz der Menschenrechte und die Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen stehen prominent auf der Prioritätenliste von OSZE und Europäischer Union. Beide setzen ihre Instrumentarien und finanziellen Mittel in dynamischer Weise effizient und ergebnisorientiert für diese Ziele ein.
In dieser Situation kommt dem Europarat im internationalen Geschehen im Urteil der Politiker und der Öffentlichkeit nur eine nachrangige Stellung zu. Im aktuellen politischen Geschehen, insbesondere in Krisensituationen, läuft die jüngere, mit einem flexibleren Mandat ausgestattete Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa dem Europarat leichtfüßig den Rang ab. Die Europäische Union glänzt als die jüngere, reiche und erfolgreiche Schwester. Und auf der Weltbühne sind dem Europarat als einer regionalen Organisation ohnehin Grenzen gesetzt.
Trotz der Relativierung der Rolle des Europarats im heutigen vielschichtigen internationalen Umfeld bleiben unverzichtbare Aktionsfelder, die den Europarat und seine Mitgliedstaaten auch in Zukunft herausfordern.

2. Deutschland wird Mitglied des Europarats und seine Mitwirkung seit 1950

Die Gründung des Europarats am 05. Mai 1949 fand ohne Deutschland statt. Die Bundesrepublik Deutschland existierte noch nicht. Sie wurde am 13. Juli 1950, genau zwei Monate nach dem Saarland, assoziiertes Mitglied und am 02. Mai 1951 Vollmitglied des Europarats. Das Saarland schied mit der Rückkehr in den deutschen Staatenverband zum 01. Januar 1957 wieder aus dem Europarat aus, während die DDR nie Mitglied des Europarats war.
Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland als Staat noch nicht bestand, so war Deutschland von Anfang an Thema der Debatte um die Gründung des Europarats. Die Väter des Europarats hatten sich zum Ziel gesetzt, Europa zusammenzuschließen, um geistig, politisch und wirtschaftlich wieder zu erstarken. Dahinter stand aber auch ausdrücklich die Frage, welche Rolle Deutschland im Rahmen der Neuordnung Europas nach der Katastrophe zweier Weltkriege zu spielen habe.
Am 19. September 1946 schlug Churchill in seiner Züricher Rede die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa vor und ließ schon damals keinen Zweifel daran, daß Deutschland darin eingebunden werden müsse. Dies wurde auch zwei Jahre später beim Haager Kongreß deutlich, der feierlich zur Einigung des Kontinents aufrief. Durch die Integration in einen europäischen Staatenverbund sollte Deutschland kontrolliert und in den Dienst Europas gestellt werden. Damit konnte die Angst vor einer deutschen Hegemonie ebenso wie die Befürchtung einer dauerhaften Diskriminierung Deutschlands überwunden werden. Bezeichnend für diese Wirkung zwischen Europaratsmitgliedschaft und Wiederherstellung der Souveränität war eine Bestimmung des Deutschland-

vertrags vom 26. Mai 1952, nach der die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet war, ihre Politik im Einklang mit den im Statut des Europarats aufgestellten Zielen zu halten. Der Europarat war die erste internationale politische Organisation, der die damalige Bundesrepublik Deutschland beitrat. Die deutsche Antwort auf die Einladung zum Beitritt war positiv und legte den Grundstein für das bis heute einhellige und eindeutige Bekenntnis aller wichtigen politischen Kräfte zur europäischen Integration.

Die Bundesrepublik Deutschland ist heute, 50 Jahre nach Gründung der Organisation und 10 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer ein nach Bevölkerung, nach politischer und wirtschaftlicher Potenz wichtiger Partner unter den inzwischen 41 Mitgliedstaaten.

Seit der Eröffnung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Januar 1955 unter dem damaligen Ständigen Vertreter, dem späteren Bundespräsidenten Professor Dr. Karl Carstens, haben sich Arbeitsweise, aber auch Intensität und Verflechtung mit der internationalen politischen Entwicklung grundlegend geändert.

Sucht man nach Möglichkeiten deutscher Einflußnahme, so bieten dazu die Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee sowie die Besetzung von Leitungspositionen im Generalsekretariat, in der Parlamentarischen Versammlung und seit 1994 im Kongreß der Kommunen und Regionen Europas (KGRE) geeignete Ansatzpunkte.

Deutschland hat, soweit dies derzeit feststellbar ist, sechsmal den alle sechs Monate wechselnden Vorsitz im Ministerkomitee innegehabt, zum ersten Mal von Mai bis November 1954 mit damals 15 Mitgliedern, zuletzt von November 1997 bis Mai 1998 mit seinerzeit noch 40 Mitgliedern. Themen, die über die Jahre mit deutschem Vorsitz dauerhaft verbunden werden, sind strukturelle Fragen, etwa über die Gestaltung der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren, oder wiederholte Initiativen zur Überwindung der reinen Westorientierung der Organisation durch die Aufnahme des Dialogs mit den Ländern Mittel- und Osteuropas Mitte der siebziger und im Vorfeld der großen politischen Umwälzungen von 1989/1990 ab Mitte der achtziger Jahre. Besonders deutlich waren dann die politischen Spuren, die sich aus der nachhaltigen Unterstützung, der Annäherung und der Beitritte der neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas zum Europarat zwischen 1990 und 1995 ergaben.

Auf personeller Ebene sind für Deutschland zu nennen:

- die Übernahme des Amtes des Generalsekretärs durch Georg Kahn-Ackermann, seinerzeit Abgeordneter des Deutschen Bundestages, von 1974 bis 1979 und des stellvertretenden Generalsekretärs durch Hans Christian Krüger seit September 1997,
- die Übernahme des Amtes des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung durch Karl Ahrens MdB von 1983 bis 1986 und durch Leni Fischer MdB von 1996 bis 1999,
- die Übernahme des Amtes des Präsidenten der Kammer der Gemeinden innerhalb des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas durch den früheren Mainzer

Oberbürgermeister Dr. Josef Hofmann von 1994 bis 1998, der seitdem Vizepräsident der Kammer ist,

- sowie die Besetzung des Postens des Direktors der Parlamentarischen Versammlung durch Dr. Gerhard Schloesser von 1956 bis 1971 und durch Dr. Heinrich Klebes von 1987 - 1996.

Knapp 70 Deutsche arbeiten als europäische Beamte im Generalsekretariat. Der Anteil der höheren Beamten entspricht mit rund 12 Prozent dem deutschen Beitrag zum Haushalt der Organisation. Aus deutscher Sicht ist wichtig, daß deutsche Mitarbeiter in allen Abteilungen des Sekretariats vertreten sind, um dort Wissen und Erfahrungen über und aus Deutschland einzubringen. Darüber hinaus erfordert die wünschenswerte Besetzung hochrangiger Posten eine Verteilung deutscher Beamter über die gesamte Karriereleiter, um jederzeit ein Reservoir von Anwärtern für solche Stellen zur Verfügung zu haben.

3. Gesamteuropäische Orientierung des Europarats

Der Fall der Berliner Mauer und der Zusammenbruch des kommunistischen Machtbereichs hat die Orientierung des Europarats völlig verändert und ihn aus dem engen Gerüst der alten westeuropäischen Demokratien herausgeführt in eine wahrhaft paneuropäische Zukunft. Als erste europäische Institution öffnete sich der Europarat den Staaten des Ostens. Bereits im Frühsommer 1989, also noch vor dem Fall der Berliner Mauer, räumte die Parlamentarische Versammlung Ländern wie Polen und Ungarn einen Beobachterstatus ein. Innerhalb von 10 Jahren zwischen 1989 und 1999 stieg die Zahl der Mitgliedstaaten von 23 auf 41 an und änderte Erscheinung und Arbeitsweise der Organisation.

Deutschland hat diese Entwicklung aktiv unterstützt und vorangetrieben und setzt sich auch weiterhin für die Öffnung des Europarats für alle europäischen Staaten ein, die die Bedingungen, die Einhaltung der wesentlichen Standards des Europarats, erfüllen. Die Integration der neuen Demokratien wird noch für viele Jahre die Prioritäten der Organisation bestimmen.

Durch die bisherigen beiden Gipfeltreffen 1993 in Wien und 1997 in Straßburg hat der Europarat auf den Epochenwandel von 1989/90 reagiert und der vergrößerten und veränderten Organisation neue Orientierung und neue Prioritäten gegeben. Wien übernahm 1993 als Motto das Gorbatschow-Bild vom europäischen Haus und beschloß die Förderung der demokratischen Sicherheit und die Kontrolle der Einhaltung der mit Beitritt und Ratifizierung der Konventionen eingegangenen Verpflichtungen, das sog. Monitoring. Der Gipfel von Straßburg legte im Oktober 1997 unter französischer Präsidentschaft die Prioritäten neu fest und gab der Organisation im Aktionsplan mit der Bestimmung der vier Schwerpunktbereiche Demokratie und Menschenrechte, sozialer Zusammenhalt, Sicherheit der Bürger sowie demokratische Werte und kulturelle Vielfalt eine klare, zukunftsorientierte Ausrichtung.

Die größere Zahl der Mitgliedstaaten, neue zusätzliche Aufgaben und nicht mehr in gleicher Weise steigende Finanzmittel zwangen und zwingen die Organisation darüber hinaus zu Strukturreform, Überprüfung der Arbeitsweise und Prioritätensetzung. Auf Vorschlag der französischen Präsidentschaft wurde deshalb zu Beginn des deutschen Vorsitzes Ende 1997 eine Gruppe der Weisen eingesetzt, deren Aufgabe die Überprüfung der Arbeit und Funktionsweise der Organisation war.

4. Der deutsche Vorsitz im Ministerkomitee von November 1997 bis Mai 1998

Deutschland nahm mit seiner Präsidentschaft unmittelbar nach dem Straßburger Gipfel in der nach wie vor bewegten Zeit des Umbruchs und der Anpassung die Herausforderung der Gipfelergebnisse und der Prioritätensetzung im Aktionsplan an. Staatsminister Helmut Schäfer stellte bei Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee am 5. November 1997 ein Präsidentschaftsprogramm vor, das sich eng an diese Vorhaben anlehnte und zusätzliche Akzente setzte.
So gelang es, die Vorbereitungen zur Bildung des neuen einheitlichen Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs konsequent voranzubringen, so daß Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel als amtierender Vorsitzender des Ministerkomitees Ende April 1998 mit den von der Parlamentarischen Versammlung gewählten Richtern zu einem ersten förmlichen Gespräch zusammentreffen konnte und der neue Gerichtshof tatsächlich Anfang November 1998 seine Arbeit aufnahm.
Gleichzeitig konnte auch die finnische Initiative zur Schaffung des Amtes des Menschenrechtskommissar zielstrebig weitergeführt werden. Das 104. Ministerkomitee stimmte anläßlich seiner Jubiläumssitzung in Budapest am 7. Mai 1999 dem Mandat für das neue Amt zu.
Weitere Programmpunkte der deutschen Präsidentschaft waren:

- die Weiterentwicklung der Demokratieprogramme für die neuen Mitgliedstaaten zur Stärkung der inneren demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen;
- die Intensivierung der Kontakte und die Verbesserung der Abstimmung mit Parlamentarischer Versammlung und Kongreß der Gemeinden und Regionen, dies auch, um das Bild der Organisation in der Öffentlichkeit besser darzustellen;
- die Stärkung der Zusammenarbeit des Europarats mit anderen Organisationen bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, insbesondere durch den Abschluß einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuß gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats und der EU-Beobachtungsstelle in Wien;
- die Setzung gemeinsamer Standards auf dem Gebiet der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Verabschiedung von Leitlinien und Gründung von GRECO, einer Gruppe von Staaten zum Kampf gegen die Korruption);

- die Förderung der europäischen Einigung durch die Stärkung der kulturellen Dimension und die Bewahrung des reichen und vielfältigen europäischen kulturellen Erbes (für 1999 wurde in diesem Sinne eine Europaratskampagne beschlossen).

Als originäre Beiträge der deutschen Präsidentschaft wurden bewertet:

- die Initiative zur Organisation einer Kinderkonferenz als Folgeveranstaltung zum Stockholmer Weltkongreß gegen die gewerbsmäßige sexuelle Ausbeutung von Kindern, an der die Bundesminister Dr. Kinkel, Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig und Frau Claudia Nolte teilnahmen (28./29.04.1998);
- die Einbeziehung des Europäischen Sozialentwicklungsfonds in die Bemühungen um die Stärkung der sozialen Kohäsion des Europarats;
- die Koordinierung des Monitoring-Verfahrens zur Kontrolle der von den Mitgliedsstaaten übernommenen Verpflichtungen zwischen Ministerkomitee, Parlamentarischer Versammlung und Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas, um diese trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze effizienter und durchsetzungsfähiger zu gestalten. Gleichzeitig wurde die Methodik des seit 1993 im Ministerkomitee entwickelten Verfahrens erstmals in einem Dokument festgelegt.

5. Die prioritären Aufgaben des Europarats

Der Europarat hat im Laufe seiner 50 Jahre eine kaum noch überschaubare Aktionsbreite erreicht, die außer rein militärischen Aufgaben - dem einzigen Bereich, der ausdrücklich ausgeschlossen ist - mehr oder weniger alle Bereiche staatlicher und internationaler Aktivitäten umfaßt. In der Satzung von 1949 sind als Aufgaben des Europarats definiert, einen engen Zusammenschluß unter den Mitgliedern zu verwirklichen, die Ideale und Grundsätze ihres gemeinsamen Erbes zu schätzen und zu fördern und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen. Nach wie vor gibt es Bestrebungen, die Vielfalt an Aufgabenstellungen und damit verbunden diesen Reichtum an Wissen, Kenntnissen und Erfahrungen trotz zunehmender finanzieller Engpässe voll zu erhalten. Dies ist im wesentlichen auch die deutsche Position, was ein beredtes Zeichen für die stille und gleichzeitig erfolgreiche Arbeit des Europarat in den verschiedensten Bereichen ist.

Dennoch erfordern neue Aufgaben - vor allem im Zusammenhang mit der noch nicht abgeschlossenen Erweiterung und Mangel an zusätzlichen Finanzmitteln - klare Entscheidungen über die Prioritätensetzung.

Dies war auch eine der Schlußfolgerungen des Berichts der Weisen, der im November 1998 nach knapp einjähriger Arbeit vorgelegt wurde. Darin stellten die Weisen knapp und eindeutig fest, daß die Einhaltung der von den Mitgliedern übernommenen Verpflichtungen und deren Kontrolle die vorrangige Aufgabe der Organisation sei. Dem konnten sich die Ständigen Vertreter bei der Umsetzung des Berichts der Weisen nicht ganz anschließen. Sie stimmten dem Monitoring als einer vorrangigen Aufgabe zu,

werteten aber auch die Erweiterung der Organisation, die Beschäftigung mit neuen Konventionsmaterien wie Bioethik und modernen Informationstechnologien sowie Restrukturierungs- und Reformfragen als Aufgaben mit prioritärer Bedeutung.

6. Die Konventionen

Grundlage der Aktivitäten des Europarats sind weiterhin die Erarbeitung, die Weiterentwicklung und die Überprüfung der Einhaltung der Konventionen. Dieser Tätigkeitsbereich nimmt bei steigender Zahl der Konventionen und gleichfalls steigender Zahl der Mitglieder laufend zu. Die Effizienz der Regelungsanstrengungen ist an den 173 Konventionen abzulesen, die bisher verabschiedet worden sind.

Der Großteil der Rechtssetzung des Europarats vollzieht sich im Stillen, um nicht zu sagen im Verborgenen. 173 Konventionen decken einen außerordentlich weiten Sachbereich ab. Wichtig sind - entsprechend der Prioritätensetzung der beiden Gipfeltreffen - neben der Menschenrechtskonvention und der Minderheitenkonvention die Sozialcharta von 1963, die 1996 durch eine revidierte Konvention erweitert wurde, die Kulturkonvention und - neueren Datums - die Bioethik-Konvention mit Grundsätzen über Genforschung und Organtransplantationen. Stark in den Vordergrund gerückt ist in den letzten Jahren mit tatkräftiger deutscher Unterstützung die Rechtssetzung im Bereich des Strafrechts. Hier sind zu nennen die Geldwäschekonvention von 1990, die Umweltstrafrechtskonvention von 1998 und die Strafrechtskonvention gegen Korruption von 1999 sowie die insbesondere von Frankreich unterstützte Rechtssetzung im Bereich der neuen Informationstechnologien (cyber space), die noch in der Anfangsentwicklung ist.

Deutschland hat bisher 105 der 173 Konventionen ratifiziert. 35 weitere Konventionen wurden unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Daraus ist zu entnehmen, daß Deutschland in einigen Bereichen zurückhaltend ist, den Vorstellungen der Staatengemeinschaft vollständig zu folgen. Schwierigkeiten bestehen traditionell mit Vorschriften im Bereich der Sozialcharta, insbesondere mit Vorstellungen einiger Mitgliedstaaten des Europarats zu Migration und Familienzusammenführung sowie historisch bedingt mit allem, was Eingriffe in das Lebensrecht bedeutet. So besteht zwar allgemein eine Übereinstimmung darin, daß im Bereich der Bioethik Mindeststandards außerordentlich wichtig sind. Dennoch gibt es in der deutschen Öffentlichkeit in allen Punkten, die nicht völlig mit dem allgemein hohen deutschen Standard übereinstimmen, deutliche Vorbehalte, die sich in Regierung und Parlament ebenso deutlich widerspiegeln. Ein weiterer Bereich, in dem Deutschland bisher in der entsprechenden Konvention zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen nicht folgt, ist das Staatsangehörigkeitsrecht, das allerdings z.Zt. nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedsstaaten kontrovers diskutiert wird.

7. Schutz der Menschenrechte

Auch aus deutscher Sicht kommt bei der Bewertung der Tätigkeit des Europarats dem Schutz der Menschenrechte zentrale Bedeutung zu, einem Aktionsfeld, das entgegen den traditionellen Lehren der Diplomatie die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates oder zumindest die Einflußnahme auf dessen Politik nicht nur zuläßt, sondern geradezu zur Pflicht macht. Das wichtigste Instrument im Bereich der Menschenrechte ist der seit dem 1. November 1998 ständig tagende Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der von den rd. 800 Mio. Menschen in den 41 Mitgliedstaaten bei Grundrechtsverletzungen angerufen werden kann. Der seit 1959 bestehende Gerichtshof hat zusammen mit der bisher vorgeschalteten Menschenrechtskommission (Tätigkeit bis Oktober 1999) eine Vielzahl von Fällen bearbeitet (bisher ca. 49.000 registrierte Fälle) und ca. 900 Urteile gefällt. Die Zahl der Beschwerden steigt - besonders seitdem der Gerichtshof mehr ins Licht der Öffentlichkeit gerückt ist - mit jedem Jahr. Die Mehrzahl der behandelten Fälle betrifft die zu lange Dauer der Justizverfahren in den Mitgliedstaaten, die zu materiellen Nachteilen der Beschwerdeführer führen. Der z.Zt. umstrittenste Fall ist wegen seiner besonderen politischen Bedeutung eine Eigentumsverletzung im Nordteil Zyperns zu Lasten einer Südzypriotin (Loizidou-Fall).

Gegen Deutschland sind bisher nach den Unterlagen des Gerichtshofs insgesamt etwa 45.000 Beschwerden entgegengenommen und 7.250 Fälle in förmlichem Verfahren behandelt worden. Davon sind wiederum allerdings bisher nur 48 für zulässig erklärt und in 34 Fällen ein Urteil gefällt worden.

Für die Durchsetzung der Urteile ist das Ministerkomitee zuständig, das zur Beratung der anstehenden Fälle alle 8 Wochen zu einer besonderen Sitzung zusammentrifft. Deutschland gehört zu den Mitgliedstaaten, die sich besonders dafür einsetzen, daß Entscheidungen des Gerichtshofs befolgt werden. Damit soll sichergestellt werden, daß der Gerichtshof selbst nicht in Frage gestellt wird. Denn die einzige Garantie für den Bestand des Gerichtshofs ist die Unantastbarkeit.

Die Menschenrechtskonvention ist im Laufe der Zeit durch Protokolle und andere Konventionen ergänzt worden. Protokoll Nr. 6 von 1983 fordert die Abschaffung der Todesstrafe in den Mitgliedstaaten und hat dazu geführt, daß im Geltungsbereich des Europarats seit 1998 keine Todesstrafen mehr vollstreckt wurden.

Zum vorbeugenden Schutz von Folter und Mißhandlungen ist der Antifolterausschuß des Europarats tätig, der auf der Grundlage der seit 1983 bestehenden Antifolterkonvention in regelmäßigen Abständen Polizeistationen, Haftanstalten und psychiatrische Kliniken in den Mitgliedstaaten auf menschenwürdige Bedingungen hin untersucht. Die entsprechenden Berichte - über schwerwiegende Vorgänge in der Türkei ebenso wie über Polizeimaßnahmen in Deutschland - werden mit Zustimmung der betreffenden Länder veröffentlicht und schaffen damit Druck auf die Behörden, das rechtswidrige

Vorgehen zu ändern. So waren Ende Mai des Jahres in der deutschen Presse Meldungen zu lesen, nach denen sich der Antifolterausschuß in einem Bericht vom Mai 1998 besorgt über die Anwendung unangemessener Gewalt bei der Abschiebung von Ausländern am Flughafen Frankfurt geäußert hatte.
Neueren Datums sind die Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten und die Konvention zum Schutz von Minderheitensprachen, deren Einhaltung von einem unabhängigen, gegenwärtig von dem deutschen Professor Rainer Hofmanngeleiteten Beratenden Ausschuß überwacht wird.
Der Europarat wird im Hinblick auf die Verteidigung der Menschenrechte gelegentlich als zahnloser Tiger kritisiert. Diese Kritik ist nicht gerechtfertigt. Der neue ständige Gerichtshof und das durch andere Konventionen geschaffene Instrumentarium sind immer weiter entwickelt worden und haben ein hohes Maß an Akzeptanz und Anerkennung gefunden. Das Ministerkomitee nimmt - ggf. unterstützt von der Parlamentarischen Versammlung - die dreifache Aufgabe ernst, Urteile des Gerichtshofs durchzusetzen, den notwendigen politischen Druck zu entwickeln und dort, wo es möglich und notwendig ist, auch Programmhilfe zu gewähren, etwa um die Sensibilität für die Menschenrechte zu fördern.

8. Das Monitoring-Verfahren und andere wichtige Funktionen des Europarats

Das vom Wiener Gipfel 1993 eingeleitete Monitoring-Verfahren betrifft nicht nur die Menschenrechte, sondern die Einhaltung aller durch die Ratifizierung von Konventionen oder - bei den neuen Mitgliedstaaten - in Zusammenhang mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen. Ministerkomitee, Parlamentarische Versammlung und KGRE führen dieses Monitoring in unterschiedlicher Weise durch. Das Ministerkomitee wählte einen themenorientierten Ansatz. Bisherige Themen waren die Medienfreiheit, das Funktionieren von Demokratie und Justiz, das Kommunalwesen sowie die Abschaffung der Todesstrafe. In einem inzwischen entwickelten Prozedere folgen der Sammlung der notwendigen Informationen der Mitgliedstaaten die Debatte im Ministerkomitee und die Zusammenfassung der Ergebnisse durch den Vorsitzenden. Im Anschluß daran werden einvernehmliche Schlußfolgerungen erarbeitet, in denen ggf. auch auf mögliche Hilfsprogramme der Organisation verwiesen werden kann.
Parlamentarische Versammlung und KGRE führen ihr Monitoring länderweise durch. Die jeweiligen Länderberichte werden mit Mehrheit verabschiedet und treffen in den betreffenden Ländern auf erhebliches Interesse.
Reagiert das Ministerkomitee auf erkannte Schwächen mit politischem Druck und dem Angebot von Hilfsprogrammen, so droht die Parlamentarische Versammlung falls notwendig durchaus mit dem Ausschluß der Parlamentarischen Delegation oder in flexiblerer Weise mit der Androhung des Verlusts des Stimm- und Rederechts.

Die soziale Kohäsion sowie Kultur und Erziehung sind Bereiche, denen der Europarat von Anfang an große Bedeutung beigemessen hat und die auch weiterhin trotz aller finanziellen Beschränkungen vom Europarat gefördert werden. Neben der sozialen Integration der Bürger nennt der Aktionsplan von 1997 als notwendige Aufgaben die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Notwendigkeit einer Flüchtlings- und Asylpolitik, den Schutz der Wanderarbeiter sowie den Schutz der Opfer von Konflikten, hier aus deutscher Sicht insbesondere von Frauen und Kindern.
Hierfür stehen als rechtliche und finanzielle Instrumente die schon genannte europäische Sozialcharta sowie der Sozialentwicklungsfonds zur Verfügung. Aus schon genannten Gründen ist Deutschland der revidierten Sozialcharta von 1996 bisher nicht beigetreten. Andererseits fordert die Bundesregierung nachdrücklich den Einsatz des Sozialentwicklungsfonds für die Ziele der sozialen Kohäsion.
Die Kulturarbeit des Europarats zielt auf die Entwicklung einer vielfältigen kulturellen europäischen Identität insbesondere im Hinblick auf das Zusammenwachsen von Ost und West. Bei der Vielfalt der Aufgaben unterstützt Deutschland die Förderung von Kampagnen, wie sie in der Zustimmung zur erneuten Europaratskampagne zur Wahrung des europäischen kulturellen Erbes 1999/2000 zum Ausdruck kommt.
Wichtig sind nach wie vor die Arbeiten des Europarats im Bereich der Erziehung, sowohl was Harmonisierung und Erfahrungsaustausch etwa im höheren Schulwesen und bei der Anerkennung von Zeugnissen angeht als auch etwa hinsichtlich der gemeinsamen Erstellung von Schulbüchern zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses. Während des deutschen Vorsitzes konnte eine Resolution erarbeitet werden, in der Ziele und Prioritäten der Jugendpolitik in enger Abstimmung mit den übrigen Aktivitäten des Europarats neu definiert wurden und die vom 102. Ministerkomitee im Mai 1998 förmlich angenommen wurde.
Von Bedeutung aus deutscher Sicht sind auch die Arbeiten des Europarats etwa bei der Bevölkerungsstatistik oder im Gesundheitsbereich. Besondere Verdienste hat sich der Europarat mit der Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuchs erworben, das Normenvorschriften für die Herstellung und den Vertrieb von Arzneimitteln enthält. Die von der Pharmakopeia in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in Brüssel bearbeiteten Vorschriften sind für Hersteller und Importeure von Human- und Veterinärmedizin rechtsverbindlich.
Das gelegentlich kritisch vorgebrachte Argument, daß in allen diesen Bereichen auch die Europäische Union tätig ist, ist in der Sache richtig. Es kann jedoch entgegengehalten werden, daß zum einen der Kreis der Ansprechpartner im Europarat erheblich größer ist; zum anderen können und sollen Europarat und Europäische Union unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Natur ihrer Rechtsinstrumente in diesen Bereichen durchaus zusammenarbeiten und gemeinsam optimale Ergebnisse erzielen

9. Stabilitätsprogramm für Südosteuropa

Die Entwicklung in Südosteuropa ist eine besondere Herausforderung an alle internationale Organisationen. Der Schutz der Menschenrechte, die Schaffung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen, die Sicherung der Medienfreiheit und der Schutz der Minderheiten sind originäre Aufgaben des Europarats. So teilte das Dayton-Abkommen dem Europarat konkrete Aufgaben im Zusammenhang mit dem Aufbau einer Menschenrechtsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina zu. Im Zusammenhang mit OSZE, EU und VN nimmt der Europarat seitdem auch vor Ort in Bosnien und Herzegowina, in Kroatien und in Albanien an den Bemühungen zur Stabilisierung der Region teil.

Im Auftrag des Ministerkomitees hat das Sekretariat schon vor Beendigung der Kampfhandlungen im Kosovo ein Stabilitätsprogramm für Südosteuropa erarbeitet, das neben kurzfristig notwendigen Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz der Menschenrechte (Identifizierung der Flüchtlinge und Vertriebenen, Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen) Beiträge zum Wiederaufbau und zur langfristigen Stabilisierung der Region beinhaltet. Dieses Programm wurde vom 104. Ministerkomitee am 7. Mai 1999 zustimmend zur Kenntnis genommen und als Beitrag in den unter deutscher EU-Präsidentschaft entwickelten Stabilitätspakt für Südosteuropa eingebracht.

Das Programm beinhaltet neben den genannten Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte Vorschläge zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen, die Einbeziehung der verfassungsrechtlichen Experten der Venedig-Kommission sowie Vorschläge im Sozial- und Erziehungsbereich. Besonders hervorzuheben ist hier der Beitrag des Sozialentwicklungsfonds, der finanziell durch Zuschüsse und Kreditvergabe zu dem Programm beiträgt.

Die Entwicklung in Südosteuropa, insbesondere seit der Krise in Albanien in den Jahren 1996/1997 und dem Dayton-Abkommen, hat die internationale Präsenz in der Region deutlich verstärkt und die Aufgabenfelder der internationalen Organisationen ausgeweitet. Menschenrechte, das ganz spezifische Feld des Europarats, gehören heute zum Aufgabenkatalog von OSZE und EU ebenso wie Wahlrecht und Wahlbeobachtung, Medienfreiheit und demokratische Institutionenbildung. Eine Abgrenzung der Aufgabenfelder zwischen VN, OSZE, EU und Europarat ist mit Ausnahme des Militärbereichs nicht mehr sichtbar. Diese Situation zeigt in aller Deutlichkeit die Notwendigkeit einer engen Koordinierung der Aktivitäten. Diese ist im Ansatz auch sichtbar. Die Frage bleibt indessen, ob die praktizierte Koordinierung den bestmöglichen Einsatz der jeweils am besten geeigneten Ressourcen erreicht. Jedenfalls hat der Europarat hier die Expertise, die Erfahrung und das Engagement von mehr als 1500 Sekretariatsmitarbeitern zu bieten. Es liegt auch im deutschen Interesse, der Koordinierung der Aufgaben und der Aktivitäten der internationalen Organisationen in Zukunft eine größere Dringlichkeit zu geben.

10. Schlußbemerkung

Der Europarat wurde konzipiert als eine gesamteuropäische Organisation, die zur Keimzelle der europäischen Integration wurde. Die Einladung an die Bundesrepublik Deutschland, kurz nach ihrer Gründung Mitglied dieser Organisation zu werden, war ein glücklicher erster Schritt zum Wiedereintritt in die europäische Staatengemeinschaft.

Alle Mitgliedstaaten des Europarats verpflichten sich, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen. Aus der Vielzahl der sich daraus in 50 Jahren ergebenen Aufgaben hat der 2. Gipfel von Straßburg 1997 im Aktionsplan vier Schwerpunktbereiche hervorgehoben: Demokratie und Menschenrechte, sozialer Zusammenhalt, Sicherheit der Bürger sowie demokratische Werte und kulturelle Vielfalt. Im Programm für den Vorsitz im Ministerkomitee von 1997/1998 hat sich die deutsche Delegation diese Prioritätenliste zu eigen gemacht.

Grundlage der Aktivitäten des Europarats sind weiterhin die Erarbeitung, die Weiterentwicklung und die Einhaltung der Konventionen mit dem Ziel, einen europäischen Rechtsraum zu schaffen. Mit dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, dem Monitoring und anderen Überwachungsmechanismen hat sich der Europarat ein wirksames Instrumentarium geschaffen, mit dem die Verpflichtung zum gemeinsamen Wertesystem bis hin zur Klageerhebung durch den einzelnen Bürger verwirklicht und durchgesetzt werden kann.

Zum gemeinsamen Wertesystem zählt auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt. Hierzu gehört auch der deutsche Wunsch, der deutschen Sprache in der europäischen Organisation einen angemessenen Platz zuzugestehen.

Nach dem Umbruch der Jahre 1989-1991 begann für die Staaten Mittel- und Osteuropas die Rückkehr nach Europa mit der Aufnahme in den Europarat. Damit erfüllt der Europarat erneut die Funktion einer Vorstufe zur Integration und trägt weiterhin zur demokratischen Stabilität in Europa, zu Frieden und Freiheit in Wohlstand bei. Diese Entwicklung ist von Deutschland mit Nachdruck gefördert worden und wird weiterhin mit großem Interesse begleitet.

Die Krisenentwicklung in Südosteuropa erfordert den ganzen Einsatz der internationalen Organisationen. Mit dem Stabilitätsprogramm für Südosteuropa hat der Europarat in der gegenwärtigen Kosovo-Krise schon frühzeitig Beiträge zur Stabilisierung der Region entwickelt und die Bereitschaft dokumentiert, in enger Zusammenarbeit mit den anderen internationalen Organisationen, insbesondere mit EU, OSZE und VN zu einer friedlichen Entwicklung beizutragen. Hierzu ist eine wirksame Koordinierung notwendig, wobei jede Organisation den Beitrag erbringen sollte, für den sie jeweils am ehesten und am besten Kompetenz, Erfahrung und Ressourcen einsetzen kann.

Der Weg der Bundesrepublik Deutschland in den Europarat - Ein Exkurs

von Thomas Schlinkmann

1. Vorbemerkung: Europarat und Bundesrepublik Deutschland - zwei Produkte der Nachkriegszeit

Sowohl der Europarat als auch die Bundesrepublik Deutschland sind Produkte der direkten Nachkriegszeit.[1] Während ersterer als Resultat und Reflex einer ausgeprägten und geradezu euphorischen europäischen Einigungsbewegung[2] im Laufe der Zeit an Bedeutung und Ansehen sehr stark abnahm, wuchs hingegen der Stellenwert der Bundesrepublik innerhalb weniger Jahre kräftig an. Der Kalte Krieg verhinderte eine gesamteuropäische Einigung und ließ den Europarat zu einer Art Halb- oder Westeuroparat verkümmern. Gesamteuropäisch und deutschlandpolitisch kontraproduktiv[3], bedeutete der Ost-West-Gegensatz für die junge Bundesrepublik hingegen eine ungemeine Aufwertung, ließ sie zu einem wichtigen und fixen Pfeiler westlicher Außen- und Sicherheitspolitik werden. Infolgedessen wirkte der Kalte Krieg, da er trotz temporärer „Erhitzungen" kalt blieb, stabilisierend und identifikatorisch für den jungen westdeutschen Staat.[4]

Aus 50jähriger Rückschau wird häufig vergessen, daß der Europarat im Rahmen der Westintegration der Bundesrepublik neben dem Beitritt in die OEEC und die Internationale Ruhrbehörde, die vielmehr Kontroll- und Disziplinierungsorgan für die Bundesrepublik war und durch die EGKS später hinfällig wurde, einen ersten wichtigen Schritt und ein vornehmliches Ziel Adenauers einnahm. Die außenpolitischen Fenster, die sich ihm öffneten bzw. seitens der drei Westalliierten geöffnet wurden, galt es zu nutzen.[5] Der Weg der Bundesrepublik in den Europarat sollte typische Argumentationslinien und Kritikpunkte aufzeigen, die die ganze Westintegrationspolitik des Bundeskanzlers bis Ende der 50er Jahre begleiten sollte. Beispielhafte Befürwortungen der Regierung und

1 Vgl. *Wagner, Wolfgang*, Europa zwischen Aufbruch und Restauration, München 1968, S. 7ff.; Albonetti, Achille, Vorgeschichte der Vereinigten Staaten von Europa, Baden-Baden/Bonn 1961; *Carstens, Karl*, Das Recht des Europarats, Berlin 1956, S. 10ff.

2 Einen kurzen, prägnanten Überblick der europäischen Bewegung der ersten Nachkriegsjahre bietet: *Pfetsch, Frank R.*, Die Europäische Union, München 1997, S. 15ff.; ebenso: *Lipgens, Walter*, Die Bundesrepublik Deutschland und der Zusammenschluß Westeuropas, in: *Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.)*, Handbuch der deutschen Außenpolitik, München/Zürich 1975, S. 680ff.

3 Zur Entstehung des Ost-West-Konfliktes und der sich abzeichnenden Teilung Deutschlands und Europas: *Löwenthal, Richard*, Europa und die deutsche Teilung, in: *Hofer, Walther (Hrsg.)*, Europa und die Einheit Deutschlands, Köln 1970, S. 305ff.; *Davies, Norman*, Europe. A history, Oxford/New York 1996, S. 1057ff.

4 Vgl. *Nolte, Ernst*, Deutschland und der Kalte Krieg, 2. Aufl., Stuttgart 1985.

5 Zur außenpolitischen Grundsituation der Bundesrepublik nach ihrer Gründung: *Schwarz, Hans-Peter*, Die außenpolitischen Grundlagen des westdeutschen Staates, in: *ders./Löwenthal, Richard (Hrsg.)*, Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland - Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 27ff.

Einwände der Opposition, die immer wieder vorgebracht wurden, finden sich teilweise erstmals in der Kontroverse um den Beitritt zum Europarat.[6] Insofern stellt eine Dokumentation, die den Weg der Bundesrepublik in den Europarat thematisiert mit dem Scheinwerfer auf den Protagonisten deutscherseits, ein typisches Beispiel Adenauerscher Außenpolitik dar.

2. Außenpolitische Voraussetzungen und Adenauers westeuropäische Ausrichtung

Der außenpolitische Bewegungs- und Handlungsspielraum für die junge Bundesrepublik war äußerst knapp bemessen. Im Rahmen des Besatzungsstatuts wurde die Außenpolitik von der Alliierten Hohen Kommission auf dem Petersberg betrieben. Deutscherseits war man diesbezüglich von den Westalliierten abhängig, konnte eine „selbständige" Außenpolitik nur im Rahmen der vorgegebenen oder angedeuteten Möglichkeiten betreiben. Die bundesdeutsche Außenpolitik konnte daher anfangs teilweise nur verbal dargestellt werden und war teilweise nicht viel mehr als eine „Verwaltung von Sachzwängen".[7] Das Ziel war es, Stück für Stück den Westalliierten Freiheiten und Selbständigkeiten für den jungen neuen Staat abzuringen. Folglich war der Anfang von Adenauers Außenpolitik sehr mühselig.[8] Für Adenauer lag nichts näher, die Gleichberechtigung, Souveränität und Sicherheit der Bundesrepublik über eine An- und Einbindung in Westeuropa zu bewerkstelligen. Seine europäische und antinationalistische Gesinnung[9], aber auch der Wille und das Ziel, gleichberechtigt und akzeptiert neben den anderen europäischen Nationen wieder auftreten zu können, waren Movens und Antriebsfeder seiner frühen Außenpolitik.

Konrad Adenauer hatte schon im März 1946, damals Vorsitzender der CDU in der britischen Besatzungszone, den Frieden Europas von der Einbindung (Gesamt-) Deutschlands im europäischen Kontext abhängig gemacht und bereits visionär von den „Vereinigten Staaten von Europa unter Einschluß Deutschlands" gesprochen.[10] Der Konnex zwischen deutscher Selbständigkeit, ausgedrückt durch souveräne Eigenstaatlichkeit und einer Eingliederung Deutschlands in Europa, das Verlassen des sogenannten deutschen Sonderwegs, schien für ihn unabdingbar. Darüber hinaus erkannte Adenauer sehr früh, daß „die Orientierung an der Idee eines vereinten Europas zu einer Art

6 Ein nützlicher und schnell überschaubarer Überblick der Kontroversen Adenauerscher Außenpolitik in: *Sontheimer, Kurt*, Die Ära Adenauer. Grundlegung der Bundesrepublik, München 1991, S. 159ff.

7 Vgl. Adenauer, Konrad, Erinnerungen 1945-1953, Stuttgart 1965, S. 312; Vgl. zur Grundsituation bundesdeutscher Außenpolitik: *Hanrieder, Wolfram F.*, Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Paderborn u.a. 1991, S. 1ff.

8 Vgl. *Hacke, Christian*, Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993, S. 64.

9 Vgl. *Weidenfeld, Werner*, Konrad Adenauer und Europa. Die geistigen Grundlagen der westeuropäischen Integrationspolitik des ersten Bonner Bundeskanzlers, Bonn 1976.

10 Rede in der Aula der Universität Köln am 24. März 1946. Abgedruckt in: *Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.)*, Konrad Adenauer. Reden 1917-1967. Eine Auswahl. Stuttgart 1975, S. 82ff., hier: S. 105.

Alternative oder vielleicht zu einem Surrogat für die Nationalidee herkömmlicher Prägung“ werden könnte.[11] Nicht das alte „Pathos der Mitte“, das Lavieren und Schaukeln zwischen Ost und West, war gefragt, eine klare Aussage für den Westen, war für Adenauer persönlich aber auch im Sinne Deutschlands ein Muß, wollte man für die Westzonen bzw. später für die Bundesrepublik Reputation, Gewicht und vor allem Sicherheit erlangen.[12]

Dabei kam Adenauer eine Übereinstimmung seiner Vorstellungen mit den westlichen, gerade mit den amerikanischen, zupaß. Die Idee der Eingliederung Deutschlands in den europäischen Zusammenhang sollte er in der Folgezeit immer wieder formulieren, sie war ein Grundbaustein seiner politischen Weltanschauung.[13] Jedoch paßte er sie der welt- und deutschlandpolitischen Entwicklung an. Im Sommer 1948, der Kalte Krieg und die Entwicklung in Richtung Teilung Deutschlands kulminierte in der ersten Berlinkrise, verdeutlichte er seine Position:[14]

> „Wir dürfen also hoffen, daß der Gedanke des Zusammenschlusses Europas in einer Weise marschiert, wie es vor Jahresfrist niemand für möglich gehalten hätte. Damit haben wir wieder eine Hoffnung für Europa und auch für Deutschland, für unser eigenes Vate r-land, denn ein Zusammenschluß Europas ohne Deutschland, jedenfalls ohne die drei westlichen Zonen Deutschlands, würde nichts bedeuten. Ohne Deutschland ist ein solcher Zusammenschluß nichts.“

Das europäische Movens Adenauers hatte natürlich auch durch seine Teilnahme an der 61 Mitglieder starken - darunter sechs Vertreter aus dem Saarland - zählenden deutschen Delegation am Haager Kongreß Auftrieb erhalten.[15] Ende Mai drückte er in einem Brief an seinen Freund Paul Silverberg, den Haager Kongreß resümierend, zwar noch ein wenig zurückhaltend seine Hoffnung hinsichtlich der Gründung einer „Europa-Föderation“ aus, trotzdem war für ihn ihr Zustandekommen eine politische Notwendigkeit.[16]

In einem Brief an Helene Wessel vom 27. August 1949 äußerte Adenauer als designierter Kanzler, die Rhöndorfer Konferenz fand sechs Tage zuvor statt, die Hauptziele

11 Vgl. *Mommsen, Wolfgang*, Auf der Suche nach nationaler Identität: zur Diskontinuität deutscher Staatlichkeit, in: *Picht, Robert (Hrsg.)*, Das Bündnis im Bündnis. Deutsch-französische Beziehungen im internationalen Spannungsfeld, Berlin 1982, S. 40ff., hier: S. 55; hierzu auch: *Poppinga, Anneliese*, Konrad Adenauer. Geschichtsverständnis, Weltanschauung und politische Praxis, Stuttgart 1975, S. 131.

12 Vgl. *Hildebrand, Klaus*, Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982, Bonn 1991, S. 27.

13 Zu Adenauers Perzeption der politischen Weltlage und deren Einfluß auf seine Politik: Altmann, Normen, Konrad Adenauer im Kalten Krieg: Wahrnehmungen und Politik 1945-1956, Mannheim 1993.

14 Eröffnungsrede zum 2. Parteitag der CDU der britischen Besatzungszone am 28. August 1948 in Recklinghausen. Abgedruckt in: Adenauer, Reden 1917-1967, S. 122ff., hier: S. 128.

15 Vgl. *Legoll, Paul*, Konrad Adenauer et l'idée d'unification européenne. Janvier 1948-Mai 1950, Bern/Frankfurt am Main/ New York/ Paris 1989, S. 53ff.; Kogon, Eugen, Der Haager Europäische Kongreß, in: Frankfurter Hefte, 6/1948, S. 481ff.

16 Vgl. Adenauer. Briefe 1947-1949, bearb. von *Mensing, Hans Peter*, hrsg. von *Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter*, Berlin 1984, Brief Nr. 848 (24.5.1948), S. 236f.

seiner Außenpolitik, wobei die Aufnahme in den Europarat als gleichberechtigtes Mitglied eine der vordringlichsten Aufgaben einnahm.[17] Insofern war es folgerichtig und nicht unerwartet, daß Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung die Mitgliedschaft der Bundesrepublik im Europarat anstrebte.

3. Erste Überlegungen über einen Beitritt der Bundesrepublik und des Saarlands zum Europarat

Ein Beitritt der Bundesrepublik wurde schon in der ersten Sitzungsperiode der Beratenden Versammlung des Europarats in der zweiten Augustwoche 1949 angeschnitten und allgemein als „heikel" eingestuft. Dabei wurden Für und Wider einer deutschen Mitgliedschaft erörtert, wobei Deutschland kulturell mit offenen Armen empfangen würde, politisch jedoch den europäischen Geist und die eigenen kulturellen und künstlerischen Leistungen diskreditiert habe.[18]

Anfang November 1949 fand in Paris die zweite Tagung des Ministerausschusses und der Ständigen Kommission des Europarats statt. Neben technischen Aspekten der Kompetenzregelung stellte die Frage der Zulassung Westdeutschlands und des Saarlands einen zentralen Punkt der Verhandlungen dar. Die bundesdeutsche Position war klar. Adenauer wünschte eine Aufnahme in die Straßburger Versammlung. Jedoch konnte Bonn keinen Antrag stellen. Man konnte zu einer Teilnahme in den Europarat nur eingeladen werden, Initiative nur in Form von Interessenbekundung zeigen, wie es der Bundeskanzler offiziell bereits in seiner ersten Regierungserklärung getan hatte. Jedoch zeichnete sich früh ab, daß ein Beitritt der Bundesrepublik nur mit einem gleichzeitigen Beitritt des Saarlands vollzogen werden könnte. Bereits am 25. Juli 1949 ließ die französische Regierung verlautbaren, daß sie die zehn Gründerstaaten des Europarats ersucht habe, das Saarland als assoziiertes Mitglied des Europarats zuzulassen.[19] Zudem hatte der Ministerpräsident des Saarlands, Johannes Hoffmann, am 31. Oktober in einem Brief an den französischen Außenminister Robert Schuman offiziell um die Aufnahme in den Europarat gebeten. Dieser hatte daraufhin dieses Anliegen auf der Ministerauschuß-Sitzung wenige Tage später vorgebracht.

Auf der Sitzung vom 4. November 1949 beschloß der Ministerausschuß, sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch das Saarland als assoziierte Mitglieder aufzunehmen. Eine Einladung wurde jedoch noch nicht explizit ausgesprochen. Der Beschluß, das Saarland aufzunehmen, kam erst nach längerer Diskussion zustande und

17 Vgl. Adenauer. Briefe 1949-1951, hrsg. *von Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter*, bearb. von *Mensing, Hans Peter*, Berlin 1985, S. 96f. (Dok. Nr. 86); ebenso: *Graml, Hermann*, Die Außenpolitik, in: *Benz, Wolfgang (Hrsg.)*, Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Politik, Frankfurt am Main 1989, S. 220ff., hier: S. 233.

18 Vgl. *Cornides, Wilhelm*, Die politischen Ergebnisse der ersten Sitzungsperiode des Europarates in Straßburg, in: Europa-Archiv, 21/1949, 5.11.1949, S. 2571f.

19 Vgl. Keesings Archiv der Gegenwart, 1948/1949, S. 2018f.

nach stetem Beharren Frankreichs. Der Ministerausschuß machte seine Entscheidung von der Stellungnahme der Ständigen Kommission des Europarats abhängig. Diese veröffentlichte nach dreitägigen Verhandlungen ein Kommuniqué, das sowohl die Aufnahme der Bundesrepublik als auch des Saarlands in den Europarat begrüßte. Bei der Abstimmung über die Aufnahme des Saarlands enthielten sich jedoch einige Mitglieder der Stimme.[20]

Die Westalliierten griffen den Vorschlag der Ständigen Kommission auf und wünschten am 22. November im Rahmen des Petersberger Abkommens ausdrücklich eine Aufnahme der Bundesrepublik in den Europarat.[21] Während London und Paris ihre Zustimmung von der Pariser Tagung damit wiederholten, verdeutlichten wiederum die USA ihr Anliegen einer starken europäischen Integration als Basis ihrer Containment-Politik gegenüber der Sowjetunion.[22]

Das Junktim, vor das die Bundesrepublik gestellt wurde, zwischen eigenem Beitritt zum Europarat und dem gleichzeitigen des Saarlands sollte sich in der ersten Hälfte 1950 zunehmend zu einer Frage äußerster nationaler Wichtigkeit und Emotionalität entwickeln. Die französische Saarpolitik führte in Deutschland generell zu Unverständnis und Empörung.[23] Nach der Gründung der Bundesrepublik, verbunden mit ihrem formulierten Alleinvertretungsanspruch, bekam die Situation des Saarlands einen neuen, sensibleren Bewußtseinsgrad. Ein bis dato ohnmächtiges, staatsrechtlich nicht mehr existentes, in Besatzungszonen aufgeteiltes Deutschland hatte sich zunächst mit der Herauslösung des Saarlands abgefunden. Mit der Gründung der Bundesrepublik entstand ein neuer Fokus, ein neues Selbstbewußtsein, die nationale Frage, nicht nur die im Osten, sondern auch jene im Westen (Saar) selbstbewußt gegenüber den Westalliierten zu vertreten. Zugegebenermaßen hatte man aufgrund der außen- und machtpolitischen „Fesselung" und Präjudizierung der Bundesrepublik auch wenig zu verlieren.[24]

Mit der Gleichbehandlung der Bundesrepublik und des Saarlands schien die außenpolitisch arg beschränkte Position und Handlungsmöglichkeit der jungen Republik Adenauer seitens der Franzosen wie ein Spiegel bewußt vorgehalten zu werden.[25] Für den Bundeskanzler war dies einmal mehr eine prekäre Situation, ein Balanceakt zwischen außenpolitischem Zugewinn und dem Vorwurf des nationalen Verrates. Die harsche

20 Vgl. *Volle, Hermann/Cornides, Wilhelm*, Pariser Zwischenstadium. Zur Tagung des Ministerausschusses und der Ständigen Kommission des Europarates in Paris, in: Europa-Archiv, 22/1949, 20.11.1949, S. 2612; Die Tat, Deutschlands Aufnahme in den Europarat empfohlen, 6.11.1949.

21 Petersberger Abkommen abgedruckt in: *Münch, Ingo von (Hrsg.)*, Dokumente des geteilten Deutschland, Stuttgart 1968, S. 226ff., hier: S. 227.

22 Vgl. *Czempiel, Ernst-Otto/Schweitzer, Carl-Christoph*, Weltpolitik der USA nach 1945, Bonn 1989, S. 35ff.

23 Vgl. *Ziebura, Gilbert*, Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart 1997, S. 74ff.

24 *Will, Hans Peter*, Die Saar und Europa, in: *Altmeyer, Klaus u.a.(Hrsg.)*, Das Saarland. Ein Beitrag zur Entwicklung des jüngsten Bundeslandes in Politik, Kultur und Wirtschaft, Saarbrücken 1958, S. 118ff.

25 Vgl. *Köhler, Henning*, Adenauer. Eine politische Biographie, Berlin 1994, S. 600.

Kritik im Zuge des Petersberger Abkommens vom November des Vorjahres war ihm noch frisch in Erinnerung. Wiederum mußte er damit rechnen, als „Kanzler der Alliierten“ gescholten zu werden. Jedoch war nicht nur Adenauer bewußt, daß für die Bundesrepublik ein Ausgleich mit Frankreich von vitalem Interesse war und ein solcher Ausgleich nur über eine für beide Seiten einigermaßen akzeptable Lösung der Saarfrage bzw. des Saarstatus zu bewerkstelligen sei. Es war aber auch offensichtlich, daß Frankreich als ehemalige Besatzungsmacht und Mitglied in der Alliierten Hohen Kommission gegenüber Bonn klar in der Vorhand saß.

4. Saarfrage und Europaratsbeitritt - zwei Seiten einer Medaille

Dies wurde zu Beginn des Jahres 1950 eklatant deutlich. Anfang Januar wurde bekannt, daß Paris über Konventionen den Status des Saarlands und dessen starke Bindung und Anlehnung an Frankreich vertraglich zementieren wollte.[26] Die Ablehnung der französischen Saarpolitik war in der bundesdeutschen Öffentlichkeit und Politik fast einhellig. Opposition und auch wichtige Exponenten der Regierung (Blücher, Dehler, Kaiser) griffen die französische Saarpolitik heftig an, so daß sich Adenauer gar für die Attacken seiner Minister beim französischen Hohen Kommissar, André François-Poncet, entschuldigen mußte. Selbst Bundespräsident Theodor Heuss beteiligte sich an den scharfen Protesten auf deutscher Seite und betonte die geographische und ethnische Zugehörigkeit der Saar zu Deutschland.

So fand der Besuch des französischen Außenministers Robert Schuman in Bonn Mitte Januar 1950 in einer denkbar ungünstigen und kühlen Atmosphäre statt. Vor dem Schumanbesuch hatten alle Fraktionsvorsitzenden des Bundestages dem Kanzler mitgeteilt, daß sie einem Europaratsbeitritt bei Abschluß der Saarkonventionen nicht zustimmen würden. Adenauer schlug Schuman während der gemeinsamen Gespräche vor, die Saarfrage ruhen zu lassen, zumal ein Friedensvertrag mit Deutschland noch ausstünde, zumindest solle Paris solange warten, bis die Bundesrepublik dem Europarat beigetreten sei. Schuman wich dem Vorschlag Adenauers aus und entgegnete ihm vielmehr, daß die Verhandlungen bezüglich der Saarkonventionen sich mindestens noch ein halbes Jahr hinziehen würden. Adenauer hatte nach dem Besuch Schumans in Bonn das Gefühl, daß dieser die deutsche Seite beschwichtigen und zugleich jedoch auch in der Saarfrage mit Unterstützung der Saarbrücker Regierung Hoffmann vollendete Tatsachen schaffen wollte.[27]

26 Außenpolitisch sollte das offiziell autonome Saarland von Paris vertreten werden. Frankreich sollte ein sehr extensives Vetorecht innerhalb der saarländischen Politik und darüber hinaus für 50 Jahre das Abbaurecht der saarländischen Kohle erhalten. Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer. Der Aufstieg 1876-1952, Stuttgart 1986, S. 691f.

27 Vgl. *Mittendorfer, Rudolf*, Robert Schuman - Architekt des neuen Europa, Hildesheim/Zürich/New York 1983, S. 28ff.

Die Verhandlungen zwischen Frankreich und der Regierung Hoffmann des Saarlands dauerten kein halbes Jahr, wie es Schuman prognostiziert hatte, sondern viel kürzer. Während einer Routinebesprechung mit den Hohen Kommissaren am 2. März 1950 wurde Adenauer von François-Poncet beiläufig eröffnet, daß am Folgetag, dem 3. März, in Paris die Saarkonventionen unterzeichnet werden sollten. Adenauer wurde folglich von Paris gegen seinen Willen in eine nationale Ecke gedrängt, die ihm eigentlich wenig behagte. Als Reaktion auf die Unterzeichnung der Saarkonventionen griff er die französische Regierung scharf an, warf ihr vor, gegen das Potsdamer Abkommen verstoßen zu haben und verglich die Vorgehensweise Frankreichs in bezug auf das Saarland mit dem Schicksal der Oder-Neiße-Gebiete im Osten. Im März 1950 veröffentlichte die Bundesregierung eine Denkschrift zur Saarfrage, in der im Hinblick auf die Saarkonventionen resümierend festgehalten wurde, „daß die Saar Deutschland gegenüber völlig unabhängig gemacht wurde, wogegen sie in allen wichtigen Fragen in einem solchen Abhängigkeitsverhältnis von Frankreich bleibt, daß man mit Recht von einer verkleideten Annexion sprechen kann".[28]

Die Saarproblematik offenbarte die Hilflosigkeit des Bundeskanzlers, der in dieser Phase sehr isoliert dastand. Der gleichzeitige Beitritt zum Europarat mit dem Saarland und dann noch nur mit einem assoziierten Status schien unumgänglich. Um wieder eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu erlangen und überhaupt eine Einladung zum Europarat zu erhalten, mußte die Bundesrepublik dem von ihr Geforderten nachkommen, „die weiße Fahne in der von Frankreich unbeugsam geforderten gleichzeitigen Aufnahme des Saargebietes" zeigen.[29]

5. *Adenauers Offensive: Verhandlungen über den Beitritt zum Europarat*

Im März 1950 ging Adenauer dann in die Offensive. In einem Schreiben vom 23. März an die Hohen Kommissare teilte er sein Ansinnen mit, „eine Mehrheit des Bundestages für den Beitritt zum Europa-Rat zu gewinnen". Er bat die drei Kommissare um eine schriftliche Stellungnahme, die dergestalt sein sollte, daß die drei Westalliierten den Beitritt Bonns in die Straßburger Versammlung ausdrücklich unterstützten und wünschten, so daß die Bundesregierung respektive Adenauer diese Forderung aufgreifen konnte, die er selbst initiiert hatte, zumal er den drei Hohen Kommissaren den Inhalt vorgab. Sinnigerweise „bat" Adenauer um ein solches Antwortschreiben, das es ja offiziell nicht sein sollte, für spätestens den Morgen des Folgetages.[30] Adenauer lehnte

28 Denkschrift der Bundesregierung zur Saarfrage, Bonn 1950, S. 14; *Fischer, Per*, Die Saar zwischen Deutschland und Frankreich. Politische Entwicklung von 1945-1959, Frankfurt am Main/Berlin 1959, S. 81ff.

29 Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer I, S. 700ff.; *ders.*, Die Ära Adenauer 1949-1957 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Bd. 2), Stuttgart 1981, S. 94f.

30 Schreiben Adenauers vom 23. März 1950 an die Alliierte Hohe Kommission abgedruckt in: Europa-Archiv, 12/1950, 20.6.1950, S. 3130f.

sich damit nicht allzu sehr aus dem Fenster, hatte doch François-Poncet ihm tags zuvor mitgeteilt, „daß Frankreich genau wie die Vereinigten Staaten und Großbritannien wünscht, daß Deutschland in den Europarat eintritt".[31] Dies wollte er nun schriftlich haben. Das Antwortschreiben der drei Hohen Kommissare erfolgte noch am selben Tag. Sie betonten generell die Unterstützung eines Beitritts der Bundesrepublik und versicherten Adenauer die Offenheit der Saarfrage bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland. Adenauer benötigte eine entgegenkommende Geste seitens der Westalliierten, lief er doch Gefahr, daß seine Außen-/Europapolitik scheiterte bzw. von Paris desavouiert würde.[32] Ohne Teilerfolge konnte er die innen- und deutschlandpolitisch problematische Außenpolitik kaum aufrecht erhalten bzw. entsprechend legitimieren. Jedoch konnte Adenauer nicht die von ihm gewünschte baldige Vollmitgliedschaft bzw. ein bis dahin erwünschter Beobachterstatus im Ministerausschuß des Europarats garantiert werden, die er sich als Bedingung erwünscht hatte. Ohne Rücksprache mit den eigenen Regierungen wollten die drei Hohen Kommissare dem Bundeskanzler ein solches Pfand nicht in die Hand geben.[33]

In einem Memorandum der drei Hohen Kommissare vom 28. März wurde Adenauers Forderung, bei einer assoziierten Mitgliedschaft zumindest einen bundesdeutschen Beobachter im Ministerausschuß des Europarats stellen zu dürfen, abschlägig beurteilt. Seitens der französischen und britischen Regierung wurde ihm jedoch abermals mitgeteilt, daß sich Paris und London für eine Einladung an die Bundesrepublik, dem Europarat beizutreten, einsetzen würden. Die amerikanische Seite begrüßte generell eine Aufnahme der Bundesrepublik in die Straßburger Versammlung, verwies aber in jener Frage auch auf ihre mangelnde Zuständigkeit, da die USA nicht Mitglied des Europarats seien.[34] In einem Gespräch am 12. April machte der amerikanische Hochkommissar McCloy Adenauer jedoch Mut, die strikte Westpolitik, das heißt den Beitritt zum Europarat weiterhin trotz aller innenpolitischen Widerstände zu verfolgen. McCloy versuchte den Kanzler in seinem Weg zu animieren und bot ihm einen lukrativen Anreiz, indem er ihm mitteilte, daß die Bundesrepublik nach einem Europaratsbeitritt wohl sehr schnell in den Ministerausschuß aufgenommen werden würde. Damit eröffnete er dem Bundeskanzler eine baldige Revision des Besatzungsstatuts.[35]

Aufgrund der mangelnden außenpolitischen Selbständigkeit der Bundesrepublik ging der Weg der Einladung des Europarats folgerichtig über den Petersberg. Die vom 31.

31 Vgl. *Schwarz, Hans-Peter/Nebelin, Manfred (Hrsg.),* Adenauer und die Hohen Kommissare 1949-1951.Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, München 1989, S. 173.

32 Vgl. *Herbst, Ludolf,* Option für den Westen. Vom Marshall-Plan bis zum deutsch-französischen Vertrag, München 1989, S. 73.

33 Text abgedruckt in: Europa-Archiv, 12/1950, 20.6.1950, S. 3131.

34 Memorandum der Alliierten Hohen Kommission an den Bundeskanzler vom 28. März 1950, in: Europa-Archiv, 12/1950, 20.6.1950, S. 3131f.

35 Vgl. Tagebuchnotiz Herbert Blankenhorns vom 13.4.1950, abgedruckt in: *Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.),* Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1949/50, München 1997, S. 129ff.

März 1950 datierte und vom Generalsekretär des Europarats, Camille Paris, ausgesprochene und unterzeichnete Einladung wurde Adenauer am 1. April seitens der Alliierten Hohen Kommission, in diesem Fall vom britischen Kommissar Robertson als Geschäftsführenden Vorsitzenden, übermittelt. Camille Paris sicherte der Bundesrepublik 18 Sitze[36] in der Beratenden Versammlung zu. Von einem von der Bundesregierung erwünschten Beobachterstatus im Ministerausschuß war, wie aufgrund der vorhergehenden Korrespondenz nicht anders zu erwarten war, nicht die Rede.[37] Die Einladung, auch wenn sie nicht alle Wünsche und Vorstellungen der Bundesregierung erfüllte, genügte Adenauer, so daß er gewillt war, sich „unter diesen Voraussetzungen im Bundestag für den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Europarat einzusetzen".[38] Der baldige Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat zeichnete sich also im April 1950 deutlich ab.

6. Finale im Kabinett und im Bundestag

Anfang Mai 1950 wagte Adenauer nun den Sprung ins kalte Wasser, indem er am 8. Mai eine Denkschrift der Bundesregierung über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Europarat in Auftrag gab, die den Verhandlungs- und Kommunikationsweg zwischen Straßburg, dem Petersberg und Bonn nachzeichnete, die Öffentlichkeit vom fortgeschrittenen Verhandlungsstand in Kenntnis setzte und die grundsätzlich bejahende Haltung der Bundesregierung formulierte.[39] Zudem hatte der von Robert Schuman am 9. Mai 1950 geäußerte Vorschlag über die Errichtung einer westeuropäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft von sechs Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien und Benelux) den Entschluß der Regierungskoalition für einen Beitritt in den Europarat am selbigen Tag einfacher gemacht hat.[40] An eben jenem 9. Mai trat der Kanzler mit einigen Ministern vor die Presse und verkündete den Beschluß der Bundesregierung vom selben Tage, dem Europarat beizutreten bzw. eine Gesetzesvorlage diesbezüglich in den Bundestag einzubringen. Gleichfalls informierte er die Presse über den Schuman-Plan.[41]

Der Schuman-Plan und der Beitritt zum Europarat wurden in der Folgezeit gekoppelt gesehen und kaum noch getrennt voneinander behandelt.[42] Die Bundesregierung stand

36 Damit erhielt die Bundesrepublik dieselbe Anzahl wie Frankreich, Italien und Großbritannien. Vgl. Satzung des Europarats vom 5. Mai 1949, Artikel 26.

37 Entsprechende Dokumente abgedruckt in: Europa-Archiv, 12/1950, 20.6.1950, S. 3132.

38 Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1945-1953, S. 326.

39 Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer I, S. 710.

40 Vgl. *Baring, Arnulf*, Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, 3. Aufl., München 1984, S. 115.

41 Vgl. FAZ, Die Bundesregierung will nach Straßburg, 10.5.1950; *Blankenhorn, Herbert*, Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949-1979, Frankfurt am Main/Berlin/Wien 1980, S. 102ff.

42 Vgl. FAZ, Geht der Bund nach Straßburg?, 13.6.1950.

jedoch nicht geschlossen hinter ihrem Kanzler in der Beitrittsfrage. Jakob Kaiser und Gustav Heinemann meldeten Bedenken an, daß der Beitritt zum Europarat die Chancen auf eine Wiedervereinigung reduzieren und die Bundesrepublik endgültig ins westliche Blocksystem einbeziehen würde, das heißt, die zunehmende Spaltung Deutschlands durch einen Beitritt intendiert sei.[43]

Die Opposition warf nach Veröffentlichung der Denkschrift über den Beitritt zum Europarat der Bundesregierung vor, daß diese einen solchen Beitritt auch als Mittel zum Zweck betrachte, um über das Sprungbrett Straßburg in die NATO aufgenommen zu werden. Die SPD hatte auf ihrem Parteitag vom 21. bis 25. Mai 1950 in Hamburg ihr grundsätzliches Nein hinsichtlich eines deutschen Europaratbeitritts formuliert. Der Parteivorsitzende Kurt Schumacher hatte in den beiden Grundsatzreden „Die Sozialdemokratie im Kampf um Deutschland und Europa“ vom 22. Mai und „Die Notwendigkeit der Ablehnung eines Beitritts zum Europarat“ vom 23. Mai vor allem folgende Argumente gegen den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat vorgetragen: Mit der Aufnahme des Saargebiets in den Europarat werde dessen Eigenstaatlichkeit anerkannt, durch die Integration der Bundesrepublik in westeuropäische Institutionen würden immer größere Hindernisse gegen die Wiedervereinigung aufgebaut und letztlich sei das angestrebte „Sechsereuropa“, dieses „Kleinst-Europa“, „konservativ, klerikal, kapitalistisch, kartellistisch“. Schumacher, von Carlo Schmid unterstützt, erhielt auf dem Parteitag für seine Haltung ein eindeutiges Votum. Nur einige wenige stimmten gegen die Entschließung des Parteivorstandes, allerdings Männer von politischem Gewicht, wie Ernst Reuter und Willy Brandt.[44] Adenauer wies den Vorwurf, den Europarat als Etappe zu mißbrauchen, heftig zurück und plädierte vielmehr für die Idee der „Dritten Kraft Europa“ zwischen den beiden Supermächten.[45]

Am 13. Juni[46] wurde im Bundestag in erster und zweiter Lesung über einen Europaratsbeitritt der Bundesrepublik heftig debattiert.[47] Am Vorabend der Parlamentsaussprache hatte Paul Henri Spaak, Präsident der Beratenden Versammlung des Europarates, zum

43 Vgl. *Badstübner, Rolf/Thomas Siegfried*, Entstehung und Entwicklung der BRD. Restauration und Spaltung 1945-1955, 2. Aufl., Köln 1979, S. 397; Kaiser und Heinemann waren mit ihrer Meinung im Kabinett isoliert und gaben für einen einstimmigen Kabinettsbeschluß am 9. Mai nach. Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer I, S. 713f.; Kaiser fehlte jedoch am 15. Juni bei der Abstimmung im Bundestag über den Europaratsbeitritt und verdeutlichte damit seine grundsätzliche Haltung.

44 Die beiden Reden in: *Albrecht, Willy (Hrsg.)*, Kurt Schumacher. Reden - Schriften - Korrespondenzen 1945-1952, Berlin/Bonn 1985, S. 746ff. Vgl. auch *Miller, Susanne/Potthoff, Heinrich*, Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1848-1990, 7., überarb. u. erw. Aufl., Bonn 1991, S. 198.

45 Vgl. FAZ, Europa-Rat, nicht Atlantik-Pakt, 12.5.1950; *Schwarz, Hans-Peter*, Das außenpolitische Konzept Konrad Adenauers, in: *ders./Morsey, Rudolf (Hrsg.)*, Adenauer-Studien I, Mainz 1971, S. 71ff., hier: S. 103.

46 Ursprünglich war die Beratung für den 7. Juni anberaumt gewesen. Auf Bitte Adenauers, der an einer Lungenentzündung erkrankt war und der Aussprache im Bundestag unbedingt beiwohnen wollte, wurde diese um eine Woche verschoben. Vgl. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, 67. Sitzung (6.6.1950), S. 2451f.

47 Vgl. FAZ, Scharfes Rede-Duell in Bonn, 14.6.1950.

Abschluß seines Deutschlandbesuches in Dortmund nochmals auf die Wichtigkeit eines deutschen Beitritts hingewiesen. Ein vereinigtes Europa, so Spaak, sei ohne Deutschland nicht denkbar. Gleichfalls warb er für den Europarat als Forum, in dem die deutsche Frage international behandelt werden könnte und versuchte so, der SPD eine Zustimmung schmackhaft zu machen.[48] Generell wurden von Regierung und Opposition die bekannten Argumente vorgebracht, welche schon im Laufe des Jahres in der Beitrittsdiskussion immer wieder vorgebracht wurden. Die Bundesregierung befürwortete den Beitritt als wichtigen Baustein bundesdeutscher Integrationspolitik im Westen ungeachtet der problematischen Saarfrage, die Opposition sah in einem Gang nach Straßburg die Anerkennung des Status quo an der Saar und damit einen fundamentalen Schritt in Richtung der Spaltung Deutschlands.[49]
Zwei Tage später, am 15. Juni 1950, wurde die Debatte in dritter Lesung fortgeführt. Der Austausch an Argumenten für und wider einen Beitritt zum Europarat wurde weiterhin mit Vehemenz und Verve fortgeführt. Der Abgeordnete Günther Henle von der CDU, Berichterstatter des Auswärtigen Ausschusses, zielte in seiner Rede auf die Interdependenz zwischen Europa, der Idee „Europa“ und Deutschland und analysierte treffend ein großes Ziel bundesdeutscher Außenpolitik:[50]

> „Ohne Deutschland kann es kein wirkliches Europa geben, aber auch uns Deutschen tut zur Sicherung unserer eigenen Zukunft und unseres Daseins nichts mehr not, als eine möglichst enge Anlehnung an, ja ein möglichst rascher Einbau in dieses werdende neue Europa.“

Damit brachte er ein Axiom, ein Leitmotiv Adenauerscher Außenpolitik auf den Punkt. Die Debatte über den Beitritt zum Europarat erhielt durchgängig bei Regierung und Opposition, bei Befürwortern und Ablehnern eine zweite Dimension. Von allen Seiten wurde diese Frage mit der Frage des Schuman-Plans verknüpft und gekoppelt. Das heißt, die Befürworter des Beitritts zur Straßburger Versammlung befürworteten auch den Schuman-Plan, und umgekehrt.[51]

7. Ergebnis: Der Gang nach Straßburg

Das Gesamtergebnis der Abstimmung im Bundestag über den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat lautete 218 Ja, 151 Nein, 9 Enthaltungen, wobei die Regierungsparteien (CDU/CSU, FDP und Deutsche Partei) sowie die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) geschlossen mit Ja, die Sozialdemokraten und das Zentrum ge-

48 Vgl. FAZ, Exekutiv-Vollmachten für den Europa-Rat. Spaak über die Bedeutung Englands und Deutschlands für Straßburg, 13.6.1950; Die Neue Zeitung, Spaak befürwortet den Beitritt des Bundes zum Europarat, 12.6.1950.
49 Vgl. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, S. 2459ff.
50 Vgl. Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, S. 2506.
51 Vgl. FAZ, Ohne Straßburg kein Schuman-Plan, 14.6.1950; FAZ, Gleichklang der Sozialisten. Die Opposition gegen Europa-Rat und Schuman-Plan, 15.6.1950.

schlossen mit Nein stimmten; die Bayern-Partei war in der Frage gespalten (9 Enthaltungen, 7 Ja).[52] Obwohl das Ergebnis nicht überraschend war, zeigte sich der Bundeskanzler doch erleichtert und zuversichtlich: „Wir haben einen großen Schritt auf dem Weg zu Europa getan. Ein Nein hätte uns heute ebensoweit zurück geworfen, wie wir nun vorwärts gekommen sind.“[53] Gut zwei Wochen später, am 13. Juli 1950, mit der Hinterlegung der Beitrittsurkunde in Straßburg wurde die Bundesrepublik als assoziiertes Mitglied in den Europarat aufgenommen. Der Weg der Ratifikationsurkunde ging abermals über die Alliierte Hohe Kommission.

Die nächste Kontroverse um den Europaratsbeitritt stellte die Frage dar, wie sich die deutsche Delegation zusammensetzen sollte. Der Bundestagsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten hatte sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, nur Bundestagsabgeordnete nach Straßburg zu entsenden, da diese „allein den Geist des Europa-Rates unmittelbar auf die Fraktionen im Bundestag übertragen könnten“.[54] Aber auch die Bundesländer meldeten Ansprüche an, zumindest einen Teil der Delegierten stellen zu können. In einem Beschluß vom 23. Juni 1950, der noch am selbigen Tag an Adenauer weitergeleitet wurde, forderte der Bundesrat, ein Drittel der deutschen Delegierten und Stellvertreter für die Beratende Versammlung des Europarats seitens des Bundesrates rekrutieren zu können.[55] Eine Klärung der Delegiertenfrage wurde erst einmal hinausgeschoben. Auch die Bundesregierung zeigte wenig Aktivität, doch eine baldige Lösung war erforderlich, da die Beratende Versammlung am 7. August 1950 wieder zusammentreten sollte, um das zweite Sitzungsjahr des Europarats zu eröffnen.[56] Für die SPD war die Delegiertenfrage besonders problematisch. Sollte sie überhaupt Vertreter nach Straßburg schicken, da sie einstimmig gegen einen Europaratsbeitritt votiert hatte und eine Beteiligung als Widerspruch und Inkonsequenz ausgelegt werden konnte? Die Mehrheit der SPD-Fraktion, auch Kurt Schumacher, stimmten nach eingehender Analyse einer Beteiligung sozialdemokratischer Abgeordneter an der deutschen Straßburg-Delegation zu.[57] Der Bundestag hielt an seinem Privileg, die deutsche Delegation für die Beratende Versammlung aus eigenen Reihen zu stellen, fest. Am 26. Juli wurde die deutsche Delegation zur Beratenden Versammlung des Europarats im Bundestag gewählt. Die kleineren Parteien protestierten gegen die Wahl, zum einen wegen ihrer Nichtberücksichtigung für die Delegation, zum anderen wegen des nichtföderativen

52 Vgl. *Ferdinand, Horst*, Der Deutsche Bundestag und die interparlamentarischen Versammlungen, hg. v. Deutscher Bundestag, Bonn 1989, S. 62.

53 Vgl. NZZ, Der Beitritt Bonns zum Europarat, 16.6.1950.

54 Vgl. FAZ, Nur Bundestagsabgeordnete nach Straßburg, 16.6.1950; Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, S. 2507, um die Abstimmung über den Europaratsbeitritt nicht unnötig zu erschweren und zu verzögern, schlug der Ausschuß ein separates Gesetz über die Regelung der deutschen Vertreter für die Beratende Versammlung vor .

55 Vgl. Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode 1949, Drucksache Nr. 1139.

56 Vgl. Deutsche Zeitung, Hannemann, geh´ Du voran. Noch keine Einigung über die Straßburg-Delegation, 8.7.1950.

57 Vgl. *Schmid, Carlo*, Erinnerungen, 5. Aufl. , Bern/München/Wien 1979, S. 463f.

Charakters der deutschen Europaratsvertreter, da der Bundesrat bzw. die Länder umgangen worden seien.[58]

Am 7. August 1950, gut fünf Jahre nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs, nahmen bei der Eröffnung der zweiten Sitzungsperiode der Beratenden Versammlung[59] des Europarats erstmals deutsche Delegierte teil. Ein Händeschütteln zwischen Winston Churchill und dem deutschen Delegationsleiter Hermann Pünder symbolisierte die Aufnahme Deutschlands in die Familie der freien europäischen Nationen.[60] Pünder betonte in einer kurzen Ansprache, daß die bundesdeutsche Delegation sich als Vertreter für ganz Deutschland betrachte und daß man unabhängig von der Ungeklärtheit der deutschen Frage an der Errichtung eines geeinten Europa tatkräftig mitarbeiten wolle.[61] Den deutschen Delegationsmitgliedern, ungeachtet der politischen Ausrichtung, war wenige Jahre nach Kriegsende das Besondere ihrer Teilnahme am Europarat bewußt, zumal dieser seinen Sitz in Straßburg hatte.[62] Zwei Tage zuvor, am 5. August, wurde im Ministerausschuß über einen deutschen Beobachterstatus nachgedacht. Irland und Großbritannien hatten einen solchen befürwortet, doch die französische Seite und die Benelux-Staaten lehnten einen ständigen deutschen Beobachter ab und akzeptierten lediglich, daß ein deutscher Vertreter nur zu bestimmten Fragekomplexen teilnehmen könne.[63]

8. Post-Finale: Der Weg in die Vollmitgliedschaft

Die Zuspitzung der weltpolitischen Lage, am 25. Juni 1950 begann der Korea-Krieg, vereinfachte die Legitimation einer europäischen Integration sowie die Vorstellung eines bundesdeutschen Verteidigungsbeitrags und stärkte den Europa-Optimismus und das Europa-Zugehörigkeitsgefühl vieler Bundesbürger.[64] Die Einsicht über die Notwen-

58 Vgl. Die Neue Zeitung, Bundestag wählt deutsche Delegation für die Beratende Versammlung des Europarats, 27.7.1950. Als bekannteste deutsche Europaratsabgeordnete sind zu nennen: Heinrich von Brentano, Kurt Georg Kiesinger, Eugen Gerstenmaier, Hermann Pünder, Helene Weber (alle CDU), Erich Ollenhauer, Carlo Schmid, Gerhard Lütkens, Louise Schröder, Fritz Erler (alle SPD), Hermann Schäfer, Karl-Georg Pfleiderer (beide FDP).

59 Vgl. *Cornides, Wilhelm*, Die Straßburger Konsultativversammlung vor den Grundfragen der Europäischen Einigung, in: Europa-Archiv, 18/1950, S. 3347ff.

60 Vgl. Die Welt, Deutschland zieht in den Europa-Rat ein, 8.8.1950.

61 Vgl. Die Welt, Starker Beifall für Pünder, 8.8.1950.

62 Hierfür beispielhaft: *Kiesinger, Kurt Georg*, Dunkle und helle Jahre. Erinnerungen 1904-1958, Stuttgart 1989, S. 392ff.

63 Vgl. Mitteilung des deutschen Legationsrats Mohr an die Dienstelle für auswärtige Angelegenheiten, Straßburg, 10.8.1950, abgedruckt in: *Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.)*, Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland !949/50, München 1997, S. 309ff.

64 Siehe zur katalytischen und sicherheitspolitisch dynamisierenden Rolle des Koreakrieges für den Stellenwert der Bundesrepublik: *Loth, Wilfried*, Der Koreakrieg und die Staatswerdung der Bundesrepublik, in: *Foschepoth, Josef (Hrsg.)*, Kalter Krieg und Deutsche Frage. Deutschland im Widerstreit der Mächte 1945-1952, Göttingen 1985, S. 335ff.

digkeit der sogenannten Westintegration der jungen Bundesrepublik war in der Bevölkerung sehr ausgeprägt.

Für die Anfang November 1950 in Rom durchgeführte Tagung des Ministerausschusses des Europarats erhielten die beiden assoziierten Mitglieder, Bundesrepublik und Saarland, einen Beobachterstatus. So entsprach der Europarat relativ schnell einer Forderung Adenauers, die dieser im Zuge der Verhandlungen zum Beitritt im Frühjahr geäußert hatte. Die Beobachterpositionen wurden von Bonn mit Walter Hallstein und Herbert Blankenhorn prominent besetzt. Heinrich von Brentano, einer von fünf Vizepräsidenten der Beratenden Versammlung, wurde als Mitglied in den Gemischten Ausschuß[65] des Europarats, bestehend aus jeweils fünf Mitgliedern des Ministerausschusses und der Beratenden Versammlung, berufen.[66] Sukzessive wurde die Bundesrepublik an eine Vollmitgliedschaft, die im Raume stand, herangeführt.

Nach der Revision des Besatzungsstatuts vom 6. März 1951 und dem damit einhergehenden außenpolitischen Zugewinn der Bundesrepublik handelte Adenauer schnell und offenbarte damit neues bundesdeutsches Selbstbewußtsein. Er teilte in einem Schreiben am 8. März, also zwei Tage später, dem Geschäftsführenden Vorsitzenden der Alliierten Hohen Kommission, André François-Poncet, die Ansicht der Bundesregierung mit, daß „die Voraussetzungen dafür gegeben [sind], daß die Bundesrepublik ordentliches Mitglied des Europarates wird".[67] Man wollte nun im europäischen Kontext als vollberechtigtes Mitglied anerkannt werden. Am 15. März wurde Adenauer der erste Außenminister der Bundesrepublik und sah nun die Chance und die formale Voraussetzung auf volle Mitgliedschaft im Europarat, auf einen Sitz im Ministerausschuß. In seiner neuen Funktion, die ihm in Personalunion als Regierungschef die Garantie des Fortbestands der eingeschlagenen Außenpolitik gab, bat er, ohne viel Zeit zu verlieren, telegraphisch um die Aufnahme als gleichberechtigtes Mitglied.[68] Der Ministerausschuß des Europarats antwortete prompt und gab am 16. März sein prinzipielles Einverständnis für eine deutsche Vollmitgliedschaft, wollte aber noch die Stellungnahme der Beratenden Versammlung einholen.[69]

Schon einen Monat später, am 7. April 1951, beschloß der Ständige Ausschuß der Beratenden Versammlung die volle Mitgliedschaft der Bundesrepublik im Europarat[70], die

65 Der Gemischte Ausschuß koordinierte die Arbeit der beiden wichtigsten Gremien des Europarats, des Ministerausschusses und der Beratenden Versammlung.

66 Vgl. Die Neue Zeitung, Deutsche Beobachter bei den Europaberatungen, 3.11.1950.

67 Vgl. Adenauer, Briefe 1949-1951, S. 355 (Dok. Nr. 406).

68 Zu Otto Lenz meinte er am 19. März 1951: „Was soll ich mit diesem Kabinett machen, der einzige, auf den ich mich verlassen kann, ist der Außenminister.", Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer I, S. 795; oder ähnlich: „Die Deutschen verstehen nichts von Außenpolitik. Sie haben eine fatale Begabung, immer das Falsche zu tun.", zitiert nach: *Herwarth, Hans von*, Von Adenauer zu Brandt. Erinnerungen, Berlin/Frankfurt am Main 1990, S. 129.

69 Vgl. The Times, Germany´s status in Europe, 17.3.1950; Die Welt, Bonn gleichberechtigt im Europa-Rat, 17.3.1950.

70 Vgl. Die Neue Zeitung, Vollberechtigte Aufnahme des Bundes in den Europa-Rat gilt als gesichert, 9.4.1951.

am 2. Mai 1951 vom Ministerausschuß des Europarats bestätigt wurde.[71] Eine gleichzeitige Vollmitgliedschaft des Saarlandes wurde nicht in Erwägung gezogen. Nach nicht einmal einem Jahr wurde der assoziierte Status der Bundesrepublik im Europarat aufgehoben. Die Zähigkeit Adenauers und sein unbedingter europäischer Wille führten Deutschland relativ zügig als gleichberechtigtes Mitglied in die europäische Völkergemeinschaft zurück.[72] Jedoch hatte die Bundesrepublik mit der Unterzeichnung des Schuman-Plans auch entsprechende Vorleistungen erbracht, quasi als „Mitgift für die europäische Ehe".[73] An der Frühjahrstagung des Europarats nahm die Bundesrepublik nun als vollberechtigtes Mitglied teil. Mit Adenauer gehörte nun erstmals ein bundesdeutscher Außenminister dem Ministerausschuß gleichberechtigt an.[74]

9. Ergebnis

Mit der Erlangung der Vollmitgliedschaft im Europarat war ein erstes Kapitel bundesdeutscher Westintegration abgeschlossen. Die weiteren Aufgaben und Ziele lagen noch vor der bundesdeutschen Politik, waren teilweise schon angestoßen oder gar noch in großer Entfernung. Daß der Europarat für die junge Bundesrepublik und ihren alten Kanzler gerade symbolisch ein wichtiges Ziel darstellten, wird heute häufig vergessen. Umgekehrt war eine Aufnahme Deutschlands, zumal ganz Osteuropa wegfiel, gleichsam für die Reputation und den Gründungsanspruch des Europarats wichtig, wollte er sich nicht vorwerfen lassen, in der Einigung Europas versagt zu haben.[75]
Es gab, als eine Mitgliedschaft zur Debatte stand und akut wurde, noch keine Montanunion, geschweige eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Das zwischenstaatliche Organ, das als Ergebnis der europäischen Bewegung und als Reflex auf die Katastrophe des Weltkriegs entstand, war der im Mai 1949 gegründete Europarat. Das Ziel und der Fokus vieler europäisch Gesinnter in Deutschland war der Europarat. Trotz seiner mangelnden Kompetenzen und Exekutivgewalt war er Produkt und Sinnbild der europäischen Familie, in die die Bundesrepublik Einlaß begehrte. Der Bundesrepublik boten sich außenpolitisch wenig Optionen im Zuge der Abgrenzung nach Osten durch den Kalten Krieg bzw. durch die vormundschaftliche Politik des Besatzungsstatuts. Den wenigen Freiraum galt es zu nutzen. Die Westalliierten und der Bundeskanzler stimmten trotz aller Probleme in der westeuropäischen Grundausrichtung für die Bundesrepu-

71 Vgl. Die Welt, Adenauer am Tisch der Europa-Minister, 3.5.1951; The New York Times, Council of Europe raises Bonn to the status of a full member, 3.5.1951.
72 Vgl. Frankfurter Neue Presse, Deutschland im Rat, 4.5.1951.
73 Vgl. Die Welt, Der Kanzler in Straßburg, 30.4.1951.
74 Generalsekretär Camille Paris geleitete den Kanzler und Außenminister in den Sitzungssaal des Ministerausschusses und wies Adenauer seinen Platz zu. Da die Sitzordnung nach englischem Alphabet erfolgte, saß Adenauer bezeichnenderweise zwischen den Außenministern Griechenlands und - Frankreichs. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Mitteilung an die Presse, Nr. 253/51, Bonn, 2.5.1951.
75 Vgl. *Bondy, François*, Im Wettlauf mit Bonn, in: Der Monat, 10/1949, S. 7ff.

blik überein, ein „europäisches Deutschland“ sollte es sein.[76] Adenauer setzte die europäische Integration und Föderation nicht absolut an, doch sollte eine Einbindung in das westliche Gefüge dem jungen Staat Sicherheit und Fundament verleihen, um die Wiedervereinigung als Staatsauftrag aus einer Position der Stärke in Angriff zu nehmen.[77] Mit der von ihm trotz aller Kritik forcierten Aufnahme in den Europarat setzte er einen ersten, besonders ideellen Pfeiler der europäischen Verankerung der Bundesrepublik. Er lieferte quasi sein Gesellenstück ab, um weiterhin auf der europäischen Spielfläche agieren zu können. Dabei waren die Regeln für ihn sehr nachteilig, wie er während der heftigen Diskussionen und Auseinandersetzungen um den Europarat erfahren hatte, waren doch seine außenpolitischen Mitspieler, die Westalliierten, auch Schiedsrichter zugleich.

Da der Europarat aber trotz aller Versuche, ihn leistungs- und handlungsfähig zu machen, nicht die europäische Konstituante, die supranationale Organisation wurde, die sich viele gewünscht hatten, verlor er im europäischen Integrationskontext schnell an Bedeutung. Die EGKS, EVG und später die EWG boten den integrationswilligen Staaten eine neue Dimension der Zusammenarbeit und Verknüpfung.[78] Trotzdem stellte der Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat das Entreé auf der politischen Bühne Europas dar, und für Adenauer bedeutete er eine erfolgreiche Bewährungsprobe für künftige Ziele und Aufgaben, die eigene Außenpolitik ungeachtet aller Angriffe und Schwierigkeiten durchsetzen zu können.

76 Vgl. *Aron, Raymond*, Für ein europäisches Deutschland, in: Der Monat, 7/8/1949, S. 11ff.

77 Vgl. *Schwarz, Hans-Peter*, Adenauer und Europa, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 27. Jg. (1979), S. 471ff., hier: S. 516.

78 Vgl. *Gruner, Wolf D.*, Die deutsche Frage in Europa. 1800 bis 1990, München 1993, S, 281; zum vergeblichen Versuch der Föderalisten in den ersten beiden Jahren des Europarats, dessen Kompetenzen auszuweiten; diesbezüglich die sehr persönliche Schilderung eines enttäuschten *Spaak, Paul Henri*, Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969, S. 271ff.

Der Europarat und die Russische Föderation

von Julia Elvers

1. Die Beziehungen des Europarates zur ehemaligen Sowjetunion und nach deren Zusammenbruch zu Rußland

Der Amtsantritt Michail Gorbatschows 1985 bedeutete auch einen Aufschwung der Beziehungen des Europarates zu Osteuropa. Der sog. Colombo-Bericht des Europarates zur Kooperation mit Osteuropa von 1986 schlug eine Zusammenarbeit in Bereichen wie Kultur, Jugendarbeit und Menschenrechte vor.[1] Eine Delegation des Obersten Sowjets der Sowjetunion besuchte den Europarat erstmals vom 16. bis 18. April 1988, um über diese Themen zu sprechen.[2] Ende 1988 schlug der Ausschuß für die Beziehungen zu den europäischen Nicht-Mitgliedsländern[3] einen Status für besondere Gäste vor. Am 11. Mai 1989 setzte die Parlamentarische Versammlung (PV) diesen Vorschlag in der Entschließung 917 um. Der „besondere Gaststatus" sollte es Vertretern der gesetzgebenden Versammlungen mittel- und osteuropäischer Staaten ermöglichen, an den Plenarsitzungen der PV teilzunehmen.[4] Am 8. Juni 1989 wurde er neben Ungarn, Polen und Jugoslawien auch der Sowjetunion verliehen; die sowjetische Delegation erhielt 18 Sitze.[5] Eine Europarats-Delegation weilte das erste Mal vom 26. bis 29. Juni 1989 in Moskau.[6]

Am 6. Juli 1989 hielt Gorbatschow eine Rede vor der PV des Europarates, in der er den Sondergaststatus begrüßte und erklärte, daß die Sowjetunion bereit sei, auch Nichtmitgliedern offenstehenden Konventionen beizutreten. Bei allem Lob über diese Rede und die berühmt gewordene, von Gorbatschow geprägte „Idee des gemeinsamen europäischen Hauses", darf nicht vergessen werden, daß er die Spaltung Europas keinesfalls durch eine „Überwindung des Sozialismus" aufheben wollte.[7] So blieb es vorerst bei gegenseitigen Besuchen und Gesprächen. Am 16. April 1991 besuchte der Präsident des Obersten Sowjets, Boris Jelzin, den Europarat.[8]

1 *Brückner, Michael/Maier, Roland/Przyklenk, Andrea*, Der Europa-Ploetz. Basiswissen über das Europa von heute, Freiburg/Würzburg 1993, S. 51.
2 *Europa-Archiv*, Folge 10/1988, Zeittafel, S. 93f.
3 Dieser war 1950 als Sonderausschuß gegründet und 1956 in einen ständigen Ausschuß umgewandelt worden. *Weber, Jürgen*, Die Ostpolitik des Europarats im Wandel, in: *Europa-Archiv*, Folge 24/1971, S. 871-878, 872.
4 Die Entschließung 917 ist dokumentiert in: *Schmuck, Otto (Hrsg.)*, Vierzig Jahre Europarat (Europäische Schriften des Instituts für europäische Politik, Bd. 67), Bonn 1990, S. 301f.
5 *Brückner, M./Maier, R./Przyklenk, A.*, a.a.O.
6 *Link, Georg*, Der Europarat, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*, Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, Bonn 1990, S. 375-381, 376.
7 Die Rede des sowjetischen Partei- und Staatschefs ist dokumentiert in: *Europa-Archiv*, Folge 20/1989, Dokumentation S. 587-595, Zitat S. 594.
8 Pressekommuniqués des Europarates vom 4. Februar 1992 und vom 18. Januar 1996.

Am 21. Februar 1991 trat die Sowjetunion der Kulturkonvention bei und konnte somit - unter Zahlung der daraus entstehenden finanziellen Verpflichtungen - an den intergouvernementalen Aktivitäten des Europarates teilnehmen. Am 26. November 1991 beschloß das Ministerkomitee (MK), den Kontakt des Europarates zur Sowjetunion weiter auszubauen. Die Programme standen unter dem Motto: Information, Kooperation, Integration.[9]

Rußland erhielt als größter Nachfolgestaat der Sowjetunion am 14. Januar 1992 den Sondergaststatus mit ebenfalls 18 Delegierten. Am 27. März 1992 erkannte das MK die Russische Föderation auch in allen sieben Konventionen, die die Sowjetunion ratifiziert hatte, als Vertragspartei an. Bei der 90. MK-Sitzung präsentierte der Außenminister Rußlands, Andrej Kosyrew, am 7. Mai 1992 den Aufnahmeantrag seines Landes.[10] Er verkündete, daß Rußland bereit sei, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ratifizieren und das Individualklagerecht seiner Staatsbürger vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof anzuerkennen. Mit dem schriftlichen Aufnahmeantrag erklärte sich sein Land bereit, die Bedingungen des Statut-Artikels Nr. 3[11] zu respektieren. Am 25. Juni 1992 bat das MK die PV um ihre für eine Aufnahme erforderliche Beurteilung.[12]

Im Verlauf des Jahres 1993 wurden dem Europarat mehrere Entwürfe der russischen Verfassung vorgelegt, die nach den Parlamentswahlen am 12. Dezember 1993 in Kraft treten sollte. Eine Delegation der PV fungierte bei den Dumawahlen als Beobachter.[13]

Im Jahre 1993 wurden die Kooperationsprogramme des Europarates[14] zur Entwicklung und Festigung der Demokratie auch für Rußland genehmigt. Die Programme umfassen vielfältige Konferenzen, Seminare und Workshops für Juristen, Journalisten, nichtstaatliche Organisationen u.a. zu Themen wie Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus und Pressefreiheit und wurden seither immer weiter ausgebaut.[15] 1996 kam für Rußland das ge-

9 Jahresbericht des Europarates 1991 (Activities of the Council of Europe 1991 Report; im folgenden: Jahresbericht), S. 3, 13, 33.

10 Jahresbericht 1992, S. 8.

11 „Jedes Mitglied des Europarates erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, daß jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll (...)." Die Satzung ist u.a. dokumentiert in: *Schmuck, Otto*, a.a.O., S. 258-270, 259.

12 *Conseil de l'Europe - Comité des Ministres*, Resolution (92) 27 vom 25. Juni 1992.

13 Jahresbericht 1993, S. 26, 108.

14 „Assistance with the development and consolidation of democratic security (ADACS)/Co-operation and assistance programmes with countries of central and eastern Europe" zur Integration neuer Mitglied- und Anwärterstaaten und Unterstützung beim Erfüllen der eingegangenen Verpflichtungen. 1997 wurde das Programm in „Activities for the development and consolidation of democratic stability" umbenannt und alle geographischen Angaben aus dem Titel gestrichen, um es für alle Mitglied- und Anwärterstaaten zu öffnen, die Schwierigkeiten haben, die Verpflichtungen zu erfüllen. ADACS-Jahresprogramm 1998 (SG/Inf (98)2), S. 7.

15 1995 lagen die Schwerpunkte auf konstitutionellen und institutionellen Fragen zur Reform des Strafgesetzes, des Rechts- und Gefängniswesens sowie der Massenmedien und Zivilgesellschaft. ADACS-Jahresbericht 1995 (SG/Inf (96)1), S. 79ff.

meinsame Programm von Europarat und Europäischer Union[16] hinzu, das auf die Reform der föderalen Struktur, Menschenrechtsschutz-Mechanismen und die Reform des Rechtssystems zielt.[17]
Seit Dezember 1994 befand sich die Russische Föderation im Krieg mit Tschetschenien. Am 2. Februar 1995 verurteilte die PV die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch die unangemessene Gewaltanwendung des russischen Militärs gegen die Zivilbevölkerung. Sie setzte ihr Prüfungsverfahren über den Aufnahmeantrag aus.[18] Bereits am 26. September desselben Jahres kam die PV zu der Auffassung, daß Rußland nach dem Friedensabkommen in Tschetschenien vom 30. Juli 1995 eine politische Lösung in dem Konflikt suchen und Menschenrechtsverletzungen beenden würde. Das Abkommen sei zwar zerbrechlich, ein Rückzug der Truppen habe aber begonnen. Es wurde beschlossen, den Aufnahmeantrag wieder aufzunehmen.[19]
Nach den Dumawahlen am 17. Dezember 1995 stimmte der Politische Ausschuß am 20. Dezember auf der Basis eines Berichts von Ernst Muehlemann (Schweiz)[20] für die Aufnahme Rußlands. Dem Bericht zufolge wies das russische Rechtswesen noch erhebliche Mängel auf, andererseits gebe es aber viele positive Entwicklungen in der Russischen Föderation. Der Rapporteur zeigte sich überzeugt, daß eine Mitgliedschaft im Europarat Hilfe und Druck ermöglichen würde, die für einen Fortschritt gerade in Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit notwendig seien. Er schloß den Bericht mit den Worten: „Integration ist besser als Isolation; Kooperation ist besser als Konfrontation."

2. Die Aufnahme Rußlands in den Europarat

Kein anderer Aufnahmeantrag eines Landes wurde bisher so lange, nämlich fast vier Jahre, beraten und kontrovers diskutiert. Dies liegt zum einen an der Größe des Staates und damit an seinen über die für „Europa" allgemein akzeptierten geographischen Grenzen weit hinausreichenden Ausmaßen bis hin nach Wladiwostok. Zum anderen war allen Beteiligten klar, daß das Land noch nicht alle Voraussetzungen der Trias „Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit" erfüllte und erfüllen konnte. Die Befürworter und Kritiker einer Aufnahme stritten darüber, ob es trotz allem sinnvoller sei, Rußland zu integrieren, statt auszugrenzen oder ob mit einer Aufnahme Rußlands die Standards des Europarates „verwässert" würden.

16 „Joint programme of co-operation between the Commission of the European Communities and the Council of Europe" (kurz: Joint-Programme EC/CoE). ADACS-Jahresbericht 1996 (SG/Inf (97)1), S. 55.
17 Jahresbericht 1995, S. 48.
18 *Council of Europe - Parliamentary Assembly* (im folgenden: *CoE PA*), Resolution 1055 vom 2. Februar 1995.
19 *CoE PA*, Resolution 1065 vom 26. September 1995.
20 *CoE PA*, Dok. 7443 vom 2. Januar 1996: Russia's request for membership of the Council of Europe - Report.

Nicht alle Kreise glaubten an die Beeinflußbarkeit des „Riesen“ Rußland. Die kritischen Stimmen in Literatur und Medien waren zahlreich.[21] Die Gegner waren der Meinung, daß der Europarat mit einer Aufnahme Rußlands seine Prinzipien aufgeben und damit seine Glaubwürdigkeit verlieren würde. Nicht nur die Geographie spreche dagegen, Rußland zu den europäischen Staaten zu zählen. Einige Kritiker vermuteten auch, daß sich Rußland über eine Mitgliedschaft nur ein Mitspracherecht in den europäischen Angelegenheiten sichern wolle oder daß die russische Mitgliedschaft im Europarat das europäische Verhältnis zu Asien belasten könne.[22] Vor allem der Zeitpunkt der Aufnahme wurde bemängelt, denn Rußland befand sich zu der Zeit im Krieg mit Tschetschenien.[23]

Die Befürworter einer Aufnahme erwarteten, durch Kooperations- und Hilfsprogramme Einfluß auf die Entwicklung der Demokratie nehmen zu können. Repräsentanten aus Mittel- und Osteuropa, besonders aus Lettland, der Ukraine und Moldawien verlangten aus Sicherheitsgründen die schnelle Einbindung ihres östlichen Nachbarn.[24] Das MK befürwortete bereits im April 1994 einmütig die baldige Mitgliedschaft Rußlands. Ausschlaggebend dürfte dabei die Tatsache gewesen sein, daß im Dezember 1993 per Referendum eine neue Verfassung gebilligt und demokratische Wahlen abgehalten worden waren.[25] Die Duma-Wahlen standen vor der Aussetzung des Aufnahmeverfahrens im Mittelpunkt des Interesses.[26] Nicht unerheblichen Einfluß auf die Parlamentarier hatten die Regierungen der EU-Staaten, die Wert darauf legten, Rußland zumindest in diese älteste europäische zwischenstaatliche Institution integriert zu wissen.[27] Auf diese Weise sollte die Verbindung zwischen Europa und Rußland gefestigt werden, während die europäischen Regierungen gleichzeitig - gegen den Willen Rußlands - die EU-Erweiterung, vor allem aber die NATO-Osterweiterung vorantreiben wollten.

21 Neue Zürcher Zeitung/NZZ vom 15. April 1994: Demokratie allein genügt nicht. NZZ vom 24. Januar 1996: Blankocheck des Europarats für Jelzin? Der Präsident wirbt für die Aufnahme Russlands. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Februar 1996: Kontinent erobert. Grund zum Stolz: Was der Europarat für Rußland bedeutet. *Gimbal, Anke*, Europarat in Bedrängnis. Notwendige Reformen und Konsequenzen, in: *Internationale Politik*, Analysen, Heft 12/1997, S. 45-50.

22 *Diehl, Günter*, Rußland im Europarat, in: *Die politische Meinung*, Heft 318/1996, S. 11-14.

23 Der Bericht von Muehlemann hatte hierzu in Aussicht gestellt, der Europarat könne nach Aufnahme Rußlands möglicherweise zu einer politischen Lösung des Konflikts beitragen.

24 NZZ vom 28. September 1995: Russland auf dem Weg in den Europarat.

25 *Timmermann, Heinz*, Rußlands Außenpolitik: Die europäische Dimension, in: *Osteuropa*, Jg. 45, Heft 6/1995, S. 495-508, 501.

26 *Mögel, Nicola A.*, Rußland im Europarat. Politische Bilanz des ersten Jahres. Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 31/1997, S. 2. Trotz des demokratischen Wahlablaufs an sich sollte die Tatsache im Auge behalten werden, daß Stimmenkauf vor Wahlen in Rußland nicht unbekannt ist.

27 *Müller, Günther* (Ehrenmitglied der PV), Der Europarat kann Rußland noch nicht brauchen. Die Abweichungen vom rechten demokratischen Weg häufen sich in letzter Zeit allzusehr, in: General-Anzeiger (Bonn) vom 21. Januar 1996. *Hausmann, Hartmut*, Vertrauensvorschuß trotz Bedenken, in: Das Parlament vom 2. Februar 1996.

Am 25. Januar 1996 stimmte die PV mit 164 gegen 35 Stimmen bei 15 Enthaltungen für die Aufnahme der Russischen Föderation als 39. Mitglied.[28] Der Entscheidung lagen zwei sehr unterschiedliche Berichte zugrunde. Neben dem Bericht von Ernst Muehlemann für den Politischen Ausschuß hatte der deutsche Abgeordnete Rudolf Bindig einen Bericht für den Rechtsausschuß vorgelegt,[29] der eher einem Plädoyer für die Ablehnung des Antrags glich. Die Russische Föderation könne nicht als auf rechtsstaatlichen Prinzipien gründender Staat betrachtet werden. Die Mißachtung der Menschenrechte äußere sich nicht nur in Tschetschenien, sondern u.a. auch in den schlechten Zuständen vieler Untersuchungsgefängnisse. Das Land erfülle somit nicht die Beitrittskriterien. Da Rußland bei einer Aufnahme aber diverse Verpflichtungen eingehen müsse, könne eine solche an sich dazu beitragen, die Verhältnisse an die Standards des Europarates anzupassen. Ausschlaggebend für die Abstimmung war vielleicht die Selbstverpflichtung Moskaus, zahlreiche Bedingungen erfüllen zu wollen. Rußland verpflichtete sich, das Individualklagerecht seiner Staatsbürger anzuerkennen, sich der Rechtsprechung des Menschenrechtsgerichtshofs zu unterwerfen und internationale und nationale Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen. Weitere Verpflichtungen, die in der Opinion (Stellungnahme) 193 festgelegt wurden, waren: Das Abkommen vom 21. Oktober 1994 zwischen Rußland und Moldawien innerhalb von 6 Monaten zu ratifizieren und die 14. Armee innerhalb von 3 Jahren nach diesem Übereinkommen abzuziehen; das Konzept von zwei Kategorien des Auslandes zu widerrufen, bei dem einige Länder als besondere Einflußzone „nahes Ausland“ bezeichnet werden; über die Rückgabe der verschleppten Kulturgüter zu verhandeln; das Gesetz über den Geheimdienst innerhalb eines Jahres zu revidieren, insbesondere das Recht des FSB[30], eigene Untersuchungsgefängnisse zu unterhalten; Schaffung eines Wehrersatzdienstes, wie es Art. 59 der russischen Verfassung vorsieht; Mißhandlungen oder Todesfälle in der Armee zu eliminieren; das Rechtssystem an die europäischen Standards anzugleichen und sich dem Monitoring-Verfahren zu unterwerfen. Für die Zeichnung bestimmter Konventionen wurde folgendes vereinbart; Rußland sollte:

- die Europäischen Menschenrechteskonvention (EMRK) bei Aufnahme unterzeichnen und innerhalb eines Jahres ratifizieren,
- das Protokoll Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe innerhalb eines Jahres unterzeichnen und innerhalb von drei Jahren ratifizieren sowie vom Tag der Aufnahme an ein Moratorium über Hinrichtungen einsetzen,
- das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Rahmenübereinkommen zum

28 *CoE PA*, Opinion 193 vom 25. Januar 1996.
29 *CoE PA*, Dok. 7463 vom 18. Januar 1996: Russia’s application for membership of the Council of Europe - Opinion.
30 Nachfolgeorganisation des KGB.

Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung innerhalb eines Jahres unterzeichnen und ratifizieren.

Am 8. Februar 1996 lud das MK Rußland ein, Mitglied zu werden.[31] Am 28. Februar 1996 fand die feierliche Aufnahmefeier in Straßburg statt, bei der Rußland gleichzeitig im Kongreß der Gemeinden und Regionen aufgenommen wurde. Außenminister Jewgenij Primakow unterzeichnete die EMRK, die Charta der kommunalen Selbstverwaltung, das Übereinkommen zur Verhütung von Folter sowie die Rahmenkonvention zum Schutz von Minderheiten.[32] Seit der Sitzungswoche vom 22. bis 26. April 1996 nimmt die 18köpfige russische Delegation (plus 18 Stellvertreter) regelmäßig an den Sitzungen der PV teil.[33]

3. Beispiele für Stellungnahmen des Europarates zu in Rußland beklagenswerten Situationen: Tschetschenien und Todesstrafe

Die Situation in Tschetschenien wurde in der Resolution 1055 vom 2. Februar 1995 als „innere Angelegenheit" betrachtet, so wie es auch auf höchster Regierungsebene geschah.[34] Dennoch verurteilte die Resolution die fehlende parlamentarische Kontrolle über die Entscheidungen des russischen Sicherheitsrates sowie die Nichtdurchführung der präsidentiellen Befehle durch das Militär. Die PV meinte, daß die im „politischen Konflikt" angewandten Mittel Rußlands internationale Verpflichtungen verletzten und setzte daher das Aufnahmeverfahren aus.[35] Das Beitrittsgesuch wurde am 26. September 1995 in der Hoffnung, Rußland werde eine politische Lösung finden, wieder angenommen.[36]

Am 25. Januar 1996, dem Tag, an dem die PV für die Aufnahme Rußlands in den Europarat stimmte, wurde die Bildung eines Ad-hoc-Komitees für Tschetschenien beschlossen.[37] Es erscheint nicht plausibel, warum die PV gerade zu dem Zeitpunkt für die Aufnahme stimmte, als sie wegen der Mißstände im Land ein Ad-hoc-Komitee einsetzte. In der Opinion 193 wird darauf verwiesen, daß der Präsident der Russischen Föderation, der Premierminister, die Präsidenten der Duma und des Föderationsrates am 18. Januar 1995 in einem Brief einen Fortschritt bei der politischen Lösung zugesichert

31 *Conseil de l'Europe - Comité des Ministres*, Resolution (96) 2 vom 8. Februar 1996.
32 *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 4/1996, S. 390.
33 Die Abgeordneten werden von beiden Kammern (Duma und Föderationsrat) der Föderalen Versammlung entsandt. Die Delegation ist nach den Mehrheitsverhältnissen des nationalen Parlaments zusammengesetzt. *Mögel, Nicola A.*, Rußland im Europarat, a.a.O., S. 3.
34 So bestanden z. B. Kohl und Kinkel darauf, daß der Krieg in der Kaukasusrepublik eine innere Angelegenheit sei. Süddeutsche Zeitung vom 16.1.1995: Noch nicht reif für die Familie. Der Antrag Rußlands auf Mitgliedschaft im Europarat gehört auf die lange Bank. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. September 1996: Lukin beklagt eine ‚antirussische Intrige'. Streit über tschetschenische Delegation beim Europarat.
35 *CoE PA*, Resolution 1055 vom 2. Februar 1995.
36 *CoE PA*, Resolution 1065 vom 26. September 1995.
37 *CoE PA*, Order 516 vom 25. Januar 1996.

hatten.[38] Unter anderem auf der Basis dieser (alten!) Zusicherungen glaubte die PV, daß Rußland dazu bereit und in naher Zukunft fähig sein werde, die Bedingungen für eine Aufnahme nach Art. 3 des Statuts zu erfüllen.[39] In derselben Opinion werden jedoch die Geiselnahmen von Gudermes und Pjerwomajskoje, die im Dezember 1995 stattfanden, scharf verurteilt.[40] In der Resolution 1086[41] verurteilte die PV am 24. April 1996 die Menschenrechtsverletzungen auf beiden Seiten, vor allem die unangemessene Gewalt gegen die Zivilbevölkerung sowie die Geiselnahmen. Sie wies darauf hin, daß Rußland bei seiner Aufnahme in den Europarat die Verpflichtung eingegangen war, alle Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln zu lösen. Diese Verpflichtung hatte der Europarat Rußland aber selbst auferlegt - wohl wissend, daß es sich zu dem Zeitpunkt mitten in einer kriegerischen Auseinandersetzung befand. Die PV beklagte, daß der am 30. Juli 1995 vereinbarte Waffenstillstand - von dem in der Opinion 193 gar nicht die Rede ist - nicht eingehalten wurde. Sie forderte Jelzin auf, beim Militär die notwendigen Schritte zur Durchsetzung der Feuereinstellung einzuleiten, um seine Friedenspläne glaubwürdig zu machen. Nach dieser Resolution wurde das Ad-hoc-Komitee offiziell mit dem Monitoring beauftragt.[42] Ende August unterzeichneten der Generalstabschef der tschetschenischen Unabhängigkeitskämpfer, Aslan Maschadow, und der russische Sicherheitsberater Alexander Lebed ein Abkommen zur Beendigung des Krieges.[43]

Ein anderer kritischer Punkt in Rußland, mit dem sich der Europarat intensiv befassen mußte, war die Ausführung der Todesstrafe. Sie fand beim russischen Volk aufgrund der hohen Kriminalitätsrate große Zustimmung.[44] Jelzin konnte es sich vor den Präsidentschaftswahlen im Juni 1996 nicht leisten, für ihre Abschaffung einzutreten. Am 12. März 1996 sagte er, daß nicht alle Empfehlungen des Europarates sofort befolgt werden könnten - namentlich das Moratorium über Hinrichtungen - und daß Rußland allen Versuchen der Einmischung in innere Angelegenheiten widerstehen sollte.[45] Das MK verzichtete auf einem informellen Treffen am 3. Mai 1996 zum Thema „Rußland im Europarat“ darauf, Moskau wegen Mißachtung seiner Beitrittsverpflichtungen im Bereich der Achtung der Menschenrechte sowie des Vorgehens in Tschetschenien zu rügen - und das nur eine gute Woche nachdem die PV die Resolution 1086 erlassen und das Monitoring-Verfahren in Gang gesetzt hatte. In diplomatischen Kreisen wurde offen

38 Der Brief ist dokumentiert unter http://stars.coe.fr/doc/doc96/edoc7443c.htm.
39 *CoE PA*, Opinion 193 vom 25. Januar 1996, Punkt 6 und 7.
40 Ebd., Punkt 4.
41 *CoE PA*, Resolution 1086 vom 24. April 1996.
42 *CoE PA*, Order 520 vom 24. April 1996.
43 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. September 1996: Lukin beklagt eine ‚antirussische Intrige‘. Streit über tschetschenische Delegation beim Europarat. Im Krieg kamen zwischen 50000 und 80000 Menschen um (dpa-Meldung vom 26. Juni 1999).
44 Meinungsumfragen zufolge waren mehr als 65 % der Bevölkerung für die Todesstrafe. *Morvant, Penny*, Slow Progress on Abolition of the Death Penalty, in: *Transition*, Jg. 3, 6/1997, S. 38-41, 39.
45 *Morvant, Penny*, a.a.O., S. 39f.

eingeräumt, daß die Rücksichtnahme aufgrund der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen geübt wurde.[46]

Nachdem die Todesstrafe in Rußland weiter vollzogen wurde, verabschiedete die PV am 28. Juni 1996 eine Resolution, in der Rußland vor der weiteren Vollstreckung der Todesstrafe gewarnt wurde.[47] Am 28. Januar 1997 legte die Rapporteurin Renate Wohlwend (Liechtenstein) einen Bericht über die Einhaltung des Moratoriums über Hinrichtungen vor,[48] der einen Tag später in der PV diskutiert wurde.[49] In ihm wurde festgestellt, daß in der ersten Jahreshälfte 1996 53 Todesurteile in Rußland vollstreckt wurden.[50] Dies widersprach der Verpflichtung des Landes, vom Tag der Aufnahme an die Todesstrafe auszusetzen. Seit dem 2. August 1996 fanden allen Angaben zufolge keine Hinrichtungen mehr statt, auch wenn es keine offizielle Bestätigung für ein Moratorium gab. Renate Wohlwend betonte, daß es dem Europarat in erster Linie um den Aufschub der Todesstrafe gehe, da allen Beteiligten klar sei, daß eine Abschaffung längere Zeit beanspruchen werde. Hingegen müsse das Moratorium sofort befolgt werden.[51] In einer Resolution warnte die PV Rußland, daß sie alle Mittel einsetzen werde, um das Einhalten der eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen und daß sie die russische Europaratsdelegation ab der nächsten Sitzungsperiode gegebenenfalls nicht mehr akkreditieren werde, falls nach Inkrafttreten dieser Resolution weitere Todesurteile vollstreckt würden.[52]

Der russische Abgeordnete Wladimir Lukin betonte im Februar 1997, wie wichtig Rußlands Mitgliedschaft im Europarat sei. Dieser sei neben der OSZE die einzige paneuropäische Organisation, in der es Vollmitglied und einflußreich sei. Gleichzeitig bestand er aber darauf, daß Rußland die Frage der Todesstrafe selbst bestimmen müsse.[53] Genau ein Jahr nach Aufnahme des Landes in den Europarat wies Präsident Jelzin

46 NZZ vom 4. Mai 1996: Samthandschuhe für Russland im Europarat. Wahltaktische Rücksichten des Strassburger Ministerkomitees; *Hausmann, Hartmut*, Schwere Vorwürfe an Rußland, in: Das Parlament vom 10. Mai 1996.

47 *CoE PA*, Resolution 1097 vom 28. Juni 1996.

48 *CoE PA*, Dok. 7746 vom 28. Januar 1997: Honouring of the commitment entered into by Russia upon accession to the Council of Europe to put into place a moratorium on executions of the death penalty - Report.

49 *CoE PA*, Execution of death sentences in Russia and Ukraine, in: 1997 Ordinary Session Report Fifth Sitting, AS (1997) CR 5 vom 29. Januar 1997 (Redeprotokolle), S. 7-26 und S. 4-18 (deutsche Beiträge).

50 Die hohe Zahl von Hinrichtungen ist 1996 nur von China und der Ukraine übertroffen worden. In den Jahren 1991-1995 stieg die Zahl kontinuierlich an (Anzahl der Begnadigungen:Hinrichtungen 1991: 37:15; 1992: 55:1; 1993: 149:4; 1994: 134:19; 1995: 5:86). Das Gerichtswesen ist noch nicht ausreichend reformiert, so daß die Zahl der Fehlurteile auf 30 % geschätzt wird. Dok. 7746, a.a.O.

51 AS (1997) CR 5, a.a.O., S. 12 (deutsche Beiträge).

52 *CoE PA*, Resolution 1111 vom 29. Januar 1997.

53 *Morvant, Penny*, a.a.O., S. 41.

den Außenminister an, das Zusatzprotokoll Nr. 6 zu unterzeichnen,[54] was am 16. April 1997 geschah.[55]

4. Entwicklungen und Fortschritte sowie weiterhin bestehende Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefizite im heutigen Rußland

Am 2. Juni 1998 legten die Rapporteure Rudolf Bindig und Ernst Muehlemann einen Zwischenbericht über die Achtung der Verpflichtungen von der Russischen Föderation vor,[56] der am 22. Juni in der PV diskutiert wurde.[57] In ihm werden sowohl die Erfolge und Teilerfolge als auch unerträgliche Zustände geschildert.[58]
Der russische Delegierte Sergej Glotow betonte in der Debatte, daß der Einfluß des Europarates auf die Rechtsreform enorm sei. Auch der Italiener Felice Carlo Besostri meinte, daß Rußlands Ratifizierung verschiedener internationaler Verträge dem Druck des Europarates zu verdanken sei.[59] Seit Aufnahme Rußlands ist das Land einigen Verpflichtungen nachgekommen: Die Ratifizierungsurkunde der EMRK wurde im September 1997 in die Duma eingebracht.[60] Am 5. Mai 1998 wurde sie von Primakow ratifiziert, womit seither auch das Individualklagerecht russischer Staatsangehöriger vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof garantiert ist. Am selben Tag ratifizierte Primakow die Zusatzprotokolle Nr. 1, 4, 7, 9, 10, 11 zur EMRK, die Antifolterkonvention und die Charta der kommunalen Selbstverwaltung.[61] Bis zum 12. April 1999 hatte Rußland 32 Konventionen ratifiziert und bis zum 23. Juni 1999 17 weitere unterzeichnet.[62]
Obwohl es oft für unwahrscheinlich gehalten wurde, gelang auch in der Frage der Todesstrafe ein großer Schritt nach vorn. Inzwischen ist das Land auf gutem Weg, sie abzuschaffen. Anfang Dezember 1998 schlug der russische Justizminister ein Gesetzes-

54 *Morvant, Penny*, a.a.O., S. 38.
55 *CoE PA*, Europe: a death penalty-free continent, in: The Europeans, März 1999 >http://stars.coe.fr/magazine/te0399/rapports1.htm<. 1997 wurden noch einmal fünf Hinrichtungen in Tschetschenien gezählt. Europarats-Mitgliedsländer insgesamt: 18; die 13 restlichen fanden alle in der Ukraine statt. Für 1998 wird insgesamt eine Hinrichtung (in Tschetschenien) angegeben.
56 *CoE PA*, Dok. 8127 vom 2. Juni 1998: Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation - Information Report.
57 *CoE PA*, Honouring of obligations and commitments by the Russian Federation, in: 1998 Ordinary Session Report Seventeenth Sitting, AS (1998) CR 17 vom 22. Juni 1998 (Redeprotokolle), S. 17-31 und S. 5-13 (deutsche Beiträge).
58 Vgl. hierzu auch den komplexen Artikel von *Luchterhand, Otto*, 'Rechtsstaat Rußland'. Beachtliche Fortschritte - schwere Defizite - ungünstige Perspektiven, in: *Internationale Politik*, Heft 10/1998, S. 12-22.
59 AS (1998) CR 17, a.a.O., S. 19, 22.
60 ADACS-Jahresbericht 1997 (SG/Inf (98)1), S. 55.
61 >http://stars.coe.fr/act/compress/cp98/314a(98).htm< (5. Mai 1998): Russia ratifies the Human Rights Convention, the Anti-Torture Convention and the Charter of Local Self-Government.
62 >www.coe.fr/eng/legaltxt/ratstates/eratrus.htm< (12. April 1999): Treaties of the Council of Europe ratified by Russia und >www.coe.fr/eng/legaltxt/signstates/esignrus.htm< (23. Juni 1999): Treaties of the Council of Europe signed but not ratified by Russia.

projekt vor, das vorsah, die Todesstrafe durch Gefängnisstrafen zu ersetzen.[63] Am 12. Februar 1999, also kurz vor Ablauf der Frist über die Verpflichtung zur Abschaffung der Todesstrafe, verkündete Rußland, daß alle zum Tode Verurteilten bis Juni 1999 begnadigt werden würden.[64] Die PV forderte am 26. Mai 1999 die totale Abschaffung der Todesstrafe.[65] Der Europarat organisierte in Zusammenarbeit mit der russischen Seite eine Konferenz über die Abschaffung und Alternativen zur Todesstrafe. Auf ihr wurde am 3. Juni 1999 ein Dekret Jelzins verkündet, das die letzten zum Tode Verurteilten in Rußland begnadigte. Jelzin hatte alle bis dahin verhängten Todesstrafen in Gefängnisstrafen von 25 Jahren bis lebenslänglich umgewandelt. Generalsekretär Daniel Tarschys meinte, daß diese Entscheidung über das aktuelle De-facto-Moratorium, das seit August 1996 befolgt wurde, hinausginge, daß nun aber konsequenterweise auch die Streichung der Todesstrafe aus dem Strafgesetzbuch erfolgen müsse.[66]

Der Europarat konnte mit seinen diversen Programmen viel in die Wege leiten; die Reihe reicht vom „Demosthenes-Programm", das praktisch alle Felder der Europaratsaktivitäten abdeckt (Menschenrechte, Medien, Rechtskooperation, Erziehung, Kultur, Sport, Jugend, Zivilgesellschaft und Minderheiten) über das „Themis-Programm" (Schulungen für Juristen, Polizisten und Gefängnispersonal) zum „Lode-Programm" zur Entwicklung der Lokaldemokratie (Schulungen für Repräsentanten örtlicher Behörden) und der „Neuen Initiative des Generalsekretärs", einem Zusatzprogramm für die GUS-Staaten (u.a. Reform des Geschichtsunterrichts).[67]

Trotz aller Bemühungen ist die Tatsache, daß sich ein Rechtsstaat nicht über Nacht konsolidieren kann, am Beispiel Rußlands sehr deutlich geworden. Es bestehen weiterhin erhebliche Mängel im Rechtssystem und bei der Wahrung der Menschenrechte; außerdem ist Rußland zahlreichen Verpflichtungen noch nicht nachgekommen. Ernst Muehlemann stellte für den Europarat und seine Beziehung zu Rußland heraus: „Das schwierigste Problem, und das ist nicht nur in Rußland so, ist die Umsetzung der Gesetzgebung in den Alltag, die Verankerung einer Rechtsordnung, die gültig ist."[68] Daher wurde beschlossen, das Monitoring-Verfahren fortzusetzen. Unmenschliche Zustände herrschten dem Bindig/Muehlemann-Bericht zufolge nach wie vor in den Gefängnissen, insbesondere den Untersuchungsgefängnissen. Zu den unerträglichen Zuständen gehörten auch die Drangsalierung der Wehrpflichtigen beim Militär und die unzureichende

63 >www.coe.fr/cp/98/805f(98).htm< (11. Dezember 1998): Le Secrétaire Général se félicite des récentes mesures visant à mettre fin à la peine de mort.

64 >www.coe.fr/cp/99/81f(99).htm< (12. Februar 1999): Peine de mort/Russie: „Décisions de grâce interviennent juste à temps."

65 >www.coe.fr/cp/99/296a(99).htm< (26. Mai 1999): Assembly calls for total abolition of death penalty and supports International Crime Court Statute.

66 >www.coe.fr/cp/99/297f(99).htm< (27. Mai 1999): Conférence sur l'abolition de la peine de mort en Russie. >www.coe.fr/cp/99/307f(99).htm< (3. Juni 1999): Le Secrétaire Général salue le décret qui grâcie les derniers condemnés à mort en Russie.

67 Jahresbericht 1997, S. 45.

68 AS (1998) CR 17, a.a.O., S. 6 (deutsche Beiträge).

Verfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien. Hier waren schnellere Reformen erwartet worden. Insbesondere Tschetschenien bleibt nach wie vor ein wunder Punkt, weil eine Entscheidung über den Status der Republik in den Friedensvereinbarungen von 1996 um 5 Jahre bis 2001 aufgeschoben worden war. Seither betrachtet sich Tschetschenien als unabhängig, was von Moskau aber nicht akzeptiert wird. In den vergangenen Monaten gab es immer wieder Schießereien im Grenzgebiet zu der Kaukasusrepublik, bei denen es Tote und Verletzte auf beiden Seiten gab.
Die Sozialcharta wurde weder unterzeichnet noch ratifiziert - ein Problem im Kampf gegen die Nichtauszahlung von Löhnen und Renten -, es wurde noch kein Wehrersatzdienst geschaffen, der Geheimdienst wurde noch nicht im Hinblick auf das Recht, eigene Untersuchungsgefängnisse zu unterhalten, reformiert, und der Vertrag zum Abzug der 14. Armee aus Moldawien wurde noch nicht ratifiziert.[69] Seit der Annahme der Verfassung 1993 ist die Frage der Kompetenzteilung zwischen Russischer Föderation und den 89 Subjekten der Föderation ungelöst. Der Europarat hofft, daß es zu besserer Kooperation bei der Gesetzgebung zwischen beiden Seiten und den Subjekten untereinander kommt.[70]

5. Fazit

Der Beitritt der Russischen Föderation zum Europarat machte die Situation der Menschenrechte sowie allgemeine Zustände in Rußland für ganz Europa transparent. Anders gesagt: Er ermöglichte die Einmischung in sogenannte „innere Angelegenheiten." Der Europarat möchte gerade dort wirken, wo Demokratie noch nicht gefestigt ist und Menschenrechtsverletzungen zu beklagen sind. Er will mit seiner Arbeit kontrollieren und Druck auf die Regierung ausüben, aber auch informieren und unterstützen.
Sowohl die Befürworter als auch die Gegner eines Beitritts Rußlands können sich in Teilen ihrer Prognosen bestätigt sehen. Der Europarat hat bei seiner Arbeit Fortschritte und Rückschläge zu verbuchen. Eine Umwandlung der verhängten Todesstrafen in Haftstrafen wird zu einem Zeitpunkt gefeiert, zu dem die Todesstrafe den Aufnahmebedingungen zufolge schon hätte abgeschafft sein müssen, und das Zusatzprotokoll Nr. 6 zur EMRK wartet weiterhin auf seine Ratifikation. Andererseits zeugt beispielsweise das nunmehr gesetzlich verankerte Individualklagerecht für russische Staatsangehörige davon, daß die Bemühungen des Europarates Früchte tragen.
Falsch war sicherlich der Zeitpunkt der Aufnahme während des Tschetschenienkrieges; zumindest machen die Resolutionen der PV ihr Prozedere nicht verständlich. Der ungeklärte Konflikt schwelt ungebrochen weiter. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der Europarat zur Beruhigung der Lage beitragen kann. Beklagenswert ist auch die langsame

69 AS (1998) CR 17, a.a.O.
70 ADACS-Jahresprogramm 1998 SG/Inf (98)2, S. 86.

Umsetzung der bereits ratifizierten Verträge in geltendes Recht sowie die Einlösung der bei Aufnahme gegebenen, noch nicht gehaltenen Versprechen. Es besteht aber die Hoffnung, daß sie durch den ständigen Druck des Europarates eines Tages umgesetzt bzw. ratifiziert werden.

Den Gegnern war vor allem die Wahrung der Prinzipien der Organisation wichtig. Jenes beharrliche Pochen auf den Werten der alten Demokratien wird der veränderten Situation nach 1989 sicher nicht gerecht. Diese erforderte vielmehr, den Blick dorthin zu richten, wo die westlichen Strukturen bisher nicht wachsen konnten, um sie dort selbst zum Wachsen zu bringen.

Es war leicht zu sagen, Rußland sei noch nicht „reif“ für den Europarat. Schwieriger wäre eine Prognose darüber, wo Rußland heute ohne die Hilfe, aber auch das Einwirken des Europarates stehen würde, das sicherlich zur Ratifizierung wichtiger Konventionen, allen voran der EMRK, beitrug. Die Kompetenzen des Europarates sind - nicht nur in finanzieller Hinsicht - eingeschränkt, aber wenn bei den zahlreichen, so umfangreich beantragten und in Anspruch genommenen Programmen und im Land durchgeführten Aktivitäten jeweils auch nur eine Handvoll von Multiplikatoren von den Grundwerten einer demokratischen Ordnung überzeugt werden konnte und kann, hat sich die Aufnahme Rußlands in den Europarat gelohnt.

Der Europarat und die kleinen Mitgliedstaaten

von Karl-Heinz Moder

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates sind Klein- oder sogar Mikrostaaten: insgesamt 31 von 41 Mitgliedern zählen zu dieser Gruppe. Trotz dieser zahlenmäßigen Überlegenheit stehen die kleineren Mitglieder jedoch selten im Vordergrund. Eine Kategorisierung der Mitgliedstaaten des Europarates in „Große", „Mittelgroße" und „Kleinstaaten" anhand der Bevölkerungszahl erscheint in diesem Zusammenhang sinnvoll: nach ihr richtet sich maßgeblich die Anzahl der Abgeordneten eines jeweiligen Mitgliedslandes in der Parlamentarischen Versammlung (zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Europarat).
Legt man dieses Kriterium für eine Kategorisierung zugrunde, so ergibt sich, daß zu den „Großen" und „Mittelgroßen" je 5 Staaten zählen, die Gruppe der Kleinstaaten jedoch mit 31 Mitgliedern die weitaus stärkste ist. Dabei verfügen die „Großen" ausnahmslos über 18 Abgeordnete (Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Rußland) und die „Mittelgroßen" zwischen 10 (Rumänien) und 12 Parlamentarier (Polen, Spanien, Türkei, Ukraine). Danach schließt sich die große Gruppe der Kleinstaaten an, die zwischen 2 und 7 Abgeordnete in die Parlamentarische Versammlung (PV) des Europarates entsenden dürfen:

Anzahl	*Große Mitgliedstaaten*	*Anzahl der Abgeordneten in der PV*
5	Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Rußland	je 18
Anzahl	*Mittelgroße Mitgliedstaaten*	*Anzahl der Abgeordneten in der PV*
5	Polen, Spanien, Türkei, Ukraine	je 12
	Rumänien	10
Anzahl	*Kleine Mitgliedstaaten*	*Anzahl der Abgeordneten in der PV*
6	Tschechische Republik, Belgien, Niederlande, Ungarn, Griechenland, Portugal	je 7
4	Schweiz, Bulgarien, Schweden, Österreich	je 6
7	Kroatien, Georgien, Dänemark, Moldawien, Finnland, Norwegen, Slowakei	je 5
3	Albanien, Irland, Litauen	je 4
8	Lettland, „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien", Malta, Zypern, Estland, Island, Luxemburg, Slowenien	je 3
3	Andorra, Liechtenstein, San Marino	je 2

Quelle: eigene Darstellung; gestützt auf: >http://stars.coe.fr/index_e.htm<

1. Die europäischen Kleinstaaten in der Gründungsphase des Europarates

Durch den Zweiten Weltkrieg waren die meisten europäischen Staaten, ob Kriegsteilnehmer oder Neutrale, schwer in Mitleidenschaft gezogen worden. Der Krieg hatte nicht nur den Frieden und den Wohlstand, sondern auch das Zusammenleben der Völker und ihre zwischenstaatlichen Beziehungen zerstört: „Europa [...] bewegte sich am Rande eines wirtschaftlichen Abgrundes und der politischen Zersetzung".[1] Bei dem notwendig gewordenen Neuanfang stellte sich die Frage, auf welcher Grundlage die zukünftigen zwischenstaatlichen Beziehungen aufgebaut werden sollten. Rückkehr zu alter Machtpolitik, oder ein kompletter Neubeginn? Nationalistische Interessenwahrnehmung oder gutnachbarschaftliches und v. a. gleichberechtigtes Miteinander?

Die sich formierende Europabewegung gab die Antwort und faßte die Hoffnungen der Menschen in Worte: Ziel sollte eine neue europäische Staatenordnung sein, in der Zusammenarbeit und Vertrauensbildung gefördert und der Krieg endgültig vom europäischen Kontinent verabschiedet werden sollte. „Der Europarat war nach dem Zweiten Weltkrieg der Hoffnungsträger für ein friedvolles und gewaltloses Europa".[2] Vor allem die europäischen Kleinstaaten hatten ein besonderes Interesse an einer zwischenstaatlichen Organisierung und Koordinierung, wie das Benelux-Abkommen beweist.[3] Dieses wurde noch während des Krieges 1944 in London zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg geschlossen und sah eine wirtschaftlich, aber auch politisch enge Zusammenarbeit für die Zeit nach dem Krieg vor. Das Benelux-Abkommen sollte Signalwirkung und Modellcharakter haben.[4] An ihm orientierten sich die in den Folgejahren gegründeten europäischen Organisationen. So entwickelte sich schließlich aus ihm heraus, zusammen mit Frankreich und Großbritannien, das erste europäische Verteidigungsbündnis nach dem Krieg: der im März 1948 geschlossene Brüsseler Pakt. Europa, zumindest Westeuropa, war dabei sich zu formieren, wobei es wesentlich von kleineren europäischen Staaten vorangetrieben wurde. Somit war im Rückblick die Keimzelle für das sich organisierende neue Europa ein Zusammenschluß kleiner Staaten (i. e. Benelux). Dieses besondere Engagement der Kleinstaaten wird um so verständlicher, wenn man bedenkt, daß gerade sie in allen Kriegen, ihrer Natur wegen, stets erste Opfer in den Konflikten zwischen den europäischen Großmächten gewesen waren. An dieser

1 *Pfuel, Curt Christoph von*, Der Europarat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/65, S. 11-23, 11.

2 *Keller, Horst*, Werte statt Grenzen. Der Europarat – Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999, S. 8.

3 Das neue außenpolitische Leitmotiv einer aktiven Integrationspolitik bei den Benelux-Ländern z. B. entsprang der Überzeugung, daß die Neutralitätspolitik als außen- und sicherheitspolitische Strategie gescheitert war. Belgien warb bereits ab 1940 bei anderen west- und osteuropäischen Exilregierungen in London für das Projekt einer europäischen Föderation und schlug 1944 den wirtschaftlichen Zusammenschluß Belgiens, Frankreichs, der Niederlande und Luxemburgs vor., vgl. *Kreile, Michael und Michalsky, Helga*, Kleinstaaten im Prozess der europäischen Integration – Erfahrungen und Perspektiven, in: Festschrift für Hans Batliner, Basel 1993, S. 229 – 246, 231.

4 Vgl. Interne Aufzeichnung der Kanzlei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates v. 30. November 1994, S. 1.

Stelle sei exemplarisch an das Schicksal Belgiens und Luxemburgs in beiden Weltkriegen erinnert.

Alleine auf sich gestellt, waren Kleinstaaten stets dem Machtsog, der Vereinnahmung, den außenpolitischen Interessen der Großmächte ausgeliefert. Ehernes Prinzip der internationalen Politik war es stets gewesen, daß „Kleinstaaten und Großmächte nach unterschiedlichen Lebensgesetzen leben. Der Kleinstaat sucht Anlehnung oder Neutralität. Er kann nie versuchen, durch eigene Machtpolitik sein Los zu verbessern. Den Großmächten jedoch liegt das sehr nahe“.[5] Ziel mußte es also für die Kleinstaaten sein, dieses eherne Prinzip zu durchbrechen, nicht mehr *alleine gegen* die großen Staaten zu stehen, sondern *zusammen mit* diesen europäische Politik gestalten zu können. Dies wird durch die Tatsache belegt, daß sich unter den 10 Gründungsmitgliedern des am 5. Mai 1949 in London ins Leben gerufenen Europarates nicht weniger als 7 Kleinstaaten (Benelux-Länder, Dänemark, Irland, Norwegen, Schweden) befanden. Insofern erscheint es gerechtfertigt, den kleineren europäischen Staaten eine überragende Bedeutung für das Zustandekommen dieser Organisation zu konzedieren. Dementsprechend ist es auch kein Zufall, daß viele Aktivisten der Europabewegung gerade aus Kleinstaaten stammten, wie etwa der Belgier Paul-Henri Spaak oder der „geistige Vater“ der Pan-Europa-Bewegung, der Österreicher Richard Graf Coudenhove-Kalergi.

Natürlich soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, daß das Zustandekommen des Europarates *nur* auf die Initiative von Kleinstaaten zurückzuführen ist, daß diese, in Umkehrung der geschichtlichen Entwicklung und Gesetzmäßigkeiten, die größeren Staaten für ihre Zwecke instrumentalisieren oder in eine bestimmte Richtung drängen konnten. Ohne den Willen der großen Staaten, ohne einen politischen Visionär wie den Briten Winston Churchill oder den französischen Europa-Avantgardisten Robert Schuman wäre es nicht zur Gründung der ersten europäischen Organisation gekommen. Schließlich war es Churchill, der in seiner berühmten Zürcher Rede einen europäischen Staatenverbund gefordert hatte. Dennoch haben Kleinstaaten entscheidende Impulse für das Zustandekommen des Europarates beigesteuert und eine Initiator-Funktion ist ihnen, mit besonderem Blick auf die Benelux-Staaten, nicht abzusprechen.[6]

Es läßt sich also feststellen, daß das Verhältnis zwischen Europarat und den kleinen europäischen Staaten von Anfang an einen reziproken Charakter hatte und beide eine Art „politische Symbiose“ aus beiderseitigem Interesse und zu gegenseitigem Nutzen eingingen.

5 *Haffner, Sebastian,* Von Bismarck zu Hitler, München 1987, S. 14.

6 Dahingehend äußerte sich *Colette Flesch*, frühere Außenministerin Luxemburgs, auf einer Konferenz über Kleinstaaten in europäischen Organisationen am 18. November 1994 in Brüssel, in: Interne Aufzeichnung der Kanzlei der PV des Europarates vom 30. November1994, S. 3.

2. *Die wechselseitige Bedeutung*

Wie sieht nun die Organisations- und vor allem die Entscheidungsstruktur innerhalb des Europarates aus? Hatten die Kleinstaaten, die an der Gründung des Europarates so wesentlichen Anteil besaßen, ihr neues außenpolitisches Leitmotiv der gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den „Großen" durchsetzen können? Wie stellt sich die Positionierung der Kleinstaaten im Europarat dar, und wie ist ihr Einfluß zu bewerten? Um diese Fragestellungen zu beantworten, bietet sich eine vergleichende Betrachtung der beiden Organe des Europarates mit denen anderer multinationaler Organisationen an.

Ein Vergleich der Exekutivorgane von Europarat (Ministerkomitee) und Europäischer Union (Europäische Kommission) zeigt, daß kleinere Staaten im Europarat absolut gleichberechtigt vertreten sind, wohingegen bei der Brüsseler Organisation die großen Staaten eindeutiges Übergewicht besitzen: während alle Mitgliedstaaten *je einen* Vertreter in das Ministerkomitee entsenden (den Außenminister) und der Vorsitz, im Halbjahresrhythmus wechselnd, auch aus den eigenen Reihen gestellt wird, stellen die vier großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) *je zwei* Kommissare, die restlichen Mitglieder aber nur *einen*. Außerdem wird zusätzlich zu den Kommissaren noch ein Kommissionspräsident berufen, wodurch die Bedeutung des einen Vertreters der Kleinstaaten zusätzlich gemindert wird (zwar sind die Kommissare nicht an Weisungen ihrer Regierungen gebunden und der Union als ganzem verpflichtet, jedoch kann nationale Identität nicht so einfach abgestreift werden[7]; zudem ist hier das entscheidende Moment das Entsenderecht, und dieses benachteiligt die „Kleinen").

Auch die Betrachtung der Abgeordnetenhäuser zeigt, daß die kleinen Mitgliedstaaten im Europarat wesentlich stärker vertreten sind als in der Europäischen Union: liegt die Relation im Europaparlament zwischen der größten nationalen Delegation (Deutschland mit 99 Vertretern) und der kleinsten (Luxemburg mit 6 Vertretern) bei 1: 16,5 aus Sicht des Kleinsten, so liegt in der Parlamentarischen Versammlung das Verhältnis zwischen den kleinen Staaten (2 Repräsentanten) und den „Großen" (18 Delegierte) lediglich bei 1:9. Ob diese Regelung im Europarat auch gerechter und tatsächlich repräsentativ ist, wäre zu überprüfen. Fakt ist, daß die kleinen Mitgliedstaaten im Ministerkomitee vollauf gleichberechtigt sind und in der Parlamentarischen Versammlung durch die relativ starke Vertretung wesentlich mehr Einfluß ausüben können, als dies in den Pendants der Europäischen Union der Fall ist.

Auch ein Vergleich der Stimmengewichtung zwischen den Entscheidungsorganen von Europarat, Europäischer Union und den Vereinten Nationen unterstreicht die starke Stellung kleiner Staaten im Europarat. Betrachtet man exemplarisch die Stimmenver-

7 So hat auch die unabhängige „Expertengruppe der Weisen" des Europaparlaments nationale Seilschaften im Beamtenapparat angeprangert, in: Der Spiegel v. 26. Juli 1999, Schutzklausel für Beamte, S. 19.

teilung bei den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, so fällt wiederum die exponierte Stellung von fünf „Großen“ auf: von insgesamt 87 Stimmen verfügen allein Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien (jeweils 10 Stimmen) und Spanien (8 Stimmen) über die Hälfte der Gesamtzahl der Stimmen. Daran schließt sich eine Gruppe von Kleinstaaten mit deutlich reduzierter Stimmenzahl an: Belgien, Niederlande, Griechenland und Portugal mit jeweils 5 Stimmen; Österreich und Schweden mit je 4 sowie Irland, Finnland, und Dänemark mit je 3 Stimmen. Luxemburg verfügt als einziges Mitgliedsland über lediglich 2 Stimmen.[8]

Diese „Zwei-Klassen-Stimmenverteilung“ findet sich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zwar nicht wieder, da hier jedes Mitglied nur eine Stimme hat. Allerdings sticht auch hier eine Gruppe von großen Staaten durch zwei entscheidende Privilegien hervor: erstens haben fünf der 15 Mitglieder des Sicherheitsrates ein *ständiges* Mandat inne (USA, Frankreich, Rußland, Großbritannien, China) und zweitens besitzt allein ihre Stimme durch das Veto-Recht eine herausragende Qualität. Selbst wenn also ein kleines Mitgliedsland der Vereinten Nationen für die 2-Jahres-Periode in den Sicherheitsrat gewählt werden sollte, so sieht es sich mit der unüberwindlichen Übermacht der fünf „Großen“ und deren exklusivem Veto-Recht konfrontiert. Da zusätzlich eine Resolution des Sicherheitsrates nur verabschiedet werden kann, wenn die ständigen Mitglieder von ihrem Veto-Recht nicht Gebrauch machen, sind die übrigen 10 Mitglieder (dementsprechend auch gewählte Kleinstaaten) dazu angehalten, ihre Interessen denen der „Großen“ unterzuordnen, zumindest aber ständig abzustimmen und uneingeschränkt konzessionsbereit zu sein.

Hingegen verfügt im Ministerkomitee des Europarates jeder Mitgliedstaat, ob „groß“ oder „klein“, über *eine* Stimme mit *derselben* Qualität, i. e. jede Stimme ist gleichberechtigt, hat dasselbe Gewicht („one member – one vote“). Da in der Regel bei wichtigen Entscheidungen zusätzlich das Konsensprinzip zugrunde liegt (z. B. bei Empfehlungen des Ministerkomitees an die nationalen Regierungen), verfügen hier auch die kleinen Staaten über ein großes Gewicht.[9] Auch bei diesem Vergleich wird klar, daß Kleinstaaten vor allem im Europarat ein optimales, von keinen Beschränkungen eingeengtes Aktivitätsfeld vorfinden, wo sie ihre außenpolitischen Interessen nicht nur selbstbewußt vortragen, sondern auch ihre Vorstellungen ohne Abstriche in die Diskussion einfließen lassen können. So haben die Kleinstaaten durch diese Stimmengewichtung tatsächlich zu einer neuen „Akteursqualität in der internationalen Politik“[10] gefunden.

8 Vgl. *Wessels, Wolfgang/Müller, Thorsten*, Entscheidungsverfahren, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.)*: Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Aufl., Bonn 1997, S. 111 – 117, 114.

9 Vgl. Europarat (Hrsg.): Europäische Verträge, Bd. I, Art. 20 der Satzung, Straßburg 1998, S. 28.

10 *Woyke, Wichard*, Erfolg durch Integration – Die Europapolitik der Benelux-Staaten von 1947-1969, Bochum 1985, S. 373.

Dies gilt insbesondere für die kleine Gruppe der Kleinst- oder Mikrostaaten. Entsprechend dem bereits angewandten Kategorisierungskriterium „Bevölkerungsgröße", erscheint es sinnvoll, hierzu alle Mitgliedstaaten mit weniger als einer Million Einwohner zu zählen: Andorra, Liechtenstein, San Marino, Island, Malta, Luxemburg und Zypern. Worin liegt nun die herausragende Bedeutung des Europarates für diese Mikrostaaten?

Zunächst einmal gelten für die Mikrostaaten dieselben Motive für den Beitritt, wie sie generell für die europäischen Kleinstaaten allgemein gelten, also das Bekenntnis zur europäischen Integration, die Verfolgung einer integrationistischen Strategie zur Etablierung einer Partnerschaft, einer Zusammenarbeit mit den „Großen" im Rahmen einer internationalen Staatenorganisation. Zusätzlich gilt hier aber die Regel, daß je kleiner ein Staat und seine außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten sind (und entsprechend geringer sein Einfluß auf die europäische Politik ist), desto größer wird die Bedeutung eines gleichberechtigten Mitwirkens in einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Insbesondere Mikrostaaten können aufgrund sehr knapper materieller und v. a. personeller Ressourcen nicht mit allen Staaten direkte Beziehungen über eine diplomatische Vertretung unterhalten. Insofern besitzt gerade der Europarat als die (fast) allumfassende Staatenorganisation Europas eine herausragende Forumsfunktion für Mikrostaaten, da sie hier ihre internationalen Beziehungen pflegen und weiter ausbauen können.[11] Eine besondere Attraktivität strahlt der Europarat auch durch seine Vielzahl von normensetzenden Konventionen aus. Die bisher vom Ministerkomitee verabschiedeten 173 Konventionen ersetzen viele tausend bilaterale Verträge.[12] Es ist wesentlich einfacher und ressourcenschonender für Mikrostaaten, diesen Konventionen beizutreten, als entsprechende bilaterale Verträge oder nationale Gesetze auszuarbeiten. Dies würde nicht nur einen erheblich größeren Zeitaufwand mit sich bringen, sondern auch einen entsprechenden finanziellen und personellen Einsatz erfordern, der oftmals gar nicht zu leisten ist.[13] Weiterhin bietet die Mitgliedschaft nicht nur die Möglichkeit der Affiliation zu allen Konventionen, sondern zudem bei deren Erarbeitung gestalterisch mitzuwirken.

Somit stellt sich der Europarat für Mikrostaaten unter allen multilateralen Organisationen als ideale Staatengemeinschaft dar, da sie in seinem „Rahmen vergleichsweise günstige Partizipationsrollen, Statuspositionen und Mobilitätschancen zugewiesen erhalten, die zu ihrem bescheidenen demographischen und politisch-militärischen Gewicht in keinem proportionalen Verhältnis stehen".[14] In diesem Zusammenhang ist v. a. das Konsensprinzip im Ministerkomitee mit dem faktischen Veto-Recht und die über-

11 Vgl. *Seiler, Markus*, Kleinststaaten im Europarat, in: Neue Zürcher Zeitung v. 9. September 1995.

12 Vgl. Council of Europe (Hrsg.): Der Europarat. Fakten und Zahlen (Informationsbroschüre), Straßburg 1998, S. 4.

13 So ist die Einsicht in die eigenen begrenzten Möglichkeiten Ursache für z. B. Liechtensteins traditionell sehr enge Anlehnung an die Schweiz, die auch die Übertragung von Hoheitsrechten einschließt.

proportionale Berücksichtigung bei der Anzahl der Delegierten in der Parlamentarischen Versammlung anzuführen, welche den Mikrostaaten einen außenpolitischen Wirkungsradius zugesteht, den sie alleine nie im Stande wären zu erlangen.[15] Für die oftmals belächelten Kleinsten unter den Mikrostaaten, San Marino und Liechtenstein, bedeutete die Aufnahme in den prestigeträchtigen Europarat zudem eine für das nationale Selbstbewußtsein sehr wichtige, zusätzliche Bestätigung der staatlichen Souveränität und der Gleichbehandlung als souveräner Staat.[16] Immerhin war Liechtenstein 1921 die Aufnahme in den Völkerbund noch mit der Begründung verweigert worden, daß es „aufgrund seiner sehr begrenzten territorialen Ausdehnung, seiner sehr kleinen Bevölkerungszahl und seiner geographischen Lage[...]nicht in der Lage sein wird, alle die ihm aufzuerlegenden Verpflichtungen zu erfüllen".[17] Doch auch für den Europarat ist die Aufnahme und die Mitgliedschaft von Mikrostaaten von Bedeutung. Kann er doch somit unter Beweis stellen, daß es ihm mit dem Prinzip der Gleichheit der souveränen Staaten ernst ist und ein wesentliches Element, auf dem sein „Glaubensbekenntnis", seine Trias (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit) beruht, nämlich die Egalität nicht nur der Menschen, sondern auch der Staaten und Nationen, nicht nur postuliert, sondern auch praktiziert wird.

3. Mittel- und Osteuropa

Bis zur „Zeitenwende" 1989 gehörten dem Europarat 23 Staaten Nord-, West- und Südeuropas an, bis Ende April 1999 traten aus dem mittel- und osteuropäischen Raum insgesamt 17 Staaten hinzu (plus Andorra 1994).[18] Neben dem großen Staat Rußland und den mittelgroßen Staaten Ukraine, Polen und Rumänien zählen 13 dieser Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) zur Gruppe der Kleinstaaten: Albanien, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Georgien, Ungarn, Moldawien, Slowakei, Slowenien und die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien".

Im Zuge der Aufgabe der Breschnew-Doktrin (beschränkte Souveränität und eingeschränktes Selbstbestimmungsrecht der „sozialistischen" MOE-Staaten) durch den neuen sowjetischen Generalsekretär Michail Gorbatschow und dem Ende der außenpolitischen Bevormundung durch die UdSSR waren die MOE-Staaten aufgerufen, sich außenpolitisch neu zu orientieren. Die Marschrichtung war von Anfang an klar und

14 *Geser, Hans,* Kleinstaaten im internationalen System, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln 1992, Jg. 44, H. 4, S. 627 – 654, 645.

15 Vgl. *Seiler, Markus,* Kleinststaaten im Europarat, a. a. O.

16 Vgl. *Seiler, Markus,* Beitritt zum Europarat als Absicherung der Souveränität, in : Liechtensteiner Vaterland v. 17. Mai 1995.

17 Zit. n. *Klebes, Heinrich,* Mikrostaaten und Staatendemokratie, Straßburg 1979 (Aufsatz für den internen Gebrauch im Europarat), S. 3.

drückte sich in der bereits 1990 von Tadeusz Mazowiecki und Vaclav Havel, zuletzt von Eduard Schewardnadse (anläßlich des Beitritts Georgiens zum Europarat am 27. April 1999) bemühten Formel von der „Rückkehr nach Europa“ aus.[19] Damit einhergehend fiel die Entscheidung für das Regierungsmodell der parlamentarisch-pluralistischen Demokratie, zugunsten der Herrschaft des Rechts und zur Achtung und Wahrung der Menschenrechte, kurz zu den Grundprinzipien auf denen der Europarat basiert. Allerdings sahen sich die neuen MOE-Demokratien vor verschlossenen Türen: weder NATO noch EU (damals noch EG) waren zu einer schnellen Aufnahme bereit.

In dieser Situation war es der Europarat, der sich als erste westliche Organisation den neuen, sich noch im Anfangsstadium befindlichen Demokratien öffnete. Dies geschah zunächst durch Einrichtung des Sondergaststatus (Juni 1989), später durch Vollaufnahme (angefangen 1990 mit Ungarn). Für die MOE-Staaten war dies ein bedeutender Schritt, nämlich der „Beginn ihrer europäischen Integration“.[20] Für den Europarat war diese ihm von den (kleinen) MOE-Staaten gegebene Möglichkeit, sich in die Mitte und in den Osten Europas zu öffnen, insofern von besonderer Bedeutung, als daß er damit seinem a priori vertretenen Anspruch als *gesamt*europäischer Organisation Rechnung tragen und sich ein neues Aktions- und Profilierungsfeld erschließen konnte.[21] Die Absage von NATO und EG/EU war somit Chance und Aufgabe zugleich.

Für die MOE-Staaten hatte die Öffnung des Europarates eine doppelte Dimension: zum einen wurde ihnen eine außenpolitische Anlehnung entsprechend ihrem Wunsch („Rückkehr nach Europa“) ermöglicht und der eingeschlagene Westkurs unterstützt, zum anderen wurden die Hoffnungen der Menschen nicht enttäuscht, die nach 40 Jahren aufgezwungener kommunistischer Weltanschauung und Fixierung auf den großen Bruder Sowjetunion nun eine neue ideologische, „makrokulturelle“ (i. e. europäische) und politische Identität suchten. Beide Dimensionen, sowohl die politische als auch die subjektiv sehr wichtige psychologisch-menschliche, haben einen nicht zu unterschätzenden Stabilisierungseffekt auf die sich in einer soziopolitisch labilen und daher gefährlichen Transformationsphase befindlichen Gesellschaften ausgeübt.[22] Die Bedeutung des Europarates für die (kleinen) MOE-Staaten läßt sich zudem in zeitlich differenzierten Ebenen darstellen:

18 Conseil de L´Europe (Hrsg.): L´Assemblée parlementaire du Conseil de l´Europe, Straßburg 1999, S. 5.

19 Vgl. FAZ v. 28. April 1999, Georgien wird 41. Mitglied des Europarates, u. *Schäfer, Helmut,* Die Bedeutung des Europarates aus deutscher Sicht, in: *Schmuck, Otto (Hrsg.),* Vierzig Jahre Europarat. Rennaissance in gesamteuropäischer Perspektive?, Bonn 1990, S. 39-46, 45.

20 *Schäfer, Helmut,* Ministerkomitee: Leitstelle im politischen Spiel der Kräfte, in: *Antretter, Robert (Hrsg.),* Quo vadis Europarat?, Bonn 1995, S. 32 – 34, 32.

21 Vgl. *Keller, Horst,* a. a. O., S. 18f.

22 Auf die politische Dimension hat u. a. Bundeskanzler a. D. Helmut Kohl hingewiesen. Vgl. *Kohl, Helmut*, 50 Jahre Europarat, in: *Repnik, Hans-Peter/Ramsauer, Peter/CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag (Hrsg.),* Europarat 1949 – 1999. Wegbereiter für ein demokratisches Gesamteuropa, Bonn 1999, S. 6 – 9, 9.

- kurzfristige Ebene: Hierunter fallen die erwähnte politische und psychologisch-menschliche Dimension.
- mittelfristige Ebene: Der Europarat leistet entscheidende Unterstützung beim Umbau von Justiz und Administration der MOE-Staaten sowie der Angleichung der Rechtssysteme an westeuropäisch-demokratisch verstandene Normen. Dazu hat er verschiedene Kooperations- und Hilfsprogramme für die neuen Demokratien entwickelt (Demosthenes, Themis und LODE). Ziel der Neu-Mitglieder ist es, durch eine erfolgreiche Transformation das durch den Beitritt erworbene „demokratische Gütesiegel" hinsichtlich langfristiger Perspektiven zu unterstreichen.
- langfristige Ebene: Nach erfolgreichem Umbau von Staat und Rechtssystem und deren Konsolidierung, erhoffen sich die MOE-Staaten eine schnellere Mitgliedschaft in NATO und/oder EU. Diese sind bereits offen erklärte oder latente außenpolitische Ziele der meisten MOE-Staaten, von denen einige bereits die Aufnahme in die NATO erreicht haben (Polen, Ungarn, Tschechische Republik) und von der EU zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eingeladen wurden.[23] Ermuntert werden die kleinen MOE-Staaten in dieser Kalkulation durch die Tatsache, daß bis dato jedes EU-Mitglied zuvor bereits Mitglied des Europarats war. Insofern hat der Europarat eine „Sprungbrettfunktion" für diese Staaten.[24] Nach der durch die Aufnahme in den Europarat bereits erzielten politischen Emanzipierung von Rußland soll, durch den langfristigen Beitritt zur NATO und/oder zur EU, auch eine verteidigungs- und wirtschaftspolitische Selbständigkeit vom früheren Partner demonstriert und die Integration nach Europa hinein weiter vorangetrieben werden.

Der vom Europarat unterstützte Umbau des Rechtssystems hat zusätzlich noch eine positive ökonomische Langzeitwirkung: je größer die Rechtssicherheit und vor allem je größer die *demokratische* Rechtssicherheit in den Transformationsländern wird, desto höher ist auch die Investitionsbereitschaft kapitalkräftiger ausländischer Unternehmen. Festgehalten werden kann, daß erst durch die historische Zeitenwende in Europa und der Westorientierung der vom kommunistischen Joch befreiten MOE-Staaten der Europarat aus seinem „politischen Dornröschenschlaf"[25] erwachte. Den Stein ins Rollen gebracht hatten v. a. zwei Kleinstaaten: Ungarn mit der symbolischen Öffnung des „Eisernen Vorhangs" und die „samtene Revolution" in der Tschechoslowakei. Insbesondere für die Kleinstaaten der südosteuropäischen Region kann der Europarat in naher Zukunft noch verstärkt an Bedeutung gewinnen, was indirekt mit den Folgen des langjährigen Kosovo-Bürgerkrieges und den NATO-Luftbombardements auf die Bundesrepublik Jugoslawien in Zusammenhang steht. Durch die Flüchtlingsaufnahme und die Unterbrechung wirtschaftlich wichtiger Handelswege und -beziehungen (EU-

23 Vgl. *Blome, Nikolaus,* Unter Prodi werden die Regeln härter, in: Die Welt v. 12. Juli 1999.

24 *Pieter Stoffelen,* ehemaliges Parlamentsmitglied der Niederlande und der PV, auf der Konferenz über die Rolle von Kleinstaaten in Europa in Brüssel am 18. November 1994.

25 *Captuller, Martin,* Hat der Europarat noch eine Zukunft?, in: Europa-Archiv, 1962, S. 465-472, 465.

Ölembargo, Sperrung des Donau-Schiffverkehrs, Nutzung des Luftraumes für militärische Aktionen etc.) haben die Länder der Region hohe wirtschaftliche Einbußen erlitten, was zusätzlich Auswirkungen auf die durch die Transformation bereits stark angespannte soziale und politische Lage gehabt hat.[26] Unmittelbar betroffen sind Rumänien, v. a. aber das seit Jahren zerrüttete Albanien, Bulgarien, die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien", Kroatien und Bosnien-Herzegowina.[27] Da diese Staaten eigenständig nicht in der Lage sind, die Auswirkungen des Krieges weder wirtschaftlich noch politisch zu absorbieren, hat die Europäische Union noch während der NATO-Luftangriffe ein Hilfspaket beschlossen, den „Stabilitätspakt für Südosteuropa". Dieser soll nicht nur zu einer wirtschaftlichen Genesung der betroffenen Staaten führen, sondern auch „Menschenrechte, Demokratie und Gewaltverzicht als stabile Grundlage" im politischen Bewußtsein und Handeln in der Region verankern.[28] Da die EU aber weder über Erfahrung noch über personelle Ressourcen oder ein wirkungsvolles Instrumentarium verfügt, um diese Ideale in den betroffenen Gesellschaften erfolgreich zu implementieren, könnte der Europarat verstärkt an Bedeutung in der Region gewinnen. Besitzt er doch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Kontrollverfahren (Monitoring-Kommission) und dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof über geradezu ideale Voraussetzungen, den durch den Krieg gefährdeten Neuanfang in Sachen Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten wieder zu stabilisieren und schließlich weiter voranzutreiben. So hat der Generalsekretär des Europarates, Walter Schwimmer, zu verstehen gegeben, daß die Einbringung in den Stabilitätspakt eine der aktuellen politischen Aufgaben darstellt.[29]

4. Bilanz

In der fünfzigjährigen Geschichte des Europarates hat sich gezeigt, daß die Mitgliedschaft kleiner europäischer Staaten nicht nur diesen Vorteile verschaffte, sondern sich auch auf den Europarat positiv auswirkte. So hatten die Kleinstaaten v. a. eine Initiatorfunktion bei der Entstehung der ersten europäischen Organisation nach dem Krieg. Die gleichberechtigte Behandlung der kleinen Mitgliedstaaten im Europarat durch das Konsensprinzip und das Prinzip der Gleichheit aller Staaten hat diese immer wieder zur aktiven Mitgestaltung und zur Ergreifung von Initiativen ermuntert.[30] Zudem verhindert diese egalitäre Einbindung der Kleinstaaten in die Organisation, daß die Vielfalt an

26 Vgl. >http://www.yahoo.de/schlagzeilen/19990798/kurzberichte/0931450605-0000012213.htm< (9. Juli 1999): Rumänien fordert Ende des Embargos gegen Jugoslawien.
27 Vgl. Die Welt v. 31. Juli 1999, Kriegsfolgen bremsen Wirtschaft der ganzen Region.
28 Vgl. Der Spiegel v. 14. Juni 1999, Zögerlich und knauserig, S. 160.
29 Vgl. >http://www.coe.fr/50/english/ehistorique/e9899d.htm< (12. Juli 1999).
30 Z. B. die gemeinsamen Eingaben von Österreich und der Schweiz 1984 (Revitalisierung der Arbeit des Europarates) und 1994 (Eingabe zu den „Monitoring"-Verfahren), in: Interne Aufzeichnung der

Meinungen und Ideen nicht zu einer blockierenden Heterogenität ausufert, sondern sich als konstruktive Bereicherung und Ideenquell präsentiert. Die Entscheidung der MOE-Reformstaaten zugunsten einer Westorientierung bot und bietet dem Europarat die Möglichkeit, sein Ziel einer Organisation für ganz Europa graduell zu realisieren. Zudem hatte die Entscheidung für die „Rückkehr nach Europa" eine vitalisierende Wirkung auf den Europarat, da er an der politischen, institutionellen, justitiellen und sozioökonomischen Transformation aktiv partizipiert und hier seine Stärken ausspielen kann.
Die Bedeutung des Europarates für die kleinen Mitgliedstaaten läßt sich anhand der verschiedenen Beitrittsmotive zusammenfassen. Ein symbolisch-ideelles Motiv hat für alle Kleinstaaten große Bedeutung gehabt: das Bekenntnis zur europäischen Integration sowie zum parlamentarisch-pluralistischen Demokratiemodell, zum Rechtsstaat, zur Geltung und Achtung der Menschenrechte. Eine Art „machtpolitisches" Motiv trifft ebenfalls für alle Staaten zu. Dieses umfaßt das Streben der Kleinstaaten nach außenpolitischen Entfaltungsmöglichkeiten und gleichberechtigter Zusammenarbeit mit den großen Staaten. Funktionsweise, Struktur und Philosophie des Europarates entsprechen diesen Vorstellungen. Die Mitgliedschaft im Europarat hat aber auch eine indirekte sicherheitspolitische Bedeutung für Kleinstaaten, da sich dadurch die Dichte der politische Kontakte durch häufigere persönliche Begegnungen von Politikern und Staatsmännern erhöht. Dies trägt zur Zusammenarbeit und Vertrauensbildung mit entsprechend positivem Einfluß auf zwischenstaatliche Beziehungen bei und stärkt gleichsam Stabilität, Sicherheit und Frieden in Europa. So bleibt es „unbestritten das große Verdienst des Europarates, wesentlich zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den durch den Krieg erschütterten Völkern beigetragen zu haben".[31]
Zu den pragmatischen Gründen für einen Beitritt zählt die Forumsfunktion des Europarates, was insbesondere für die personell und finanziell ressourcenarmen Mikrostaaten zur Wahrung und Pflege ihrer internationalen Kontakte sehr wichtig ist. Für diese trifft zusätzlich ein legitimatorisches Motiv zu: die Aufnahme in den Europarat bedeutet(e) eine wichtige internationale Anerkennung ihrer staatlichen Souveränität. Schließlich bringt eine Mitgliedschaft im Europarat auch ein nicht zu unterschätzendes Prestige mit sich, mit dem u. a. langfristige Ambitionen leichter realisiert werden können, wie am Beispiel der MOE-Staaten ersichtlich ist.

Kanzlei der PV „Note concernant les mini/micro Etats et le Conseil de l´Europe" v. 16. November 1995, S. 2.

31 *Captuller, Martin,* a. a. O., S. 466.

Die Rolle des Europarats bei der Transformation der zentral- und osteuropäischen Länder

von Detlev Karsten

Sobald sich die Chance bot, auch die Staaten des ehemaligen Ostblocks in die vom Europarat verkörperte „europäische Völkerfamilie“ einzubeziehen, hat sich der Europarat diesen Staaten geöffnet. Inzwischen sind fast alle diese Staaten zu gleichberechtigten Mitgliedern geworden und sind damit den Zielen des Europarats verpflichtet; deren Verwirklichung wird vom Europarat in vielfältiger Weise gefördert. Die Ziele des Europarats stimmen überein mit den Wünschen dieser Staaten, möglichst rasch eine Transformation der früheren politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen zu erreichen, wobei sie sich an westeuropäischen Staaten als Leitbildern orientieren und die vom Europarat vertretenen Werte als eine allgemeine Richtlinie übernehmen.

Schon vor der Aufnahme eines Staates als Mitglied arbeitet der Europarat mit Beitrittskandidaten zusammen. Hinter dem schrittweisen Vertiefen der Zusammenarbeit steht die Überlegung, hierdurch zum einen den Bedürfnissen des Landes zu entsprechen, zum anderen aber die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft zu schaffen. Bereits im Tätigkeitsbericht des Europarats für 1991 wird festgestellt, daß nach einer Anfangsphase im Jahre 1990 die Programme der Zusammenarbeit mit den Ländern Zentraleuropas richtig in Gang gekommen sind, was einherging mit einer Zunahme sowohl des Umfangs der Tätigkeiten wie auch der Zahl der Partner, nämlich aller Länder Zentral- und Osteuropas.[1] Diese Politik der Öffnung und der Kooperationsbereitschaft gegenüber den Staaten Zentral- und Osteuropas wurde 1993 auf der Wiener Konferenz der Staats- und Regierungschefs ausdrücklich bestätigt.[2]

Der Europarat nimmt seine Rolle gegenüber den Transformationsstaaten auf mehreren Ebenen wahr, nämlich:

- In der Erläuterung und Vermittlung der Wertvorstellungen, die den Staaten des Europarats gemeinsam sind und insgesamt die Grundlage einer „europäischen Identität“ nach den Vorstellungen der Mitglieder des Europarats darstellen.
- In einem Angebot zur Information über die Grundlagen und die Funktionsweise marktwirtschaftlicher Ordnungen und in der Bereitstellung eines Forums für Erfahrungsaustausch auch zwischen den Transformationsländern; dies geschieht vor allem auf entsprechenden Konferenzen der Parlamentarischen Versammlung.

1 Vgl. *Council of Europe*, Activities of the Council of Europe, 1991 Report, Straßburg 1993, S. 3.

2 Vgl. *Council of Europe*, Vienna Declaration >http://www.ecri.coe.fr/en/01/03/02/e01030201.htm< (28. Februar 1999).

- In der Bereitstellung von Expertenwissen, das der Transformation der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen dient, wodurch aber auch sichergestellt werden soll, daß die Ausgestaltung mit den entsprechenden „Vorgaben“ des Europarats - vor allem den Konventionen - in Einklang steht.
- In der Gewährung von Krediten aus Mitteln des „Sozialentwicklungsfonds“, die allerdings bislang im Verhältnis zu den Staaten des ehemaligen Ostblocks nur von geringer Bedeutung ist.
- In der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die Beiträge zum Transformationsprozeß leisten, insbesondere mit Gebern von Wirtschaftshilfe.

Diese verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit werden in der Folge genauer betrachtet.

1. Erläuterung, Vermittlung und Sicherung einer gemeinsamen Wertebasis

In der Vermittlung der die Mitgliedstaaten des Europarats verbindenden Wertvorstellungen, wie sie vor allem in den verschiedenen Konventionen des Europarats verkörpert sind, liegt die wichtige Aufgabe der Sicherung einer gemeinsamen Wertebasis. So selbstverständlich dies auf einer allgemeinen Ebene erscheinen mag, so bedürfen die Wertvorstellungen doch im einzelnen der Ausformulierung und Fortschreibung - ein Vorgang, an dem alle Mitgliedstaaten vor allem durch die in der Parlamentarischen Versammlung erarbeiteten Empfehlungen beteiligt sind.

Gründe für diese Vermittlung sind zum einen die Überzeugung, daß dies mindestens für die Völker Europas allgemeingültige Grundsätze sind. Gleichzeitig sind sie Richtlinien für jedes europäische Land, die es zu seinem eigenen Vorteil in seiner Politik befolgen sollte, wobei für die Staaten Zentral- und Osteuropas Bemühungen um ihre vollständige Realisierung auch Voraussetzung für die Aufnahme eines Staates in den Europarat sind. Die wichtigsten dieser Grundsätze sind pluralistische Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Diese Grundsätze und sich hieraus ergebende Prinzipien zu formulieren, bekannt zu machen, im Bewußtsein der Bevölkerungen zu verankern und zu ihrer Verwirklichung beizutragen, sieht der Europarat als seine Aufgabe an. Die ständige Arbeit hieran geschieht in der Parlamentarischen Versammlung und auf internationalen Konferenzen; die Realisierung und Verbreitung dieser Grundsätze durchdringt die gesamte Arbeit des Europarats. Das Bekenntnis zum Europarat als einer Wertegemeinschaft wird deutlich in der Schlußerklärung des Zweiten Gipfeltreffens des Europarats, das 1997 in Straßburg stattfand.

2. Informationen zur Funktionsweise marktwirtschaftlicher Ordnungen und Erfahrungsaustausch über den Transformationsprozeß

Solange allein Staaten mit marktorientierten Wirtschaftsordnungen Mitglieder waren, gab es keine Notwendigkeit für den Europarat, sich mit spezifisch wirtschaftlichen Aspekten zu befassen. Allerdings enthält die Europäische Sozialcharta einen Katalog sozialer Menschenrechte, deren Verwirklichung in einer ausschließlich auf die Marktkräfte vertrauenden Wirtschaftsordnung nicht zu sichern ist; mit der Ratifizierung der Sozialcharta verpflichtet sich ein Staat zur Realisierung sozial tragbarer Verhältnisse.

Ein Grund für den Zusammenbruch des früheren Ostblocks waren Unzulänglichkeiten ihrer Wirtschaftsordnungen, die sich in vieler Hinsicht gegenüber den Ordnungen der westlichen Staaten als unterlegen herausgestellt hatten. Tatsächlich bestand bei der Bevölkerung dieser Staaten neben dem Wunsch nach politischer Freiheit auch der nach wirtschaftlichen Verbesserungen - man erhoffte sie sich von einem Übergang zur Marktwirtschaft. Allerdings waren die Vorstellungen vom Funktionieren der Marktwirtschaft zumeist vage und durch antikapitalistische Propaganda verzerrt. Es kam hinzu, daß auch von westlicher Seite zu verantwortende unrealistische Vorstellungen über den Zeitbedarf der wirtschaftlichen Transformation unerfüllbare Erwartungen geweckt hatten, wobei das Ausbleiben wirtschaftlicher Verbesserungen sogar den Demokratisierungsprozeß bedrohen kann. Insofern sind wirtschaftliche Fortschritte auch ein wesentlicher Beitrag zur demokratischen Sicherheit.

Vor allem die Parlamentarische Versammlung stellte diesem Informationsbedarf ein entsprechendes Angebot gegenüber und regte die betroffenen Staaten an, in eine Diskussion über ihre Erfahrungen im Transformationsprozeß einzutreten. Dies geschah auf Konferenzen der Parlamentarischen Versammlung, auf denen im dreijährigen Rhythmus ein umfassender Erfahrungsaustausch zum wirtschaftlichen Transformationsprozeß stattfand. Die erste dieser Konferenzen wurde im Mai 1990 in Budapest zum Thema „Wirtschaftsreformen in Zentral- und Osteuropa: Eine Herausforderung für ganz Europa“ durchgeführt. Ihr folgten im Juni 1993 die Konferenz von Helsinki „Fortschritte der Wirtschaftsreform in Zentral- und Osteuropa - Erfahrungen und Aussichten“ und im Mai 1996 in Warschau eine weitere Konferenz „Fortschritte der Wirtschaftsreform in Zentral- und Osteuropa“, die gemeinsam mit der UN-Wirtschaftskommission für Europa durchgeführt wurde. Teilnehmer dieser Konferenzen waren jeweils Parlamentarier der Mitgliedstaaten und der Staaten mit Sondergaststatus, Regierungsmitglieder und andere Regierungsvertreter, Repräsentanten internationaler Organisationen, Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie führende Experten.

Beispielhaft sei hier auf die Helsinki-Konferenz von 1993 eingegangen.[4] Die Inhalte der Konferenz spiegeln sich in den Themen der vier Arbeitssessionen; es waren: „Stabile Demokratie und effiziente Institutionen: Voraussetzungen für wirtschaftlichen Fortschritt“, „Was ändert sich? Eine Analyse der Reformen“; „Schutz der sozial Schwachen und der Umwelt“ sowie „Das internationale wirtschaftliche Umfeld“. Einen Eindruck von den Ergebnissen vermittelt die am Schluß der Konferenz verabschiedete „Erklärung von Helsinki“. Wesentliche Inhalte sind: Die bedeutenden Fortschritte der Transformationsstaaten auf dem Wege zur pluralistischen Demokratie, zur Gewährleistung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit und bei der Realisierung marktorientierter Wirtschaftsordnungen werden anerkannt. Gefährdungen für die Transformation werden vor allem in politischer Zersplitterung, ausufernder Kriminalität und Korruption sowie in sozialer Ungleichheit und Verarmung gesehen. Auf die Bedeutung stabiler Institutionen, insbesondere einer funktionierenden Verwaltung, wird hingewiesen. Die Überführung der Staatsunternehmen in Privateigentum, die Gründung neuer Unternehmen, die Garantie des Privateigentums, ein effizientes Steuersystem, stabile Preise, die die wahren Knappheitsverhältnisse spiegeln, eine von Weisungen der Regierung unabhängige, vorrangig der Geldwertstabilität verpflichtete Zentralbank und ein funktionstüchtiges Bankwesen werden als für den Aufbau einer Marktwirtschaft besonders wichtig hervorgehoben. Die Notwendigkeiten von Sozialpolitik zugunsten verletzlicher Gruppen, die Bedeutung von Erziehung und Ausbildung und der Schutz der Umwelt werden betont. Schließlich werden die Industrieländer aufgefordert, ihre Märkte für Exporte der Transformationsstaaten - aber auch für Exporte der Länder der Dritten Welt - zu öffnen und ihre Hilfsleistungen für den Transformationsprozeß auszuweiten und besser zu koordinieren. Gleichzeitig werden die Staaten Zentral- und Osteuropas aufgefordert, die Entwicklungschancen, die in einer Ausweitung der Handelsbeziehungen untereinander bestehen, nicht zu vernachlässigen.

Die Ergebnisse dieser Konferenzen wurden in der Parlamentarischen Versammlung diskutiert und führten zu entsprechenden Resolutionen.[5]

4 Vgl. *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Conference „Progress of Economic Reform in Central and Eastern Europe: Lessons and Prospects“, Marina Congress Center Helsinki, 2-4 June 1993, Proceedings of the Conference, Straßburg 1994.

5 Resolution 955 (1991) on economic reform in Central and Eastern Europe: a challenge for all Europe >http://stars.coe.fr/ta/ta91/eres955.htm< (13. Juli 1999); Resolution 1036 (1994) on the progress of economic reform in central and eastern Europe: lessons and prospects >http://stars.coe.fr/ta/ta94/ eres1036.htm< (15. Juli 1999); Resolution 1122 (1997) on the progress of economic reform in central and eastern Europe >http://stars.coe.fr/ta/ta97/eres1122.htm< (13. Juli 1999).

3. Bereitstellung von Expertenwissen für Aufbau und Gestaltung von Institutionen und für die Formulierung von Rechtsvorschriften

Die Umsetzung der allgemeinen Grundsätze und der Konventionen wird vornehmlich in der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern geleistet. Die allgemeine Zielsetzung dieser Zusammenarbeit wird deutlich im Titel des entsprechenden Jahresberichts; seit 1997 heißt er „Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherung demokratischer Stabilität“.[6] Letztlich geht es darum, zur Realisierung von „good governance“ und demokratischer Sicherheit beizutragen. Die Zusammenarbeit besteht vor allem in Beratung bei der entsprechenden Ausgestaltung von Rechtsvorschriften, aber auch in der Unterstützung bei der Schaffung notwendiger Institutionen insbesondere der Zivilgesellschaft sowie durch Bewußtseinsbildung im Bildungswesen und durch die Medien. Gerade in diesen Bereichen bedürfen viele Staaten der Information und der Beratung um Lösungen zu finden, die die allgemeinen Grundsätze und Konventionen beachten, mit den spezifischen Gegebenheiten des Landes in Einklang stehen und auch praktikabel sind. Dies bedeutet für viele Transformationsstaaten einen erheblichen Wandel gegenüber den früher dominierenden autoritären Strukturen mit der zentralen Rolle kommunistischer Parteien. Da die notwendigen Einstellungsänderungen eher von der jüngeren Generation zu erwarten sind erscheint die in vielen Programmen feststellbare Orientierung auf diese Zielgruppe hin für die Zukunft besonders erfolgversprechend. Diese Maßnahmen zur Entwicklung und Sicherung demokratischer Stabilität bilden den Schwerpunkt der bilateralen und multilateralen Kooperation des Europarats; sie besteht in der Bereitstellung von Expertenwissen, aber auch in der Organisation von Erfahrungsaustausch.

Diese Zusammenarbeit vollzieht sich im Rahmen mehrerer Programme, nämlich:[7]

- *Demosthenes* (für Mitgliedstaaten) und *Demosthenes-bis* (für Beitrittskandidaten). Im Rahmen dieses Programms werden Maßnahmen in den Bereichen Menschenrechte, Medien, Zusammenarbeit im Rechtswesen, Bildungswesen, Kultur, Sport, Jugend, Zivilgesellschaft und Minderheiten durchgeführt.
- *Themis*. Dieses Programm fördert die Ausbildung von Juristen, Richtern, Anwälten, Notaren, Polizeibeamten und im Strafvollzug Tätigen.

6 *Council of Europe*, Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS), Annual Report 1997, Straßburg 1998. Zuvor hießen die Jahresberichte: Assistance with the Development and Consolidation of Democratic Security, Co-operation and Assistance Programmes with Countries of Central and Eastern Europe, Annual report.

7 *Council of Europe*, Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Annual Report 1998, Straßburg 1999, S. 5. Vgl. auch *Council of Europe*, Activities of the Council of Europe, 1997 Report, Straßburg 1998, S. 45. Anregungen vor allem zu diesem Abschnitt verdanke ich: *Schwang, Bernd*, Auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaat: Die Kooperations- und Hilfsprogramme des Europarats für Mittel- und Osteuropa (Hausarbeit im Rahmen des Hauptseminars "Europarat" am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn, 16. Juli 1999).

- *LODE*.[8] Dieses Programm zielt auf die Entwicklung demokratischer Selbstverwaltung der Gemeinden und die Ausbildung des entsprechenden Personals.

Es gibt noch weitere Programme. Unter dem Titel *Neue Initiative des Generalsekretärs* findet sich ein speziell auf die europäischen Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zielendes Programm mit den Inhalten Geschichtsunterricht, Menschenrechtserziehung, Kampf gegen Unsicherheit in den Städten, Zusammenarbeit von Gefängnissen, Initiativen zur Medien- und Zivilgesellschaft. Das *Ausbildungsprogramm für Medienschaffende* wird in Zusammenarbeit mit entsprechenden internationalen Berufsverbänden durchgeführt und soll verdeutlichen, wie die Medien in einer demokratischen Gesellschaft und einem marktwirtschaftlichen Umfeld arbeiten.

1996 wurde ein *Democratic Leadership Progamme* geschaffen; sein Ziel ist die Stärkung der politischen Fähigkeiten junger Politiker, die in ihrem Handeln eine besondere Bindung an Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte gezeigt haben.[9] Daneben gibt es noch Programme zur Reform des höheren Bildungswesens, zur Bekämpfung von Drogenmißbrauch und -handel sowie die zusammen mit der Europäischen Kommission durchgeführten Gemeinsamen Programme für Minderheiten und „Octopus“ gegen Korruption und organisiertes Verbrechen.

Bedeutsam für die Zusammenarbeit sind auch die in inzwischen 17 Städten Zentral- und Osteuropas eingerichteten Informations- und Dokumentationszentren des Europarats. Besonders wichtig sind sie für die Übersetzung und die Zugänglichkeit wichtiger Dokumente in der Landessprache. Sie sind allgemeine Anlaufstellen und organisieren Treffen und Konferenzen.

Viele der Maßnahmen im Rahmen dieser Programme werden gemeinsam mit der Europäischen Kommission durchgeführt und auch teilweise von dieser finanziert. Überprüfungen, inwieweit die eingegangenen Verpflichtungen von den Mitgliedstaaten auch eingehalten werden und eine Kontrolle von Projekten werden vor allem vom Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung vorgenommen; allerdings scheint in dieser Frage Reformbedarf zu bestehen.[10]

8 LODE ist gebildet aus *LO*cal *DE*mocracy

9 *Council of Europe*, Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS), Annual Report 1998, Straßburg 1999, S. 117.

10 Vgl. *Europarat*, Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften - Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee, Straßburg 1998, S. 25 ff.

4. Der Sozialentwicklungsfonds des Europarats[11]

Der Sozialentwicklungsfonds ist vom Europarat institutionell getrennt, arbeitet jedoch eng mit ihm zusammen.[12] Er funktioniert wie eine Entwicklungsbank, d. h. er finanziert sich am Kapitalmarkt und gibt Darlehen an Mitgliedstaaten, die vor allem zur Lösung sozialer Probleme bestimmt sind. Diese Darlehen sind im Vergleich zu direkt am Kapitalmarkt aufgenommenen Krediten in der Regel etwas günstiger; die Darlehenshöhe ist auf maximal 50 Prozent der Gesamtkosten der jeweiligen Investition beschränkt. Zur Förderung von Projekten, die den Hauptzielen des Fonds entsprechen und einen besonders hohen sozialen Wert haben, wurde 1995 die Möglichkeit von Zinsverbilligungen durch den „Selective Trust Account" geschaffen; er wird gespeist aus den jährlichen Ergebnissen des Fonds, über deren Verwendung der Verwaltungsrat entscheidet, aus freiwilligen Beiträgen von Mitgliedern sowie aus Zahlungen anderer Organisationen.

Die Transformationsstaaten haben bisher nur in bescheidenem Umfang Mittel des Fonds erhalten. Von den Staaten Zentral- und Osteuropas wurden 1997 lediglich an Bosnien-Herzegowina und Litauen Kredite in Höhe von jeweils ECU 906 000 ausgezahlt, das sind zusammen 0,22 Prozent der im Jahre 1997 ausgezahlten Kredite.[13] Für 1998 sind jedoch Kroatien, Litauen, Slowenien und Ungarn Zusagen in Höhe von insgesamt 109,7 Millionen ECU gemacht, das sind 4,4 Prozent aller zugesagten Mittel.[14] Allerdings ist für die Zukunft eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit in Zentral- und Osteuropa beabsichtigt. Dabei kooperiert der Fonds mit anderen Institutionen ähnlicher Zielsetzung, nämlich der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Union und nationalen öffentlichen oder privaten Finanz-Institutionen, wie z. B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

5. Zusammenarbeit mit anderen den Transformationsprozeß fördernden Institutionen

Eine weitere Ebene der Förderung des Transformationsprozesses ist die bestehende Zusammenarbeit des Europarats mit der KSZE/OSZE, aber vor allem der Europäischen

11 Ausführliche Informationen zum Sozialentwicklungsfonds finden sich im Report of the Governor 1998 >http://www.coefund.org/coefund< (13. Juli 1999); hierauf beruht auch die folgende Darstellung.

12 "The Fund´s Articles of Agreement specify that it is administered under the supreme authority of the Council of Europe. Nonetheless, it is entirely separate from the Council: it is a development bank, enjoying complete financial autonomy, and it is a legal entity in its own right, having its administrative headquarters in Paris." The Council of Europe and the Fund >http://www.coefund< (13. Juli 1999).

13 *Council of Europe*, Activities of the Council of Europe, 1997 Report, Straßburg 1998, S. 98.

14 Social Development Fund, Report of the Governor 1998 >http://www.coefund.org/coefund< (13 Juli 1999), Activities of the Fund in 1998, S. 14.

Union, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der OECD und den Vereinten Nationen. Die Kooperation mit der Europäischen Union und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ist vor allem deswegen geboten, weil über die „technische Zusammenarbeit" hinausgehende Wirtschaftshilfe durch direkten Ressourcentransfer nicht zu den zentralen Aufgaben des Europarats gehört, im Interesse der Kohärenz eine Abstimmung zwischen Europarat und den materielle Hilfe leistenden Institutionen aber sinnvoll ist und auch stattfindet.

6. *Maßnahmen der Zusammenarbeit mit den Transformationsstaaten, insbesondere der Russischen Föderation*[15]

Zur Veranschaulichung von Inhalten und Form der Zusammenarbeit sei hier zunächst als Beispiel die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation in den Jahren 1995-1998 auf dem Gebiet „Entwicklung und Sicherung demokratischer Stabilität" dargestellt.

*Maßnahmen der Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation**

	1995**	1996	1997	1998
Zusammenarbeit in Rechtsfragen	17	14	38	42
Menschenrechte	7	9	21	23
Bildung und Erziehung	16	7	9	15
Kommunale Angelegenheiten	9	14	14	10
Medien	6	11	13	10
Politische Fragen und Föderalismus	5	6	12	10
Soziale Fragen	4	2	6	10
Zivilgesellschaft	1	2	5	6
Kultur, Sport, Jugend	6	13	6	6
Sonstige	1	1	4	2
Insgesamt	72	79	128	134

* Geordnet nach der Zahl der Maßnahmen im Jahre 1998.

** 1995 war die Russische Föderation noch nicht Vollmitglied des Europarats.

Quelle: *Council of Europe*, Assistance with the development and consolidation of democratic stability, Co-operation and assistance programmes with countries of central and eastern Europe, Annual Report 1995, Straßburg 1996; Annual Report 1996, Straßburg 1997*; Council of Europe*, Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Annual Report 1997, Straßburg 1998; Annual Report 1998, Straßburg 1999.

15 Vgl. hierzu: *Council of Europe*, Assistance with the development and consolidation of democratic stability, Co-operation and assistance programmes with countries of central and eastern Europe, Annual Report 1995, Straßburg 1996; Annual Report 1996; Straßburg 1997 *Council of Europe*, Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Annual Report 1997, Straßburg 1998; Annual Report 1998, Straßburg 1999.

Insgesamt weist der Jahresbericht 1998 für die Russische Föderation 134 Einzelmaßnahmen in unterschiedlichen Feldern aus. Diese Maßnahmen sind von höchst unterschiedlichem Gewicht - sie reichen von Studienbesuchen von Gruppen und Einzelpersonen über Konferenzen und Seminare bis hin zur Stellungnahme zu einem Konkursgesetz der Russischen Föderation. Die Einordnung ist nicht immer eindeutig: Eine „Konferenz über den Entwurf eines Gesetzes zu den Grundsätzen der Organisation der Gemeindeverwaltung“ kann man entweder dem Feld „Kommunale Angelegenheiten“ oder dem Feld „Zusammenarbeit in Rechtsfragen“ zuordnen. Hier wird der offiziellen Einordnung gefolgt. Um die Zusammenarbeit anschaulicher zu machen, werden für einige Felder einzelne Maßnahmen angeführt - dies allerdings ohne Anspruch auf Repräsentativität der Auswahl.

- *Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Rechts; Beispiele:*
  5./6. Februar 1998, Krasnoyarsk, Konferenz über Probleme der Kriminalitätsbekämpfung in der Region Sibirien.
  7./8. April 1998, Moskau, Konferenz zur Diskussion des gegenwärtigen Ausbildungssystems der Strafverfolgungsbehörden.
- *Menschenrechtsfragen; Beispiele:*
  12./13. Februar 1998, Moskau, Erstes Treffen des Herausgebergremiums für das Projekt „Übersetzung ins Russische und Veröffentlichung wichtiger Urteile des Europäischen Menschengerichtshofs“.
  25. - 27. September 1998, Vladikavkaz, Intensiv-Workshop über ein Gesetz zur Einrichtung eines regionalen parlamentarischen Ombudsmannes im Nordkaukasus.
- *Bildung und Erziehung; Beispiel:*
  21. - 23. September 1998, Khabarovsk, Seminar über „Geschichtsunterricht in multikulturellen Gesellschaften und Grenzregionen“.
- *Kommunale Angelegenheiten; Beispiel:*
  19./20. und 22./23. Mai 1998, Alessandrov und Kolomno, Zwei Konferenzen über die Schaffung günstiger Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung und die Rolle der Gemeinden.
- *Medien; Beispiel:*
  1. - 7. Februar 1998, Bordeaux, Ausbildungsseminar für Journalisten aus Zentral- und Osteuropa.
- *Politische Fragen und Föderalismus; Beispiele:*
  8. - 11. Juni 1998, Straßburg, Treffen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zur Stärkung des „Finanz-Föderalismus“ und über regionale Aspekte der Steuerpolitik.
  17. - 20. November 1998, Mailand und Rom, Studienbesuch von acht höheren russischen Beamten zum Studium der europäischen Erfahrungen und der Modelle der Dezentralisierung einschließlich der Durchführung des Subsidiaritätsprinzips.

- *Soziale Fragen; Beispiel:*

  29. Juni - 1. Juli 1998, Moskau, Seminar über Untersuchungen zum Drogengebrauch in Schulen.

Die Zahl der in einem bestimmten Feld durchgeführten Maßnahmen erlaubt einen Rückschluß auf die Wünsche und Prioritäten des Partners. In der Russischen Föderation dominiert die Zahl der Maßnahmen im Bereich „Rechtsangelegenheiten" vor „Menschenrechtsfragen", sowie „Bildung und Erziehung", „Kommunale Angelegenheiten" und „Medien"; das für die Russische Föderation besonders wichtige Thema „Föderalismus" und „Soziale Fragen" sind etwa gleich stark vertreten.

Bei einer für die anderen Länder Zentral- und Osteuropas im einzelnen jeweils wesentlich geringeren Zahl der Maßnahmen ergibt sich inhaltlich eine ähnliche Ausrichtung. In diesen Ländern spielt allerdings der für die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation wichtige Föderalismus kaum eine Rolle. Für einige Länder ist der Umfang der Zusammenarbeit als Folge der Fortschritte bei der demokratischen Transformation zurückgegangen; dies gilt für die Tschechische Republik, Ungarn, die Slowakei und Slowenien.[16]

Auch bei den multilateralen Maßnahmen dominiert die „Zusammenarbeit in Rechtsfragen", gefolgt von „Menschenrechte", „kommunale Angelegenheiten" „Medien" und „Soziale Fragen". Viele der multilateralen Maßnahmen richten sich nicht an alle Länder Zentral- und Osteuropas, sondern an - häufig sprachlich homogene - Ländergruppen.

Im Jahre 1996 hatte der Europarat für die Hilfsprogramme etwa 70 Millionen französische Franc zur Verfügung, wovon 50 Millionen aus dem Budget des Europarats stammten und 20 Millionen teils freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten waren, teils von der Europäischen Kommission im Rahmen der Kofinanzierung gemeinsamer Programme bereitgestellt wurden.[17] Das Budget für 1998/99 ist etwa gleich geblieben. Mit 14 Millionen französischen Franc verursachten multilaterale Vorhaben im Jahre 1998 die höchsten Ausgaben; in der Verteilung nach Ländern folgten die Ausgaben für Vorhaben in der Russischen Föderation (etwa 9,2 Millionen französische Franc), in Bosnien-Herzegowina (etwa 6,6 Millionen), in der Ukraine (etwa 3,7 Millionen) und in Albanien (etwa 2,8 Millionen).[18]

16 Der Jahresbericht für 1998 – Council of Europe, Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS), Straßburg 1999 – stellt für die Tschechische Republik fest: „In 1998 cooperation with the Czech Republic continued to scale down following the progress of democratic transformation of the country." (S. 27) Ähnliche Feststellungen finden sich für Ungarn (S. 33), die Slowakei (S. 67) und Slowenien (S. 71).

17 Angaben nach: The Council of Europe in central and eastern Europe: The programmes of assistance with the development and consolidation of democratic stability >http://www.coe.fr/ADACS/index EN.htm< (19. Juli 1999).

18 *Council of Europe*, Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability (ADACS), Annual Report 1998, Straßburg 1999. Beträge aus der Grafik S. 175 abgelesen.

Es zeigt sich, daß den Staaten durch eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen ihr Weg der Transformation gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Institutionen erleichtert werden soll. Entsprechend der spezifischen Ausrichtung des Europarats liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf rechtlich-politisch-administrativem und kulturell-gesellschaftlichem Gebiet. Über die Bereitstellung von Informationen zum Aufbau von Marktwirtschaften hinausgehende wirtschaftliche Zusammenarbeit und vor allem materielle Hilfeleistungen für den Aufbau moderner Wirtschaftsstrukturen gehören nicht zu den unmittelbaren Aufgaben des Europarats.
Einzeln betrachtet erscheinen die Maßnahmen wenig spektakulär. Dies hat zwar zum einen die Folge, daß diese Tätigkeit des Europarats wenig Resonanz in den Medien und in der Öffentlichkeit Westeuropas findet, obwohl sich hieraus ein Bewußtsein für die positiven Wirkungen des Europarats ergeben könnte. Andererseits liegt in dieser geringen Resonanz der Maßnahmen aber auch ein Vorteil; mögliche Empfindlichkeiten, die sich häufig aus einer tatsächlichen oder vermuteten paternalistischen Einstellung des Hilfeleistenden beim Empfänger ergeben, werden so jedenfalls nicht geschürt,[19] was im Interesse einer sachlichen Zusammenarbeit liegt. Teilt man diese Auffassung, dann sind die häufig erhobenen Wünsche nach mehr Resonanz in der Öffentlichkeit für den Bereich der Zusammenarbeit mit den Transformationsstaaten zu überdenken.

6. Rückblick und Bewertung

Der Europarat hat frühzeitig die Chance ergriffen, die sich aus dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime und dem Wunsch nach grundlegendem Wandel politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Strukturen ergab. Gerade in dem durch die spezifischen Strukturen des Europarats ermöglichten schrittweisen Heranführen dieser Staaten an die anderen europäischen Staaten lag ein Vorteil des Europarats, der dadurch auch seine eigene politische Bedeutung für den Prozeß der europäischen Integration unterstrichen und gefestigt hat.
Dabei erwies es sich als vorteilhaft, daß - anders als vor allem die Europäische Union - der Europarat weder im Vorfeld noch bei der tatsächlichen Aufnahme von Ländern des ehemaligen Ostblocks wesentliche materielle Verpflichtungen gegenüber diesen

19 Vielleicht ist auch die Umbenennung der Jahresberichte in Indiz dafür, daß man beim Europarat solchen Empfindlichkeiten vorbeugen wollte. Bis 1996 hießen die Jahresberichte „Assistance with the development and consolidation of democratic security, Co-operation and assistance programmes with countries of central and eastern Europe“; seit 1997 heißen sie „Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS)“, und im Programm für 1999 erscheinen zusammen mit den Maßnahmen in den Ländern Zentral- und Osteuropas erstmals auch Maßnahmen in Staaten, die schon vor 1989 Mitglieder des Europarats waren. Siehe *Council of Europe*, Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Programme 1999, Straßburg 1999. Vgl. auch *Council of Europe*, Activities of the Council of Europe, 1997 Report, Straßburg 1998, S.45.

Ländern eingehen mußte, so daß es nicht zu einer unguten Diskussion über die hieraus erwachsenden Belastungen kam.
Die Rolle des Europarats gegenüber den Staaten des ehemaligen Ostblocks bestand vor allem in der Bereitstellung eines Leitbilds und von Wertvorstellungen, wie sie insbesondere in den verschiedenen Konventionen des Europarats zum Ausdruck kommen, in einem Angebot an allgemeinen Informationen und spezifischer Beratung in grundsätzlichen und technischen Fragen der Transformation, aber auch in einer Überwachung der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen. Abgesehen von der eher bescheidenen Rolle des Sozialentwicklungsfonds gehören dagegen der direkte Ressourcentransfer im Sinne der Durchführung umfangreicherer Projekte der technischen Hilfe und die Kapitalhilfe nicht zu den Aufgaben des Europarats. Allerdings arbeitet der Europarat mit den entsprechenden Stellen wie auch mit anderen auf den Transformationsprozeß Einfluß nehmenden Institutionen zusammen. Dabei macht er sich bisweilen zum Anwalt der Interessen der Transformationsländer - etwa, wenn die Parlamentarische Versammlung einen Abbau protektionistischer Maßnahmen empfiehlt, um Exporte der Staaten Zentral- und Osteuropas zu erleichtern. Dieses Verhalten ist auch darin begründet, daß die Vertreter des Europarats entweder durch ihre Herkunft aus diesen Ländern oder durch ihre Mitwirkung an vielen Maßnahmen mit den Verhältnissen dieser Länder vertraut sind. Für die Wirksamkeit ihres Einsatzes zugunsten der Staaten Zentral- und Osteuropas dürfte auch eine Rolle spielen, daß im Europarat, und insbesondere in der Parlamentarischen Versammlung, viele in ihren Heimatländern einflußreiche Persönlichkeiten vertreten sind, die ständig gut über die Probleme der Transformationsländer und über Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Zusammenarbeit informiert sind. Nicht zuletzt fördern die vielen persönlichen Kontakte, die sich im Rahmen der Kooperation ergeben, die vertrauensvolle Zusammenarbeit.
In der Vielzahl und Vielfalt der durchgeführten Einzelmaßnahmen, die sich auf von Regierungsvertretern als dringlich empfundene Probleme beziehen, kommt der Wille zur Inangriffnahme der Probleme und die Bereitschaft der Entscheidungsträger in den Staaten Zentral- und Osteuropas zum Ausdruck, sich zu deren Lösung auch des Expertenwissens des Europarats selbst sowie der Mitgliedstaaten des Europarats zu bedienen, um so den eigenen Weg zu finden. Das ist weit mehr als eine nur formale Übernahme von Standards, die erfüllt werden müssen, um als vollberechtigtes Mitglied der europäischen Völkerfamilie anerkannt zu werden. In der Bereitschaft zur Verwirklichung der Grundwerte des Europarats und in dieser Nachfrage nach Fachwissen zur Lösung der eigenen Probleme kommt auch Vertrauen zum Ausdruck, dem die um Rat Gefragten durch verantwortungsbewußtes Handeln und Vermeiden jeglicher Bevormundung gerecht werden sollten.

Die Rolle des Europarates im Wirtschafts- und Sozialbereich am Beispiel der Balkanregion

von Wolfgang Behrendt

Der Krieg im Kosovo hat unendliches Leid ausgelöst. An erster Stelle stehen hier die menschlichen Opfer auf seiten der vertriebenen und geflohenen Kosovaren. Insgesamt betraf dieses Schicksal 1,4 Millionen Menschen. Im Juni 1999 fanden laut UNHCR über die Hälfte davon – 782.300 Menschen - Aufnahme in den Nachbarstaaten.[1] Viele von ihnen haben Eigentum verloren, ihre Häuser wurden zerstört, Verwandte und Freunde wurden vor ihren Augen ermordet. Noch bleibt ungewiß, wie ein Leben nach dem Krieg sich gestalten wird. Eine Rückkehr in ihre Heimat wurde möglich, nachdem die internationale Friedenstruppe (unter dem Oberkommando der UNO) ihre Sicherheit garantiert.[2] Jetzt kommt es darauf an, ein friedliches Zusammenleben von Serben und Kosovo-Albanern zu gewährleisten.

Grundlage für die künftige Befriedung bildet der Stabilitätspakt für den Balkan, der am 10. Juni 1999 bei dem G-8-Gipfel in Köln verabschiedet wurde. Er geht auf eine Initiative des Bundesaußenministers Joschka Fischer zurück. An diesem Plan sind 38 Staaten und 15 internationale Organisationen beteiligt. Der Friedensplan der G-8-Staaten läßt allerdings die Frage des künftigen politischen Status des Kosovo offen. In dem Text ist lediglich von einer substantiellen, größtmöglichen Autonomie innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien auf der Basis von Rambouillet die Rede. Sie soll eigenstaatliche Elemente enthalten: einen eigenen Präsidenten, eine Regierung, ein Parlament und eigene Gerichte. Unabhängig von der Lösung der Statusfrage für das Kosovo stehen der Wiederaufbau und die wirtschaftliche Stabilisierung im Vordergrund.

Der heikelste Aspekt dieser Aufbauhilfe ist noch zu klären. Soll auch die serbische Bevölkerung in die Hilfen mit einbezogen werden? Schließlich hat auch sie nach 72 Bombentagen Opfer zu beklagen und muß jetzt an den Wiederaufbau ihres zerstörten Landes denken.[3] Ohne die Mitwirkung Belgrads wird ein dauerhafter Frieden in der Region kaum möglich sein. Laut Stabilitätspakt soll die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) ein „gleichberechtigter Partner“ werden. Allerdings sind die NATO und die EU-

1 Vgl. den Bericht 23/99 über die Lage im ehemaligen Jugoslawien (Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages), S. 7.

2 Grundlage bildet die Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999.

3 Vgl. „Schliesst mit Milosevic keinen Frieden“, in: NZZ vom 11. Mai 1999: „Oppositionelle machten darauf aufmerksam, daß der Sinn der NATO-Operation für die serbische Bevölkerung nur schwer verständlich war. Ihr sei der Eindruck vermittelt worden, daß sich die Angriffe nicht gegen das Regime Slobodan Milosevic, sondern gegen sie und ihr wirtschaftliches Überleben richte. Statt das Hauptgebäude des serbischen Staatsfernsehens zu bombardieren, hatte es ausgereicht, wenn man nur die Sendeantennen zerstört hätte. Statt Brücken komplett zu zerstören, hätte man sie durch Treffer an einem Bogen unbrauchbar machen - so lautet die Kritik des serbischen Widerstands im Exil.“

Staaten der Überzeugung, daß dies nur unter der Voraussetzung gilt, daß Präsident Slobodan Milosevic zurücktritt und durch Kräfte aus der demokratischen Opposition ersetzt wird.[4] Diese Position wurde von US-Präsident Bill Clinton und der deutschen Seite zum Abschluß des G-8-Gipfels am 10. Juni in Köln nochmals bekräftigt. Die Anregung ungarischer Diplomaten, zugunsten Jugoslawiens einen Fonds für Wiederaufbau einzurichten, hat jedoch Berücksichtigung im Stabilitätspakt gefunden.[5]

1. Die Auswirkungen des Krieges auf die Region

Der Wiederaufbau im Kosovo wird noch schwieriger werden als in Bosnien. Er betrifft nicht nur den Kosovo und die BRJ selbst, sondern auch die Anrainerstaaten. War der Krieg mit 40 Milliarden D-Mark schon teuer genug, wird der Aufbau noch wesentlich mehr kosten.[6] Nach Einschätzungen von jugoslawischen Wirtschaftsexperten müßten Sofortmaßnahmen für Investitionen und Soforthilfe mindestens eine Milliarde US-Dollar betragen, um eine Versorgungskatastrophe in Serbien zu verhindern. Der Gesamtschaden für die BRJ wird auf 100 Milliarden US-Dollar geschätzt.[7] Regierungskritische serbische Ökonomen gehen davon aus, daß das Land ohne Wiederaufbauhilfe aus dem Ausland 16 Jahre bräuchte, um das Niveau vor dem Krieg zu erreichen.

Darüber hinaus hatte der Krieg im Kosovo gravierende Auswirkungen auf die Anrainerstaaten auf dem Balkan. Dies betrifft die Transformationsländer Südosteuropas, zu denen Nationen gehören, die nicht nur Mitglieder des Europarates sind, sondern wie Bulgarien und Rumänien außerdem die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) anstreben.

Mit der fragilen Situation in Südosteuropa hat sich der Ausschuß für Wirtschaft und Entwicklung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates bereits im Vorfeld beschäftigt. Der letzte Bericht hierzu von Evgueni Kirilov und Michael Liapis über die Notwendigkeit einer intensivierten Kooperation zwischen den Staaten Südosteuropas,[8] der während der zweiten Jahressitzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates Ende April vorgestellt wurde, untersucht die generelle wirtschaftliche Lage in der Region. Er benennt drei Ursachen für die aktuellen ökonomischen Schwierigkeiten vor Ort:

1. Eine noch unvollständige Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft;
2. Die Zerstörung der Region durch die früheren Kriege in der Republik Jugoslawien;

4 Vgl. „Instruktionen der NATO zum Rückzug der Serben“, in: NZZ vom 7. Juni 1999.
5 Vgl. NZZ vom 7. Juni 1999, S. 3.
6 „Wer soll was bezahlen?“, in: Der Spiegel vom 7. Juni 1999.
7 *Dale, Reginald,* After Kosovo - a Challenge awaits EU, in: International Herald Tribune vom 14. Mai 1999.
8 *Kirilov, Evgueni/Liapis, Michael,* Need for intensified economic co-operation among the countries of South-Eastern Europe, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8358, 24. März 1999.

3. sowie die Wirtschaftssanktionen, durch die die ökonomischen Aktivitäten weit über das Gebiet der BRJ hinaus ernsthaft beeinträchtigt wurden.

Als vierter Faktor kommen die Auswirkungen des aktuellen Konflikts im Kosovo hinzu, dessen Folgekosten für die gesamte Region noch nicht abzuschätzen sind. Im folgenden möchte ich insbesondere auf die hieraus resultierenden Herausforderungen eingehen. Allein die zu erwartenden Ansprüche der Kosovaren auf Restitution bzw. Entschädigung innerhalb der BRJ lassen das Ausmaß der Herausforderungen ahnen.

Der Kosovokrieg beeinträchtigte die Handelsbeziehungen in Südosteuropa, schuf höhere Investitionsrisiken und belastete die öffentlichen Haushalte der gesamten Region. Dies wirkte als externer Schock für die dortigen Volkswirtschaften, die durch hausgemachte Ungleichgewichte sehr verletzbar sind. In besonderer Weise trifft dies für die durch die Flüchtlingsströme überforderten Staaten Albanien und Mazedonien zu. In Mazedonien erreichte die Arbeitslosigkeit Rekordwerte von 45 Prozent[9]; in Albanien stieg die Bevölkerungszahl plötzlich um 15 Prozent an. Beiden Staaten muß daher das Hauptaugenmerk der Hilfe gelten.

Aber auch andere Anrainerstaaten wie Rumänien und Bulgarien leiden unter den Auswirkungen. Insbesondere diese Staaten werden auf ihrem ohnehin schon schwierigen Transformationskurs zurückgeworfen. Bulgarien, das trotzdem substantielle Erfolge bei der wirtschaftlichen Modernisierung erzielt hat, litt in besonderem Maße unter dem neun Jahre dauernden Wirtschaftsembargo gegen die BRJ. Hinzu kam eine Kriminalisierung der gesamten Region, die auch potentielle Investoren aus dem Ausland abschreckte. Das Land wolle jetzt nicht mehr länger „eine Geisel der Konflikte auf dem Balkan“ sein, erklärte die bulgarische Außenministerin Nadescha Mihailowa bei ihrem Bonn-Besuch im März 1999.[10]

Nun einige Anmerkungen zu den negativen Folgeerscheinungen des Kosovo-Konfliktes:

Zum einen wurde durch den Krieg der Außenhandel mit Gütern und Dienstleistungen aller Anrainerstaaten erheblich beeinträchtigt. Gerade für die südlichen Nachbarn wie Mazedonien und Bulgarien hatte die Unterbrechung der traditionellen Transitroute durch Serbien fatale Folgen. Auch die Donauschiffahrt litt durch die Zerstörung von insgesamt 80 Brücken. Leidtragende sind hier aber auch die Reedereien in Ungarn, Bulgarien und Rumänien.

Der zweite Faktor ist die Erhöhung des Investitionsrisikos. Politische wie ökonomische Instabilität führen dazu, daß die für den Aufbau dieser Region so wichtigen ausländischen Direktinvestitionen ausbleiben dürften und Kredite nur in geringerem Umfang gewährt werden.

9 Vgl. Rede von Tadeusz Iwinski (Polen) vor der Parlamentarischen Versammlung, in: Council of Europe - Parliamentary Assembly, 1999 Ordinary Session (Second Part), Report - 12th Sitting, 28. April 1999, S. 6.

10 „Bulgarien will auf dem Balkan Klima des Vertrauens schaffen.“, in: FAZ vom 17. März 1999.

Ein drittes Element bilden die direkten Budgetkosten, wie etwa zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit und für die Versorgung der Flüchtlinge. Staaten wie Mazedonien und Albanien stießen hier an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Sie beherbergten bereits im Frühjahr den Löwenanteil der vertriebenen Kosovo-Albaner. Infolgedessen sank verständlicherweise die Bereitschaft dieser Länder, noch weitere Flüchtlinge aufzunehmen.

2. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Die Parlamentarische Versammlung empfahl zunächst, den Friedensprozeß in der Region zu stärken. Der Europarat hatte sich hier in erster Linie in dem unter französischer Ägide Anfang 1996 entstandenen *„Royaumont-Prozeß“* der EU zur grenzüberschreitenden Kooperation engagiert. Dieser Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa bildet die einzige, von der EU initiierte und unterstützte Regionalkooperation in der Region. Sein Ziel besteht in einer „Konfliktbewältigung von unten“.[11] Er wurde zur Grundlage der Initiative zum Stabilitätspakt.

Eine vorrangige Aufgabe besteht darin, die wirtschaftliche Kooperation der südosteuropäischen Staaten untereinander zu verbessern. Hierfür müssen sie die Bedingungen der Handelsabkommen mit der EU bzw. der EFTA erfüllen. Gleichzeitig sollten sie innerhalb ihrer Region ein möglichst weitreichendes Freihandelsabkommen abschließen. Weiterhin wird es unumgänglich sein, die internen Reformen weiter voran zu bringen. Hierzu zählen neben der Schaffung eines institutionellen, rechtlichen und steuerpolitischen Rahmens die umfassende Erneuerung des Bankensystems. Außerdem sollten die bereits bestehenden Initiativen wie die der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC) und der Südosteuropäischen Kooperations-Initiative (SECI) ausgebaut werden.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde auf Initiative der EU am 27. Mai 1999 als Entwurf auf dem Petersberger Treffen bei Bonn verabschiedet und am 10. Juni auf der außerordentlichen Ministerkonferenz in Köln angenommen. Er zielt unter anderem darauf ab, funktionierende Marktwirtschaften auf der Basis einer gesunden Volkswirtschaft zu schaffen.[12] Hierzu gehört: die Öffnung des Außenhandels, Privatisierung, transparente zollrechtlichen und gewerblichen Regeln sowie starke Kapitalmärkte. Ziel ist die Herstellung von Wohlstand in der Region. Wirtschaftliche Fragen sollen auf einer separaten Geberkonferenz erörtert werden. Dabei sieht Hans Koschnik, Beauftragter der Bundesregierung für den Wiederaufbau und Flüchtlingsrückkehr in Bosnien-Herzegowina, vor allem das Problem in der mangelnden Koordinierung der Hilfen.

11 Auswärtiges Amt, Prozeß der Stabilität und guten Nachbarschaft in Südosteuropa, Sachstandsbericht 1999.

12 Draft Stability Pact for South Eastern Europe, Objectives 11, Petersberg (Bonn), 27 Mai 1999.

Der Neubeginn wird allerdings viel Geld kosten – die EU-Kommission geht hier von vielen Milliarden Euro zur Finanzierung des Balkanplanes aus.[13] Sechs Staaten auf dem Balkan haben finanzielle Ansprüche angemeldet, die auf der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank Ende April auf einer Sondersitzung beraten wurden. Der Stabilitätspakt wird häufig als eine Art „Marshallplan für den Balkan" bezeichnet. Die Kosten für den Wiederaufbau des zerstörten Nachkriegs-Deutschlands betrugen damals 13 Milliarden US-Dollar. Es muß jedoch darauf verwiesen werden, daß hier nicht die gleichen Voraussetzungen vorliegen wie bei Ende des Zweiten Weltkriegs in Mitteleuropa. Denn die notwendigen politischen und administrativen Strukturen sind nicht vorhanden. Obgleich die im April beschlossene Streichung der Auslandsschulden von Albanien und Mazedonien oder Zahlungsaufschübe ein richtiger Schritt waren, reichen diese Maßnahmen bei weitem nicht aus.[14] Das Gebertreffen machte immerhin Ende Mai Zusagen von 200 Millionen US-Dollar für Albanien, um wenigstens die diesjährige Finanzierungslücke zu schließen.[15]

Am 30. Juli 1999 brachte die Gipfelkonferenz in Sarajevo,[16] an der die Staats- und Regierungschefs von mehr als dreißig Staaten und Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen teilnahmen,[17] den Stabilitätspakt für Osteuropa auf den Weg. Mit dem Stabilitätspakt sollen Sicherheit, Wohlstand und Demokratie in der Region gefördert werden. Die Konferenz legte ein Bekenntnis zur ethnischen Vielfalt der Region ab; Bundeskanzler Gerhard Schröder betonte, es werde eine der Hauptaufgaben sein, Versöhnung über Grenzen und Nationalitäten hinweg zu fördern. Im übrigen wurde auf dem Gipfel der Koordinator für den Stabilitätspakt bestätigt. Die erheblichen Mittel, die der Westen auch im wohlverstandenen Eigeninteresse als Hilfe zur Selbsthilfe investieren will, sind zwar eine notwendige Bedingung, aber noch keine Garantie für den Erfolg.

3. Die Mitwirkung des Europarates

Das Thema Kosovokrise stand während des Konfliktes allein siebenmal auf der Tagesordnung des Europarates. Welche Rolle kann der Europarat aktuell in diesem Friedensprozeß einnehmen? Hier gilt es, realistisch - bei Respektierung der Kompetenz der übrigen Konferenzteilnehmer und immanenten Grenzen -, die Möglichkeiten unserer Organisation zu nutzen.

Hervorhebenswert ist zunächst die Tatsache, daß der Europarat, neben der OSZE und zusammen mit den Mitgliedstaaten der Konferenz, eine herausragende Position gegen-

13 „G 7: Milliarden-Hilfe für den Balkankrieg nötig", in: FAZ vom 28. April 1999.
14 *Abaffy, Josef*, Heikle Fragen, teure Antworten, in: Handelsblatt vom 26. April 1999.
15 „Hilfe für Albanien", in: NZZ vom 28. Mai 1999.
16 Vgl. „Nach Jahren des Zögerns ein Versuch zur Stabilisierung des Balkans", in: FAZ vom 31. Juli 1999.
17 Jugoslawien, d. h. Milosevic, wurde nicht eingeladen.

über den übrigen Organisationen einnimmt.[18] Der Entwurf des Stabilitätspaktes für Südosteuropa gesteht dem Europarat formal eine gleichberechtigte Rolle zu, obgleich er die Bedeutung der OSZE weit stärker betont.[19] Um dieses Ungleichgewicht abzumildern, wurden daher im Vorfeld Ergänzungsvorschläge angebracht. Diese Änderungen wurden überwiegend im endgültigen Text übernommen.

Für die Implementierung des Stabilitätspaktes soll ein besonderer Koordinator ernannt werden, der den Vorsitz über die zu errichtenden regionalen runden Tische in Südosteuropa einnehmen wird.[20] Diese regionale Kooperation muß allerdings auch durch internationale Unterstützung von außen ergänzt werden. Neben dem Europarat sind folgende Organisationen am Stabilitätspakt beteiligt: EU, OSZE, UNO, NATO, WEU, OECD, außerdem der Internationale Währungsfonds (IMF), die Weltbank, die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE). Notwendig sind dabei die Verbesserung der Exportbedingungen für ihre Güter v.a. in die EU sowie finanzielle Hilfen bei Infrastrukturprojekten.

Eine wesentliche Grundlage des durch den Stabilitätspakt eröffneten Friedensprozesses bilden auch die relevanten Konventionen des Europarates, wie z. B. die erweiterte Sozialcharta.[21] Der oben erwähnte Bericht des Wirtschafts- und Enwicklungsausschusses von Kirilov und Liapis könnte als Ausgangspunkt für ein Tätigwerden des Europarates beim wirtschaftlichen Wiederaufbau sowie der Entwicklung und Kooperation in der Balkanregion dienen. Das Stabilitätsprogramm des Europarates für Südosteuropa wird im Petersberger Stabilitätspakt ausdrücklich erwähnt. Diese Ansätze müssen weiterentwickelt werden. Daher habe ich angeregt, auf parlamentarischer Ebene unter Federführung des Wirtschafts- und Entwicklungsausschusses und unter Aktivierung der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen, die jeweiligen nationalen Delegationen und Partner aus den betroffenen Staaten und Anrainerstaaten zu einer Konferenz einzuladen, um die Kooperation auf regionaler Ebene zu stärken.

Die Parlamentarische Versammlung hat die Entscheidung des Sozialentwicklungsfonds des Europarates, zwei Millionen Euro für die Flüchtlinge der Krisenregion zur Verfügung zu stellen, begrüßt.[22] Angesichts des Ausmaßes der Schäden ist diese Hilfe allerdings nicht viel mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Aufgrund seiner unzureichenden finanziellen Mittel bleiben die Möglichkeiten des Europarates, direkte Wirtschaftshilfe zu leisten, notgedrungen beschränkt.

Dennoch kann der Europarat einen wichtigen Beitrag zur politischen Stabilisierung in der Region leisten. In der Vergangenheit hat er vor allem auf dem Gebiet der Menschen- und Minderheitenrechte Erfolge erzielen können. Die paneuropäische Organisa-

18 Vgl. Stability Pact (Anm. 12), Participants, Description of situation, Paragraph 1.
19 Vgl. ebd., Paragraph 1, 25.
20 Vgl. ebd., IV, Paragraph 15.
21 Vgl. ebd., Paragraph 6.
22 Vgl. Parlamentarische Versammlung, Empfehlung 1403 (1999) betr. die Krise im Kosovo und die Lage in der Bundesrepublik Jugoslawien vom 3.5.1999, Punkt 14.

tion, die 41 Staaten vertritt, bewies hier besondere Kompetenz. Auch wenn die EU jetzt die maßgebliche Rolle bei der Befriedung spielen wird, hatte sie früher viel zu lange gezögert, sich auf dem Balkan zu engagieren. Um diesem Defizit abzuhelfen, plant Brüssel jetzt eine Form vertraglicher Beziehungen, die unterhalb der konkreten Beitrittsperspektive liegt.[23] Zwischenzeitlich will man die Staaten Südosteuropas im Balkan, sofern sie noch nicht mit der EU assoziiert sind, in das PHARE-Programm einbeziehen.

Wie eingangs erwähnt, wird der Wiederaufbau des Kosovo bzw. die Unterstützung der Region noch größere Anstrengungen erfordern als seinerzeit in Bosnien-Herzegowina. Im Gegensatz zu Bosnien gibt es im Kosovo keine politischen und administrativen Strukturen mehr. So beklagen die beiden wichtigsten Kreditgeber - Weltbank und die Europäische Kommission -, daß man gar nicht wisse, mit wem man dort über Aufbauhilfe verhandeln könne.[24]

Die Aufgabe des Europarates besteht also darin, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um eine ökonomische Modernisierung überhaupt erst zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurde ein eigener Entwurf eines „Stabilitätsprogramms für Südosteuropa“ als ein Beitrag des Europarats entwickelt.[25] Unter dem Kapitel III. „*Stability Pact: Specific Action*“ zählt dieser Entwurf die Liste der Aktivitäten auf, die der Europarat zur Stabilisierung der Demokratie in Angriff nehmen möchte. Hierzu zählen allgemein: 1. die Wiederherstellung der Menschenrechte bzw. Verhinderung ihrer Verletzung durch Folter u.ä., 2. die Einrichtung und Stabilisierung demokratischer Institutionen sowie 3. die Entwicklung einer demokratischen Kultur über vertrauensbildende Maßnahmen, Zivilgesellschaft und unabhängige Medien.

Die Parlamentarische Versammlung forderte am 23. Juni 1999 in einer „Empfehlung“ das Ministerkomitee auf, für den Europarat auf einer führenden Rolle bei der Überwachung der Menschenrechtssituation, der Einrichtung eines Ombudsmann-Büros, der Entwicklung politischer Parteien, der Richterausbildung sowie der Reform von Lehrplänen und des Erziehungssystems zu bestehen. Außerdem wird die Eröffnung eines Europaratsbüros in Pristina und ggf. auch in Belgrad empfohlen.[26]

Wirtschaftliche Entwicklung ist ohne stabile Demokratie mit funktionierenden Institutionen und einem demokratisch organisierten Rechtswesen nicht vorstellbar. Zwischen beiden Voraussetzungen besteht eine enge Wechselwirkung: Wenn die politische Transformation erfolglos bleibt, funktioniert auch die Wirtschaft schlechter und umgekehrt. Dies zeigt das Beispiel Rußlands, in dem ökonomische Krise und demokratische Destabilisierung einhergehen. Wirtschaftliche Modernisierung bei annäherndem Stillstand in bezug auf Demokratisierung, Meinungsfreiheit und Schutz der Menschenrechte - nach

23 Vgl. „Stabilitätspakt für den Balkan verabschiedet“, in: NZZ, 11. Juni 1999.
24 „Der Wiederaufbau im Kosovo wird noch schwieriger als in Bosnien“, in: FAZ vom 11. Juni 1999.
25 Vgl. CM (9979) unclassified, 23. April 1999, bzw. CM/Inf (99)31 revised, 3. Juni 1999.

dem Motto „*Capitalism first, democracy later*“ - wie sie z. B. China betreibt, kann kein Modell für Europa sein. Diese Möglichkeit wird von den meisten post-kommunistischen Staaten allerdings auch gar nicht gewollt.[27]

Gleichzeitig kann der Europarat die Staaten Südosteuropas näher an die EU heranführen. Wären die Anrainerstaaten Mitglieder der EU gewesen, wäre der Konflikt mit Sicherheit gar nicht erst entstanden. Daher ist es unerläßlich, einen Staat wie Bulgarien, der als ausgleichende Kraft auf dem Balkan wirken könnte, nachhaltig zu unterstützen, um ein politisches Vakuum in der Region zu vermeiden.

Mit seinen Konventionen ist der Europarat sowohl Vordenker als auch Wegbereiter europäischer Rechtsentwicklung. Die entsprechende Politik der EU und der OSZE beruht zum Teil auf den Errungenschaften des Europarates im Bereich der Menschen- und Sozialrechte. Zur Rechtsangleichung an europäische Standards existiert innerhalb des Europarates z. B. die sogenannte Venedig-Kommission, die junge Demokratien bei der Erneuerung der Zivilgesetzgebung berät. Damit hat der Europarat wesentliche Voraussetzungen für den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union geschaffen.[28]

Die Assoziierungs-Abkommen fordern neben einer funktionierenden Marktwirtschaft die Verpflichtung zu Demokratie, den Vorrang des Rechts, die Achtung der Menschenrechte sowie den Minderheitenschutz ein.[29] Für viele Transformationsländer Osteuropas führt daher der Weg zur EU durch das Vorzimmer des Europarates als paneuropäischer Organisation für Menschenrechte *par excellence*.

26 Vgl. Council of Europe - Parliamentary Assembly, Recommandation 1414 (1999) - Crisis in Kosovo and situation in the Federal Republic of Yugoslavia.

27 *Balcerowicz, Leszek*, Socialism, Capitalism, Transformation, Budapest-New York 1995, S. 249.

28 Vgl. Deutscher Bundestag, 50 Jahre Europarat: 50 Jahre europäischer Menschenrechtsschutz (Entwurf für einen fraktionsübergreifenden Gruppenantrag - Stand 10. Juni 1999); s. Anhang in diesem Band.

29 Vgl. hierzu die Beitrittskriterien, die auf dem Kopenhagener Gipfel des EU-Rates im Juni 1993 definiert wurden.

Die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen

von Gabriela Quarg

Die Notwendigkeit einer Koordinierung der Aktivitäten des Europarats (ER) mit denen anderer Organisationen ergibt sich aus der großen Anzahl international agierender Einrichtungen. Aufgrund häufig gleicher, ähnlicher oder sich überschneidender Zielsetzungen und Kompetenzbereiche, besonders auf europäischer Ebene, wo sich viele internationale Organisationen auf engstem Raum konzentrieren, besteht die Gefahr von Doppelarbeit, Konkurrenz und Verschwendung von Ressourcen. Eine über die Koordinierung von Aktivitäten hinausgehende Zusammenarbeit zwischen zwei oder ggf. mehreren Organisationen bringt für alle Beteiligten Vorteile mit sich: durch die gemeinsame, bessere Nutzung vorhandener fachlicher und finanzieller Ressourcen ist eine höhere Effizienz der Arbeit garantiert, besonders wenn aus der Kooperation gemeinschaftlich geplante und durchgeführte Projekte und Aktivitäten resultieren. Oftmals können vernünftige Vorhaben und Ideen einzelner Organisationen aufgrund finanzieller Engpässe, fehlender Kompetenzen u.ä. im Alleingang nicht realisiert werden. Hier müssen sich die verschiedenen Organisationen mit ihren spezifischen Fähigkeiten und Strukturen sinnvoll ergänzen. Der komplexe europäische Integrationsprozeß erfordert ein konsequentes Zusammengehen aller Organisationen und das zielgerichtete Einsetzen gebündelter Energien. „Europa ist am besten gedient, wenn sich verschiedene Organisationen die Pflichten teilen, Doppelarbeit verhindern und Synergien in ihren Aktionen schaffen, insbesondere im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten“, so der niederländische Premierminister Wim Kok auf dem zweiten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des ER in Straßburg 1997.[1]

Für den ER besteht hinsichtlich seiner umfassenden Kompetenzen und Aufgaben auf gesamteuropäischer Ebene und seiner vergleichsweise geringen Ausstattung mit finanziellen Mitteln eine besondere Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen Organisationen. An der Schwelle zum neuen Jahrtausend sieht sich die Straßburger Organisation vor viele neue Herausforderungen gestellt, die vor allem aus den politischen, gesellschaftlichen und strukturellen Veränderungen in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) nach Ende des Kalten Krieges resultieren. Um das große Ziel, ein Europa ohne Grenzen zu verwirklichen, ist eine Steigerung der Effektivität, Qualität und Wirtschaftlichkeit in den Tätigkeiten des ER notwendig. Hierzu trägt die Koordination von Aktivitäten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen bei.

1 *Council of Europe* (Hrsg.), Zweites Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats - Ein Aktionsplan für ein vereintes Europa, Straßburg o. J. (1997), S. 32.

Dem ER, der in der Öffentlichkeit vielfach schlichtweg übergangen wird, bietet sich durch die Zusammenarbeit mit „bekannten“ Organisationen wie OSZE oder OECD auch die Möglichkeit, auf sich aufmerksam zu machen und sich ins Gespräch zu bringen. Besonders angesichts der dominierenden politischen Stellung der EU muß der ER darauf achten, nicht in Vergessenheit zu geraten oder womöglich sogar als „überflüssig“ abgestempelt zu werden. Erfolgreiche Projekte mit der EU oder anderen - im Blickpunkt der Medien stehenden Organisationen - können dazu beitragen, die Leistungen und Stärken des ER ins rechte Licht der Öffentlichkeit zu rücken.
Da viele gesellschaftliche Probleme nicht an den Grenzen Europas halt machen, kann der ER auch als regionale Organisation das globale Geschehen nicht außer acht lassen. Durch die Zusammenarbeit mit Organisationen wie den Vereinten Nationen (UNO) hat der ER auch hier Mitsprachemöglichkeiten und kann weltweit auf sich und seine Prinzipien aufmerksam machen.

1. Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen.

Das Statut des ER vom 5. Mai 1949 macht keine eindeutigen Aussagen bezüglich einer möglichen Zusammenarbeit mit anderen Organisationen. Das grundlegende Prinzip für das Verhältnis des ER zu internationalen Organisationen ist in Art. 1 des Statuts festgelegt, allerdings nur unter einem „negativen Aspekt“:[2] „Die Beteiligung der Mitglieder an den Arbeiten des Europarats darf ihre Mitwirkung am Werk der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen, denen sie angehören, nicht beeinträchtigen.“[3] Dies läßt darauf schließen, daß der ER zu anderen bereits bestehenden oder später gegründeten Organisationen in einem Subsidiaritätsverhältnis steht.[4]
Berücksichtigt man allerdings die satzungsgemäßen Aufgaben und Ziele des ER, so läßt sich eine Erklärung für die „negative Formulierung“ finden: Das Statut sieht für den ER eine Omnikompetenz vor, d. h. aufgrund seiner weitreichenden Zuständigkeiten muß sich der ER mit Angelegenheiten beschäftigen, die auch in den Kompetenzbereich von stärker spezialisierten Organisationen fallen und dort möglicherweise effizienter behandelt werden können.[5] Da die Teilnahme an der Arbeit des ER die Mitarbeit in solchen Organisationen nicht beeinträchtigen darf, sollten Konflikt- und Konkurrenzsituationen von Anfang an vermieden werden.

2 *Carstens, Karl,* Das Recht des Europarats, Berlin 1956, S. 216.
3 Statut des ER, Art. 1c: „Participation in the Council of Europe shall not affect the collaboration of its members in the work of the United Nations and of other international organisations or unions to which they are parties.“
4 *Carstens, Karl,* a.a.O.
5 *Council of Europe (Hrsg.),* The Parliamentary Assembly - Procedure and Practice, Straßburg 1990, S. 248.

Aufgrund der unklaren Formulierungen im Statut des ER und der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten, das Verhältnis des ER zu anderen internationalen Organisationen und die Zusammenarbeit mit solchen befriedigend zu regeln, wurde eine entsprechende Ergänzung des Statuts notwendig.

Im Mai 1951 beschloß das Ministerkomitee (MK) eine statutarische Resolution, die die Satzung des ER aus dem Jahr 1949 ergänzen sollte. In dieser Entschließung setzte das MK, die Grundlagen für die Beziehungen zu zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen internationalen Organisationen fest.[6] Grundsätzlich kann das MK auf Grundlage der statutarischen Entschließung „im Namen des Europarats mit jeder zwischenstaatlichen Organisation Abkommen über Angelegenheiten abschließen, die in die Zuständigkeit des Rats fallen. Diese Abkommen sollen die Bedingungen festlegen, unter denen eine Zusammenarbeit mit derartigen Organisationen erfolgen kann."[7]

Eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen zwei Organisationen kann entweder rein pragmatischer Art sein oder aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen zustande kommen.

Die einfachste Grundlage für die Zusammenarbeit des ER mit einer anderen Organisation stellt die schriftliche Erklärung des Generalsekretärs dar, durch die bestimmte Maßnahmen im Hinblick auf die Zusammenarbeit beschlossen werden, wie z. B. die turnusmäßige Übersendung von Informationen und Dokumenten oder die Einladung von Vertretern zu Ausschußsitzungen. Meist folgt eine entsprechende Erklärung des Generalsekretärs oder Präsidenten der jeweils anderen Organisation. Eine rechtliche Bindung tritt nicht ein.[8] Auf diese Weise werden z. B. die Beziehungen zwischen ER und dem Sekretariat der UNO geregelt.

Höhere Verbindlichkeit besitzen Abkommen, die der Generalsekretär mit Zustimmung des MK mit den entsprechenden Organen anderer Organisationen abschließt. Der ER und seine Vertragspartner verpflichten sich dabei zu einer bestimmten Form der Zusammenarbeit, besonders zum regelmäßigen Austausch von Informationen und Dokumenten und zu gegenseitigen Konsultationen. Auf Abkommen dieser Art können Grundsätze des internationalen Vertragsrechts angewendet werden. So ähneln beispielsweise die Bestimmungen über die Beendigung des Abkommens denen zwischenstaatlicher Verträge - sie werden entweder befristet mit automatischer Verlängerung, falls nicht eine Seite kündigt, oder unbefristet, aber mit Kündigungsklausel abgeschlossen.[9] Derartige Vereinbarungen existieren beispielsweise zwischen ER und OECD, UNESCO sowie ILO.

6 Statutarische Entschließung 51 (30A) des Ministerkomitees vom Mai 1951 zur Änderung der Satzung des Europarates, nicht-offizielle Übersetzung der dt. Bundestagsverwaltung in: *Hummer, Waldemar/Wagner, Gerhard (Hrsg.)*, Dokumente und Materialien zum Europarat, Wien 1990; S. 8ff.

7 Statutarische Entschließung 51 (30A) des Ministerkomitees, a.a.O..

8 *Carstens, Karl*, a.a.O., S. 220.

9 Ibid., S. 221.

Wenn der genaue Inhalt der Verträge auch je nach Strukturen, Aufgaben und Zielen der jeweiligen Organisationen sowie der gewünschten Intensität der Beziehungen von Fall zu Fall variiert, gibt es allgemeine Prinzipien für die Zusammenarbeit, die Grundlage für alle Vereinbarungen des ER mit anderen internationalen Organisationen sind. Dies sind der gegenseitige Austausch von Informationen, Dokumenten und Jahresberichten in Bereichen gegenseitigen Interesses, Konsultationen auf verschiedenen Ebenen, Austausch von Beobachtern sowie fachliche Unterstützung und Zusammenarbeit.

2. Europarat und EU: „Nebeneinander" anstatt „Miteinander" auf dem Weg der europäischen Einigung

Die Notwendigkeit einer Koordinierung von Aktivitäten trifft in besonderem Maße auf die beiden großen europäischen Organisationen ER und EU zu. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurden die Kompetenzen der EU nach und nach durch neue Aufgabengebiete erweitert, etwa durch die der Umwelt-, Sozial-, Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik wie auch der regionalen Strukturpolitik. Damit befaßt sich die EU zunehmend mit Fragen, die auch vom ER behandelt werden.[10] Angesichts der somit bestehenden Gefahr von Doppelarbeit und einer daraus resultierenden Verschwendung von Ressourcen ist die Koordinierung der Aktivitäten unumgänglich - besser noch eine Zusammenarbeit, von der beide Seiten profitieren können: der ER in Anbetracht einer möglichen finanziellen Unterstützung durch den Partner in Brüssel, die Union vom reichen Erfahrungsschatz des ER vor allem beim Schutz von Demokratie, Grund- und Menschenrechten. Die Union hat in der Vergangenheit bereits immer wieder Vorstellungen aus allen Arbeitsbereichen des ER aufgegriffen und in verbindliches Recht für ihre Mitgliedstaaten umgesetzt.
Auch hinsichtlich einer Öffnung nach Osten und der Integration neuer Demokratien in ein europäisches Haus sind ER und EU Partner in einem gemeinsamen Anliegen.[11]
Die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von ER und EU bilden die „Römischen Verträge" vom 25. März 1957 zur Gründung der EWG und EURATOM. Art. 230 EWG-Vertrag sieht eine Kooperation beider Organisationen eindeutig vor: „Die Gemeinschaft soll jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeiführen."[12] Darüber hinaus wird im Maastrichter Vertrag die Zusammenarbeit mit dem ER im Kultur- und Bildungssektor besonders hervorgehoben.[13]

10 *Link, Georg*, Europarat und EG - Arbeitsteilung oder Konkurrenz? In: *Schmuck, Otto (Hrsg.)*, Vierzig Jahre Europarat - Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive? Bonn 1989, S. 115.

11 *Hornhues, Karl-Heinz*, Europäische Union und Europarat: Partner oder Konkurrenten? In: *Antretter, Robert (Hrsg.)*, Quo vadis Europarat?, Bonn 1995 S. 22ff.

12 Art. 230 EWG-Vertrag*:* „The Community shall establish all appropriate forms of cooperation with the Council of Europe". Gleichlautende bzw. entsprechende Formulierungen finden sich auch in Art. 200 EURATOM-Vertrag und Art. 94 EGKS-Vertrag.

13 Art. 128, Abs. 3 sowie Art. 126, Abs. 3 Maastrichter Vertrag.

Auf Grundlage dieser vertraglichen Regelungen haben ER und EU Beziehungen aufgebaut, die auf Beschlüssen der EG-Ministerräte bzw. des MK des ER und auf dem Austausch von Briefen zwischen dem Generalsekretär des ER und dem Präsidenten der Europäischen Kommission basieren.

Ein erstes Abkommen zwischen dem MK des ER und der Kommission der EWG aus dem Jahr 1959 wurde 1987 durch die Festsetzung wesentlich umfangreicherer Bestimmungen ersetzt.[14] Diese regeln sowohl die Zusammenarbeit zwischen dem MK des ER und der Europäischen Kommission als auch zwischen dem Generalsekretariat und der Kommission. Ein zusätzlicher Briefwechsel zwischen dem Generalsekretär des ER, Daniel Tarschys, und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Santer, 1996 trug der Erweiterung des ER durch neue Mitgliedstaaten aus MOE sowie, seitens der EU, der Vollendung des Binnenmarktes und dem Abschluß des Maastrichter Vertrages Rechnung.

Auf Grundlage der Kooperationsabkommen findet die Zusammenarbeit auf mehreren „Kontaktebenen" statt: durch Treffen von Vertretern auf hoher Ebene, durch gemeinsame Konferenzen und durch die Beteiligung an Konventionen und gemeinsamen Projekten. Hinzu kommen Kontakte zwischen der Parlamentarischen Versammlung (PV) des ER und dem Europäischen Parlament. Die Koordinierung und Überwachung der Aktivitäten zwischen den beiden Organisationen obliegt zwei höheren Beamten, sog. „Senior Officials". Der ER unterhält des weiteren als „Anlaufstelle" für die Zusammenarbeit ein Verbindungsbüro in Brüssel.

Bei den Kontakten auf höchster Ebene kann den halbjährlichen „Quadripartite Meetings", Vierertreffen zwischen dem Generalsekretär und dem Vorsitzenden des MK seitens des ER sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem EU-Ratsvorsitzenden seitens der Union, der höchste Stellenwert zugemessen werden. Hier werden Ziele und Ergebnisse der Zusammenarbeit, gegenwärtige Fragen und Problemstellungen diskutiert sowie die Weichen für zukünftige gemeinsame Vorgehensweisen gestellt. Konkrete Entscheidungen können allerdings nicht getroffen werden, vielmehr handelt es sich um gegenseitige Absichtserklärungen, sich mit bestimmten Themengebieten intern nochmals zu befassen und so eventuell den jeweiligen Entscheidungsmechanismus in Gang zu setzen. Auf hoher Ebene pflegen auch die Fachabteilungen beider Organisationen enge Kontakte, insbesondere in den Bereichen Recht, Soziales, Gesundheit, Bildung, Kultur und Umwelt.

Neben Treffen, Meinungsaustausch und der gegenseitigen Teilnahme an Sitzungen und Konferenzen sind gemeinsame Projekte und Programme beider Organisationen sowie die Beteiligung der EU an ER-Konventionen eine wesentliches Ergebnis der Bemühun-

14 Originaltitel: Arrangement between the Council of Europe and the European Community concluded on 16 June 1987. Das Abkommen basiert auf einem Briefwechseln zwischen dem damaligen Generalsekretär des ER, Marcelino Oreja, und dem damals amtierenden Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors.

gen um eine effiziente Zusammenarbeit. Die EU ist zur Zeit Mitglied von acht Konventionen des ER, die insbesondere die Bereiche Gesundheit und Medizin sowie Tier- und Umweltschutz betreffen.[15] Für den ER sind diese Beitritte von großer Bedeutung, da erst durch einen geschlossenen Beitritt der Union die Inhalte der Konventionen in bindendes und gültiges Recht für alle EU-Mitgliedstaaten umgewandelt werden können. Handfeste Kooperationsergebnisse sind ebenfalls gemeinsame Projekte in MOE-Staaten.

2.1 Charakteristik der Zusammenarbeit von Europarat und EU: Gegenwärtige Fragen und Probleme

Im Vordergrund der Beziehungen steht die Frage, auf welche Art und Weise die Überschneidung der Aktivitäten beider Organisationen am besten handhabbar ist. Beide Seiten sind nicht bereit, zugunsten einer Arbeitsteilung auf als wichtig angesehene Arbeitsfelder zu verzichten.

Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen beiden Organisationen ergeben sich vor allem aus der unterschiedlichen Mitgliederzahl und -struktur sowie der unterschiedlichen Ausstattung mit Kompetenzen und Finanzmitteln. Der ER verfügt mit rund 366 Millionen DM über ein relativ kleines Budget, während die EU mit dreistelligen Milliardenbeträgen wirtschaftet. Auch kann der ER als zwischenstaatliche Organisation in seinen Mitgliedstaaten nicht selbständig und allgemein verpflichtend Recht schaffen wie die EU.

Besondere Brisanz hat die Diskussion um eine effektive Zusammenarbeit durch die Erweiterung der EU erfahren. Durch die Aufnahme von MOE-Staaten, die nach 1989 dem ER beigetreten sind und somit für lange Jahre „Exklusivmitglieder“ der Straßburger Organisation waren, verliert der ER an Bedeutung sowohl für die EU-Beitrittskandidaten als auch für die europäische Ostpolitik. Jahrelang stellte der ER das Bindeglied und die Brücke zwischen West- und Osteuropa dar. Einmal Mitglied im ER, konzentriert sich das Interesse vieler MOE-Staaten jetzt hauptsächlich auf Kontakte und einen möglichen Beitritt zur EU, der besonders von wirtschaftlichem Interesse ist. Der Generalsekretär des ER, Daniel Tarschys, befürchtete somit ganz zu Recht, daß der Beitritt zur EU den Bewerberstaaten so viele Ressourcen abverlange, daß ihre Teilnahme am Werk des ER darunter leide.[16] Um einen möglichen Bedeutungsverlust entgegenzuwirken, forderte der ER die Einbeziehung seiner Instrumente in den Katalog der politischen Kriterien für einen EU-Beitritt. Die EU kam diesen Forderungen zumindest insofern nach, als daß wiederholt betont wurde, die Verpflichtungen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie

15 *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Relations with the European Union (Follow up to the European Union's Amsterdam Summit), 16. Juli 1998, Dok. 8175 (Anhang).

16 *Council of Europe - Committee of Ministers*, Cooperation between the Council of Europe and the European Union (August-Dezember 1997), Report of the Secretary General, Dok. CM (98) 33, S. 8.

die Agenda des ER vorsieht, seien wichtig im Zusammenhang mit den politischen Kriterien für den Beitritt zur Union.

Ein typisches Beispiel für das „Nebeneinander“ anstatt eines „Miteinanders“ beider Organisationen ist die Diskussion um einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie um die Sicherung sozialer Grundrechte in Europa und die Festlegung dazu notwendiger Rechtsstandards.

Die EMRK des ER ist von allen Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet und ratifiziert worden. Da überdies durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam die Regelungen und Bestimmungen der EMRK als allgemeine Rechtsgrundsätze Einzug in das Gemeinschaftsrecht gehalten haben, scheint ein geschlossener Beitritt der EU zur EMRK nur ein formeller Schritt zu sein. Bereits seit Jahren wird über einen solchen Beitritt diskutiert, für den sich sowohl die PV des ER als auch das Europäische Parlament eingesetzt haben. 1996 entschied der Europäische Gerichtshof nach längerer Prüfung allerdings, daß der Beitritt nicht mit den Unions-Verträgen vereinbar sei. Hierzu sei eine Vertragsänderung notwendig.[17] Diese faktische „Absage“ an die Befürworter des Beitritts ist aber wohl nicht nur durch die Unvereinbarkeit mit dem EU-Vertrag zu erklären, sondern vielmehr durch die Tatsache, daß man nicht bereit ist, auf eigene Machtbefugnisse zu verzichten und sich der Kontrolle einer anderen Institution zu unterwerfen.

Durch bedeutende Neuregelungen im Amsterdamer Vertrag kommt dem Schutz und der Einhaltung der Menschen- und Grundrechte, wie sie auch in der EMRK niedergelegt sind, ein erheblich höherer Stellenwert zu, als dies zuvor der Fall war. Diese Neuregelungen wurden vom ER zwar ausdrücklich begrüßt, der Beitritt zur EMRK scheint dadurch aber endgültig in weite Ferne gerückt. Angesichts der Gefahr einer divergierenden Rechtsprechung zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg plädiert die PV jedoch auch weiterhin für einen EU-Beitritt zur EMRK.

Ähnlich wie bei der EMRK verlief auch die Diskussion um einen Beitritt der EU zur Europäischen Sozialcharta bisher ergebnislos. Seit den 80er Jahren wurde in der EG über die Festlegung sozialer Standards im Rahmen einer Sozialcharta beraten. Parallel wurde dazu auch ein Beitritt zur Sozialcharta des ER ins Auge gefaßt. Ergebnis war eine von Grund auf eigene Gemeinschaftscharta, in der die ER-Charta nur am Rande Erwähnung fand. In einem anläßlich des im März 1996 von der Europäischen Kommission organisierten Forums zur europäischen Sozialpolitik vorgelegten Abschlußbericht des Komitees der Weisen „Für ein Europa der bürgerlichen und sozialen Rechte“, das die zukünftige Entwicklung und mögliche Überarbeitung der Gemeinschaftscharta betraf, wurde ausdrücklich von einem förmlichen EU-Beitritt zur Sozialcharta abgera-

17 *Council of Europe (Hrsg.)*, Report of Activities of the Council of Europe 1996, Straßburg 1997, S. 35.

ten: „Die Instrumente des Europarats, insbesondere die Menschenrechtskonvention und die Sozialcharta, seien zu schwach und ein Beitritt der Gemeinschaft zu komplex".[18]

2.2 Beispiele für eine praktische Zusammenarbeit beider Organisationen

Zwar sind die häufig auftretenden Rivalitäten und Uneinigkeiten zwischen ER und EU kein Ruhmesblatt für die Beziehungen beider Organisationen, doch gibt es auch positive Beispiele, bei denen die Zusammenarbeit Früchte getragen hat.
„Das Revolutionsjahr 1989 hat politische Optionen für das Zusammenwachsen Europas freigesetzt" und somit auch ein neues Gebiet für eine konstruktive Zusammenarbeit von ER und EU geschaffen.[19] Durch die Tatsache, daß die neuen Demokratien in MOE besonders nach Schaffung des „besonderen Gaststatus" 1989 geradezu in den ER drängten, mußte der EU - schon im eigenen Interesse - bewußt werden, daß eine Kooperation mit der Straßburger Organisation unumgänglich ist. Seit 1990 wurde über eine Beteiligung der EG an den Hilfs- und Unterstützungsprogrammen des ER für MOE-Staaten (Themis, Demo-Droit) beraten. 1993 fand dann ein erstes gemeinsames Projekt zur „Stärkung von Recht und Gesetz, Menschenrechten und Gesetzesordnung in Albanien" statt. Seitdem laufen eine Reihe von gemeinsamen länderspezifischen und multilateralen Projekten, überwiegend in MOE-Staaten.[20] Die finanzielle Beteiligung der EU beläuft sich dabei auf etwa zwei Drittel des Gesamtkostenaufkommens. Dies macht deutlich, daß es sich weniger um eine gleichberechtigte Partnerschaft sondern vielmehr um abhängige Beziehung des ER von der EU handelt. Der ER hat in der Vergangenheit immer wieder die schwerfälligen und langwierigen Verfahren zur Bewilligung von EU-Geldern kritisiert. Der Straßburger Organisation wird dabei keine Vorrangstellung gegenüber anderen Organisationen eingeräumt, mit denen die EU im Rahmen ihrer eigenen TACIS und PHARE-Programme kooperiert.

2.3 ER und EU - Neue Perspektiven für die zukünftige Zusammenarbeit

Versucht man mit einem Wort die Zusammenarbeit zwischen ER und EU zu charakterisieren, trifft der Ausdruck „halbherzig" wohl am ehesten zu, vor allem was die Kooperationsbereitschaft der Union angeht. Die EU und vor allem der ER sind zwar prinzipiell zu einer engen Zusammenarbeit bereit, aber aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen, wie diese auszusehen hat, und dem Beharren auf eigenen Standpunkten und

18 *Council of Europe - Committee of Ministers*, Cooperation between the Council of Europe and the European Union (Januar-Juli 1996), Report of the Secretary-General, Dok. CM 8969 150, S. 15.

19 *Lippert, Barbara*, Der Europarat und Osteuropa - Brücken bilden für Gesamteuropa, in: *Schmuck, Otto (Hrsg.)*, Vierzig Jahre Europarat - Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S.117.

20 S. die Beiträge von W. Behrendt und D. Karsten in diesem Band. Außerdem: *Council of Europe (Hrsg.)*, Report of Activities of the Council of Europe 1993 - 1998, Straßburg 1995/1995/1996/1997/1998/1999.

Vorstellungen, sind die Diskussionen regelmäßig beim „Ja-Aber“ stehengeblieben und handfeste Kooperationsergebnisse fallen eher spärlich aus.
Der Aktionsplan, den die am 10. und 11. September 1997 anläßlich des zweiten Europaratsgipfels in Straßburg versammelten Staats- und Regierungschefs zur Stärkung der demokratischen Stabilität in den Mitgliedstaaten festgelegt haben, hat jedoch neue Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit geschaffen. Die Vertreter der Union untersuchen zur Zeit in welchem Umfang die Union an der Umsetzung des Aktionsplans zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten, sozialem Zusammenhalt, Sicherheit der Bürger sowie demokratischen Werten und kultureller Vielfalt mitwirken kann.
Um die Weiterführung der Zusammenarbeit sicherzustellen und die Effizienz zu steigern, riet das Komitee der Weisen des Europarats 1998 zum Abschluß eines Rahmenübereinkommens zwischen beiden Organisationen. Dieses Übereinkommen sollte auf dem gemeinsamen Ziel der Stärkung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beruhen und alle Bereiche umfassen, in denen eine Zusammenarbeit von den Erfahrungen des ER profitieren kann. Ein solcher Rahmenvertrag würde somit die bestmögliche und effizienteste Nutzbarmachung menschlicher und finanzieller Ressourcen auf beiden Seiten sicherstellen.[21]

3. Die besondere Rolle der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

In der inter-institutionellen Zusammenarbeit spielt die PV des ER als Dialogforum für Organisationen, die kein eigenes parlamentarisches Gremium besitzen, eine herausragende Rolle. So nimmt sie für die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), die UN-Wirtschaftskommission für Europa und die OECD sowie für die Europäische Konferenz der Transportminister und die Europäische Konferenz für die zivile Luftfahrt die fehlende parlamentarische Überwachungsfunktion wahr.
Darüber hinaus diskutiert die PV regelmäßig Tätigkeitsberichte einiger UNO-Sonderorganisationen. Daß solche Debatten von großer Bedeutung für die Organisationen und Institutionen sind, zeigt die regelmäßige Anwesenheit hoher Repräsentanten bei den jeweiligen Sitzungen. Zwar kann die PV nur beratend auf die Organisationen einwirken und lediglich Empfehlungen aussprechen, doch werden diese gerne als wertvolle Anregungen aufgenommen und auch in die Praxis umgesetzt - vor allem, da die mittlerweile 41 Staaten umfassende PV zumindest für die in Europa agierenden Organisationen repräsentativen Charakter besitzt. Die PV nimmt in ihrer Funktion als parlamentarisches Forum für einige andere Organisationen gleichzeitig eine wichtige koordinierende Aufgabe wahr, indem sie bei der Formulierung ihrer Empfehlungen die Aktivitäten der

21 *Council of Europe (Hrsg.)*, Building Greater Europe without dividing lines - Report of the Committee of Wise Persons to the Committee of Ministers, Straßburg 1998, S. 17.

auf dem gleichen Sektor agierenden Organisationen berücksichtigt und diese aufeinander abstimmt.

Seit 1962 kooperieren OECD und ER auf Grundlage eines Abkommens, das sowohl die Beziehungen auf intergouvernementaler als auch auf parlamentarischer Ebene regelt. Ziele und Aufgaben des ER und der OECD sind in wichtigen Bereichen komplementär, so daß sich beide durch ihre jeweils spezifischen Erfahrungen gegenseitig in ihrer Arbeit ergänzen und unterstützen können. Besonders vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und politischen Wandels nach 1989 bestand eine dringende Notwendigkeit zur Diskussion, zum Informationsaustausch und zur Zusammenarbeit in MOE. Die Beziehungen zwischen beiden Organisationen haben sich in diesen Jahren intensiviert. Hierbei spielt die PV des ER die zentrale Rolle. Die PV bildet für die OECD das parlamentarische Gegenstück: jährlich werden die OECD-Aktivitäten im Rahmen einer PV-Sitzung diskutiert. Handlungsbedarf bestand allerdings insofern, als daß nicht alle OECD-Mitglieder an diesen Sitzungen teilnehmen konnten, da sie nicht dem ER angehörten. Dies ist bei Japan, USA, Südkorea, Neuseeland, Kanada, Mexiko und Australien der Fall. Mit einem zusätzlichen Übereinkommen zwischen der PV und dem Rat der OECD im Jahr 1992 wurde Abhilfe geschaffen, indem auch nicht-europäischen OECD-Mitgliedstaaten die uneingeschränkte und gleichberechtigte Teilnahme an den Sitzungen der nunmehr „erweiterten" Versammlung ermöglicht wurde. Von allen beteiligten Staaten wird diese erweiterte Versammlung als das Herzstück der Zusammenarbeit zwischen OECD und ER angesehen. Unter dem Titel „OECD und die Weltwirtschaft" bietet sie die für die OECD-Mitgliedstaaten einzigartige Möglichkeit, die wirtschaftliche Situation in den OECD-Staaten sowie die Weltwirtschaft als Ganzes zu diskutieren. Der ER wiederum kann diese Gelegenheit nutzen, um seinen eigenen Forderungen, Zielen und Aktivitäten und insbesondere den Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verstärkt Nachdruck zu verleihen. Und dies über die Grenzen Europas hinaus.

Für die Beziehungen zwischen ER und der EBWE ist besonders das politische Mandat der Bank von Bedeutung, das von anderen multinationalen Finanzinstitutionen unterscheidet. Die EBWE hat sich verpflichtet, „ein besonderes Augenmerk auf die Förderung demokratischer Institutionen und der Menschenrechte zu richten".[22] Wie auch bei der OECD erfährt die Kooperation beider Organisationen ihren besonderen Wert durch die Funktion der PV des ER als ein parlamentarisches Forum für die EBWE. So wird die Bank, die über kein eigenes parlamentarisches Gremium verfügt, einer institutionalisierten parlamentarischen Überwachung unterworfen und damit der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig gemacht.[23]

22 *EBWE (Hrsg.)*, Hinweise für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, London 1991, S. 3.

23 S. hierzu auch den Beitrag von U. Holtz: Der Europarat und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, in diesem Buch.

Regelmäßige Kontakte bestehen seitens des ER auch mit der UN-Wirtschaftkommission für Europa (UN/ECE), einer regionalen Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) der UNO. Für den ER ist die UN/ECE als eine der wenigen Organisationen, die sich - wie der Europarat - auch während des kalten Krieges für den Dialog zwischen Ost und West einsetzte und jetzt den demokratischen Umschwung in den MOE-Staaten unterstützt, ein Partner in gleicher Sache.[24] Die Aktivitäten der UN/ECE wurden 1994 und 1998 im Rahmen der Debatten der PV diskutiert. Neben Angelegenheiten des Demokratisierungsprozesses in MOE stehen vor allem Fragen der demographischen Entwicklung und der Umwelt sowie soziale Angelegenheiten im Vordergrund der beidseitigen Kontakte.

4. Der Europarat und die Vereinten Nationen

Die Kooperation zwischen ER und UNO dient nicht nur der Vermeidung von Doppelarbeit, vielmehr können beide Seiten gerade aufgrund ihrer Verschiedenheit - der ER als regional, die UNO als global agierende Organisation - von den Erfahrungen und den Mechanismen der jeweils anderen Organisation profitieren und sich so gegenseitig Impulse geben. Besonders mit Ende des kalten Krieges hat sich die Zusammenarbeit als notwendig herausgestellt, da die UNO zur Gewährleistung von Frieden und Sicherheit und der Förderung der demokratischen Entwicklung zunehmend in den Staaten MOE aktiv ist.
Ein Konkurrenzverhalten, wie bei den Beziehungen von ER und EU, ist zwischen dem ER und der UNO nicht festzustellen. Vielleicht der Grund, weshalb die Zusammenarbeit in der Vergangenheit auf allen Ebenen immer wieder Früchte getragen hat.
Grundlage für die aktuellen Beziehungen des ER zur UNO und zu ihren Sonderorganisationen und Körperschaften ist die „Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Beziehungen zwischen den Sekretariaten des Europarats und den Vereinten Nationen“ vom 19. November 1971. Auf Grundlage dieses Übereinkommens haben sich vor allem in den Bereichen Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten und Flüchtlingsprobleme, rechtliche und soziale Fragen sowie Kultur und Bildung über die Jahre hinweg gute Beziehungen zwischen dem ER und der UNO sowie im besonderen dem Büro der UNO in Genf entwickelt. So finden sowohl auf hoher politischer als auch auf fachlicher Ebene ein reger Informationsaustausch, regelmäßige Zusammenkünfte und Teilnahmen an Veranstaltungen statt. Einige UN-Körperschaften und autonome Sonderorganisationen haben darüber hinaus selbständige formale Abkommen mit dem Europarat geschlossen und somit einen eigenen Rahmen für die Zusammenarbeit mit der Straßburger Organisation geschaffen. Im einzelnen sind dies das Kinderhilfswerk UNICEF, das Büro des

24 *Council of Europa - Parliamentary Assembly*, Report: Activities of the United Nations Economic Commission for Europe, 24.03.1998, Dok. 8044, S. 15.

Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Arbeiterorganisation (ILO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).

Als ein Beispiel soll im folgenden die Zusammenarbeit mit dem UNHCR näher beleuchtet werden:

Die Beziehungen des ER zum Büro des UNHCR, die sich in den neunziger Jahren besonders positiv entwickelt haben, sind vor allem durch einen intensiven Kontakt beider Sekretariate zur Stärkung der wechselseitigen Information, Koordination und Zusammenarbeit gekennzeichnet. Als Zeichen der engen Beziehungen richtete der UNHCR als erste Organisation der UNO in Straßburg ein Verbindungsbüro zur Stärkung der Zusammenarbeit mit den dort ansässigen Organisationen und besonders mit dem ER ein.

Die PV, deren Komitee für Migration, Flüchtlinge und Demographie enge Beziehungen zu der UN-Spezialorganisation pflegt, debattiert periodisch (in der Regel alle zwei Jahre) die Aktivitäten des UNHCR und gibt entsprechende Empfehlungen ab. Die Aktivitäten der PV genießen beim UNHCR einen hohen Stellenwert. Bei ihrem Besuch der PV am 29. Januar 1998 würdigte die Hohe Kommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, die „unerschütterliche und oft mutige Haltung dieser Versammlung in Flüchtlingsangelegenheiten und die Unterstützung, die sie dem Büro des UNHCR geleistet habe".[25]

Die gemeinsame Arbeit konzentriert sich im Zusammenhang mit der Frage des Schutzes von Flüchtlingen und Staatenlosen zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allen Dingen auf MOE. Die Hilfs- und Unterstützungsprogramme der ER für diese Länder decken sich inhaltlich weitestgehend mit den Zielen des UNHCR in der Region, wodurch u.a. die Forderung nach gemeinsamen Projekten laut wurde. Erstes Ergebnis in dieser Richtung war ein gemeinschaftliches Projekt beider Organisationen für lokale NRO in Aserbaidschan, das von beiden Seiten als ein richtiger Schritt in Richtung einer weiteren partnerschaftlichen Zusammenarbeit, besonders im Bereich der GUS-Staaten gewertet wird.[26]

5. ER, UNO, EU und OSZE: Gemeinsam für die „Demokratische Sicherheit" in Europa

Die zunehmende Anzahl von Konflikten und Krisen in MOE als auch im ehemaligen Jugoslawien sowie die meist eher labilen Zustände der neuen Demokratien machen ein

25 Ansprache von Sadako Ogata, UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge, am 29. Januar 1998 vor der PV: „I wish to tribute to the firm and often courageous stand taken by this Assembly on matters concerning refugees and the support it has provided for my office." Dok. D 4 (98).

26 *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Report: Activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 1994-1997, 23. Dezember 1997, Dok. 7972, S. 12.

konsequentes und zielgerichtetes Zusammengehen der sich für Menschenrechte und Demokratie einsetzenden Organisationen notwendig. Besonders in Konfliktsituation ist die internationale Gemeinschaft aufgerufen, eine einstimmige Botschaft zu übermitteln. Das vom ER beim ersten Gipfeltreffen in Wien 1993 vorgestellte Prinzip der „Demokratischen Sicherheit“ zur Konfliktvermeidung und zur Wahrung des Friedens bietet einen Rahmen für eine solche Zusammenarbeit europäischer und transatlantischer Organisationen. So betonten die Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit einer Koordinierung der Aktivitäten des ER mit denen anderer Organisationen, die am Aufbau eines demokratischen und sicheren Europas mitwirken. Neben EU und UNO ist dies in erster Linie die OSZE. Durch ihre spezifischen Fähigkeiten können sich diese Organisationen sinnvoll ergänzen: die OSZE mit ihren Einsatzmöglichkeiten beim Konfliktmanagement, der ER mit seinen umfassenden Erfahrungen bei der Festlegung von Standards und deren Kontrolle sowie bei der rechtlichen und politischen Zusammenarbeit und die EU mit ihrem großen politischen und wirtschaftlichen Einfluß. Die UNO als globale Organisation mit ihrem Hauptziel der Sicherung des internationalen Friedens bildet darüber sozusagen das schützende Dach. In der vom damaligen UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegten „Agenda für den Frieden“ soll die Verhütung von Konflikten durch vorbeugende Demokratie, Friedensschaffung - möglichst auf friedlichem Weg -, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung garantiert werden. Bei der Durchführung entsprechender Maßnahmen sieht die Agenda die aktive Mitwirkung regionaler Organisationen ausdrücklich vor.

In der Verwirklichung einer multi-institutionellen Zusammenarbeit für den Frieden in Europa sind Dreiparteien-Gespräche auf hoher Ebene zwischen ER, dem Genfer UN-Büro und der OSZE von herausragender Bedeutung. Dieses Zusammentreffen von hochkarätigen Vertretern der drei Organisationen hat nicht nur den Austausch von Informationen und Ansichten zu aktuellen politischen Geschehnissen zum Ziel, sondern auch eine Koordinierung von Vorhaben auf Gebieten gemeinsamen Interesses. So standen bei den vergangenen „Tripartites“ insbesondere der Reformprozeß in den MOE-Staaten, die Konflikte in Südosteuropa und der Kampf gegen die internationale Kriminalität, Rassismus und Intoleranz im Vordergrund der Diskussionen. Das Bemühen um eine Zusammenarbeit hat in der Vergangenheit bereits Früchte getragen. So fanden die vom ER geschaffenen Mechanismen zur Überprüfung der von Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit Anwendung bei gemeinsamen Missionen mit der OSZE sowie durch die Einbeziehung der von Vertretern des ER bei OSZE-Einsätzen. Gemeinsame Missionen konzentrierten sich bisher besonders auf das ehemalige Jugoslawien und Albanien.

Eine erfolgreiche und zukunftsweisende Art der Kooperation sind die „Dreiparteien-Missionen“ aus je einem Vertreter des ER, der OSZE und des Europäischen Parlaments. Im Sommer 1997 reiste eine solche Troika nach Albanien, um dort die Durchführung der Parlamentswahlen zu überwachen, an deren politischer und rechtlicher Vorbereitung

OSZE und ER Hand in Hand mitgewirkt hatten. Eine weitere gemeinsame Mission im Januar 1998, ebenfalls nach Albanien, diente der Mithilfe beim Entwurf einer demokratischen Verfassung. Die Vertreter aller drei Delegationen erklärten im Anschluß an die Mission, diese Art von Zusammenarbeit sei besonders nützlich und lobten das perfekte Zusammenspiel der drei Institutionen.

Der Europarat und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwic klung

von Uwe Holtz

Die Parlamentarische Versammlung dient mehreren internationalen zwischenstaatlichen Organisationen als parlamentarisches Begleitorgan und Forum.[1] Die Abgeordneten selbst sprechen auch von parlamentarischer Überwachung,[2] die sie vor allem gegenüber der OECD und EFTA, der Europäischen Transportministerkonferenz und der Europäischen zivilen Luftfahrtkonferenz sowie auch der UN-Wirtschaftskommission für Europa, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) ausüben. Seit 1992 besteht eine spezielle Kooperation des Europarats und insbesondere seiner Parlamentarischen Versammlung mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.
Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung unterstützt die Länder Mittel- und Osteuropas sowie des Baltikums und der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion beim Übergang zu marktwirtschaftlich orientierten Systemen und trägt damit zur Annäherung an das übrige Europa wie auch zur Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft bei. Das Besondere an der „Osteuropabank" ist, daß sie ein wirtschaftliches, ökologisches und politisches Mandat und in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats einen parlamentarischen Counterpart besitzt.
Die Bank[3] wirkt als Katalysator des Wandels, indem sie Kofinanzierungen und direkte Auslandsinvestitionen des privaten und öffentlichen Sektors fördert, Garantien übernimmt, zur Mobilisierung von Inlandskapital beiträgt und entsprechende technische Zusammenarbeit in relevanten Bereichen anbietet. Ihre Aktivitäten sind aus entwicklungspolitischer Sicht interessant, weil zu den geförderten Ländern auch Länder gehören, die seit einigen Jahren auf der Entwicklungsländerliste der OECD stehen.[4] Die EBWE arbeitet eng mit internationalen Finanzinstitutionen und anderen internationalen und nationalen Organisationen zusammen, wie der Weltbank, der Europäischen Investi-

1 So die meist benutzte Bezeichnung in den offiziellen Publikationen des Europarats. Vgl. etwa *Council of Europe*, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Straßburg, März 1999, S. 6.

2 S. z. B. *Holtz, Uwe*, Future Work of the Committee on Economic Affairs and Development - Memorandum prepared by the Chairman (Council of Europe - Parliamentary Assembly, AS/Ec 1995/2), Straßburg, 19. Dezember 1994, S. 6: „I consider this parliamentary ‚watchdog' or supervisory function to be of particular importance, since these organisations are financed by public, i.e. taxpayers', money."

3 Für das Folgende s. *EBRD*, Die EBWE - Rolle und Tätigkeit, London 1999 (Internet-Version >www.ebrd.org< (10.8.99). Unter der Internet-Adresse der EBWE finden sich Informationen und Dokumente - auch zum Herunterladen - in Englisch, Französisch, auch Deutsch und Russisch).

4 Vgl. auch *Holtz, Uwe*, Eine Kooperation besonderer Art - Die Osteuropabank und die Parlamentarische Versammlung des Europarats, in: epd-Entwicklungspolitik 19/Oktober 1998, S. 18-22. Der Artikel bildet eine Grundlage für diesen Beitrag.

tionsbank und dem IWF. Ob ihre Gründung angesichts der bestehenden Organisationen überhaupt sinnvoll war, soll hier nicht weiter untersucht werden.

1. Entstehung, Organisation, Finanzierung und Geschäftstätigkeit der EBWE

Das Übereinkommen zur Errichtung der „European Bank for Reconstruction and Development - EBRD“ (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung - EBWE) wurde am 29. Mai 1990 in Paris unterzeichnet.[5] Die EBWE nahm am 15. April 1991 ihre Arbeit in London auf. Zunächst leitete Jacques Attali, ein ehemaliger Berater des französischen Staatspräsidenten Mitterrand, die Bank; ihm folgte Mitte 1993 wiederum ein Franzose, nämlich Jacques de Larosière, ehemaliger IWF-Präsident. Seit September 1998 ist Horst Köhler, früher Staatssekretär im Bundesfinanzministerium und Vorsitzender des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Präsident der Bank.

Organe der Bank sind der Gouverneursrat, der Präsident und das Direktorium. In den Gouverneursrat entsendet jedes Mitglied (z. Zt. 58 europäische und außereuropäische Staaten sowie als institutionelle Mitglieder die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Investitionsbank/EIB) einen Gouverneur. Der Rat besitzt die volle Weisungsbefugnis bei allen Aufgaben der Bank. Er wählt sowohl den Präsidenten als auch die Direktoren und beschließt über die Aufnahme und Suspendierung neuer Mitglieder, über Kapital- und Statutenänderungen. Der Präsident ist auch Vorsitzender des Direktoriums und leitet den Stab (insgesamt rd. 1100 Angestellte). Das Direktorium ist für die laufenden Geschäfte verantwortlich. Es besteht aus 23 Mitgliedern, wovon 11 die Gruppe der EU-Staaten sowie die EG und EIB vertreten; je vier vertreten die mittel- und osteuropäischen, die übrigen europäischen und die nichteuropäischen Länder. Das Stimmrecht ist nach Kapitalanteilen gewichtet.

Die EBWE wurde mit einem Grundkapital von 10 Milliarden ECU (fast 20 Mrd. DM) ausgestattet, von dem 30 Prozent ab 1991 in fünf Jahresraten einzuzahlen waren; der Rest ist Haftungskapital. Die Verdoppelung des Grundkapitals auf 20 Milliarden ECU trat im April 1997 in Kraft; ab April 1998 sind 22,5 Prozent des gezeichneten Kapitals in acht gleichen Jahresraten zu zahlen.

Bis Ende 1998 hatte die EBWE 629 Projekte im Gesamtwert von 14,5 Milliarden Euro genehmigt. Davon wurden für 551 Projekte im Nettogesamtwert von 10,2 Milliarden Euro Verträge geschlossen (brutto: 12 Milliarden). Durch Kofinanzierungen anderer Investoren werden noch etwa drei- bis viermal soviel Mittel mobilisiert. Die Bank ist mit ca. 10 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in der Region der größte ausländische Einzelinvestor. Die kumulativen Nettoauszahlungen beliefen sich auf 5,76 Milliarden Euro, wovon 4,22 Milliarden auf Darlehen und 1,54 Milliarden auf Kapital-

5 Vgl. *EBWE*, Grundsatz-Dokumente der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, London 1991, S. 2.

beteiligungen entfielen (Gesamtauszahlungen brutto: 8,2 Milliarden). Die EBWE führt in allen 26 Einsatzländern Projekte durch; in allen Ländern unterhält sie eigene Vertretungen.[6]

In der Regel konnte die Bank Betriebsgewinne verbuchen; 1998 kam es aber vor allem wegen der Finanzkrise in Rußland zu Verlusten in Höhe von 508 Millionen ECU.[7]

Was die Stimmrechtsverteilung angeht, so vereinigen die EU-Staaten zusammen mit der EG und der EIB 57,35 Prozent der Stimmrechte auf sich; satzungsgemäß verfügen die 15 EU-Staaten zusammen mit der EG und der EIB, über die Mehrheit der Anteile (der deutsche Anteil beträgt 8,52 Prozent).[8] Die 8 weiteren europäischen Staaten[9] halten 5,8 Prozent der Stimmrechte, während die 9 außereuropäischen Staaten[10] auf 24,76 (davon die USA 10,43 Prozent) und die 26 Einsatzländer[11] auf 11,81 Prozent (Rußland 4,18 Prozent) kommen.

2. Spezifika der EBWE: ein politisches, wirtschaftliches, ökologisches Mandat

Beim Vergleich mit anderen internationalen Finanzinstitutionen, wie der Weltbank, fallen folgende Spezifika auf:

Das Mandat verlangt von der Bank insbesondere „die Förderung demokratischer Institutionen und der Menschenrechte".[12] Nach eigenem Verständnis gehören wirtschaftliche Transition und Demokratie zusammen.[13] Laut „Übereinkommen zur Errichtung der EBWE"[14] ist es Zweck der Bank, in jenen mittel- und osteuropäischen Ländern, „die sich zu den Grundsätzen der Mehrparteiendemokratie, des Pluralismus und der Marktwirtschaft bekennen und diese anwenden, den Übergang zur offenen Marktwirtschaft zu begünstigen sowie die private und unternehmerische Initiative zu fördern" (Art. 1).

Die EBWE ist die erste große internationale Finanzinstitution, die von ihren Gründern ein aktives ökologisches Mandat erhielt. Schon vor der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen in Rio 1992, die allen Staaten das Leitbild der „nachhal-

6 Vgl. *EBWE*, Die EBWE - Rolle und Tätigkeit, London 1999, S. 10 (Internet-Version >www.ebrd.org< (10.8.99); *EBRD*, Annual Report 1998, London 1999, S. 3.

7 *EBRD*, Annual Report 1997, London 1998, S 2, 4.

8 EBRD-Zahlenübermittlung an den Autor im August 1998.

9 Island, Israel, Liechtenstein, Malta, Norwegen, Schweiz, Türkei und Zypern.

10 Ägypten, Australien, Japan, Kanada, Rep. Korea, Marokko, Mexiko, Neuseeland, Vereinigte Staaten von Amerika.

11 Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, EJR Mazedonien, Moldau, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakische Republik, Slowenien, Tadschikistan, Tschechische Republik, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrußland/Belarus.

12 *EBWE*, Hinweise für die Zusammenarbeit mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, London, Dezember 1991, S. 3.

13 So Charles Frank, der seinerzeit amtierende EBWE-Präsident, in seiner Ansprache vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in Straßburg am 23. Juni 1998.

14 Abgedruckt in *EBWE*, Grundsatz-Dokumente der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, London 1991, S. 4-52.

tigen Entwicklung“ empfahl, wurde die EBWE auf das Ziel verpflichtet, „im Rahmen ihrer gesamten Tätigkeiten eine umweltverträgliche und nachhaltige Entwicklung zu fördern“ (Art. 2 Abs. 1, vii).[15]

Die Bank stellt eine Kombination von Geschäfts- und Entwicklungsbank dar und soll mindestens 60 Prozent ihrer Mittel für Privatunternehmen und Privatisierungen bereitstellen. Satzungsgemäß (vgl. Art. 11 Abs. 3, i) dürfen je Land höchstens 40 Prozent des Gesamtbetrags der von der Bank gewährten Leistungen für den staatlichen Sektor verwendet werden, etwa für Träger der öffentlichen Infrastruktur. Grundsätzlich will sich die Bank „additional“ (unterstützend) zum Privatsektor verhalten und nicht in einen Wettbewerb mit dem Privatsektor oder anderen privaten Finanzierungsquellen eintreten.

Im Mai 1992 hatten EBWE und Europarat ein allgemeines Kooperationsabkommen geschlossen, in dem gegenseitige Konsultation, Informationsaustausch, Teilnahme von Bankvertretern an Sitzungen des Ministerkomitees und technische Zusammenarbeit vereinbart wurden.[16] Für die Parlamentarische Versammlung war hier keine besondere Rolle vorgesehen; diese wurde erst in einem im September 1992 geschlossenen Kooperationsabkommen zwischen der EBWE und der Parlamentarischen Versammlung festgelegt.

Zum Tätigkeitsbereich der EBWE gehören auch die „neuen“ Entwicklungsländer in Osteuropa, Kaukasien und Zentralasien, die mit den traditionellen Entwicklungsländern um die sinkende Mittel der Entwicklungshilfe und um Investitionen konkurrieren. Von den 26 Einsatzländern nahm die OECD in den letzten Jahren 13 Staaten in die Liste der Entwicklungsländer auf: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, ehem. Jugoslawische Rep. Mazedonien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.[17] Die EBWE orientiert sich jedoch nicht an dieser Klassifizierung. Sie unterscheidet neben dem Sonderfall Rußland zwischen Transitionsländern der „fortgeschrittenen Phase“ (Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) und Transitionsländern der „frühen/mittleren Phase“ (alle anderen Länder).[18] Von der Gesamtsumme des bis Ende 1998 vereinbarten Nettogesamtwerts aller Projekte in Höhe von 10,2 Milliarden Euro entfallen 41 Prozent der Bankfinanzierungen auf Länder der

15 Im „Übereinkommen“ (ibid.) lautet die Übersetzung von „environmentally sound and sustainable development“ holprig und nicht korrekt „ökologisch auch langfristig unbedenkliche Entwicklung“. Immer wenn im Englischen von „market-oriented economy“ die Rede ist, heißt es im Deutschen verkürzt „Marktwirtschaft“.

16 S. auch *Council of Europe – Parliamentary Assembly*, Reply from the Committee of Ministers to Written Question No. 341 by Uwe Holtz on Relations with the European Bank for Reconstruction and Development, Doc. 6595, 8. April 1992.

17 Vgl. *OECD-Ausschuß für Entwicklungshilfe*, Entwicklungszusammenarbeit Bericht 1997, Paris 1998, A 83.

18 Vgl. *EBRD*, Die EBWE – Eine Einführung, April 1998, S. 7.

fortgeschrittenen Transformationsphase, 35 Prozent auf Länder in der frühen und mittleren Transformationsphase und 24 Prozent auf Rußland.[19]

3. *Kooperationsabkommen zwischen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der EBWE*

Vor allem der Wirtschafts- und Entwicklungsausschuß der Parlamentarischen Versammlung sowie ihr damaliger Präsident der PV, Miguel Angel Martínez, hatten sich für das Kooperationsabkommen zwischen der EBWE und der Parlamentarischen Versammlung eingesetzt. Sie sahen die Chance, die neu gegründete Bank einer institutionalisierten parlamentarischen Begleitung und Überwachung zu unterwerfen und sie damit der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig zu machen. Im Vergleich etwa zur Weltbank oder zum IWF sollten neue Wege beschritten werden. Diese Idee fand bei EBWE-Präsident Attali offene Ohren; dieser hatte die herausragende Bedeutung des wirklich pan-europäischen Europarats für die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und einer größeren Rechtseinheit in Europa erkannt und betrachtete dessen Beschäftigung auch mit Wirtschafts- und Entwicklungsfragen als komplementär zu den Bankaktivitäten.

Das zwischen der Parlamentarischen Versammlung/PV und der EBWE im September 1992 abgeschlossene Abkommen sieht insbesondere vor:[20]

- der EBWE-Präsident nimmt an der jährlichen Sonderdebatte, die von der PV jeweils im Juni/Juli in Straßburg über die Bankaktivitäten durchgeführt wird, teil und steht den Europaratsabgeordneten Rede und Antwort;
- zur Vorbereitung dieser Debatte und eines entsprechenden Berichts lädt die EWBE den federführenden Wirtschafts- und Entwicklungsausschuß der PV in London zu einer Fachsitzung jeweils im Frühjahr ein (erstmals im März 1993 geschehen - inzwischen nehmen auch Vertreter anderer interessierter PV-Ausschüsse teil);
- die Bank lädt zu den jährlichen Gouverneurstagungen die PV ein, d. h. deren Präsident und die Vorsitzenden der relevanten Versammlungsausschüsse;
- gegenseitige Information und Zusammenarbeit in den Bereichen des Rechts, der Kultur und der Demokratieförderung;
- eine generelle Zusammenarbeit einschließlich der Teilnahme eines EBWE-Vertreters als assoziiertes Mitglied an den Wahlbeobachtungsdelegationen in Zentral- und Osteuropa.

19 Vgl. *EBRD*, Die EBWE - Rolle und Tätigkeit, London 1999, S. 10 (Internet-Version >www.ebrd.org< (10.8.99).

20 Vgl. *Parliamentary Assembly* – Committee on Economic Affairs and Development, Information Document AS/Ec (44) 19, 3. Oktober 1992; s. auch Cooperation Agreement Concluded between the Council of Europe and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), in: *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe, Straßburg 1998, S. 140.

Damit ist die EBWE das einzige große, multilaterale Finanzinstitut, das parlamentarisch begleitet und „kontrolliert“ wird.

Eine bankeigene Handreichung[21] unterstreicht die politischen Aspekte des Bankmandats, die sich auf alle Elemente des in Art. 1 des „Übereinkommens“ genannten Zwecks beziehen. Gegenüber den Transitionsländern sollten diese Aspekte überwacht und deren Verwirklichung zugleich gefördert werden. Dabei wolle man auf die Erfahrungen anderer Institutionen zurückgreifen (so auf den Europarat im Bereich der Menschenrechte und des Rechtsstaats); außerdem dienten die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats, die Prinzipienerklärung zur Schlußakte der Konferenz von Helsinki über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die KSZE-Charta von Paris und die Arbeiten der Menschenrechtskommission als nützliche Leitlinien. Der Beitritt zum Europarat und die Ratifizierung der Europäische Menschenrechtskonvention gelten der Bank als positive Hinweise auf das andauernde Engagement eines Landes, den Zweck der Bank zu erfüllen.

Nach dem (erzwungenen) Rücktritt Attalis befürchteten Abgeordnete eine Abschwächung des politischen Mandats. Deshalb richtete der damalige Vorsitzende des Wirtschafts- und Entwicklungsausschusses der PV, Uwe Holtz, im Frühjahr 1994 u.a. an den Bundesfinanzminister Theo Waigel als dem deutschen Gouverneur der Bank den Appell, die Bundesregierung möge mit dafür Sorge tragen, daß das politische Mandat voll zum Tragen komme und dabei die Erkenntnis berücksichtigt werde, daß soziale Verelendung und wachsende Arbeitslosigkeit keine guten Rahmenbedingungen für das Erblühen neuer Demokratien seien.[22] Immerhin wurde den Befürchtungen widersprochen, und auch EBWE-Präsident de Larosière versicherte am 29. Juni 1994 vor der Parlamentarischen Versammlung: „Die Bedeutung, die wir der Stärkung und dem Fortschritt der Demokratie in den Einsatzländern beimessen, bleibt ein wichtiges Element unseres Mandats. Im Zuge der Reorganisation der EBWE versetzte ich eine Reihe von politischen Beratern in die Abteilung Wirtschaftliche Studien, wo sie weiterhin den demokratischen Fortschritt in allen Einsatzländern zu überwachen haben.“[23] Ähnlich eindeutig äußerte sich auch der gegenwärtige EBWE-Präsident Horst Köhler: „Ich darf ... versichern, daß mir das politische Mandat der EBWE sehr bewußt und wichtig ist. Nach meiner Einschätzung hat dieses Mandat auch acht Jahre nach der Gründung nichts an Bedeutung verloren.“[24]

Die Parlamentarische Versammlung stellt das geeignete parlamentarische Forum für die EBWE dar:

21 *EBRD*, Political Aspects of the Mandate of the European Bank for Reconstruction and Development, London o. J.

22 Schreiben vom 3. März 1994.

23 *Council of Europe – Parliamentary Assembly*, 1994 Session (Third part) – Official Report (20th sitting), 29 June 1994, S. 7.

24 Schreiben an den Autor vom 13. Januar 1999.

- Von den 58 Mitgliedsländern der EBWE entsenden immerhin 39 Staaten Abgeordnete in die Versammlung; zusätzlich besitzen Kanada sowie Japan und die USA den Beobachterstatus bei der Versammlung bzw. beim Europarat. Von den 26 Einsatzländern sind 17 Länder mit Abgeordneten in der PV direkt vertreten[25], und drei nehmen über den Sondergaststatus an den Arbeiten der PV teil[26]. Die Versammlung ist also ein für die EBWE repräsentatives parlamentarisches Organ.
- Die Parlamentarische Versammlung überwacht die mit dem Beitritt zum ER eingegangenen Verpflichtungen der mittel- und osteuropäischen Länder, die Demokratie zu festigen und die Menschenrechte zu beachten. Bei den Bewertungen der politischen Transition, die die EBWE vorzunehmen hat, sind die Informationen des Europarats „von unschätzbarem Wert" (de Larosière).[27]
- Der Europarat betrachtet es als wichtige Aufgabe, durch einen Aktionsplan zur Stärkung demokratischer Stabilität, zu „demokratischer Sicherheit", in Europa beizutragen.[28] Deshalb erweiterte er die traditionelle Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und Erziehung, der Gesundheit, des Umweltschutzes sowie des Rechtswesens um Hilfsprogramme zur Förderung der Demokratie und rechtsstaatlicher Institutionen in den mittel- und osteuropäischen Ländern - oft von der EU mitfinanziert.[29] Insofern stimmen die Aufgaben des Europarats mit dem politischen Mandat der EBWE überein.

25 Albanien, Bulgarien, Estland, Georgien, Kroatien, Lettland, Litauen, EJR Mazedonien, Moldau, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn.

26 Armenien, Aserbaidschan, und Bosnien-Herzegowina. Belarus erhielt den Status am 16. September 1992, es wurde jedoch am 13. Januar 1997 suspendiert, was jedoch keine Folgen für die EBWE-Aktivitäten in dem Land hatte.

27 EBWE-Präsident de Larosière im Juni 1994 vor der Parlamentarischen Versammlung: Die Bank bewertet „regelmäßig in jedem Land die Situation hinsichtlich der Beachtung der Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts und der demokratischen Prinzipien, wie von unserer Charta gefordert. Bei der Vorbereitung dieser Bewertungen sind die Informationen des Europarats, der KSZE, der VN sowie anderer Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen von unschätzbarem Wert." (*Council of Europe – Parliamentary Assembly*, 1994 Session (Third part) – Official Report (20th sitting), 29 June 1994, S. 7.)

28 Diese Aufgabe bekräftigten die Staats- und Regierungschefs auf dem zweiten Gipfeltreffen des Europarats im Oktober 1997 in Straßburg. *Europarat (Hrsg.)*, Abschlußerklärung (Übersetzung), als Ms. verv., Straßburg, 11. Oktober 1997.

29 Z. B. *Demosthenes* für Mitgliedstaaten des Europarats und *Demosthenes-bis* für Kandidatenländer; sie fördern u.a. Menschenrechte, Demokratie und Zivilgesellschaft. *Themis* - Ausbildung von Rechtsanwälten, Richtern, Polizisten und Gefängnispersonal. *LODE*-Programm für die Entwicklung lokaler Demokratie. Vgl. *Council of Europe*, Activities for the development and consolidation of democratic stability – Annual Report 1997, Straßburg o.J. (1998), S. 5.

4. Kritik der Parlamentarischen Versammlung an der EBWE

Kritik an der EBWE spiegelt sich in den bislang sieben Berichten[30], den wesentlich darauf fußenden Resolutionen[31] und den öffentlichen Plenardebatten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Bei der Auswahl der Berichterstatter wird auf Kompetenz sowie auf staatliche und parteipolitische Ausgewogenheit geachtet.[32]
Einige wichtige Inhalte, Einschätzungen und Forderungen aus den Entschließungen seien vorgestellt:
1993 fordert die Parlamentarische Versammlung die EBWE auf, die Zeiten zwischen Planung und Durchführung der Projekte zu verkürzen, eine effizientere Energienutzung und den Zugang zu umweltverträglichen Technologien zu unterstützen sowie auf eine Abstimmung der Darlehens- und Investitionstätigkeit mit den technischen Hilfsprogrammen zu achten. Die Versammlung ermutigt die Bank, besonders in Rußland private Unternehmen - auch im Bereich der Agrarindustrie - zu fördern, Investitionsmittel für die Rüstungskonversion bereitzustellen und sich zunehmend der regionalen Entwicklung zuzuwenden. Darüber hinaus ermahnt die Versammlung die Bank, mit den ihr anvertrauten öffentlichen Mitteln angemessen umzugehen, ihr organisatorische Struktur zu verbessern und unnötigen Repräsentationsaufwand zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten des Europarats werden aufgefordert, ihre Märkte stärker für Exporte - auch von Agrarprodukten - aus den neuen Demokratien zu öffnen.
1994 begrüßt die Parlamentarische Versammlung die erfolgte Reorganisation sowie die neu eingeführten Ausgabenkontrollen der Bank. Sie ermutigt die EBWE, in all ihren Zielländern tätig zu werden, die Umstrukturierung von Unternehmen besonders zu fördern, die Aktivitäten zur Verbesserung der Sicherheit von Kernkraftwerken zu beschleunigen (gegebenenfalls auch zur Schließung von Kernkraftwerken beizutragen),

30 Die Hauptverantwortung für die Berichte liegt bei den Berichterstatter/innen. Die Diskussionen im Ausschuß (hier des Wirtschafts- und Entwicklungsausschusses) und weitere Informationen - auch die von der EBWE gelieferten - werden berücksichtigt.

31 Die Resolutionen, die auch die Stellungnahmen anderer mitberatender Ausschüsse der Versammlung berücksichtigen, finden sich jeweils in den von der Versammlung herausgegebenen Textsammlungen „Angenommene Texte“. Außerdem sind sie als Bundestagsdrucksache auf Deutsch in der jeweiligen „Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats“ über die betreffende Tagung der Parlamentarischen Versammlung abgedruckt - ebenso auch die Reden der deutschen Abgeordneten in vollem Wortlaut.

32 Der erste Bericht „Report on the European Bank for Reconstruction and Development: achievements, activities and priorities“ stammt von Walter Schwimmer (Österreich) von der Fraktion Europäischen Volkspartei/EVP-CD (Doc. 6861/1993). Die weiteren Berichte, die jeweils den Titel „Activities of the European Bank for Reconstruction and Development“ tragen, wurden von folgenden Abgeordneten verantwortet: Terry Davis (Großbritannien), Sozialdemokratische Fraktion/SOC, Doc. 7099/1994; Gerd Leers (Niederlande), EVP-CD, Doc. 7320/1995; Laszlo Bogár, Ungarn, Europäische Demokratische Fraktion/EDG, Doc. 7564/1996; Josette Durrieu (Frankreich), SOC, Doc. 7837/1997; Povilas Gylys (Litauen), SOC, Doc. 8132/1998; Karoly Lotz (Ungarn), Fraktion der Liberalen, Demokraten und Reformer/LDR, Doc. 8422/1999. Alle Berichte führten zu entsprechenden Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung - s. etwa *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Resolution 1192 (1999), 22. Juni 1999.

ihre Arbeit besser mit anderen internationalen Organisationen und Gebern zu koordinieren und mit dem Sozialentwicklungsfonds des Europarats zusammenzuarbeiten. Sie wirft der Bank vor, ihr politisches Mandat nicht voll wahrzunehmen, und dringt auf eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EBWE.
1995 mahnt die Versammlung eine Senkung der Verwaltungskosten der Bank an. Sie ermutigt die Bank, ihre Projekte an die Situation der jeweiligen Landes besser anzupassen, die Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen zu verstärken, Finanzmechanismen zur Förderung des Handels der Transitionsländer untereinander und mit der übrigen Welt zu entwickeln, das Umweltmandat noch ernster zu nehmen und die Abstimmung mit der Weltbank und dem IWF sicherzustellen. Erneut erinnert sie an die komplementären Funktionen von Europarat und EBWE und fordert die Bank auf, ihr politisches Mandats transparenter zu gestalten.
1996 begrüßt die Versammlung, daß die Bank ihr Ziel, 60 Prozent ihrer Darlehen an den privaten Sektor zu vergeben, erfüllt hat. Zugleich erinnert sie an die Notwendigkeit der Unterstützung von Projekten des öffentlichen Sektors, z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Energieversorgung und im Umweltschutz. Sie unterstützt die Zunahme der von mit anderen Institutionen kofinanzierten Projekte und vertritt die Auffassung, daß die Projektkofinanzierung mit dem Sozialentwicklungsfonds des Europarats ausgeweitet werden kann. Die Versammlung würdigt, daß die Bank mit der Unterstützung der wirtschaftlichen Reformen eine nützliche Rolle unter den internationalen Finanzinstitutionen gefunden hat. Sie begrüßt die Verdoppelung des Kapitals der Bank von 10 auf 20 Milliarden ECU. Sie ermutigt die Bank, weiterhin ihrer Verpflichtung, Demokratie und Menschenrechte zusammen mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Staaten ihrer Geschäftstätigkeit zu fördern, nachzukommen.
1997 begrüßt die Versammlung die durch die 1994 begonnenen Reformen erreichte Straffung der Organisation und das Ergebnis signifikanter Einsparungen und einer Steigerung der Leistungsfähigkeit. Sie unterstützt das zunehmende Engagement der Bank in den weniger entwickelten Transitionsländern und erinnert daran, daß Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat in jeder Marktwirtschaft für nachhaltiges Wachstum erforderlich sind. Sie zeigt sich über die zu geringen ausländischen Direktinvestitionen in den Übergangsländern besorgt und führt dies vor allem auf unzulängliche rechtliche Rahmenbedingungen zurück. Die Bank wird wiederum aufgefordert, die Zusammenarbeit mit dem Europarat insbesondere im rechtlichen Bereich und bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität zu vertiefen.
1998 fordert die Versammlung von den Mitgliedstaaten des Europarats und auch der EU vermehrte Anstrengungen für einen freien Handel und eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit in ganz Europa. Mit Sorge stellt die Versammlung fest, daß die EBWE mehr als 60 Prozent der Investitionen im privaten Bereich getätigt hat und verweist auf die Notwendigkeit von Infrastrukturinvestitionen und größeren Anstrengungen im Gesundheits- und Erziehungswesen sowie im Sozialbereich. Angesichts der jüngsten

Krise in Südostasien bekräftigt die Versammlung ihre Überzeugung, daß die im politischen Mandat der Bank verankerten Prinzipien, die Transparenz im öffentlichen und wirtschaftlichen Leben verlangen, notwendig für eine dauerhafte Entwicklung sind. 1999 lobt die Parlamentarische Versammlung das Festhalten der Bank an ihrem Willen, mit ihren Projekten zur Förderung der Demokratie beizutragen, und begrüßt das neue Kooperationsabkommen mit dem Sozialentwicklungsfonds des Europarats. Sie erinnert erneut daran, daß Projekte nur dann dauerhafte Erfolge beim Transitionsprozeß zeitigen können, wenn sie in gesunde institutionelle, makro-ökonomische und soziale Rahmenbedingungen eingebettet sind. Die Versammlung weiß um die statutarische Verpflichtung der Bank, 60 Prozent ihrer Mittel in den Privatsektor zu investieren; dennoch empfiehlt sie der Bank, Maßnahmen zur Verbesserung der obsoleten und unzureichenden Infrastruktur zu ergreifen, besonders in den Bereichen Umwelt, Energie, nukleare Sicherheit, Transport und Kommunikation. Sie fordert die Bank auf, beim Wiederaufbauprozeß auf dem Balkan bereitzustehen.

Bankpräsident Köhler stellte während seiner ersten Rede vor der Parlamentarischen Versammlung am 22. Juni 1999 unter dem Beifall der Abgeordneten Schlüsselelemente der neuen mittelfristigen Strategie vor:[33] Hilfe beim Aufbau gesunder Finanzinstitutionen; stärkere Konzentration auf kleine und mittlere Unternehmen; Priorität für Infrastrukturprojekte, vor allem im kommunalen und Umweltbereich; Förderung von Wettbewerb, Dezentralisierung und Diversifizierung; besondere Unterstützung für reformorientierte Regionen und stärkere Konzentration der Aktivitäten. Gegen Ende der Debatte ging er auf Beiträge der Abgeordneten ein:[34] Ja, man habe bei der Bank die Bedeutung des „institution building“ für den Transitionsprozeß unterschätzt (etwa für gutes Regierungshandeln und gegen Korruption) und korrigiere dies jetzt - Europarat und Bank könnten dabei verstärkt kooperieren; man wisse jetzt auch, daß es nicht genüge, zu liberalisieren und zu privatisieren - funktionierende Märkte bedürften auch eines handlungsfähigen Staates; er teile die Forderung nach engeren Kontakten der Bank zu den Kommunen und lokalen Abgeordneten - deshalb werde auch mehr Verantwortung von der Zentrale in London auf die Büros in den Einsatzländern verlagert; zur Verstärkung des Handels auch innerhalb der Region sei ein Handelsförderprogramm aufgelegt; Zahlungsbilanzausgleichsleistungen seien Sache des IWF, nicht der Bank; die Bank könne keine humanitäre Hilfe leisten; bei Tschernobyl gehe es kurzfristig um Investitionen in die nukleare Sicherheit und den Fertigbau der ukrainischen Kernkraftwerke K2 und R4, langfristig um die Stillegung des Tschernobyl-Reaktors, die im Interesse der Ukraine und der ganzen Welt liege - die Bank beteilige sich auf Verlangen ihrer Mitglieder an dem Projekt und sei dabei, die eigene Rolle zu definieren; letztlich müsse gemeinsam mit allen Beteiligten das Problem gelöst werden.

33 Vgl. *Council of Europe – Parliamentary Assembly*, 1999 Session (First part) –Report (9th sitting), 22 June 1999, S. 5-11, 7.

34 Ibid., S. 16ff.

5. Schlußbemerkungen

Eine umfassende Evaluierung der Kooperation zwischen Europarat und Europäischer Bank für Wiederaufbau und Entwicklung konnte hier nicht geleistet werden. Es ist aber festzuhalten: Die Arbeiten und insbesondere die Entschließungen der PV stellen wichtige politische Orientierungen dar. Sie richten sich sowohl an die EBWE als auch an die Mitgliedstaaten des Europarats. Auch wenn sie keinen verbindlichen Charakter haben, haben sie doch Einfluß auf die Politik der EBWE. Dieser könnte allerdings größer sein, wenn die Resolutionen, Berichte und Debatten der Parlamentarischen Versammlung mehr Beachtung fänden - bei den Medien, nationalen Parlamenten und Regierungen sowie Nichtregierungsorganisationen.

Wie in anderen Politikbereichen hat die Parlamentarische Versammlung nicht die Macht, die EBWE zu Änderungen der Politik zu zwingen. Daß diese Macht eher bei den nationalen Parlamenten liegt, beweist die Forderung des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung, bei der EBWE darauf hinzuwirken, daß keine Kredite für den Weiterbau der Atomkraftwerke Khmelnitsky 2 (K2) und Rivne 4 (R4) vergeben werden. Daraufhin hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder letztlich auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Köln im Juni 1999 diese Position vorgetragen und von den Staats- und Regierungschefs den Auftrag erhalten, mit der Ukraine darüber noch einmal zu verhandeln.[35]

Offensichtlich folgt die EBWE nicht strikt ihrem Satzungsauftrag, nur in Ländern tätig zu werden, „die sich zu den Grundsätzen der Mehrparteiendemokratie, des Pluralismus und der Marktwirtschaft bekennen und diese anwenden“ (Art. 1 - s. o.). Die Bank verspricht: „Die Einhaltung dieser Grundsätze wird streng überwacht.“[36] Als Teil der regelmäßigen Kontrolle der Geschäftstätigkeit der Bank überprüfte das Direktorium die Einhaltung dieser Verpflichtungen. In einigen Fällen gelangte das Direktorium zu der Auffassung, „daß diese Fortschritte zu wünschen übrig ließen“; der Präsident der Bank wurde gebeten, „den entsprechenden Behörden die Besorgnis des Direktoriums zu übermitteln“.[37] Als die Parlamentarische Versammlung den Sondergaststatus von Belarus wegen enormer Demokratiedefizite am 13. Januar 1997 suspendierte, führte dies bei der EBWE zu keinen entsprechenden Folgen. Solange die Bank nicht bereit ist, bei der in einigen Transitionsländern feststellbaren Rückkehr zu autoritären oder sogar diktatorischen Regierungsformen zumindest hier auf neue Projekte zu verzichten und ein Moratorium zu verhängen, bleibt die Wahrnehmung ihres politischen Mandats fragwür-

35 Vgl. Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 14/795 vom 20. April 1999), in dem auch gefordert wird, die Ukraine beim Aufbau einer effizienten und sicheren Energieversorgung ohne Atomkraft zu unterstützen. S. auch dazu etwa *Schumann, Harald*, Ärger mit K2R4, in: Der Spiegel, Nr. 19, 10. Mai 1999; *Ziller, Peter*, Schröder will AKW-Bau sichern, in: Frankfurter Rundschau vom 2./3. Juni 1999; Schröder erwartet die Abschaltung von Tschernobyl im Jahre 2000, in: FAZ vom 9. Juli 1999. Zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags war in der Sache noch keine endgültige Lösung gefunden.

36 *EBRD*, Die EBWE - Eine Einführung, London, April 1998, S. 1.

37 *EBWE*, Jahresbericht 1996, London 1997, S. 8.

dig. Gerade auf dem Feld der Menschenrechte und Demokratie muß der Europarat seine Rolle als „watchdog“ auch gegenüber der EBWE überzeugend spielen. Die EBWE sollte die ihr übermittelten Monitoring-Berichte der Parlamentarischen Versammlung über die demokratische Transformation bei ihrer Politik gegenüber den Einsatzländern künftig stärker berücksichtigen.

Der Europarat und die EBWE wollen enger zusammenarbeiten, was sowohl das Abkommen zwischen der Bank und dem Sozialentwicklungsfonds als auch die Äußerungen von Bank-Präsident Köhler vor der Parlamentarischen Versammlung im Juni 1999 etwa zur Kooperation beim Aufbau von Institutionen belegen. Die Parlamentarische Versammlung sollte versuchen, künftig an der Entwicklung eines stärkeren europäischen Profils der EBWE im Sinne der Förderung einer sozialen und umweltverträglichen Marktwirtschaft und eines Brückenschlags zwischen Europa und Zentralasien mitzuwirken.

Nord-Süd-Arbeit und Entwicklungspolitik im Europarat

von Uwe Holtz

Als Terra incognita des Europarats darf seine Nord-Süd-Arbeit gelten. Dabei lohnt sich die Entdeckungsreise. Schon seit einigen Jahrzehnten befaßt sich der Europarat mit Nord-Süd-Fragen und entwicklungspolitischen Themen - aus solidarischen und humanitären Gründen, aus Eigeninteresse und in dem Bewußtsein, daß Hunger und Elend, politische Unterdrückung und die Verletzung der Menschenrechte den Frieden und die Demokratie bedrohen. Treibende Kräfte sind dabei die Parlamentarische Versammlung und ihr Wirtschaftsausschuß, der sich zu Beginn der siebziger Jahre in Wirtschafts- und *Entwicklungs*ausschuß umbenannte und bald die Unterausschüsse „Nord-Süd: Europas Rolle“ und „Internationale Wirtschaftsbeziehungen“ bildete.[1] Erfahrungen des Autors fließen in die folgende Analyse ein.

Auch wenn der Europarat keine Entwicklungshilfeprojekte in afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Ländern durchführt, so leistet er doch vor allem auf vier Feldern der Nord-Süd- bzw. der Entwicklungspolitik zum Teil Beachtliches: er bildet ein entwicklungspolitisches Forum, gibt inhaltliche Impulse, sensibilisiert die Öffentlichkeit und wirkt als parlamentarischer „Wachhund“ internationaler Organisationen. Einige seiner Aktivitäten hatten Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, so in der Bundesrepublik Deutschland.

1. Entwicklungspolitisches Forum

Seit seiner Umbenennung befaßte sich der Wirtschafts- und Entwicklungsausschuß verstärkt mit weltwirtschaftlichen Fragen, dem Nord-Süd-Dialog und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, was sich in eigenen Kolloquien und Hearings sowie in Debatten, Berichten und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung niederschlug. Der Europarat entwickelte sich zu einem prominenten Ort der europäischen parlamentarischen Nord-Süd-Debatte.

Als Beispiel sei das „Multi-Hearing“ im Jahre 1976 mit Vertretern von UNCTAD, multinationalen Konzernen sowie internationalen Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen genannt. Dieses Hearing - auf der Höhe der europäischen, stark emotional geführten Debatte über Nutzen und Schaden der „Multis“ veranstaltet - führte zu einer Entschließung der Parlamentarischen Versammlung. In ihr spricht sich die Versamm-

1 Vgl. *Council of Europe (Hrsg.)*, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Straßburg, März 1999, S. 21, wo vier große Themenbereiche genannt werden, mit denen sich der Wirtschafts- und Entwicklungsausschuß befaßt: die wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit in ganz Europa, die weltweite wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die „Nord-Süd“-Entwicklungskooperation und die europäische Transportpolitik.

lung für internationale Lösungen aus, um nachteilige Auswirkungen der multinationalen Konzerne zu vermeiden; sie fordert, darauf hinzuwirken, daß deren Aktivitäten möglichst nutzbringend für alle beteiligten Völker und Länder sein sollten. Vor allem in den Entwicklungsländern käme es darauf an, die Investitionen in verantwortungsvoller Weise zu tätigen, Know-how zu transferieren, einheimisches Personal auszubilden sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern.[2] Allerdings besaß und besitzt die Versammlung nicht die Macht, derartige Resolutionen direkt in politisches Handeln umzusetzen. Deshalb appellierte sie in der Entschließung auch an ihre Mitglieder, in den nationalen Parlamenten im Sinne der Entschließung tätig zu werden. Hearing, Debatte und Entschließung fanden in einer Reihe europäischer Medien Beachtung.
Auf ein besonderes Medienecho stieß auch die „Nord-Süd-Konferenz: Europas Rolle" von 1984, auf der Narasimha Rao, der Außenminister Indiens, die niedrigen Rohstoffpreise und den Protektionismus der entwickelten Ländern beklagte und der Vorsitzende der internationalen Nord-Süd-Kommission, Willy Brandt, eine größere Rolle für Europa in den Nord-Süd-Beziehungen und ein neues Bretton-Woods-Abkommen forderte.[3]
Heute, im neuen europäischen Kontext, vereint der Europarat mehr als vierzig europäische Länder, die - entwicklungspolitisch gesprochen - drei großen Gruppen angehören: den Industrieländern, die entwicklungspolitische Leistungen vergeben; den „neuen" von der OECD anerkannten Entwicklungsländern (von Albanien über Kroatien und Moldawien bis Georgien - für diese Länder stellt der Europarat Hilfen unterschiedlicher Art bereit[4]); den mittel- bzw. osteuropäischen Transformationsländern (von Tschechien über das Baltikum bis Rußland).
In dieser Zusammensetzung stellt der Europarat auch aus entwicklungspolitischer Sicht ein einzigartiges Forum dar, was sich z. B. in der Art der Aufarbeitung der wichtigen UN-Konferenzen der neunziger Jahre widerspiegelte.

2. Inhaltliche Impulse

Die Parlamentarische Versammlung darf mit ihren Arbeiten als wichtige Impulsgeberin gelten. Es liegt dann am Ministerkomitee und an den nationalen Delegationen bzw. einzelnen Abgeordneten der Parlamentarische Versammlung, diese Impulse zu Hause aufzugreifen und in die nationale Politik einzubringen.
Allerdings wurden nicht alle Resolutionen und Empfehlungen der Versammlung aufgegriffen. Auf zwei Positivbeispiele sei hingewiesen.

2 Sowohl das Hearing als auch die Entschließung sind auf Deutsch in einer Publikation des damaligen Berichterstatters der Parlamentarischen Versammlung wiedergegeben: s. *Holtz, Uwe*, Europa und die Multis - Chance für die Dritte Welt? (Edition Europarat, Bd. 2), Baden-Baden 1978, S. 153-279 und 281-286.

3 Vgl. *Council of Europe/Parliamentary Assembly*, North-South Conference: Europe's Role (Lisbon, 9-11 April 1984 - Summary Report of the Conference), Straßburg 1984.

4 S. dazu den Beitrag von Detlev Karsten in diesem Band.

Ein wichtiger Impuls ging von den in den Jahren 1982 und 1983 erfolgten Arbeiten und Debatten der Parlamentarischen Versammlung zum Thema Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte aus.[5] Unter Bezugnahme auf eine entsprechende Europarats-Empfehlung vom 26. Januar 1983[6] schlägt die SPD-Bundestagsfraktion die Übernahme der wichtigsten Empfehlungen durch den Deutschen Bundestag vor. Dieser stimmt diesem Vorschlag am 19. Januar 1984 einstimmig zu.[7] Danach soll die Bundesregierung den Nachweis führen, daß die aufgewendeten Entwicklungsgelder zur Verwirklichung von Menschenrechten sowie zur Förderung demokratischer Verhältnisse und sozialer Gerechtigkeit in der Dritten Welt beitragen. Menschenrechtsverachtende Regime sollen einer Fall-zu-Fall-Prüfung unterworfen werden, aus der sich äußerstenfalls eine Einstellung der Zusammenarbeit ergeben kann. Außerdem soll ein Sonderprogramm zur Unterstützung demokratischer Entwicklungsländer aufgelegt werden. Die konservativ-liberale Bundesregierung orientierte sich zögerlich und wenig konsequent an diesen Empfehlungen. Erst 1991 - nach dem Fall der Mauer und dem Ende des Ost-West-Konflikts - bekannte sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eindeutig zu den Menschenrechten und der Gewährleistung von Rechtssicherheit als Kriterien der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Aber damals wie heute diktieren außenpolitische Rücksichten und wirtschaftliche Interessen eine „differenzierte“ Anwendung dieser Kriterien.

Die Bundesregierung hat am 16. Dezember 1998 die Teilnahme an der „Gruppe der Staaten gegen Korruption“ (Groupe d‘Etats contre la Corruption – GRECO) beschlossen.[8] Dieses Abkommen des Europarats geht auf den im Herbst 1997 verabschiedeten Aktionsplan zur Stärkung der demokratischen Stabilität in den Mitgliedstaaten zurück.[9] Im Mai 1998 hatte das Ministerkomitee die Bildung eines Ausschusses aus Vertretern der Teilnehmerstaaten gebilligt, der die Einhaltung der Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung sowie die Umsetzung weiterer Rechtsinstrumente (z. B. der strafrechtlichen Korruptionskonvention, mit der ein Mindeststandard bei der Bekämpfung von Bestechung und Bestechlichkeit im nationalen wie auch im internationalen Bereich geschaffen wird) überwacht. Damit soll ein System ins Leben gerufen werden, in dem gleichgestellte Partner die getroffenen nationalen Maßnahmen gegenseitig evaluieren und auf

5 Vgl. *Holtz, Uwe,* Development Co-operation and Human Rights, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 4997, Straßburg, 14. Dezember 1982; S. auch *ders.,* Au-delà du simple transfert des ressources (démocratie et droits de l’homme), in: Le Monde diplomatique, Nr. 359, Februar 1984.

6 *Parliamentary Assembly*, Recommendation 962 (1983) - deutsche Übersetzung in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung vom 24.-28. Januar 1983 in Straßburg, Drucksache 9/2422 vom 25. Februar 1983, S. 21-24.

7 Vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Drucksache 10/711, 1. Dezember 1983.

8 Vgl. Mitteilung des Bundesministeriums der Justiz „Bundesregierung unterstützt gemeinsames europäisches Vorgehen gegen Korruption“ vom 16. Dezember 1998.

9 Vgl. *Council of Europe,* Intergovernmental Programme of Activities for 1999, Straßburg o. J., S. 58.

diese Weise auch einen gewissen Druck („peer pressure“) zur Einhaltung der beschlossenen Maßnahmen ausüben. GRECO wurde vom Ministerkomitee als Teilabkommen geschaffen und steht auch Nichtmitgliedstaaten des Europarats auf gleichberechtigter Basis offen. Es ist zum 1. Mai 1999 in Kraft getreten, nachdem 18 Staaten (14 hätten es zumindest sein müssen) ihren Beitritt erklärt hatten: Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Litauen, Luxemburg, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Schweden, Spanien und Zypern.[10]

Daß Europaratskonventionen über die geographischen Grenzen Europas hinaus inhaltliche Impulse vermitteln können, zeigt die „Berner“ Konvention zur Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt von 1982, die auch von drei afrikanischen Staaten (Burkina Faso, Senegal und Tunesien) ratifiziert wurde.

Andere Aktivitäten vermitteln Impulse, ohne daß jedoch direkte Auswirkungen feststellbar wären. Der Unterausschuß „Internationale Wirtschaftsbeziehungen“ informierte sich im Rahmen seines Besuchs der Côte d’Ivoire (11. bis 13. September 1991) über die Afrikanische Entwicklungsbank und mußte Defizite bei der Bank-Policy in den Bereichen Armutsbekämpfung, Frauenförderung und Umweltschutz sowie die mangelhafte parlamentarische Überwachung solcher Institutionen konstatieren.[11] Das deutsche Delegationsmitglied Uwe Holtz unterrichtete den Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit entsprechend; der Haushaltsausschuß sperrte für eine gewisse Zeit die deutschen Beiträge an die Bank und mahnte Reformen an.

1992 forderte die Parlamentarische Versammlung einen neuen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Ihr Ziel müsse es sein, zu einer menschenwürdigen, armutsbeseitigenden, wirtschaftlich produktiven, sozial gerechten und umweltverträglichen Entwicklung beizutragen. Von den Entwicklungsländern sei die Bereitschaft zu Reformen zu fordern und zu unterstützen, vor allem in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte, Wirtschaft und Gesellschaft; Rüstungsausgaben seien zu begrenzen. Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation dürften die Industrieländer alte Rivalitäten nicht als Vorwand nehmen, den Problemen der Entwicklung und des globalen Überlebens aus dem Wege zu gehen. Die durch Abrüstung frei werdenden Mittel sollten vom Norden auch und gerade für eine Aufstockung der staatlichen Leistungen für Entwicklungspolitik eingesetzt werden.[12] (Heute zeigen die dramatischen Rückgänge der entwicklungspolitischen Leistungen in vielen Staaten, daß die Hoffnungen auf eine „Friedensdividende“ getrogen haben.)

10 Vgl. *Conseil de l’Europe,* Communication sur les activités du Comité des Ministres - Rapport statutaire avril-juin 1999, Straßburg; Internet-Version >www.coe.fr/cm< (9. August 1999).

11 Vgl. *Parliamentary Assembly - Committee on Economic Affairs and Development/Sub-Committee on International Economic Relations*; Côte d’Ivoire - The Potential and Problems of an African Developing Country (Memorandum prepared by Uwe Holtz, Sub-Committee Chairman), Straßburg, 26. November 1991.

12 Vgl. *Aarts, Harry/Holtz, Uwe,* L‘interdependance et solidarité Nord-Sud, Rapport - Assemblée parlementaire du Conseil de l‘Europe, Doc. 6594, Straßburg, 8. April 1992; Assemblée parlementaire, Résolution 1128 (1992).

Zu erwähnen sind auch Berichte und Entschließungen über die Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) in den Jahren 1997 und 1998.[13] Die Parlamentarische Versammlung forderte von Bank und Fonds die Aufnahme des Ziels „Verteidigung und Förderung der Menschenrechte" in ihre Statuten, mehr Transparenz und öffentliche Rechenschaftslegung bei ihren Aktivitäten, die systematische Ausrichtung aller Entwicklungsstrategien an den Kriterien einer sozial verträglichen und umweltfreundlichen Entwicklung, die Förderung von verantwortungsvoller Staatsführung („good governance") und die Bekämpfung der Korruption sowie länderspezifische Strategien für die Strukturanpassungsprogramme.[14]

Der Parlamentarischen Versammlung ist bewußt - dies verdeutlichte die Plenardebatte am 28. Januar 1999 -, daß sich das Klima für die Entwicklungszusammenarbeit zwischen den Europaratsstaaten und den ärmsten Ländern der Welt verschlechtert hat (wegen eigener Finanznöte, einer gewissen „Hilfsmüdigkeit" und so mancher Desillusionierung über die Wirksamkeit der „Hilfe" in einer Reihe von Entwicklungsländern). Dennoch glaubt sie,[15] daß Industrie- und Entwicklungsländer aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt haben und jetzt bereit sein sollten, zukünftige entwicklungspolitische Leistungen effektiver zu nutzen und gerechter zu verteilen. Sie hält die Unterstützung für das Gesundheits- und Erziehungswesen, das Transportwesen und den Wohnungsbau, für die Verbesserung der Position der Frauen und der Lage der Kinder für notwendiger denn je - Bereiche, die normalerweise nicht von privaten Investitionen profitieren, aber notwendig für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind, vor allem zu einer Zeit, in der die ärmsten Entwicklungsländer besonders unter der globalen ökonomischen Krise zu leiden haben. Die Parlamentarische Versammlung fordert von den Mitgliedstaaten des Europarats Anstrengungen zur Verwirklichung des von ihr 1992 empfohlenen neuen Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit (s. o.), ergänzt um energische Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität. Sie bekräftigt, daß der Europarat eine spezifische Rolle gerade bei der Förderung der Menschenrechte für die Armen in den eigenen Ländern und der übrigen Welt zu spielen hat[16] und daß es vom politischen Willen und einer größeren öffentlichen Unterstützung abhängt, ob das Ziel der Ausmerzung der Armut, auf das man sich auf den UN-Konferenzen der neunziger Jahre verständigt hat, erreicht wird.

13 Vgl. *Frey, Claude*, The Activities of the Bretton Woods Institutions (World Bank and International Monetary Fund),. Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 7835, Straßburg, 3. Juni 1997; s. auch die Rede des IWF-Chefs Michel Camdessus vor der Parlamentarischen Versammlung am 23. Juni 1998.

14 Vgl. *Parliamentary Assembly*, Resolution 1128 (1997).

15 Vgl. *Parliamentary Assembly*, Resolution 1181 (1999).

16 So hat die Europarats-„Kommission Demokratie durch Recht" seit 1993 kontinuierlich mit hohen Verfassungsjuristen aus Südafrika zusammengearbeitet, um dazu beizutragen, daß die neue Verfassung Südafrikas demokratisch wird und den weltweit anerkannten Menschenrechtsstandards entspricht. Vgl. „The Venice Commission setting legal standards for democracy", in: >http://www.coe.fr/europa40/e/9702/special.htm< (28. August 1999).

3. Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Entwicklungserziehung

Eines der Hauptziele der Nord-Süd-Arbeit war und ist es, die europäische Öffentlichkeit stärker für Nord-Süd-Fragen zu sensibilisieren und mobilisieren. Dabei geht es darum, das Aufeinander-Angewiesen-Sein in der Einen Welt zu verdeutlichen und die Einsicht und Unterstützung der Öffentlichkeit und ihrer gewählten Repräsentanten für eine bessere Gestaltung der internationalen Beziehungen zu fördern.

Die erste Nord-Süd-Kampagne von 1988 fand mit der Verabschiedung des *Madrider Appells* am 3. Juni ihren Abschluß.[17] Der Appell fordert Europa auf, seine besondere Verantwortung gegenüber der Dritten Welt wahrzunehmen und in Partnerschaft mit dem Süden zu einer dauerhaften, sozial- und umweltverträglichen Entwicklung auf unserem Globus beizutragen. Als konkrete Maßnahmen nennt der Madrider Aufruf zum Beispiel die Schaffung eines internationalen Sanktionsmechanismus gegen inakzeptable Handelspraktiken wie dem Export von Giftmüll und nuklearem Abfall; von den OECD-Staaten wird gefordert, gegen das Dumping von Agrarüberschüssen auf Dritte-Welt-Märkten und gegen den Handelsprotektionismus vorzugehen, die eigenen Märkte für Exporte der Entwicklungsländer zu öffnen, für die Respektierung der OECD-Richtlinien für multinationale Konzerne zu sorgen und die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts zu steigern.[18]

Die Kampagne war der alles in allem erfolgreiche Versuch, eine breitere Öffentlichkeit für Nord-Süd-Fragen zu sensibilisieren. Die beiden Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung und zugleich parlamentarischen Motoren der Kampagne, Harry Aarts (Niederlande) und Uwe Holtz (Deutschland), begründeten diese eher positive Einschätzung mit dem Zusammenwirken von „Quadrilog"-Strukturen (Regierungen, Abgeordnete, Nichtregierungsorganisationen und Kommunen) beim Europarat und in einzelnen Ländern sowie mit der Förderung eines besseren Verständnisses für eine neue Ethik, ein neues Denken und Handeln in den Nord-Süd-Beziehungen.[19] Aus der zeitlichen Distanz muß jedoch konstatiert werden, daß es letztlich nicht gelungen ist, den Nord-Süd-Fragen in der breiteren Öffentlichkeit und in der politischen Klasse einen dauerhaft höheren Stellenwert zu verschaffen; auch diese Kampagne konnte nicht die

17 Der Madrider Appell ist u. a. abgedruckt in *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, European Conference of Parliamentarians and NGOs on North-South Interdependence and Solidarity (Madrid, 1-3 June 1988). Compendium of documents, Straßburg 1989; auf Deutsch in: *epd-Entwicklungspolitik (Hrsg.)*, Nord-Süd-Kampagne (Materialien II/89), Frankfurt a. M., April 1989, S. 123-129.

18 Die Anstrengungen skandinavischer Länder und der Niederlande, die das 0,7 %-Ziel erreicht hatten, wurden von der Parlamentarischen Versammlung immer wieder gewürdigt und als beispielgebend bezeichnet.

19 Vgl. *Aarts, Harry/Holtz, Uwe*, La campagne publique européenne sur l'interdépendance et la solidarité Nord-Sud, Rapport - Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 5990, Straßburg, 10. Januar 1989; s. auch *Assemblée parlementaire*, Recommendation 1095 (1989). Zur Evaluierung der Kampagne s. vor allem *Council of Europe (Hrsg.)*, Final Report 1989, Evaluation of the Campaign, Straßburg 1989.

Botschaft vermitteln, wie notwendig ein fairer Ausgleich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern für das Überleben der Menschheit ist.

Aber immerhin führte die Kampagne 1990 zum Gründungsbeschluß des Europäischen Zentrums für Globale Interdependenz und Solidarität („Nord-Süd-Zentrum“) durch das Ministerkomitee des Europarats. Hierbei handelt es sich um ein Teilabkommen des Europarats, dem bislang folgende Länder beigetreten sind: neben den zehn Gründungsmitgliedern Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, San Marino, Spanien und Zypern auch bisher sieben weitere Staaten, nämlich Finnland, Griechenland, Liechtenstein, Schweden, die Schweiz, Slowenien sowie der Vatikan als Nichtmitgliedstaat. Deutschland - von Bundestagsabgeordneten und Nichtregierungsorganisationen seit Jahren dazu aufgefordert - war Mitte 1999 noch nicht beigetreten.[20]

Dieses mit nur bescheidenen Finanzmitteln[21] ausgestattete Zentrum mit Sitz in Lissabon konzentriert seine insgesamt erfolgreiche Arbeit - so auch die Einschätzung des Unterausschusses „Nord-Süd: Europas Rolle“ - auf folgende Bereiche: Förderung von pluralistischer Demokratie und Menschenrechten in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Europarats, Bewußtseinsmobilisierung, Erziehung und Information über fundamentale Fragen globaler Interdependenz und Solidarität sowie nachhaltiger, menschenwürdiger Entwicklung; Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen aus Nord und Süd; Förderung des Quadrilogs. Vor allem mit dem Nord-Süd-Zentrum verfügt der Europarat über eine kleine, aber sehr effizient arbeitende Institution, die dem Anspruch des Europarats, das öffentliche Bewußtsein für die internationale Zusammenarbeit schärfen und stärken zu wollen, Glaubwürdigkeit verleiht.[22]

Auch in der Bundesrepublik hat die Nord-Süd-Kampagne einige wichtige Anstöße gegeben:[23] Die Ministerpräsidenten der Länder zogen im Oktober 1988 eine Bilanz ihrer 25jährigen Entwicklungszusammenarbeit und faßten einen neuen Beschluß, der eine Verstärkung der Länderaktivitäten in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Technologietransfer und Entwicklungserziehung vorsieht. Mit der „Mainzer Erklärung“ vom 4. November 1988 haben sich Nichtregierungsorganisationen und kommunale Vertreter verpflichtet, in den Gemeinden entwicklungspolitisch noch aktiver zu werden.

20 Die rot-grüne Bundesregierung beabsichtigt, unter Berücksichtigung einer unabhängigen Evaluierung des Zentrums im Herbst 1999 eine Entscheidung über den Beitritt zu fällen.

21 1997 belief sich der Gesamtetat des Zentrums auf 17 Mio. FFR, wovon 5 Mio. auf Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten entfielen.

22 Dazu auch *Nick, Sophie*, The Council of Europe, in: *Ian Smillie/Henny Helmich (Hrsg.)*, Public Attitudes and International Development Co-operation (North-South Centre of the Council of Europe - OECD Development Centre), Paris 1998, S. 13-20.

23 Eine gute Dokumentation der Kampagne unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Aktivitäten - auch zum Pro und Kontra der Kampagne - findet sich in: *epd-Entwicklungspolitik (Hrsg.)*, Nord-Süd-Kampagne (Materialien II/89), Frankfurt a. M., April 1989.

Der Quadrilog startete in Deutschland mühsam und konnte nur bescheidene Erfolge verbuchen.[24]

Das zweite Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats in Straßburg am 10./11. Oktober 1998 bekannte sich zu dem Ziel, „das Verständnis zwischen den Bürgern in Nord und Süd zu stärken, insbesondere durch Information und staatsbürgerliche Erziehung der Jugend sowie durch Initiativen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und Solidarität unter den Völkern."[25] Insgesamt zeigt sich jedoch, daß die Mitgliedstaaten des Europarats hohe Ziele verkünden, bei der Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel aber sehr zurückhaltend sind.

Dies gilt etwa für das Nord-Süd-Zentrum, das sich ebenfalls der Verwirklichung dieses Ziels verpflichtet weiß. Zum Thema Entwicklungserziehung bzw. globale Erziehung hat es bereits in der Vergangenheit mit Kooperationspartnern viele Aktivitäten entfaltet, an dem Projekt „Afrika-Europa: Dialog über Erziehung zum Wandel" mitgewirkt[26] und insbesondere Lehr- und Lernmaterialien für Schulen aufbereitet.[27] In enger Zusammenarbeit mit Slowenien wurde 1998 eine Veranstaltung über die „Herausforderungen für die Jugendpolitik im Zeitalter der Globalisierung" durchgeführt; im November 1999 steht im Rahmen der neuen Kampagne (s. u.) u. a. eine „Europäische Schulwoche" auf dem Programm.[28]

Der Europarat hatte auf dem Straßburger Gipfel zu einem verstärkten Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz aufgerufen. Immerhin kam es zum Abschluß einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuß gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats und der EU-Beobachtungsstelle in Wien. In diesem Zusammenhang kommt auch den Bemühungen des Europarats, die Erziehung zum demokratischen Staatsbürger zu fördern, eine besondere Bedeutung zu.

Angesichts der Globalisierungsprozesse und der akuten Herausforderungen, wie Arbeitslosigkeit, Armut und Umweltzerstörung, wurde auf Anregung der Parlamentarischen Versammlung beschlossen, eine neue Kampagne durchzuführen. Der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas sowie die beim Europarat mit Konsultativstatus versehenen Nichtregierungsorganisationen begrüßen und unterstützen diese Kampagne.

24 Vgl. *Gustav-Stresemann-Institut/GSI (Hrsg.)*, Deutscher Quadrilog-Workshop - Neue entwicklungspolitische Herausforderungen in einer sich wandelnden Welt am 4./5. März 1994 in Bonn (GSI-Schriftenreihe, Bd. 13), Bonn 1995; *GSI (Hrsg.)*, Zweiter Deutscher Quadrilog-Workshop - Auf dem Weg zu einer globalen Zukunftssicherung am 1./2. Dezember 1995 in Bonn (GSI-Schriftenreihe, Bd. 16), Bonn 1997.

25 *Europarat (Hrsg.)*, Abschlußerklärung (Übersetzung), als Ms. verv., Straßburg, 11. Oktober 1997.

26 Vgl. *Council of Europe*, Report on the Activities of the Council of Europe (prov. ed.), Straßburg 1998, S. 101.

27 S. z. B. *North-South Centre (Hrsg.)*, Partnerships in global education - Global education in secondary schools (Soesterberg, 9-12 October 1997). Report, o. O., o. J.; oder auch *North-South Centre*, The Interdependent, Nr. 80, Juli-August 1999 (Special Global Education).

28 Über die Programmaktivitäten „Erziehung zur internationalen Solidarität" informiert das Nord-Süd-Zentrum im Internet in engl. und frz. Sprache: >http://www.nscentre.org< (8. August 1999).

Seit Herbst 1998 läuft für etwa zwei Jahre die „Kampagne über globale Interdependenz und Solidarität: Europa gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ unter dem Slogan „Gemeinsam - Globalisierung ohne Armut“.[29] Diese Globale Solidaritätskampagne - sie wird lediglich durch freiwillige Staatenbeiträge finanziert und leidet unter Geldmangel - will partnerschaftlich alle Akteure zusammenführen, die Inhalte und Ziele der Kampagne teilen: Regierungen, Parlamente, regionale und lokale Gebietskörperschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen einschl. der Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Privatwirtschaft, Kirchen, Medien und Public-Relation-Agenturen sowie andere neue Partner (z. B. die Wissenschaftsproduzenten, Universitäten, kulturelle Vereinigungen), und zwar jeweils auf nationaler und internationaler Ebene. Diese Akteure sind zugleich auch wichtige Zielgruppen. Auf nationaler Ebene sollen nationale Kampagnen organisiert werden, die die jeweils spezifische Situation berücksichtigen. Im Sinne eines Ansatzes „von unten“ wird es von besonderer Bedeutung sein, eine aktive Beteiligung von Armen und Marginalisierten aus Europa und anderen Kontinenten sicherzustellen, so schwierig dies auch sein mag. In Deutschland werden Aktivitäten besonders vom Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) durchgeführt.

4. Überwachung internationaler Organisationen

Die Parlamentarische Versammlung hat in den neunziger Jahren ihre Rolle als parlamentarisches Begleit- und Überwachungsorgan intergouvernementaler Organisation ausgebaut und dabei an politischem Gewicht gewonnen.[30] Insbesondere wurde die Zusammenarbeit mit der OECD verstärkt und mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Osteuropabank und der UNO (so mit der UN-Wirtschaftskommission für Europa) neu begründet.[31]

Daß der Europarat hier eine spezifische Aufgabe und einen komparativen Vorteil, etwa gegenüber der OSZE-Versammlung und sogar dem Europäischen Parlament, besitzt, wird nicht ausreichend wahrgenommen - nicht einmal innerhalb des Europarats.

Seit 1992 führt die Parlamentarische Versammlung einmal im Jahr eine „erweiterte Debatte“ über die OECD-Aktivitäten durch und konstituiert sich als eine Art OECD-Parlament, dem neben allen Europaratsabgeordneten auch Abgeordnete der nichteuropäischen OECD-Länder angehören (die USA nutzten bislang allerdings diese Mög-

29 Vgl. *Council of Europe*, Together - Newsletter of the Global Solidarity Campaign, Nr. 1, April 1999.

30 Vgl. auch *Council of Europe (Hrsg.)*, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Straßburg, März 1999; S. 6: „For many years the Assembly has also been operational as parliamentary forum for a certain number of intergouvernmental organisations.“

31 S. auch die Beiträge in diesem Band über die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

lichkeit nicht).[32] In den Berichten und Resolutionen wird immer wieder der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Rechnung getragen. Von der OECD als Denktank wurden überzeugendere Vorschläge zur Überwindung der großen Struktur- und Konjunkturkrisen in unseren Ländern und der enormen Probleme in den Entwicklungsländern angemahnt - jeweils unter Verzicht auf Liberalisierung und Deregulierung um jeden Preis.[33]

Es ist eine Besonderheit der Osteuropabank, die in allen „neuen" östlichen Entwicklungsländern operiert, daß sie ein wirtschaftliches, ökologisches und politisches Mandat hat und einer Überwachung durch die Parlamentarische Versammlung unterliegt. Diese parlamentarische Überwachung, die sich in jährlichen Berichten, Debatten und Resolutionen niederschlägt, könnte beispielgebend für andere Finanzinstitutionen und Entwicklungsbanken sein.

5. Ausblick

Auf dem ersten Gipfeltreffen des Europarats vom 7. bis 9. Oktober 1993 in Wien haben die Staats- und Regierungschefs in der *Wiener Erklärung* ihre Absicht bekräftigt, mit nichteuropäischen Staaten „die gemeinsamen Bemühungen um Förderung von Frieden und Demokratie weiterentwickeln" zu wollen und sich trotz der neuen Lage in Europa „in keiner Weise von unseren Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Nord-Süd-Wechselbeziehungen und -Solidarität ablenken" zu lassen.[34] Die Jahre danach lehrten jedoch, daß diese Verpflichtungserklärungen weitgehend folgenlos blieben.

Auf dem zweiten Gipfeltreffen im Oktober 1997 in Straßburg haben die Staats- und Regierungschefs die wichtige Rolle des Europarats bei der Schaffung von Normen im Bereich der Menschenrechte sowie seinen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts betont.[35] In der Tat kann der Europarat durch eine Reihe seiner Übereinkommen (wie Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption, Förderung der kommunalen Demokratie und Schutz nationaler Minderheiten) normbildend und impulsgebend für die internationale Gemeinschaft sein. Einiges ist schon auf den Weg gebracht; aber viel bleibt noch zu tun, um der in einem Bericht und einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung geäußerten Erwartung gerecht zu werden: „Als Wächter der demokratischen

32 Vgl. Rules of Procedures for Enlarged Debates of the Parliamentary Assembly on the Activities of OECD, in: *Council of Europe - Parliamentary Assembly*, Rules of Procedure of the Assembly and Statute of the Council of Europe, Straßburg 1998, S. 124-139.

33 So etwa in der OECD-Debatte am 30. September 1993.

34 Gipfeltreffen des Europarats - Wiener Erklärung, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 91, Bonn, 26. Oktober 1993, S. 1022.

35 Vgl. *Europarat (Hrsg.)*, Abschlußerklärung (Übersetzung), als Ms. verv., Straßburg, 11. Oktober 1997.

Werte muß der Europarat seine Beziehungen zur übrigen Welt im Geiste der Interdependenz, Solidarität und Achtung der Herrschaft des Völkerrechts verbessern."[36]

Wünschenswert ist eine bessere Nutzung der im Europarat entwickelten Impulse durch die Abgeordneten der einzelnen Länder. So sollte sichergestellt sein, daß die Arbeiten des Europarats den nationalen Parlamenten und den betroffenen Ausschüssen zum Zeitpunkt der ersten Beratung zur Verfügung stehen. Als besonders hilfreich könnte sich dabei der Internetzugriff auf Berichte und Beschlüsse des Europarat erweisen.

Weitere Perspektiven für den Europarat, die auch für seine Nord-Süd-Arbeit anregend sind, entwickelten die Parlamentarische Versammlung und Mario Soares, der Vorsitzende des Ausschusses der Weisen. In einer am 26. Januar 1999 angenommenen Empfehlung fordert die Parlamentarische Versammlung das Ministerkomitee auf, den Europarat als ein Forum anzusehen, das die weltweiten Herausforderungen des dritten Jahrtausends annehmen kann.[37] Und der ehemalige Staatspräsident Portugals, Soares, schreibt im Vorwort des Berichts *Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften*:[38]

> „Der Europarat ist eine gesamteuropäische Organisation, die einzigartig ist in ihrem Bemühen um den Schutz der Menschenrechte, der Förderung und Achtung der Rechte von Minderheiten sowie der Entwicklung einer Kultur des Friedens und des Dialogs zw ischen den Nationen auf der Grundlage der Gleichheit, einer nachhaltigen Entwicklung und des Abbaus von Armut und Ausgrenzung. (...) Aufgrund der Erweiterung ist es no twendig geworden, dem Europarat eine neue Dynamik zu verleihen, ihn in Europa und weltweit besser zur Geltung zu bringen."

36 Vgl. *Martínez, Miguel Ángel*, The Parliamentary Assembly Contribution to the 2nd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe Doc. 7921, Straßburg, 23. September 1997 (Übersetzung: U. H.).

37 Vgl. *Parliamentary Assembly*, Recommendation 1394 (1999). Diese Empfehlung fußt auf: *Staes, Paul*, Europe: a continental design, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8278, Straßburg, 11. Dezember 1998.

38 *Europarat (Hrsg.)*, Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften - Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee, Straßburg 1998, S. 6.

Möglichkeiten künftiger Aufgaben des Europarates am Beispiel des G ebietes Kaliningrad/Königsberg

von Wilfried Böhm

Anfang Juli 1999 wehte erstmals die blaue Fahne des Europarates mit den zwölf goldenen Sternen über dem Gebäude der Stadtverwaltung von Kaliningrad, der Stadt, die seit 1946 diesen Namen trägt. Zuvor war es über Jahrhunderte das deutsche Königsberg gewesen, was Bevölkerung, Kultur und eine lange Geschichte angeht, bis nach dem Zweiten Weltkrieg die Sowjetunion die Stadt und mit ihr den nördlichen Teil der Provinz Ostpreußen zu einem Teil der damaligen Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik machte. Ausnahmslos alle Deutschen, die nicht schon vor der Roten Armee geflüchtet waren, wurden nach Deutschland ausgewiesen. Das unheilvolle Wirken zweier Diktatoren, Hitlers und Stalins, hatte die Uhr der Weltgeschichte zurückgedreht. Weite Teile Europas wurden aus dem Kontext christlich-abendländischer Entwicklung gerissen, die übrigens in diesem Teil Europas erst im Zuge der Begründung von Nationalstaaten als „deutsch“ empfunden worden war.

1. Kaliningrad/Königsberg: Schicksal einer Exklave

Ansprüche auf Königsberg hatte Stalin erstmals auf der Teheraner Konferenz (28. November bis 2. Dezember 1943) gegenüber Roosevelt und Churchill angemeldet. Im Potsdamer Protokoll der Dreimächtekonferenz von Berlin (17. Juli bis 2. August 1945) erhielt Stalin von den USA und Großbritannien endgültig grünes Licht. Im Zusammenhang mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands im Jahr 1990 wurde im Artikel 1 des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland („Zwei-plus-Vier-Vertrag“) völkerrechtlich festgelegt:

> „Das vereinte Deutschland wird die Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, der Deu tschen Demokratischen Republik und ganz Berlins umfassen. Seine Außengrenzen werden die Grenzen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutsc hland sein und werden am Tag des Inkrafttretens dieses Vertrags rechtskräftig sein. Die Bestätigung des endgültigen Charakters der Grenzen des vereinten Deutschland ist ein wesentlicher Bestandteil der Friedensordnung in Europa.“

Zugleich mit der Vertreibung der Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg wurden heimatlose Menschen aus allen Teilen der damaligen Sowjetunion in dem eroberten Gebiet angesiedelt. Heute, fünfzig Jahre nach diesen Ereignissen, leben rund 930 000 russische Staatsbürger im Kaliningrader Gebiet, einem der 89 Verfassungssubjekte der Russischen Föderation. Sie erleben und begreifen dieses Gebiet als ihre Heimat, viele von ihnen sind dort geboren. Die neuen Einwohner suchen nach Identität, begegnen dabei der Geschichte des Gebietes, die ihnen bis vor zehn Jahren vorenthalten worden

war, suchen nach wirtschaftlichem Aufbruch und nach politischen Perspektiven. Die Menschen in dem Gebiet an der Ostsee, das mit fast 15.100 Quadratkilometern fast so groß wie Schleswig-Holstein ist, wollen heraus aus der totalen Isolierung, die bis in die Endphase der Sowjetunion angehalten hatte. Das Gebiet ist heute Exklave Rußlands, auf dem Landweg vom Territorium der Russischen Föderation nur über Weißrußland und Litauen oder Polen erreichbar, so wie es Teil einer preußischen Exklave bis zum Ende des 18. Jahrhunderts und einer reichsdeutschen Exklave zwischen den beiden Weltkriegen war. Für Hitler war der „Korridor", der Ostpreußen vom Deutschen Reich trennte, 1939 der Anlaß für den Zweiten Weltkrieg.

Dem Gefühl der Isolierung und der Notwendigkeit ihrer Überwindung bei der Bevölkerung im Kaliningrader Gebiet entspricht die Unkenntnis, die im öffentlichen Bewußtsein Europas, einschließlich Rußlands und Deutschlands, über die Besonderheit dieser russischen Exklave herrscht, obwohl diese vielleicht schon im nächsten Jahrzehnt vollständig vom Territorium der Europäischen Union (EU) umgeben sein wird, wenn nämlich Polen und Litauen deren Mitglieder geworden sein werden. Die NATO jedenfalls hat seit der Aufnahme Polens hier bereits direkte Berührung mit der Russischen Föderation. Eines aber ist und bleibt unverrückbare Tatsache: die geographische Lage des Gebiets in der Mitte Europas. Berlin, Stockholm oder Kopenhagen sind rund 550 Kilometer von Kaliningrad/Königsberg entfernt, Moskau doppelt soviel, nämlich 1.100 Kilometer. Nach Helsinki sind es 650 Kilometer. Bis zum estnischen Tallin und zum sächsischen Dresden sind es 600 Kilometer, nach St. Petersburg, Wien, Budapest, Kiew oder Oslo rund 800 Kilometer. Zur Peripherie des Kontinents, ob nach Madrid, Reykjavik, Nikosia auf Zypern oder nach Tiflis in Georgien beträgt der Abstand rund 2.500 Kilometer. Niemand, der in Brüssel oder Straßburg über die Zukunft Europas nachdenkt, darf diese Entfernungen auch nur einen Augenblick vergessen. Die Ostsee und mit ihr Kaliningrad/Königsberg, ist geographisch das neue Mittelmeer Europas. Angesichts dieser geographischen und der historischen Realitäten dieses Gebietes ist es geboten, bei der Entwicklung einer auf das gesamte Europa bezogenen politischen Perspektive dem Kaliningrader Gebiet eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Wenn die blaue Fahne des Europarates in dieser Stadt gezeigt wird und ihr Bürgermeister Juri Savenko am 3. Juli 1999 vom ehemaligen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und schwedischen Reichstagsabgeordneten Anders Björck im Rahmen eines von vielen Tausend Menschen besuchten Stadtfestes die Ehrenfahne dieses Europarates entgegennehmen konnte, dann läßt das hoffen, daß sich aus dieser Stadt mit deutscher Geschichte und russischer Gegenwart eine Stadt mit europäischer Zukunft entwickeln kann, mit viel Geduld und der Vision vom friedlichen Zusammenleben demokratischer Nationalstaaten in Europa, wie sie der Europarat verkörpert.

Justas Paleckis, Politiker, Publizist und Dozent in Vilnius, bringt es aus seiner litauischen Sicht auf den Punkt, wenn er schreibt: „Die Litauer hatten jenseits der Memel im

Laufe der Jahrhunderte verschiedene Nachbarn. Einstmals lebten dort die uns verwandten Pruzzen, später viele Jahrhunderte die Deutschen und in den letzten fünfzig Jahren die Russen". „Werden", so fragt er besorgt, „auf diesem Stück Erde im 21. Jahrhundert Frieden, Wohlstand und Stabilität herrschen? Für uns ist das lebenswichtig."[1] Nicht nur für die Litauer ist das lebenswichtig, denn ein Blick auf das frühere Jugoslawien lehrt, wie empfindlich der Frieden in Europa ist, wenn der Dreiklang Menschenrechte, Rechtsstaat und parlamentarische Demokratie, für den der Europarat steht, nicht fester Bestandteil des Alltags im europäischen Zusammenleben ist.

In Kaliningrad/Königsberg ist es den Verantwortlichen klar, daß die Exklave nicht mehr der „westliche Sackbahnhof" Rußlands ist, auch nicht sein westlicher Brückenkopf im militärischen Sinne sein sollte, sondern ein in beiden Richtungen nützlicher Brückenpfeiler eines russisch-europäischen Zusammenwirkens, Schaufenster Rußlands zum Westen und des Westens zu Rußland. Darum wird von Moskau verlangt, die 1996 gesetzlich eingerichtete Sonderwirtschaftszone mit aktiven Leben zu erfüllen, um diese Funktion wahrnehmen zu können. Die Russische Föderation tut sich schwer mit der praktischen Durchführung von Sonderregelungen für einzelne Gebiete; eine Exklave mit den besonderen Bedingungen der Beziehungen zu ihrem Umfeld ist der russischen Geschichte fremd. Die Verantwortlichen der mit der Ehrenfahne des Europarates ausgezeichneten Stadt hingegen unterhalten gute Kontakte zu internationalen Kommunalverbänden und zu Partnerstädten in zahlreichen europäischen Staaten und zu russischen Städten. Kulturelle Beziehungen werden intensiv gepflegt, zum Teil durch die Universität, die im Rahmen der UNESCO jährliche Kant-Lesungen veranstaltet. Der Königsberger Dom, der seit Jahrhunderten das geistige und religiöse Zentrum der Stadt gewesen ist, dessen Grundstein 1297 gelegt wurde und an dem sich das Grab des Philosophen Immanuel Kant befindet, wurde 1989 in die UNESCO-Liste der Denkmäler der Weltkultur aufgenommen. 1998 wurde das Dach über der Ruine dieses Symbols von Königsberg mit deutscher Hilfe wieder fertiggestellt. Ein Museum wurde errichtet und im Dom können wieder Konzerte und Gottesdienste stattfinden.

Diese positiven Absichten und Ansätze dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß, wie der für die innere Sicherheit des Gebietes zuständige Admiral Gennadij Moschkow in einem Interview der „Kalininskaja Prawda"[2] zur schwierigen sozial-ökonomischen Lage des Gebiets erklärte, nicht nur die Sicherheit der Region, sondern auch die des Staates entlang der gesamten Ostseeküste „in Frage gestellt" sei. Die Industrieproduktion gehe seit 1991 ständig zurück. Das Stromversorgungssystem stehe am Rande des Ruins. Setze sich diese Entwicklung fort, so könne es zu einem Zusammenbruch der gesamten Gebietswirtschaft kommen. Moschkow folgert daraus, daß „der litauische Anspruch auf

1 *Paleckis, Justas,* Kaliningrad als Barometer der Großwetterlage, in: *Kluge, Friedemann (Hrsg.),* Ein schicklicher Platz?, Osnabrück 1994, S. 176

2 *Nikolajew, Dimitrij*, Interview in Kalininskaja Prawda, 12. Mai 1999, deutsche Übersetzung in Königsberger Express, Nr.6/99, S. 12f.

die NATO-Mitgliedschaft und die Errichtung eines baltischen Stromringes durch ausländische Staaten uns vor die Aufgabe stellen, eine eigene Energiequelle zu schaffen". Das Gebiet sei im übrigen auf die Einfuhr von Brennstoffen, Ölprodukten und Gas angewiesen, die Preise dafür seien aufgrund der Entfernung russischer Lieferanten höher als im russischen Durchschnitt. Maschkow verwies darauf, daß sich auch die früher prosperierende Fischereiindustrie in einer tiefen Krise befinde. In den letzten Jahren mußten dreihundert Kaliningrader Schiffe ausrangiert und als Schrott ans Ausland verkauft werden. Auch der landwirtschaftliche Sektor sei in schwieriger Lage. In den letzten sieben Jahren habe sich die Region aus einem Überschußgebiet in einen Großimporteur landwirtschaftlicher Produkte verwandelt. Die Schulden des Gebiets nähmen zu. Aus der unkontrollierten Schuldenaufnahme wachse die Gefahr der Manipulation. Die Kriminalität steige an - auch die organisierter Gruppierungen mit internationalen Verbindungen. Bestechungen seien an der Tagesordnung. Insgesamt sieht der Admiral wachsende soziale Spannungen durch Arbeitslosigkeit, Inflation und nicht ausgezahlte Löhne. So sehr Moschkow das Gesetz über die Sonderwirtschaftszone und die Verfügung des russischen Präsidenten zur Förderung der Exklave auch für richtig hält, so kritisiert er doch, daß „die von den zentralen Machtorganen getroffenen Beschlüsse den Bedürfnissen der Exklave nicht in jeder Hinsicht adäquat sind und nicht immer rechtzeitig getroffen werden." Darum sei die Attraktivität des Gebiets für ausländische Investoren so gering

Tatsache ist, daß das Kaliningrader Gebiet unter den 89 Regionen der Russischen Föderation gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zur Zeit an 60. Stelle liegt und erhebliche Subventionen aus dem Haushalt der Föderation erhalten muß. Spekulationen gehen dahin, ob Rußland überhaupt in der Lage sei, die Exklave zu finanzieren und dort bedeutende Heeres-, Marine- und Luftwaffenverbände zu unterhalten. Von offizieller Seite werden sowohl in Moskau als auch in Kaliningrad solche Überlegungen strikt zurückgewiesen, zumal die strategische Bedeutung der Exklave für Moskau wieder ansteigt. So erklärte Gebietsgouverneur Leonid Gorbenko, „statt eines mächtigen Militärblocks wolle man an den Grenzen lieber Karawanen mit Lebensmitteln sehen".[3] Die Schweizer Zeitung schlußfolgert: „Um konkrete Antworten auf die Frage, in welcher Form Kaliningrad verstärkt in Europa integriert werden könne, wird man jedoch weder im Gouverneursamt von Kaliningrad noch im Kreml herumkommen." Aber auch „Europa" wird eine Antwort geben müssen, wenn es ernsthaft bestrebt sein will, den Westzentrismus des politischen Europa zu überwinden und sich dem östlichen Teil des Kontinents zu öffnen, um mitzuhelfen, dort die Folgen der Herrschaft Hitlers und Stalins zu überwinden.

3 Offene Fragen zur Zukunft von Kaliningrad, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. Juni 1999.

2. Kann Europa helfen ? Die Rolle des Europarates

Aber kann Europa erfolgversprechend handeln? Zunächst muß die Antwort auf die Frage gefunden werden, ob die in Jahrzehnten gewachsenen westeuropäischen Strukturen politisch, wirtschaftlich und vor allem von den finanziellen Möglichkeiten her geeignet sind, sich diesen Problemen mit Erfolg zuzuwenden und zugleich Hilfestellung für eine stabile demokratische Ordnung im einst kommunistisch beherrschten Teil des Kontinents zu leisten. Sind die im Kalten Krieg gewachsenen Strukturen dafür tauglich? Der Zusammenbruch des Kommunismus, des sowjetischen Systems und der Ordnung von Jalta, durch die weite Teile der Mitte und des Ostens Europas unter die Vorherrschaft Moskaus geraten waren, beendete vor einem Jahrzehnt den „Kalten Krieg". Keines der Völker im östlichen Teil des Kontinents hatte freiwillig den Kommunismus gewählt, und es hatte über vierzig Jahre gedauert, bis sie die Chance zur „Rückkehr nach Europa" erhielten, die sie seitdem mit der Wiederaufnahme oder Neubildung lange unterdrückter nationaler Strukturen und deren Einordnung in europäische Strukturen zu verwirklichen suchen. 1914, als der Erste Weltkrieg den Beginn des zweiten Dreißigjährigen Krieges markierte, gingen die Lichter aus in Europa. Das System der Nationalstaaten konnte sich nicht weiter ausbreiten und nicht überall demokratisch entwickeln. Es pervertierte durch Kommunismus und Nationalsozialismus zu Klassenkampf und Rassenkampf. Über vierzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs standen sich Ost und West hochgerüstet gegenüber: Die Kommunisten, ideologiebesessen auf den Sieg des Sozialismus in der ganzen Welt bedacht, der Westen, auf sich selbst bezogen, vom Osten abgewandt, bemüht, den Status quo, seinen eigenen Wohlstand und seine Freiheit zu bewahren.

Nach dem Kalten Krieg brachen im vormals sowjetischen Machtbereich alle Herrschaftsstrukturen und ihre Organisationsformen zusammen. In überwiegend chaotischer Art und Weise formierten und formieren sich dort in allen Lebensbereichen völlig neue Strukturen. Das geschieht einerseits nach westlichem Vorbild, andererseits sowohl an traditionellen Mustern orientiert, als auch aus den zusammengebrochenen, aber überwiegend von ihren ideologischen Inhalten befreiten Resten der überwundenen kommunistischen Ordnung. Im Ergebnis waren und sind alle Menschen in diesem Teil Europas einem existentiellen Anpassungsdruck ausgesetzt, der nicht nur alle Bereiche des Zusammenlebens mit ihren gewohnten und eingeübten Strukturen umfaßt, sondern auch den gesamten persönlichen Bereich im Beruf und bis in die Familien.

Im Westen Europas hingegen wurden strategische und praktische Folgerungen aus der neuen Lage kaum gezogen. Das im Kalten Krieg entstandene Netz von Institutionen und Organisationen, das für seinen damaligen Zweck sinnvoll, richtig und letztlich erfolgreich war, ist noch immer in seinen Strukturen unverändert. Niemand hat sich bisher aufgerafft, den Dschungel westeuropäischer Institutionen zu roden. Die NATO hat drei neue Mitglieder aufgenommen (Polen, Tschechische Republik, Ungarn), und die EU

versucht, ihre finanziellen Umverteilungsapparate den mittel- und osteuropäischen Staaten überzustülpen, um ihre eigene Struktur für ganz Europa verbindlich zu machen, obwohl dadurch die Gefahr der Überdehnung für sie selbst gegeben ist.

Tatsächlich haben sich die Europäer bisher noch immer nicht zwischen den Notwendigkeiten des Kalten Krieges bis 1990 und den Erfordernissen des sich nicht mehr in ideologischen Blöcken und militärisch hochgerüstet gegenüberstehenden Europas entschieden. Der ursprünglich als Handelsabkommen für den Gemeinsamen Markt von sechs Ländern gedachte, dann auf fünfzehn Länder ausgedehnte Vertrag über die heutige Europäische Union ist für zwanzig bis fünfundzwanzig Mitgliedsstaaten mit immer weniger gemeinsamen Themen nicht mehr tauglich und für Rußland, das bis nach Wladiwostok gegenüber dem amerikanischen Alaska reicht, schon gar nicht. Brauchen wir also eine neue Architektur des „Gemeinsamen Hauses Europa“, und wie könnte sie aus den bestehenden Institutionen entwickelt werden?

Diese Frage richtet das Augenmerk zwangsläufig auf den Europarat, die älteste europäische Institution, die den Menschenrechten, dem Rechtsstaat und der pluralistischen Demokratie verpflichtet ist. In der Öffentlichkeit ist er ein weithin „unbekanntes Wesen“, obwohl er 1949 der Hoffnungsträger Europas für die Einheit des Kontinents gewesen war. Er mußte sich jedoch von seiner Gründung an bis 1989 auf die Staaten Westeuropas beschränken, obwohl er von Anfang an auf das ganze Europa angelegt war. Angesichts der sowjetischen Bedrohung ergab sich im Westen Europas ein „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, das sich im Verteidigungsbereich zur NATO und der WEU zusammenfand und sich im wirtschaftlichen Bereich über die EGKS und EURATOM zur EWG, von dieser zur EG und schließlich zur EU entwickelte, die sich nunmehr auf dem Weg zu einer Währungsunion mit dem Ziel einer Politischen Union befindet. Andererseits bildete sich aus überwiegend „neutralen“ oder „neutralisierten“ Staaten (Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz) die Europäische Freihandelszone (EFTA) der Staaten, die eine weitergehende Integration aus verschiedenen Gründen nicht mittragen wollten oder konnten. So hatte sich am Ende des Kalten Krieges durch unterschiedliche Interessenlagen und Möglichkeiten im Westen Europas ein sehr unterschiedlicher Stand europäischer Einigung ergeben, wobei der Europarat mit seinen damals 21 Mitgliedsstaaten in den Schatten von NATO und EU geraten war, deren verteidigungspolitische beziehungsweise wirtschaftliche Bedeutung verständlicherweise die volle weltpolitische und europäische Aufmerksamkeit fand. Daneben existiert die 1961 gegründete OECD zur Koordinierung der Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik. Gesamteuropäisch angelegt ist die OSZE, die aus der KSZE hervorgegangen ist, die 1975 mit der „Schlußakte von Helsinki“ begründet wurde und von der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Paktes zur Sicherung und Stabilisierung des damaligen Status quo gedacht war, tatsächlich aber einen Beitrag zur Liberalisierung innerhalb gerade dieses Paktes leistete. Durch die Mitgliedschaft sämtlicher Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist die OSZE zu einer transatlantisch-

europäischen Organisation („von Vancouver bis Wladiwostok“) geworden und - wie auch die Entwicklung auf dem Balkan zeigt - wenig geeignet, den Begriff „Europa“ mit praktischem politischen Leben zu erfüllen.

Ganz anders der Europarat und seine Parlamentarische Versammlung, der die gewählten Vertreter aus den Parlamenten von 41 Mitgliedsstaaten angehören, so daß sie tatsächlich das „Parlament der Parlamente Europas“ ist. Der Europarat stellt das Spiegelbild der natürlichen geographischen Gestalt und der historisch gewachsenen staatlichen Ordnungen unseres Kontinents dar und ist somit eine Institution der demokratischen Nationalstaaten Europas. In dieser Funktion ist er so stark oder so schwach, wie die Regierungen des Kontinents ihn machen, gegenwärtig ist er schwach. Seit 1989 hat sich die Zahl der Mitglieder des Europarates von 21 auf 41 erhöht, also fast verdoppelt. In ihrer „Wiener Erklärung“ hatten die Staat- und Regierungschefs der damaligen Mitgliedsstaaten bei ihrem ersten Gipfeltreffen am 9. Oktober 1993 festgestellt:

> „Der Europarat ist die herausragende politische Institution Europas, welche die neuen, von der kommunistischen Unterdrückungsherrschaft befreiten Demokratien Europas auf der Grundlage der Gleichberechtigung und dauerhafter Strukturen aufnehmen kann. Aus diesem Grund ist der Beitritt dieser Länder zum Europarat ein zentraler Faktor des europäischen Aufbauwerks, das sich auf die Werte unserer Organisation stützt.“

Das bedeutet nichts anderes, als daß dieser Europarat besonders geeignet ist, die Zukunft ganz Europas auf der Grundlage von Menschenrechten, Rechtsstaat und parlamentarischer Demokratie zu gestalten.

Die nationalstaatliche Struktur des Europarats stört, besonders in Deutschland, die Kreise derjenigen Politiker, die sich die „Überwindung des Nationalstaats“ zur Hauptaufgabe gemacht haben und deshalb den Europarat gern und geflissentlich übergehen, weil sie die Zukunft Europas ausschließlich in der Weiterentwicklung der EU zu einer Art europäischem Bundesstaat sehen. Sie stehen damit allerdings im Gegensatz zur Meinung der deutschen Bevölkerung. So hat das Institut für Demoskopie Allensbach festgestellt:[4] „Der Gedanke eines europäischen Bundesstaates war bei den Deutschen - wie auch bei den anderen europäischen Völkern - nie populär, und er ist es auch heute nicht.“ Nur 15 Prozent der Befragten glaubten danach im April 1999, daß es in den nächsten Generationen so etwas wie europäische Vaterlandsliebe geben werde, aber 71 Prozent glaubten das nicht. Daß Europa nach und nach zu einem einheitlichen Staat zusammenwächst, glauben nur 23 Prozent, 56 Prozent rechnen nicht damit. Die Zurückhaltung vieler Bürger gegenüber der EU in ihrer heutigen Erscheinungsform kam auch in der geringen Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament am 19. Juni 1999 zum Ausdruck, als nur 45,2 Prozent der Wahlberechtigten in Deutschland zur Wahl gingen und die Parteien einen Wahlkampf mit überwiegend nationalen Politikthemen führten.

4 *Noelle-Neumann, Elisabeth*, Europa-Wahl aus heiterem Himmel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Mai 1999.

Im Juni 1997 hatte der heutige Oppositionsführer im Deutschen Bundestag, Wolfgang Schäuble, vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin erklärt:[5]

> „Das größere Europa, in das wir gehen, hat wenig gemeinsam mit dem Europa, das den Gründervätern in den 50er Jahren vorschwebte. Vereinigte Staaten von Europa wird es, soweit wir es von hier aus sehen können, nicht geben, die Europäische Union wird eine multinationale Gemeinschaft bleiben. (...) Die Nationalstaaten sind historisch betrachtet das Europäische an Europa. Sie werden auf absehbare Zeit die bestimmende staatliche Organisationsform bleiben. Die Staaten vermitteln den Menschen Zugehörigkeit, Ident i-tät, ohne die friedliches Zusammenleben auf Dauer nicht gelingt."

Realistisch zeigte sich Schäuble auch mit der Feststellung, daß die deutsche Außenpolitik schon aufgrund unserer unmittelbaren Nachbarschaft zu den ostmitteleuropäischen Reformstaaten bei deren Heranführung an das organisierte Europa besonders gefordert ist. Seine Feststellung, daß mit den bestehenden Instrumenten und Institutionen eine erfolgreiche Erweiterung nicht gelingen wird, bedeutet, daß es im deutschen Interesse liegt, nicht Gesamteuropa der EU, sondern diese dem großen Europa anzupassen. Geographie und Historie bringen es mit sich, daß Frankreich, Spanien und Italien mehr dem südeuropäischen Mittelmeerraum verbunden sind als Deutschland, das wiederum mehr vom Osten Europas versteht als seine westlichen und südlichen Nachbarn. Die Ernennung des bisherigen für die deutsche Europapolitik zuständigen Staatsministers im Auswärtigen Amt Günter Verheugen (SPD) zum Kommissar für die Osterweiterung der EU zeigt, daß sowohl Bundeskanzler Gerhard Schröder als auch EU-Kommissionspräsident Romano Prodi diese Prioritäten erkannt haben und politisch umzusetzen wollen.

3. Europäische Union und Europarat als gesamteuropäischer Verbund

Die Entwicklung der EU hat es mit sich gebracht, daß sie mit ihren Struktur- und Kohäsionsfonds einen gigantischen internen Finanzausgleich betreibt, der zu zahlreichen Ungleichgewichten geführt hat und reformbedürftig ist. Die südlichen „Empfängerländer" stehen in ihren Interessen dabei sowohl gegen die nördlichen „Geberländer" (insbesondere Deutschland) und erst recht gegen die Interessen der östlichen Staaten, die in die EU drängen, nicht zuletzt, um wirtschaftliche und finanzielle Aufbau- und Entwicklungshilfen zu erhalten. Eine Überforderung der EU ist unvermeidlich, wenn sie ihre inneren und finanziellen Strukturen beibehält. In dieser Situation bietet sich an, auf die Lage in Europa nach dem Kalten Krieg so zu reagieren, daß zentralistische und bürokratische Strukturen der EU abgebaut und mit Elementen der dezentralen, nationalstaatlichen Strukturen des Europarates zu einer zukunftsweisenden Architektur Gesamteuropas zusammengefügt werden. Der Europarat ist seit seiner zielstrebigen Osterweite-

5 *Schäuble, Wolfgang*, Für sich allein ist jedes Land den Abhängigkeiten stärker ausgeliefert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.Mai 1998.

rung ein System konföderativer Zusammenarbeit in Europa, das allerdings bisher noch nicht mit operativen Möglichkeiten ausgestattet ist. Darum ist er gegenwärtig ebensowenig wie die EU allein in der Lage, Europas Zukunft sinnvoll zu gestalten. Gefordert ist daher eine Kombination des auf gleichberechtigter Zusammenarbeit beruhenden europäischen Wertesystems demokratischer Nationalstaaten, wie es der Europarat verkörpert, mit den Funktionen und Ressourcen eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, wie ihn die EU darstellt. Anstelle des gegenwärtigen bürokratischen Umverteilungssystems der EU könnte ein vom EU-Parlament kontrollierter Europafonds die ökonomische Grundlage einer gesamteuropäischen sozialen Marktwirtschaft der reformierten EU darstellen, der als Kern Europas über den Europarat mit jenen Teilen Europas verbunden wäre, die dieser EU aus historischen und geographischen nicht beitreten wollen oder können, wie zum Beispiel die Russische Föderation. Das Europäische Parlament, die Parlamentarische Versammlung des Europarates und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte des Europarates könnten die bewährten Grundlagen für ein solches europäisches Verbundsystem sein. Parlamentarier aus den werdenden Demokratien des östlichen Europas erhielten dadurch eine auch für die Festigung der bisher wenig entwickelten parlamentarischen Demokratie in ihren Heimatländern bedeutsame gesamteuropäische Möglichkeit der Mitwirkung und Mitbestimmung.

Welche konkreten Möglichkeiten könnten aus einer solchen politischen Architektur Europas für die Lösung der Probleme in und um die russische Exklave Kaliningrad/ Königsberg und den gesamten Ostseeraum erwachsen? Schon heute, erst recht aber nach dem Beitritt von Polen und Litauen zur EU, ist der Europarat die europäische Institution, in der Rußland durch seine Mitgliedschaft ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht hat, während es der EU, deren Gebiet die Exklave umschließen wird, auch in Zukunft mit Sicherheit nicht angehören wird. Die sich möglicherweise daraus ergebenden Probleme liegen auf der Hand. Der Europarat hat, gestützt auf seine jahrzehntelangen Erfahrungen im Westen Europas, bald nach dem Beitritt Rußlands am 28. Februar 1996 begonnen, das Seine zur Überwindung der Isolation des Gebietes zu leisten. Vom 18. bis 20. September 1996 führte er gemeinsam mit den Regierungen von Rußland, Polen und Litauen eine Konferenz in Kaliningrad, Allenstein und Marijampole über dezentrale grenzübergreifende Zusammenarbeit durch, an der erstmalig über einhundert Vertreter aus dem politischen und gesellschaftlichen Leben teilnahmen, Informationen erhielten und darüber diskutierten. Zum Abschluß verabschiedeten sie eine Erklärung, in der sie ihren Willen zur Zusammenarbeit ausdrückten.

Eine weitere Konferenz des Europarates über grenzübergreifende Zusammenarbeit in der Baltischen Region fand am 24. und 25. März 1999 in Kaliningrad statt, getragen vom Außenministerium der Russischen Föderation und der Administration des Gebietes. Vertreten waren Weißrußland, Lettland, Litauen, Estland, Deutschland, Dänemark, Polen, Schweden und Rußland. Dabei wurden die Interessen der Grenzregionen angesichts der EU-Erweiterung, die Zusammenarbeit in der Form von Euroregionen und die

grenzübergreifende Zusammenarbeit im Transportwesen, Umweltschutz und im öffentlichen Gesundheitswesen dargestellt und besprochen. Eine Verbindung zum Europarat aus dem Gebiet Kaliningrad besteht dadurch, daß der Vorsitzende der Duma des Gebiets, Valerij Ustjugow, in seiner Eigenschaft als Mitglied des Föderationsrates der Russischen Föderation in die Parlamentarische Versammlung des Europarates gewählt wurde. Im Anschluß an seine Teilnahme an den Sitzungen der Versammlung in Straßburg vom 25. bis 29. Januar 1999 erklärte er, es sei besonders wichtig, daß „ein Kaliningrader der russischen Delegation angehöre", denn die Region stünde in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa. Auf die Frage, wie er die Zukunft sehe, wenn Polen und Litauen der EU mit ihren „strengen Anforderungen" angehören würden, antwortete er: „Wir geraten dann in einen äußerst fremden Raum. Es beginnt mit der wirtschaftlichen Gesetzgebung, hinzu kommen andere Standards und Normen. Noch ist unklar, was wir tun sollen." Nach Ansicht Ustjugows sei ein neues Gesetz über die Region nötig, denn Moskau habe bisher noch keine durchgreifenden Maßnahmen ergriffen. Die Staatsduma habe bereits eine Arbeitsgruppe dafür gebildet. Das Gesetz solle „verbindliche Garantien einräumen und Perspektiven für die Entwicklung des Gebiets bestimmen".[6]

Jedenfalls steht fest: Im Europarat und in der Exklave weiß man um die besondere Situation Kaliningrads/Königsbergs. Eine vorausschauende europäische Politik sollte auf dieser Basis bemüht sein, eigene und fremde Unsicherheiten zu überwinden und die Chance einer engen Zusammenarbeit zu nutzen.

Im Westen Europas hatten die Völker seit fünf Jahrzehnten die Möglichkeit, Vergangenheit und Grenzen zu überwinden. Dazu gehört die ganz einfache menschlich-kulturelle Beziehung, die das Bewußtsein vermittelt, einer gemeinsamen Zivilisation anzugehören. Das wiederum führt zur Respektierung geschichtlich gewachsener kultureller Vielfalt, die nicht mehr als Überlegenheit oder Unterlegenheit und daraus resultierender Aus- und Abgrenzung empfunden wird, sondern als Bereicherung aller. Der ungehinderte, freie und spontane Verkehr von Menschen, Meinungen, Informationen und Gütern war dazu eine Voraussetzung. Tatsache ist, daß die fünfzigjährige Teilung Europas das Wissen um das ganze Europa und das Gefühl kultureller Zusammengehörigkeit beeinträchtigt hat. Der Europarat verkörpert diese gemeinsamen kulturellen Werte und trachtet auf deren Grundlage europäische Politik zu gestalten. Dabei muß der Westen lernen, daß dieses Europa größer ist als sein Westen. Der Osten muß lernen, das Zusammenleben mit den Nachbarn ohne Vorurteile und ohne Gewalt und nur friedlich zu gestalten, gleichgültig, wie groß und mächtig er selbst und wie klein und machtlos dieser Nachbar ist. Dabei bietet der Europarat mit seinen Konventionen einen wichtigen Rahmen. Der Beitritt zu diesen Konventionen bedeutet aber auch, die sogenannte „Einmischung von außen in die inneren Angelegenheiten" im Interesse einer friedlichen Auseinandersetzung hinzunehmen und sie nicht anklagend zurückzuweisen.

6 *Ustjugow, Valerij*, Interview im Unabhängigen Rundfunksender KASKAD, Tagesnachrichten vom 4. Februar 1999.

Es gilt, überall in Europa endgültig Abschied von der Zeit des Kalten Krieges zu nehmen und den Aufbruch in eine friedliche und freie Zukunft zu wagen, auch wenn im Westen eigene Gewohnheiten dabei aufgegeben werden müssen, nicht zuletzt vom Europarat selbst. So könnte der Europarat sich symbolisch und praktisch dem Osten des Kontinents, dessen Namen er trägt, zuwenden und seinen Sitz demonstrativ von Straßburg nach Wien in die Mitte Europas verlegen. Straßburg könnte dann alleiniger Sitz des Europaparlaments der EU werden und dessen unwürdiges Hin und Her zwischen Straßburg und Brüssel wäre endlich beendet. Die Kommission der EU verbliebe in Brüssel. Und weil Visionen zur Politik gehören, wenn sie in die Zukunft weisen will: Warum sollten nicht in Kaliningrad mehr und mehr Ausschußsitzungen des Europarates und seiner Parlamentarischen Versammlung stattfinden, damit das frühere Königsberg ein Symbol für die europäische Einheit werden kann, wie es Straßburg schon geworden ist?

Anhang

1. *Rede von Sir Winston Churchill am 19. September 1946 in der Universität Zürich:*[1]

Herr Rektor,
meine Damen und Herren,
Ich bin heute geehrt worden durch den Empfang in Ihrer ehrwürdigen Universität und durch die Dankadresse, welche mir in Ihrem Namen überreicht worden ist und die ich sehr zu schätzen weiss.
Ich möchte heute über Europas Tragödie zu Ihnen sprechen. Dieser edle Kontinent, der alles in allem die schönsten und kultiviertesten Gegenden der Erde umfasst und ein gemässigtes, ausgeglichenes Klima geniesst, ist die Heimat aller grossen Muttervölker der westlichen Welt. Hier sind die Quellen des christlichen Glaubens und der christlichen Ethik. Hier liegt der Ursprung fast aller Kulturen, Künste, philosophischen Lehren und Wissenschaften des Altertums und der Neuzeit. Wäre jemals ein vereintes Europa imstande, sich in das gemeinsame Erbe zu teilen, dann genössen seine drei- oder vierhundert Millionen Einwohner Glück, Wohlstand und Ehre in unbegrenztem Ausmasse. Jedoch brachen gerade in Europa, entfacht durch die teutonischen Nationen in ihrem Machtstreben, jene Reihe entsetzlicher nationalistischer Streitigkeiten aus, welche wir in diesem zwanzigsten Jahrhundert und somit zu unserer Lebenszeit den Frieden zerstören und die Hoffnungen der gesamten Menschheit verderben sahen. Und welches ist der Zustand, in den Europa gebracht worden ist? Zwar haben sich einige der kleineren Staaten gut erholt, aber in weiten Gebieten starren ungeheure Massen zitternder menschlicher Wesen gequält, hungrig, abgehärmt und verzweifelt auf die Ruinen ihrer Städte und Behausungen und suchen den düsteren Horizont angestrengt nach dem Auftauchen einer neuen Gefahr, einer neuen Tyrannei oder eines neuen Schreckens ab. Unter den Siegern herrscht ein babylonisches Stimmengewirr; unter den Besiegten das trotzige Schweigen der Verzweiflung. Das ist alles, was die in so viele alten Staaten und Nationen gegliederten Europäer, das ist alles, was die germanischen Völker erreicht haben, nachdem sie sich gegenseitig in Stücke rissen und weit und breit Verheerung anrichteten. Hätte nicht die grosse Republik jenseits des Atlantischen Ozeans schliesslich begriffen, dass der Untergang oder die Versklavung Europas auch ebenso ihr eigenes Schicksal bestimmen würde, und hätte sie nicht ihre Hand zu Beistand und Führung ausgestreckt, so wäre das finstere Mittelalter mit seiner Grausamkeit und seinem Elend zurückgekehrt. Meine Herren, es kann noch immer zurückkehren.

1 Publikation der Stadt Zürich zum 40jährigen Jubiläum der Rede von Sir Winston Churchill (Gedenkanlass vom 7.11.1986); in der unpaginierten Broschüre finden sich der englische Originaltext und die hier wiedergegebene deutsche Übersetzung.

Und doch gibt es all die Zeit hindurch ein Mittel, das, würde es allgemein und spontan von der grossen Mehrheit der Menschen in vielen Ländern angewendet, wie durch ein Wunder die ganze Sache veränderte und in wenigen Jahren ganz Europa, oder doch dessen grössten Teil, so frei und glücklich machte, wie es die Schweiz heute ist. Welches ist dieses vorzügliche Heilmittel? Es ist die Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie, oder doch soviel davon, wie möglich ist, indem wir ihr eine Struktur geben, in welcher sie in Frieden, in Sicherheit und in Freiheit bestehen kann. Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten. Nur auf diese Weise werden Hunderte von Millionen sich abmühender Menschen in die Lage versetzt, jene einfachen Freuden und Hoffnungen wiederzuerhalten, die das Leben lebenswert machen. Das Vorgehen ist einfach. Das einzige, was nötig ist, ist der Entschluss Hunderter von Millionen Männer und Frauen, recht statt unrecht zu tun und dafür Segen statt Fluch als Belohnung zu ernten.

Viel Arbeit, meine Damen und Herren, wurde für diese Aufgabe durch die Anstrengungen der paneuropäischen Union getan, welche Graf Coudenhove-Kalergi so viel zu verdanken hat und welche dem Wirken des berühmten französischen Patrioten und Staatsmannes Aristide Briand seine Richtung gab. Es gibt auch jene riesige Fülle von Grundsätzen und Verfahren, welche nach dem Ersten Weltkrieg mit grossen Hoffnungen ins Leben gerufen worden war, ich meine den Völkerbund. Der Völkerbund hat nicht wegen seiner Grundsätze oder seiner Vorstellungen versagt. Er hat versagt, weil die Staaten, die ihn gegründet hatten, diesen Grundsätzen untreu geworden waren. Er hat versagt, weil sich die Regierungen jener Tage davor fürchteten, den Tatsachen ins Gesicht zu sehen und zu handeln, solange dazu Zeit blieb. Dieses Unglück darf sich nicht wiederholen. Viel Wissen und Vorarbeit, auf die aufgebaut werden kann, steht deshalb zur Verfügung; und auch teuer erkaufte Erfahrung, um die Handelnden zu ermahnen.

Ich war sehr froh, vor zwei Tagen in den Zeitungen zu lesen, dass mein Freund Präsident Truman diesem grossen Plan sein Interesse und seine Sympathie bezeugt. Es gibt keinen Grund, weshalb eine regionale europäische Organisation auf irgendeine Weise mit der Weltorganisation der Vereinten Nationen in Konflikt geraten sollte. Ich glaube im Gegenteil, dass der grössere Zusammenschluss nur lebensfähig bleibt, wenn er sich auf engverbundene natürliche Gruppen stützen kann. In der westlichen Hemisphäre gibt es bereits eine natürliche Gruppierung. Wir Briten haben unser eigenes Commonwealth. Dieses schwächt die Weltorganisation nicht, im Gegenteil, es stärkt sie. Es ist in der Tat ihre stärkste Stütze. Und warum sollte nicht eine europäische Gruppierung möglich sein, welche den verwirrten Völkern dieses unruhigen und mächtigen Kontinents ein erweitertes Heimatgefühl und ein gemeinsames Bürgerrecht zu geben vermöchte? Und warum sollte dieser nicht zusammen mit anderen grossen Gruppen bei der Bestimmung des künftigen Schicksals der Menschheit seine berechtigte Stellung einnehmen? Damit

das zustande kommen kann, braucht es einen Akt des Vertrauens, an dem Millionen von Familien verschiedener Sprachen bewusst teilnehmen müssen.
Wir alle wissen, dass die beiden Weltkriege, die wir miterlebt haben, der eitlen Leidenschaft eines neuvereinigten Deutschlands entsprungen sind, welches die dominierende Rolle in der Welt spielen wollte. In diesem letzten Ringen wurden Verbrechen und Massenmorde begangen, für welche es seit der mongolischen Invasion des vierzehnten Jahrhunderts keine Parallele gibt und wie es sie in gleicher Weise zu keiner Zeit der Menschheitsgeschichte gegeben hat. Der Schuldige muss bestraft werden. Deutschland muss der Macht beraubt werden, sich wieder zu bewaffnen und einen neuen Angriffskrieg zu entfesseln. Aber wenn all das getan worden ist, so wie es getan werden wird, so wie man es bereits jetzt tut, dann muss die Vergeltung ein Ende haben. Dann muss das stattfinden, was Gladstone vor vielen Jahren «einen segensreichen Akt des Vergessens» genannt hat. Wir alle müssen den Schrecknissen der Vergangenheit den Rücken kehren. Wir müssen in die Zukunft schauen. Wir können es uns nicht leisten, den Hass und die Rachegefühle, welche den Kränkungen der Vergangenheit entsprangen, durch die kommenden Jahre mitzuschleppen. Wenn Europa vor endlosem Elend und schliesslich vor seinem Untergang bewahrt werden soll, dann muss es in der europäischen Völkerfamilie diesen Akt des Vertrauens und diesen Akt des Vergessens gegenüber den Verbrechen und Wahnsinnstaten der Vergangenheit geben.
Können sich die freien Völker Europas zur Höhe solcher Entschlüsse aufschwingen, die uns Seele und Instinkt des menschlichen Geistes nahelegen? Wenn sie es können, so werden auf allen Seiten die zugefügten Erniedrigungen und Beleidigungen durch das erlittene Elend ausgetilgt sein. Besteht irgendeine Notwendigkeit für weitere Qualen? Ist die Unbelehrbarkeit der Menschheit die einzige Lehre der Geschichte? Lasst Gerechtigkeit, Gnade und Freiheit herrschen! Die Völker müssen es nur wollen, und alle werden ihren Herzenswunsch erfüllen.
Ich sage Ihnen jetzt etwas, das Sie erstaunen wird. Der erste Schritt zu einer Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie muss eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein. Nur so kann Frankreich seine moralische und kulturelle Führerrolle in Europa wiedererlangen. Es gibt kein Wiederaufleben Europas ohne ein geistig grosses Frankreich und ein geistig grosses Deutschland. Wenn das Gefüge der Vereinigten Staaten von Europa gut und richtig gebaut wird, so wird die materielle Stärke eines einzelnen Staates weniger wichtig sein. Kleine Nationen werden genau soviel zählen wie grosse, und sie werden sich ihren Rang durch ihren Beitrag für die gemeinsame Sache sichern. Die alten Staaten und Fürstentümer Deutschlands, in einem föderalistischen System zum gemeinsamen Vorteil freiwillig zusammengeschlossen, könnten innerhalb der Vereinigten Staaten von Europa ihre individuellen Stellungen einnehmen. Ich werde nicht versuchen, ein detailliertes Programm für Hunderte von Millionen Menschen zu entwerfen, welche glücklich und frei, zufrieden und sicher sein wollen, die jene vier Freiheiten, von denen der grosse Präsident Roosevelt sprach, geniessen

wollen und die nach Grundsätzen zu leben wünschen, die in der Atlantik-Charta verankert wurden. Wenn das ihr Wunsch ist, wenn das der Wunsch der Europäer in so vielen Ländern ist, müssen sie es nur sagen, und es können sicher Mittel gefunden und Einrichtungen geschaffen werden, damit dieser Wunsch voll in Erfüllung geht.

Aber ich muss Sie warnen. Vielleicht bleibt wenig Zeit. Gegenwärtig gibt es eine Atempause. Die Kanonen sind verstummt. Die Kampfhandlungen haben aufgehört; aber die Gefahren haben nicht aufgehört. Wenn wir die Vereinigten Staaten von Europa, oder welchen Namen sie haben werden, bilden wollen, müssen wir jetzt anfangen.

Augenblicklich leben wir in seltsamer und bedenklicher Weise unter dem Schild, und ich will sogar sagen Schutz, der Atombombe. Bisher ist die Atombombe nur in den Händen eines Staates und einer Nation, von der wir wissen, dass sie sie niemals brauchen wird, ausgenommen für die Sache von Freiheit und Recht. Aber es ist wohl möglich, dass dieses ungeheuerliche Zerstörungsmittel in ein paar Jahren weitverbreitet sein wird, und die Katastrophe, die seinem Gebrauch durch verschiedene kriegsführende Nationen folgen würden, bedeutete nicht nur das Ende all dessen, was wir Zivilisation nennen, sondern könnte wahrscheinlich sogar den Erdball selbst zerstören.

Ich will nun die Aufgaben, die vor Ihnen stehen, zusammenfassen. Unser beständiges Ziel muss sein, die Vereinten Nationen aufzubauen und zu festigen. Unter- und innerhalb dieser weltumfassenden Konzeption müssen wir die europäische Völkerfamilie in einer regionalen Organisation neu zusammenfassen,[2] die man vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa nennen könnte. Der erste praktische Schritt wird die Bildung eines Europarates sein. Wenn zu Beginn nicht alle Staaten Europas der Union beitreten können oder wollen, so müssen wir trotzdem damit anfangen und diejenigen, die wollen, und diejenigen, die können, sammeln und zusammenführen. Die Errettung der Menschen aller Rassen und aller Länder aus Krieg und Knechtschaft muss auf soliden Grundlagen beruhen und garantiert werden durch die Bereitschaft aller Männer und Frauen, lieber zu sterben, als sich der Tyrannei zu unterwerfen. Bei all diesen dringenden Aufgaben müssen Frankreich und Deutschland zusammen die Führung übernehmen. Grossbritannien, das britische Commonwealth, das mächtige Amerika, und, so hoffe ich wenigstens, Sowjetrussland - denn dann wäre tatsächlich alles gut - sollen die Freunde und Förderer des neuen Europa sein und dessen Recht zu leben und zu leuchten, beschützen

Darum sage ich Ihnen: Lassen Sie Europa entstehen!

2 In der folgenden Passage benutzt Churchill - alternativ oder um eine Stufenfolge auszudrücken? - jene Begriffe und spricht von Institutionen, die bis heute die Diskussion um die europäische Einigung prägen, nämlich „Council of Europe“, „Union“ und „United States of Europe“ (Anm. des Herausgebers).

2. *Rede von Michael Gorbatschow am 6. Juli 1989 vor dem Europarat in Straßburg:*[3]

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren!
Ich danke für die Einladung hier, in einem der Zentren der europäischen Politik und der europäischen Idee, sprechen zu dürfen. Dieses Treffen können wir sicher auch als einen Beweis dafür betrachten, daß *der gesamteuropäische Prozeß eine Realität ist* und daß er voranschreitet. Jetzt, da das 20. Jahrhundert in seine Schlußphase tritt, wo die Nachkriegsperiode und der „Kalte Krieg" Vergangenheit werden, eröffnet sich vor den Europäern tatsächlich eine einmalige Chance, beim Aufbau der neuen Welt eine ihrer Vergangenheit, ihres wirtschaftlichen und geistigen Potentials entsprechende Rolle zu spielen.
Die Weltgemeinschaft unterliegt gegenwärtig mehr als jemals zuvor tiefgehenden Veränderungen. Viele Teile dieser Weltgemeinschaft sind im Umbruch begriffen. Die materielle Lebensgrundlage verändert sich sehr stark. Es entstehen neue und immer stärkere Faktoren dieses Prozesses. Jedoch neben ihnen und in ihrer Folge bestehen und wachsen sogar noch Gefahren, die mit diesem Fortschritt selbst verbunden sind. Es ist notwendig, alles, was in den Grenzen des heutigen Verstandes hegt, zu tun, damit der Mensch auch in Zukunft die ihm vorbestimmte Rolle auf dieser Erde und vielleicht sogar im Weltall spielen kann und damit er sich an die streßbringenden Neuerungen des modernen Daseins anpassen kann und im *Kampf um das Überleben der heutigen und künftigen Generationen* siegen kann. Dies bezieht sich auf die gesamte Menschheit, auf Europa jedoch in dreifacher Art und Weise, im Sinne der historischen Verantwortung, im Sinne der Schärfe und Dringlichkeit der Probleme und Aufgaben und im Sinne der Möglichkeiten. Die Besonderheit der Lage in Europa besteht auch darin, daß es mit all dem nur dann fertig werden, die Hoffnungen seiner Völker nur dann rechtfertigen und die internationale Pflicht auf der neuen Etappe der Weltgeschichte nur dann erfüllen kann, wenn es sich seiner Ganzheit bewußt ist und die richtigen Schlußfolgerungen gezogen hat.
In den zwanziger Jahren war die Theorie des Untergangs Europas stark verbreitet. Bei manchen ist dieses Thema auch heute noch modern. Wir teilen nicht den Pessimismus über die Zukunft Europas.
Europa bekam früher als andere die Folgen der *Internationalisierung*, erst *der wirtschaftlichen und* danach *des gesamten gesellschaftlichen Lebens* zu spüren. Die *gegenseitige Abhängigkeit der Länder* als eines höheren Stadiums des Prozesses der Internationalisierung kam hier früher zum Vorschein als in den anderen Weltteilen. Europa hat

3 In: Deutscher Bundestag, 11.Wahlperiode, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 6. und 7. Juli 1989 und vom 21. bis 29. September 1989 in Straßburg, Drucksache 11/6075, 13. Dezember 1989, S. 10-15.

nicht nur einmal die Versuche einer Vereinigung mit Gewalt erfahren. Es kennt aber auch edelmütige Träume von einer freiwilligen demokratischen Gemeinschaft der europäischen Völker. Victor Hugo sagte: „Es kommt die Zeit, da du Frankreich, du Rußland, du Italien, du England und du Deutschland - ihr alle, alle Völker des Kontinents, ohne die spezifischen Merkmale eurer großartigen Eigenarten zu verlieren, euch trotzdem in eine gewisse höhere Gesellschaft vereinigt und eine europäische Brüderlichkeit bilden werdet ... Es kommt der Tag, da das einzige Gefechtsfeld die für den Handel geöffneten Märkte und die für die Ideen geöffneten Sinne sein werden".

Gegenwärtig genügt es nicht mehr die Gemeinsamkeit des Schicksals und die gegenseitige Abhängigkeit der europäischen Staaten zu konstatieren. *Die Idee der europäischen Einigung muß gemeinsam* im Prozeß der Schaffung durch alle Völker - große, mittlere und kleine - *neu gedacht werden*. Ist eine solche Fragestellung real? Ich weiß, daß viele im Westen die größte Schwierigkeit im Bestehen zweier gesellschaftlicher Systeme sehen. Die Schwierigkeit liegt jedoch eher woanders, und zwar in der überaus stark verbreiteten Überzeugung (sogar in der politischen Zielsetzung), wo man unter der Überwindung der Spaltung Europas an die „Überwindung des Sozialismus" denkt. Dies ist jedoch ein Kurs auf Konfrontation, wenn nicht auf etwas Schlimmeres. Bei einem solchen Herangehen wird es keine europäische Einigung geben.

Die Zugehörigkeit der europäischen Staaten zu verschiedenen Gesellschaftssystemen ist eine Realität. Und die Anerkennung dieser historischen Tatsache, die Achtung des souveränen Rechtes eines jeden Volkes sein Gesellschaftssystem nach Belieben zu wählen, ist die wichtigste Voraussetzung des normalen europäischen Prozesses. Die gesellschaftliche und politische Ordnung hat sich in diesem oder jenem Lande in der Vergangenheit verändert und kann sich auch in Zukunft ändern. Dies ist jedoch ausschließlich Sache dieser Völker selbst, ihre eigene Wahl. Jegliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten, jegliche Versuche die Souveränität der Völker einzuschränken - sowohl der Freunde und Verbündeten als auch von sonst jemandem - sind unzulässig.

Die Unterschiede zwischen den Staaten sollten nicht beseitigt werden. Sie sind, wie ich bereits mehrmals gesagt habe, sogar nützlich. Natürlich nur unter der Bedingung, wenn der *Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gesellschaftssystemen* auf die Schaffung besserer materieller und geistiger Lebensbedingungen für die Menschen abzielt.

Dank der Perestrojka wird die UdSSR sich an solch einem ehrlichen, gleichberechtigten und konstruktiven Wettbewerb beteiligen können. Bei allen unseren jetzigen Mängeln und unserer Zurückgebliebenheit kennen wir gut die starken Seiten unseres Gesellschaftssystems, die sich aus seinen grundlegenden Werten ergeben. Wir sind davon überzeugt, daß wir in der Lage sein werden, sie zu unserem Vorteil als auch zugunsten Europas zu realisieren.

Es ist an der Zeit, daß die Postulate des „Kalten Krieges", als man Europa als Arena der Konfrontation, der Aufteilung in Einflußsphären und irgend jemandes „Vorfeldes"

sowie als Objekt der militärischen Konfrontation betrachtete, in den Archiven verschwinden. In der heutigen von gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Welt erweisen sich die in einer anderen Epoche entstandenen geopolitischen Vorstellungen in der realen Politik als gleichermaßen hilflos wie die Gesetze der klassischen Mechanik in der Quantentheorie. Indessen wird die Sowjetunion ausgehend gerade von den überholten Klischees, weiterhin, wenn auch in geringerem Maße als früher, verdächtigt, hegemonistische Pläne zu hegen und die Absicht zu haben, die USA von Europa abzutrennen. Manch einer ist sogar nicht abgeneigt, die UdSSR außerhalb Europas vom Atlantik bis zum Ural zu stellen und es auf den Raum „von Brest bis Brest" zu beschränken. Die UdSSR sei angeblich gar zu groß für ein Zusammenleben, die anderen würden sich neben ihr allzu unbehaglich fühlen.

Die Realitäten des heutigen Tages und die Perspektiven für die absehbare Zukunft sind offensichtlich: *Die UdSSR und die USA sind ein natürlicher Teil der europäischen Internationalen politischen Struktur*. Und ihre Beteiligung an der Evolution Europas ist nicht nur berechtigt, sondern historisch bedingt. Jede andere Betrachtungsweise ist unannehmbar und bringt nichts. Im Laufe der Jahrhunderte hat Europa einen unersetzlichen Beitrag zur internationalen Politik, Wirtschaft, Kultur und zur Entwicklung der gesamten Zivilisation geleistet. Seine umfassende historische Rolle wird überall anerkannt und geachtet. Vergessen wir aber auch nicht, daß die Metastasen der kolonialen Sklaverei sich von Europa aus über die Welt verbreitet haben. Hier ist der Faschismus entstanden. Hier nahmen die verheerendsten Kriege ihren Ausgang. Und Europa, das zu Recht auf seine großen Leistungen stolz sein kann, hat zur gleichen Zeit seine Schulden gegenüber der Menschheit noch längst nicht beglichen. Das zu tun, steht noch bevor. Getan werden muß es, indem man die Umgestaltung der internationalen Beziehungen im Geiste des Humanismus, der Gleichberechtigung und der Gerechtigkeit anstrebt, indem man ein Beispiel an Demokratie und sozialen Errungenschaften in den eigenen Ländern gibt. Der *Helsinki-Prozeß* hat die große Arbeit von weltweiter Bedeutung bereits eingeleitet. Wien und Stockholm haben diesen Prozeß auf eine prinzipiell neue Linie herausgeführt. Die dort angenommenen Dokumente sind ein für die heutige Zeit optimaler Ausdruck der politischen Kultur und der moralischen Traditionen der europäischen Völker. Jetzt müssen wir alle, alle Teilnehmer des europäischen Prozesses, die durch unsere gemeinsame Arbeit geschaffenen Voraussetzungen so umfassend wie möglich nutzen. Dem dient auch unsere Idee vom gesamteuropäischen Haus.

Die *Idee des gesamteuropäischen Hauses* entstand aus der Erkenntnis der neuen Realitäten, aus dem Verständnis dessen, daß eine geradlinige Fortsetzung des Weges, auf dem sich die innereuropäischen Beziehungen bis zum letzten Viertel des 20. Jahrhunderts entwickelt haben, diesen Realitäten nicht mehr entspricht. Diese Idee ist verbunden mit unserer inneren politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung, für die neue Beziehungen vor allem zu jenem Teil der Welt erforderlich waren, zu dem wir, die Sowjetunion, gehören und mit dem wir über die Jahrhunderte am stärksten verbunden

sind. Wir haben auch berücksichtigt, daß die hiesige Last der Rüstungen, die Atmosphäre der Konfrontation nicht nur einer normalen Entwicklung Europas hinderlich waren, sondern gleichzeitig wirtschaftlich, politisch und psychologisch die volle Einbeziehung unseres Landes in den europäischen Prozeß behindert und deformierende Impulse in unsere eigene Entwicklung hineingetragen haben. Das sind die Motive, nach denen wir unsere europäische Politik, die für uns übrigens immer eine eigenständige Bedeutung hatte, stark aktivieren wollen. Während der Treffen mit europäischen Führern in jüngster Zeit wurden sowohl Fragen der Architektur des „gemeinsamen Hauses" als auch der Methoden für seine Errichtung und sogar seine Innenausstattung angeschnitten. Wohltuend und bedeutsam waren die Gespräche zu diesem Thema in Moskau und in Paris mit Präsident François Mitterrand.

Ich erhebe allerdings auch heute keinen Anspruch darauf, ein fertiges Projekt dieses Hauses in der Tasche zu haben. Ich möchte nur über das für meine Begriffe Wichtigste sprechen. Im Grunde geht es um eine solche Umgestaltung der in Europa entstandenen internationalen Ordnung, die die gesamteuropäischen Werte entschieden in den Vordergrund rückt und es gestatten würde, *das traditionelle Kräftegleichgewicht durch ein Interessengleichgewicht zu ersetzen*.

(...) Die philosophische Konzeption des gesamteuropäischen Hauses schließt die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Konfrontation aus, ja selbst die Möglichkeit der Anwendung oder Androhung von Gewalt, vor allem der militärischen Gewalt, Bündnis gegen Bündnis oder innerhalb eines Bündnisses, wo auch immer dies geschieht. Sie sieht vor, die Abschreckungsdoktrin durch die *Doktrin der Zurückhaltung* zu ersetzen. Dies ist kein Wortspiel, sondern die vom Leben selbst diktierte Logik der europäischen Entwicklung.

(...) Wenn die Sicherheit das Fundament für das gesamteuropäische Haus ist, dann ist seine tragende Konstruktion die *vielseitige Zusammenarbeit*.

Zu einem Zeichen der neuen Situation in Europa, ja, und auch in der Welt wurde der in den letzten Jahren intensive Dialog zwischen den Staaten, der bilaterale wie der multilaterale. Beträchtlich erweitert wurde das Netz von Abkommen, Verträgen und anderen Übereinkünften. Zur Gewohnheit wurden offizielle Konsultationen zu verschiedenartigen Fragen.

Erstmals entspannen sich Kontakte zwischen der NATO und der Organisation des Warschauer Vertrags, der EG und dem RGW, ganz zu schweigen von vielen politischen und gesellschaftlichen Organisationen beider Teile Europas.

Wir haben mit Befriedigung den Beschluß der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aufgenommen, der Sowjetunion den Status eines „besonders eingeladenen" Staates zu gewähren. Wir sind zur Zusammenarbeit bereit. Aber wir denken, daß man auch weiter gehen kann.

Wir könnten uns einigen für andere Staaten offenen internationalen *Konventionen des Europarats anschließen* - über Ökologie, Kultur, Bildung, Fernsehfunk. Wir sind bereit, mit den besonderen Institutionen des Europarats zusammenzuarbeiten.

In Straßburg befinden sich die Parlamentarische Versammlung, der Europarat und das Europäische Parlament. Und wenn unsere Kontakte sich ausweiten, regelmäßig werden, dann würden wir - natürlich mit dem Einverständnis der französischen Regierung - auch bereit sein, hier unser *Generalkonsulat zu eröffnen*.

Unbedingt große Bedeutung für die Dynamisierung des gesamteuropäischen Prozesses haben die *Kontakte zwischen den Parlamenten*. Ein wichtiger Schritt ist bereits getan - Ende des vergangenen Jahres fand in Warschau das erste Treffen der Parlamentsvorsitzenden aus 35 Staaten statt.

Wir haben den Besuch der Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarats unter Leitung seines Vorsitzenden, Herrn Björck, entsprechend gewürdigt.

Ich hoffe, sie konnten mit eigener Hand den starken und heftigen Puls der sowjetischen Perestrojka „erspüren", wie man so sagt.

Für sehr wichtig halten wir die begonnenen *Kontakte mit dem Europäischen Parlament*.

Übrigens haben wir die Aufmerksamkeit auf seine Resolutionen zu militär-politischen Fragen gelenkt, in denen, seiner eigenen Einschätzung nach, „der Kern eines westeuropäischen Konsensus im Bereich der Sicherheit" liegt.

In diesem Zusammenhang kann ich nicht umhin, von den Plänen der *„westeuropäischen Verteidigung"* zu sprechen. Natürlich haben jeder Staat und jeder Staatenbund das Recht, sich um die eigene Sicherheit zu sorgen in den Formen, die sie für angemessen halten.

Es ist nur wichtig, daß diese Formen nicht in Widerspruch geraten zu den positiven Tendenzen der Zeit - den Tendenzen zur militärischen Entspannung. Damit sie nicht zu einer Belebung der Konfrontationsbasis in der europäischen Politik führen, und das heißt auch nicht zu einem neuen Wettrüsten. (...)

Der *humanitäre Gehalt des gesamteuropäischen Prozesses* ist einer der entscheidenden. Die Welt, in der es gelingen würde, die Kriegsarsenale zu reduzieren, in der aber die Menschenrechte verletzt würden, kann sich nicht sicher fühlen. Zu dieser Schlußfolgerung sind wir gelangt, und sie ist für uns endgültig und unwiderruflich.

Die auf dem Wiener Treffen gefaßten Beschlüsse bedeuten in diesem Sinne einen wahren Durchbruch. Ins Auge gefaßt wurde ein ganzes Programm gemeinsamer Aktivitäten der europäischen Staaten, in dem die vielfältigsten Maßnahmen vorgesehen sind. In zahlreichen Fragen, die noch bis vor kurzem der Stolperstein in den Ost-West-Beziehungen waren, wurde Einvernehmen erzielt.

Wir sind überzeugt, daß der gesamteuropäische Prozeß auf eine zuverlässige Rechtsgrundlage gestellt werden muß. Das gesamteuropäische Haus sehen wir als eine *Rechtsgemeinschaft*. (...)

Meine Damen und Herren! Nur wenn Sie ihre Anstrengungen vereinigen, werden die Europäer in der Lage sein, auf die Herausforderungen des Jahrhunderts zu antworten. Wir sind überzeugt: Sie brauchen ein Europa, *ein friedliches und demokratisches Europa*, das seine ganze Vielfalt bewahrt und an den allgemeinen humanistischen Idealen festhält, ein blühendes Europa, das der ganzen übrigen Welt seine Hand entgegenstreckt und zuversichtlich in die Zukunft schreitet. In einem solchen Europa sehen wir die eigene Zukunft.

Die *Perestrojka*, deren Ziel es ist, die sowjetische Gesellschaft gründlich zu erneuern, bestimmt auch unsere Politik, die darauf abzielt, daß die Entwicklung Europas eben in diese Richtung verläuft.

Die Perestrojka verwandelt unser Land, führt es zum Neuen. Dieser Prozeß wird fortschreiten, sich vertiefen und dabei die sowjetische Gesellschaft in jeder Beziehung verändern - ob auf dem Gebiet der Wirtschaft, in der sozialen, politischen oder geistigen Sphäre, in allen inneren Angelegenheiten und in den zwischenmenschlichen Beziehungen.

Diesen *Weg* beschreiten wir *fest und unwiderruflich*. Eine Bestätigung dafür ist der Beschluß des Kongresses der Volksdeputierten „Über die Grundlinien der Innen- und Außenpolitik der UdSSR“ - ein Dokument, der diese unsere Wahl, diesen unseren Weg der Perestrojka im Namen des Volkes besiegelte. Auf diesen Beschluß möchte ich Sie aufmerksam machen. Er hat eine programmatische, eine revolutionäre Bedeutung für die Geschicke des Landes, das von Ihnen selbst als „Supermacht“ bezeichnet wird. Im Ergebnis der Verwirklichung dieses Beschlusses werden Sie, Ihre Regierungen, Parlamente und Völker bald mit einem völlig anderen sozialistischen Staat zu tun haben, als dies bisher der Fall war. Und dies wird sich, muß sich auf den ganzen weltweiten Prozeß positiv auswirken.

Ich danke Ihnen!

3. Erster Gipfel des Europarats vom 7. bis 9. Oktober 1993 in Wien - Wiener Erklärung vom 9. Oktober 1993:[1]

Wir, die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats, die wir zum ersten Mal in der Geschichte unserer Organisation auf diesem Gipfeltreffen in Wien zusammengekommen sind, geben folgende feierliche Erklärung ab:

Das Ende der Teilung Europas bietet die historische Chance, Frieden und Stabilität auf dem Kontinent zu konsolidieren. Alle unsere Länder bekennen sich zu der pluralistischen parlamentarischen Demokratie, der Unteilbarkeit und universalen Gültigkeit der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und einem gemeinsamen kulturellen Erbe, das durch seine Vielfalt bereichert wird. Europa kann so zu einem großen Gebiet demokratischer Sicherheit werden.

Dieses Europa ist eine Quelle sehr großer Hoffnung, die auf keinen Fall durch Gebietsansprüche, das Wiederaufflammen aggressiver nationalistischer Bestrebungen, die Verfestigung von Einflußsphären, Intoleranz oder totalitäre Ideologien zerstört werden darf.

Wir verurteilen alle derartigen Verfehlungen. Sie stürzen die Völker des ehemaligen Jugoslawien in Haß und Krieg und bedrohen andere Regionen. Wir rufen die führenden Vertreter dieser Völker auf, ihre Konflikte beizulegen. Wir laden diese Völker ein, gemeinsam mit uns das neue Europa aufzubauen und zu konsolidieren.

Wir verleihen unserer Erkenntnis Ausdruck, daß der Schutz nationaler Minderheiten ein wesentliches Element der Stabilität und demokratischen Sicherheit auf unserem Kontinent ist.

Der Europarat ist die herausragende politische Institution Europas, welche die neuen, von der kommunistischen Unterdrückungsherrschaft befreiten Demokratien Europas auf der Grundlage der Gleichberechtigung und dauerhafter Strukturen aufnehmen kann. Aus diesem Grund ist der Beitritt dieser Länder zum Europarat ein zentraler Faktor des europäischen Aufbauwerks, das sich auf die Werte unserer Organisation gründet.

Voraussetzung für einen solchen Beitritt ist, daß das Antragstellerland seine Institutionen und sein Rechtssystem mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in Einklang gebracht hat. Die Volksvertreter müssen in freien und fairen Wahlen auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts gewählt worden sein. Die Gewährleistung der Meinungsfreiheit und insbesondere der Freiheit der Medien, der Schutz nationaler Minderheiten sowie die Einhaltung der Prinzipien des Völkerrechts müssen unserer Auffassung nach entscheidende Kriterien für die Bewertung jedes Antrags auf Mitgliedschaft bleiben. Die Verpflichtung, innerhalb kurzer Zeit die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeich-

1 In. Bulletin, hg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 91, Bonn, 26. Oktober 1993, S. 1021f.

nen und die Überwachungsmechanismen der Konvention in ihrer Gesamtheit zu akzeptieren, ist ebenfalls von grundlegender Bedeutung. Wir sind entschlossen, die volle Einhaltung der Verpflichtungen, die von allen Mitgliedstaaten im Europarat akzeptiert wurden, zu gewährleisten.

Wir bekräftigen unseren Willen, die Integration neuer Mitgliedstaaten zu fördern und die notwendigen Reformen der Organisation unter Berücksichtigung der Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung und der Belange lokaler und regionaler Stellen durchzuführen, die für die demokratische Willensäußerung der Völker entscheidend sind.

Wir bestätigen, daß wir gegenüber allen mittel- und osteuropäischen Ländern, die sich für die Demokratie entschieden haben, die Politik der Offenheit und Zusammenarbeit fortsetzen. Die vom Europarat konzipierten Programme zur Unterstützung des demokratischen Übergangs sollten entsprechend den Bedürfnissen unserer neuen Partner weiterentwickelt und fortlaufend angepaßt werden.

Wir wollen den Europarat in vollem Umfang dazu befähigen, auf diese Weise zur demokratischen Sicherheit beizutragen und auch die Herausforderungen, denen sich die Gesellschaft im 21. Jahrhundert gegenübersieht, zu bewältigen, wobei auf rechtlichem Gebiet die Werte, die unsere europäische Identität bestimmen, zum Ausdruck gebracht werden sollen, und eine Verbesserung der Lebensqualität zu fördern.

Die Erreichung dieser Ziele setzt eine engere Abstimmung der Tätigkeiten des Europarats mit denen anderer Organisationen voraus, die sich am Aufbau eines demokratischen und sicheren Europas beteiligen; so wird der Notwendigkeit der gegenseitigen Ergänzung und einer besseren Nutzung der Ressourcen Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir die zunächst auf der Grundlage der Vereinbarung von 1987 begründete Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Entwicklung gemeinsamer Projekte, vor allem zugunsten der mittel- und osteuropäischen Staaten. Wir sind der Auffassung, daß eine solche Partnerschaft in immer vielfältigeren Tätigkeitsbereichen die spezifischen unbegrenzten Beziehungen zwischen den beiden Institutionen zum Ausdruck bringt.

Zur Förderung der demokratischen Sicherheit setzen wir uns auch für eine Intensivierung der funktionalen Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der KSZE auf dem Gebiet der Menschenrechte ein. Mit letzterer könnten zweckmäßigerweise Vereinbarungen geschlossen werden, darunter auch mit ihrem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten.

Wir sind entschlossen, das von unserem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung gebildete politische Forum uneingeschränkt zu nutzen, um im Einklang mit den Zuständigkeiten und der Zielsetzung der Organisation die Stärkung der demokratischen Sicherheit in Europa zu fördern. Der politische Dialog innerhalb unserer Organisation wird einen wertvollen Beitrag zur Stabilität auf unserem Kontinent leisten. Wir werden dabei um so erfolgreicher sein, je mehr es gelingt, einen solchen Dialog mit

allen europäischen Staaten aufzunehmen, die ihren Wunsch nach Einhaltung der Prinzipien des Europarats bekundet haben.
In der Überzeugung, daß der Aufbau geeigneter rechtlicher Strukturen und die Schulung von Verwaltungspersonal wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg des wirtschaftlichen und politischen Übergangs in Mittel- und Osteuropa sind, messen wir der Entwicklung, und Abstimmung von Hilfsprogrammen zu diesem Zweck im Zusammenwirken mit. der Europäischen Gemeinschaft größte Bedeutung bei.
Die Schaffung eines toleranten und blühenden Europas hängt nicht nur von der Zusammenarbeit der Staaten ab. Sie erfordert auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Stellen unbeschadet der Verfassung und der territorialen Unversehrtheit jedes Staates. Wir fordern die Organisation nachdrücklich auf, ihre Arbeit in diesem Bereich fortzusetzen und die Zusammenarbeit auch auf nichtbenachbarte Regionen zu erstrecken.
Wir bringen unsere Überzeugung zum Ausdruck, daß die kulturelle Zusammenarbeit, bei der der Europarat als wichtiges Instrument fungiert - durch Bildung, die Medien, kulturelle Maßnahmen, Schutz und Förderung des kulturellen Erbes und die Einbeziehung junger Menschen für die Schaffung eines von Zusammenhalt, aber auch durch Vielfalt geprägten Europas von entscheidender Bedeutung ist. Unsere Regierungen verpflichten sich, die Prioritäten und Leitlinien des Europarats bei ihrer bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zu berücksichtigen.
Mit dem Ziel, zum Zusammenhalt unserer Gesellschaften beizutragen, betonen wir, wie wichtig die Verpflichtungen sind, die im Rahmen der Sozialcharta des Europarats und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit eingegangen wurden, um den Mitgliedstaaten ein ausreichendes System sozialer Sicherheit zur Verfügung zu stellen.
Wir erkennen an, welchen Wert die Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats für den Schutz der natürlichen Umwelt und die Verbesserung der vom Menschen gestalteten Umwelt hat.
Wir werden unsere Bemühungen um eine Erleichterung der gesellschaftlichen Integration rechtmäßig ansässiger Zuwanderer und um eine bessere Bewältigung und Überwachung von Wanderbewegungen bei gleichzeitiger Wahrung der Reisefreiheit in Europa fortsetzen. Wir ermuntern daher die „Wiener Gruppe“, ihre Arbeit fortzuführen, um somit gemeinsam mit anderen zuständigen Gruppen zu einem umfassenden Konzept zur Bewältigung der durch die Wanderbewegungen entstehenden Herausforderungen beizutragen.
Gestärkt durch unsere freundschaftlichen Bande mit nichteuropäischen Staaten, welche dieselben Werte teilen, wollen wir mit ihnen unsere gemeinsamen Bemühungen um Förderung von Frieden und Demokratie weiterentwickeln.
Wir bekräftigen ferner, daß die Vertiefung der Zusammenarbeit, durch die der neuen Lage in Europa Rechnung getragen werden soll, uns in keiner Weise von unseren Ver-

antwortlichkeiten im Hinblick auf die Nord-/Süd-Wechselbeziehungen und -Solidarität ablenken soll.

Im Lichte des somit umrissenen politischen Kontextes beschließen wir, die Staats und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats,

- die Wirksamkeit der europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schaffung eines Gerichtshofs zu verbessern, der sicherstellt, daß die nach der Konvention eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden (siehe Beschluß in Anhang I[2]),
- politische und rechtliche Verpflichtungen einzugehen, die den Schutz nationaler Minderheiten betreffen, und das Ministerkomitee anzuweisen, geeignete völkerrechtliche Obereinkünfte auszuarbeiten (siehe Beschluß in Anhang II),
- eine Politik zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu verfolgen und zu diesem Zweck eine Erklärung und einen Aktionsplan anzunehmen (siehe Beschluß in Anhang III),
- dem Grundsatz zuzustimmen, daß ein Beratungsorgan geschaffen werden soll, das die lokalen und regionalen Stellen Europas konkret vertritt,
- den Europarat aufzufordern zu untersuchen, welche Instrumente bereitstehen, um die Entwicklung europäischer Kulturprogramme in einer Partnerschaft zu fördern, die sowohl öffentliche Stellen als auch die Gemeinschaft als Ganzes miteinschließt,
- das Ministerkomitee zu beauftragen, die Satzung der Organisation unter Berücksichtigung der Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung so anzupassen, wie es für ein effizientes Arbeiten erforderlich ist.

2 Die Beschlüsse der Anhänge I, II und III sind hier nicht wiedergegeben.

4. Zweiter Gipfel des Europarats am 10./11. Oktober 1997 in Straßburg[1]

ABSCHLUSSERKLÄRUNG

Wir, Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarates, versammelt in Straßburg am 10. und 11. Oktober 1997 zur zweiten Gipfelkonferenz unserer Organisation,

überzeugt, daß die tiefgreifenden Umwälzungen in Europa und die großen Herausforderungen für unsere Gesellschaft eine verstärkte Zusammenarbeit aller europäischen Demokratien erfordern;

ermutigt durch die bedeutende Erweiterung unserer Organisation, die die Grundlage für einen weiteren Raum demokratischer Sicherheit in Europa geschaffen hat;

nach Überprüfung der Entwicklungen seit unserer ersten Gipfelkonferenz 1993 in Wien sowie der Durchführung unserer damaligen Beschlüsse zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, zum Schutz der nationalen Minderheiten und zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz;

erfreut über die vom Europarat erzielten Ergebnisse in der Vorbereitung der Kandidatenländer auf den Beitritt und der Sicherstellung ihrer vollständigen Integration in die erweiterte europäische Familie, und unter Betonung des Beitrags der Parlamentarischen Versammlung sowie des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas zur Unterstützung der demokratischen Entwicklung in den Mitgliedsstaaten,

- bekräftigen wir feierlich unsere Verbundenheit mit den *grundlegenden Prinzipien des Europarates* - pluralistische Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit - sowie die Verpflichtung unserer Regierungen, den Anforderungen und Verpflichtungen, die sich aus der Zugehörigkeit zu unserer Organisation ergeben, voll zu entsprechen,
- betonen wir die wichtige Rolle des Europarates bei der *Schaffung von Normen* im Bereich der Menschenrechte, sowie seinen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts durch europäische Übereinkommen, und bekräftigen unsere Entschlossenheit zur vollständigen Umsetzung dieser Normen und Übereinkommen, insbesondere durch die Stärkung der Kooperationsprogramme zur Konsolidierung der Demokratie in Europa,
- bestätigen wir unser Ziel einer größeren Einheit zwischen unseren Mitgliedsstaaten, um eine *freiere, tolerantere und gerechtere europäische Gesellschaft*, gestützt auf gemeinsame Werte, wie freie Meinungsäußerung und Information, kulturelle Vielfalt und gleiche Würde aller Menschen, zu schaffen,
- beschließen wir deshalb, den Arbeiten des Europarates neue Impulse zu verleihen, die das Ziel haben, die Mitgliedsstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den

1 Vom Europarat übersetzt und als Manuskript vervielfältigt.

gesellschaftlichen Veränderungen an der Schwelle zu einem neuen Jahrhundert zu begegnen,

- geben wir dem Europarat unsere volle Unterstützung, seinen *Beitrag zur Kohäsion, Stabilität und Sicherheit in Europa* zu intensivieren und begrüßen den Ausbau seiner Zusammenarbeit mit den anderen europäischen und transatlantischen Organisationen, insbesondere mit der Europäischen Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa,

und geben auf dieser Grundlage folgende Erklärung ab:

IN DER ÜBERZEUGUNG, DASS DIE FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE UND DIE STÄRKUNG DER PLURALISTISCHEN DEMOKRATIE ZUR STABILITÄT IN EUROPA BEITRAGEN.

- beschließen wir, den *Schutz der Menschenrechte* zu stärken, indem wir sicherstellen, daß unsere Institutionen in der Lage sind, die Rechte des einzelnen europaweit wirksam zu verteidigen,
- rufen wir zur *weltweiten Abschaffung der Todesstrafe auf* und beharren auf der einstweiligen Fortsetzung bestehender Moratorien für Hinrichtungen in Europa,
- bekunden wir unsere Entschlossenheit, die Maßnahmen zur Verhinderung und zur Bekämpfung von *Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* zu verstärken,
- rufen wir zur Verstärkung des Kampfes gegen *Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz* auf,
- betonen wir die Bedeutung einer ausgewogeneren Vertretung von Männern und Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen einschließlich des politischen Lebens und rufen zu kontinuierlichen Fortschritten auf, um eine wirksamen *Chancengleichheit von Männern und Frauen* zu erreichen,
- erklären wir unsere Entschlossenheit zur Verstärkung der Zusammenarbeit beim Schutz aller Menschen, die *nationalen Minderheiten* angehören,
- erkennen wir die grundlegende Rolle der Einrichtungen *der lokalen Demokratie* bei der Erhaltung der Stabilität in Europa an,
- verpflichten wir uns, die *demokratische Entwicklung* in allen Mitgliedsstaaten aktiv zu unterstützen und unsere Bemühungen zur Förderung eines europaweiten Raumes gemeinsamer Rechtsnormen zu verstärken;

IN DER ERKENNTNIS, DASS DER GESELLSCHAFTLICHE ZUSAMMENHALT EINES DER HAUPTERFORDERNISSE IM ERWEITERTEN EUROPA IST UND ALS EINE WESENTLICHE ERGÄNZUNG ZUR FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE UND MENSCHENWÜRDE WEITER VERFOLGT WERDEN MUSS:

beschließen wir, die Instrumente, die ein Bezugspunkt und ein Aktionsmittel für die Staaten und die Sozialpartner sind, insbesondere die *Europäische Sozialcharta* auf rechtlichem Gebiet und der *Sozialentwicklungsfonds* auf finanziellem Gebiet, zu fördern und vollen Gebrauch von ihnen zu machen,

- kommen wir überein, unsere *Sozialgesetzgebung* zu überprüfen, um jegliche Form von Ausgrenzung zu bekämpfen und einen besseren Schutz der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten,
- betonen wir die Bedeutung eines gemeinsamen und ausgewogenen sowie auf internationaler Solidarität basierenden Ansatzes bei Fragen bezüglich *Flüchtlingen und Asylbewerbern,* und erinnern in diesem Zusammenhang an die Pflicht des Herkunftsstaates zur Wiederaufnahme dieser Personen in seinem Staatsgebiet, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht,
- erinnern wir an den Schutz, der *Opfern von Konflikten* zusteht, sowie an die Bedeutung der Respektierung des internationalen humanitären Rechts und der Kenntnis seiner Regeln auf nationaler Ebene, insbesondere bei den Streitkräften und der Polizei,
- bestätigen wir unsere Entschlossenheit, die Rechte der *Wanderarbeiter* mit rechtmäßigem Wohnsitz zu schützen und ihre Integration in die Gesellschaft, in der sie leben, zu erleichtern;

VERBUNDEN MIT DEN BÜRGERN IN IHRER SORGE ÜBER DIE NEUE DIMENSION DER BEDROHUNGEN IHRER SICHERHEIT UND DER GEFAHREN, DIE SIE FÜR DIE DEMOKRATIE BEDEUTEN

- bestätigen wir erneut unsere entschiedene Verurteilung des *Terrorismus* und unsere Entschlossenheit, unter strenger Beachtung der Gesetze und der Menschenrechte, von den bestehenden Mitteln zur Bekämpfung all seiner Erscheinungsformen umfassenden Gebrauch zu machen,
- beschließen wir, gemeinsame Antworten auf die Herausforderungen zu suchen, die sich durch die europaweite Ausbreitung von *Korruption, organisiertem Verbrechen und Drogenhandel* stellen,
- beschließen wir, zur Stärkung des *Rechtsschutzes von Kindern* enger zusammenzuarbeiten,
- bekräftigen wir unsere Entschlossenheit, *die Gewalt gegen Frauen* und jegliche Form sexueller Ausbeutung von Frauen zu bekämpfen,
- unterstützen wir die Bemühungen des Europarates und der kommunalen, regionalen und nationalen Behörden um eine Verbesserung der *Lebensqualität* in benachteiligten Gebieten: städtischen und industrialisierten;

IM BEWUSSTSEIN DER ERZIEHERISCHEN UND KULTURELLEN DIMENSION DER WICHTIGSTEN HERAUSFORDERUNGEN IM EUROPA VON MORGEN SOWIE DER BEDEUTSAMEN ROLLE VON KULTUR UND ERZIEHUNG BEI DER VERBESSERUNG DES GEGENSEITIGEN VESTÄNDNISSES UND DES VERTRAUENS UNTER DEN VÖLKERN:

- verleihen wir unserem Willen Ausdruck, die *Erziehung zum demokratischen Staatsbürgertum* auf der Grundlage der Rechte und Pflichten der Bürger sowie der Teilnahme der Jugend am staatsbürgerlichen Leben in der Gesellschaft zu entwickeln,

- bestätigen wir die Bedeutung, die wir dem Schutz unseres *europäischen kulturellen und natürlichen* Erbes, sowie der Förderung des Bewußtseins für dieses Erbe beimessen,
- beschließen wir, gemeinsame Antworten auf die Entwicklung der *neuen Informationstechnologien*, unter Zugrundelegung der Normen und Werte des Europarates und unter Sicherstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Recht auf Information und der Achtung der Privatsphäre, zu suchen,
- erkennen wir die Rolle des Sports als Mittel zur Förderung der gesellschaftlichen Integration, insbesondere bei der Jugend, an,
- suchen wir das *Verständnis zwischen den Bürgern in Nord und Süd* zu stärken, insbesondere durch Information und staatsbürgerliche Ausbildung der Jugend sowie durch Initiativen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und Solidarität unter den Völkern.

In Anbetracht der Notwendigkeit, unsere Prioritäten neu zu definieren und die Funktionen unserer Organisation dem neuen europäischen Kontext anzupassen, haben wir einen *Aktionsplan* erstellt. Dieses Dokument, das dieser *Erklärung* angeschlossen ist, soll die Hauptaufgaben des Europarates in den kommenden Jahren aufzeigen, insbesondere für den Zeitraum bis zu seinem 50jährigen Jubiläum.

AKTIONSPLAN

Die am 10. und 11. Oktober in Straßburg versammelten Staats- und Regierungschefs haben die Grundlinien eines *Aktionsplanes* zur Stärkung der *demokratischen Stabilität* in den Mitgliedsstaaten aufgezeigt und dabei vier Schwerpunktbereiche, in denen unmittelbar Fortschritte erzielt und konkrete Maßnahmen ergriffen werden können, sowie einen fünften Bereich, der strukturelle Reformen betrifft, festgelegt.

I. DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

1. Ständiger Gerichtshof für Menschenrechte: Die Staats- und Regierungschefs begrüßen die Ratifizierung des Protokolls Nr. 11 zur Europäischen Menschenrechtskonvention durch alle Vertragsparteien, wodurch die Schaffung des neuen einheitlichen Gerichtshofs für Menschenrechte ermöglicht wird, und beauftragen das Ministerkomitee, die für seine Einrichtung zum 1. November 1998 erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

2. Kommissar für Menschenrechte: Die Staats- und Regierungschefs begrüßen den Vorschlag, das Amt eines Kommissars für Menschenrechte zur Förderung der Achtung der Menschenrechte in den Mitgliedsstaaten einzurichten, und beauftragen das Ministerkomitee, die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Vorschlags unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten des einheitlichen Gerichtshofs zu prüfen.

3. Einhaltung der durch die Mitgliedsstaaten eingegangenen Verpflichtungen: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, die Einhaltung der durch die Mitgliedsstaaten

eingegangenen Verpflichtungen mittels eines vertraulichen, konstruktiven und nicht diskriminierenden Dialogs innerhalb des Ministerkomitees sicherzustellen und dabei die Kontrollverfahren der Parlamentarischen Versammlung zu berücksichtigen; sie bekräftigen erneut ihre Absicht zusammenzuarbeiten, um die Probleme zu lösen, mit denen die Mitgliedsstaaten konfrontiert sind, und gehen davon aus, daß dieser Kontrollprozeß wenn nötig durch praktische Hilfsmaßnahmen durch den Europarat unterstützend begleitet werden muß.

4. Verbot des Klonens menschlicher Lebewesen: Die Staats- und Regierungschefs verpflichten sich, jeglichen Einsatz von Technologien des Klonens zur Schaffung genetisch identischer menschlicher Lebewesen zu verbieten und beauftragen das Ministerkomitee, zu diesem Zweck ein Zusatzprotokoll zur Konvention von Oviedo über Menschenrechte und Biomedizin schnellstmöglich zu verabschieden.

5. Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz: Die Staats- und Regierungschefs begrüßen die vom Europarat in der Folge des Wiener Gipfels in diesem Bereich getroffenen Maßnahmen und beschließen in diesem Sinne, die Aktivitäten der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz zu verstärken, wobei sie die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit der Europäischen Union unterstreichen.

6. Schutz nationaler Minderheiten: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, unter Berücksichtigung des unmittelbar bevorstehenden Inkrafttretens der Rahmenkonvention für den Schutz nationaler Minderheiten, die normativen Errungenschaften des Europarates auf diesem Gebiet durch praktische Initiativen zu ergänzen, wie vertrauensbildende Maßnahmen und verstärkte Zusammenarbeit, an denen sich Regierungen und Zivilgesellschaft gleichermaßen beteiligen.

II. SOZIALER ZUSAMMENHALT

1. Förderung der sozialen Rechte: Die Staats- und Regierungschefs verpflichten sich, die in der Sozialcharta und anderen Instrumenten des Europarats verankerten sozialen Normen zu fördern und rufen zu einem weitestmöglichen Beitritt zu diesen Instrumenten auf; sie beschließen, den Austausch von praktischen Erfahrungen und Informationen zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern und ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich zu verstärken.

2. Neue Strategie des sozialen Zusammenhaltes: Die Staats- und Regierungschefs beauftragen das Ministerkomitee mit der Festlegung einer Strategie des sozialen Zusammenhalts, um den Herausforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden und innerhalb des Europarates die erforderlichen Umstrukturierungen einzuleiten, insbesondere durch die Schaffung einer Spezialeinheit für Beobachtung, Vergleich und Umgang mit Problemen des sozialen Zusammenhaltes.

3. Ein Programm für Kinder: Die Staats- und Regierungschefs unterstützen die Verabschiedung eines Programmes zur Förderung der Interessen der Kinder in partnerschaft-

licher Zusammenarbeit mit den entsprechenden internationalen und nichtstaatlichen Organisationen.

4. Sozialentwicklungsfonds: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, die Aktivitäten des Sozialentwicklungsfonds zu verstärken, laden diesen zu einer aktiven Teilnahme an den Arbeiten des Europarates im Bereich des sozialen Zusammenhaltes ein und fordern ihn auf, seine Investitionen im sozialen Bereich sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu verstärken.

III. SICHERHEIT DER BÜRGER

1. Bekämpfung des Terrorismus: Die Staats- und Regierungschefs fordern den Beschluß zusätzlicher Maßnahmen zur Vorbeugung gegen den Terrorismus und zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung unter Berücksichtigung der einschlägigen völkerrechtlichen Bestimmungen einschließlich internationaler Menschenrechtsstandards sowie der Empfehlungen der Ministerkonferenz über den Terrorismus am 30. Juli 1996 in Paris; sie nehmen mit Interesse die bevorstehende Abhaltung einer parlamentarischen Konferenz zur Untersuchung des Phänomens des Terrorismus in demokratischen Gesellschaften zur Kenntnis.

2. Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen: Zur Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten im Kampf gegen die Korruption, einschließlich ihrer Verbindungen zum organisierten Verbrechen und zur Geldwäsche, beauftragen die Staats- und Regierungschefs das Ministerkomitee:

- vor Jahresende die Leitlinien, die bei der Ausarbeitung der nationalen Gesetzgebung und Verfahren anzuwenden sind, zu verabschieden,
- die Arbeiten zur Fertigstellung internationaler Rechtsinstrumente gemäß unserem Aktionsprogramm gegen die Korruption rasch abzuschließen,
- unverzüglich einen angemessenen und wirksamen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Leitlinien und zur Umsetzung der erwähnten Rechtsinstrumente einzuführen.

Sie rufen alle Staaten auf, die Konvention über Geldwäsche, Aufspüren, Beschlagnahme und Sicherstellung der Erträge aus Straftaten zu ratifizieren.

3. *Bekämpfung der Drogensucht:* Die Staats- und Regierungschefs beschließen, mittels der Pompidou-Gruppe ihre Zusammenarbeit bei der Behandlung von Problemen im Zusammenhang mit Konsum und Handel mit illegalen Drogen zu stärken; sie nehmen das neue Arbeitsprogramm der Gruppe mit Zustimmung zur Kenntnis und begrüßen vor allem die Aktivitäten zur Vorbeugung gegen den Drogenmißbrauch bei Jugendlichen und zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Drogenabhängigen und Drogenkonsumenten in die Gesellschaft.

4. Schutz der Kinder: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, ihre nationalen Gesetzgebungen zu überprüfen, um zu gemeinsamen Normen zum Schutz von Kindern zu gelangen, die unmenschliche Behandlung erleiden oder von ihr bedroht sind; sie kommen überein, ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates auszubauen, zur

Verhinderung jeder Form der Ausbeutung von Kindern, einschließlich Produktion, Verkauf, Vertrieb und Besitz von pornographischem Material mit Kindern.

IV.DEMOKRATISCHE WERTE UND KULTURELLE VIELFALT

1. Erziehung zum demokratischen Staatsbürger: Die Staats- und Regierungschefs beschließen die Einleitung einer Initiative zur Erziehung zum demokratischen Staatsbürger mit dem Ziel, das Bewußtsein der Bürger für ihre Rechte und Pflichten in einer demokratischen Gesellschaft unter Heranziehung bestehender Strukturen zu stärken, und ferner ein neues Jugendaustauschprogramm.

2. Aufwertung des europäischen Erbes: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, 1999 eine Kampagne mit dem Thema «Europa, ein gemeinsames Erbe», unter Berücksichtigung der kulturellen Vielfalt, in Gang zu setzen, die sich auf bestehende oder künftige Partnerschaften zwischen Verwaltung, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie der Wirtschaft stützt.

3. Neue Informationstechnologien: Die Staats- und Regierungschefs beschließen, eine europäische Politik für die Anwendung der neuen Informationstechnologien zu entwickeln, um die Achtung der Menschenrechte und der kulturellen Vielfalt zu gewährleisten, die Meinungs- und Informationsfreiheit zu fördern und deren Potential für die Bereiche Bildung und Kultur zu nutzen; sie laden den Europarat ein, zu diesem Zweck geeignete Partnerschaften zu suchen.

V. STRUKTUREN UND ARBEITSMETHODEN

1. Strukturreform: Die Staats- und Regierungschefs beauftragen das Ministerkomitee im Hinblick auf den 50. Jahrestag der Gründung des Europarates im Jahr 1999 mit der Durchführung von Strukturreformen, die für die Anpassung der Organisation an ihre neuen Aufgaben und ihre erweiterte Zusammensetzung sowie zur Verbesserung ihres Entscheidungsfindungsprozesses notwendig sind.

2. Umsetzung des Aktionsplanes: Die Staats- und Regierungschefs beauftragen das Ministerkomitee, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die rasche Umsetzung dieses Plans durch die verschiedenen Organe des Europarates in Zusammenarbeit mit den europäischen Organisationen sowie anderen internationalen Organisationen sicherzustellen.

5. *Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften - Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee (1998)*[1]

Hauptempfehlungen

Die politische Rolle des Europarats und die Koordination mit anderen Organisationen

Wir empfehlen, der Verantwortung der Organisation für demokratische Stabilität mehr Nachdruck zu verleihen (und dafür Sorge zu tragen, daß ihre Struktur die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und folglich die Umsetzung der von ihr gesetzten Normen erleichtert). Das gleiche gilt für ihre Rolle als politisches Forum auf gesamteuropäischer Ebene auf der Grundlage der Ziele des Europarats: Förderung der pluralistischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. (§ 20)

Oberste Priorität des Europarats ist es, darüber zu wachen, daß alle Mitgliedsstaaten die Normen der Organisation erfüllen, und den neuen Mitgliedern bei ihren rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Umwandlungen zu helfen. (§ 8)

Wir unterstreichen die Bedeutung einer Koordination und Zusammenarbeit in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten zwischen den Verantwortlichen für eine Aufteilung der Aufgaben unter den verschiedenen europäischen Organisationen, um die Komplementarität sicherzustellen und unnötige Doppelbesetzungen und Überschneidungen zu verhindern. (§ 28)

Der Abschluß eines Rahmenabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat sollte in Betracht gezogen werden, um eine angemessene Steuerung der bestehenden Zusammenarbeit zu gewährleisten und die Formulierung und Durchführung gemeinsamer neuer Projekte effizienter zu gestalten. (§ 34)

Die Zusammenarbeit und Koordination der hauptsächlich komplementären und sich gegenseitig verstärkenden Aktivitäten zwischen dem Europarat und der OSZE sollte unter gleichen Voraussetzungen erfolgen und ergebnisorientiert sein. Derartige Bestimmungen könnten in einem allgemeinen Vertragsmemorandum zwischen den beiden Organisationen festgelegt werden. (§ 36-37)

Der Europarat sollte die Zusammenarbeit mit den regionalen europäischen Organisationen, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, weiter ausbauen. (§ 39)

Das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung, der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas, der Generalsekretär, die Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) und der Sozialentwicklungsfonds

Wir heben die Bedeutung der aktiven und persönlichen Teilnahme der Minister an den Sitzungen des Ministerkomitees hervor. Um diese Teilnahme zu verbessern, sollten die

1 Edition und Übersetzung durch den Europarat, Straßburg 1998 (Hauptempfehlungen, S. 7-10).

Intervalle, die Arbeitsorganisation und die Wahl der Tagesordnungspunkte der ordentlichen Versammlungen des Komitees überprüft werden.
Das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung sollten sich zur Klärung ihrer Beziehungen als die beiden wichtigsten Partner innerhalb der Organisation über den Text einer Satzungsresolution einigen. (§ 41)
Das Ministerkomitee sollte die Parlamentarische Versammlung vor Annahme jedes Entwurfs eines Übereinkommens und Protokolls konsultieren. Bei gravierenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Organen sollte eine Arbeitsgruppe innerhalb des Gemeinsamen Ausschusses gebildet werden, um nach einer Lösung zu suchen. (§ 48)
Das Ministerkomitee sollte die Versammlung konsultieren, bevor die Höchstgrenze für den Gesamthaushalt der Organisation festgesetzt wird, und einen Mechanismus zur direkten Diskussion mit der Versammlung über die gesamten, jedes Jahr festgelegten Haushaltsmittel schaffen. (§ 49)
Der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas sollte vom Ministerkomitee bei Fragen, die in die Zuständigkeit von Gemeinden und Regionen fallen, stärker zu Rate gezogen werden. (§ 54)
Der Generalsekretär sollte der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee im Januar jedes Jahres einen Kurzbericht „zur Lage des Europarats“ vorlegen, der u. a. Maßnahmen zum Ausbau der Aktivitäten der Organisation vorschlägt. (§ 57)
Die Venedig-Kommission könnte beauftragt werden, unverbindliche Stellungnahmen zu Verfassungs- und anderen Rechtsfragen, die für den Europarat von grundlegender Bedeutung sind, abzugeben sowie zur Interpretation der Übereinkommen und anderer Rechtsinstrumente des Europarats, die keine eigenen Interpretationsmechanismen besitzen. (§ 59)
Der Sozialentwicklungsfonds sollte gestärkt werden; der Fonds sollte insbesondere über ausreichende Mittel verfügen, um auch Projekte in den Mitgliedsstaaten des Europarats zu fördern, die nicht Mitglieder des Fonds sind. (§ 61)

Die Strukturen und Verfahren innerhalb des Europarats

Das gegenwärtige halbjährliche Rotationssystem des Vorsitzes im Ministerkomitee sollte beibehalten werden. Jedoch sollte die Mitgliedschaft im Büro des Ministerkomitees erweitert werden, so daß es einige automatische Mitglieder (in alphabetischer Reihenfolge) und zusätzliche Mitglieder umfaßt, um eine ausgewogene Vertretung aller Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. (§ 44)
Das Ministerkomitee sollte auf der Ebene der Delegierten eine Reform seiner Strukturen und Entscheidungsverfahren im Hinblick auf eine Vereinfachung und Steigerung seiner allgemeinen Arbeitseffizienz durchführen. Vereinfacht würde dies durch eine Neuorganisation des Sekretariats für zwischenstaatliche Zusammenarbeit und der Lenkungsaus-

schüsse, was insbesondere die Anzahl der Berichterstattergruppen verringern dürfte. (§ 47)
Wir empfehlen, die operationellen Direktionen entsprechend den Schwerpunkten der zwischenstaatlichen Aktivitäten in vier Generaldirektionen neu zu gliedern und eine weitere Generaldirektion für die administrativen und logistischen Dienstleistungen der gesamten Organisation einzurichten. (§ 26)
Wir empfehlen, die bestehenden Kriterien und Regeln für die Personaleinstellungsverfahren sowie die spezifischen Befugnisse des Generalsekretärs in diesem Bereich allgemein beizubehalten. Dennoch sollten Änderungen im Vertragssystem und bei den personellen Bewegungen und Laufbahnstrukturen durchgeführt werden, um die Öffnung, Mobilität und Flexibilität sowie die effiziente Nutzung des Sekretariats zu verbessern. Die Förderung der Chancengleichheit, insbesondere in leitenden Positionen, sollte ebenfalls berücksichtigt werden. (§ 27)
Wir empfehlen, daß das Ministerkomitee jedes Jahr einen Plan für die Organisation verabschiedet und für jeden Bereich und Sektor klare Prioritäten im Hinblick auf die Hauptaufgaben der gesamten Organisation festsetzt. (§ 63)
Dem Sekretariat sollte bei der Verwaltung der Programme und des Haushalts mehr Freiheit eingeräumt werden und es sollte parallel dazu dem Ministerkomitee verstärkt Rechenschaft für die erreichten Ergebnisse ablegen. Daraus könnte sich eine flexiblere Handhabung bei der Aufteilung der Mittel für die als vorrangig erachteten Aktivitäten ergeben. (§ 64)
Es ist notwendig, die Haushaltsstruktur zu überprüfen und ein System der Berichterstattung einzuführen, das auf der Festlegung von Zielen und einer Messung der tatsächlichen Leistung anhand der vorab definierten Kriterien beruht (ergebnisorientierte Budgetierung). (§ 65)

Die Kontrollverfahren für die Einhaltung der Verpflichtungen

Die im Rahmen der Kontrollverfahren für die Einhaltung der Verpflichtungen erarbeiteten Berichte sollten wenn möglich veröffentlicht werden. (§ 71)
Die direkte Zusammenarbeit mit den nationalen Organen der Justiz sollte verstärkt werden, unter Beachtung des Prinzips der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt und der jeweiligen Position der bestehenden Justizorgane innerhalb der Staaten. (§ 72)
Die „Erklärung über die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Mitgliedsstaaten“ sollte konsequenter umgesetzt werden. Die notwendige Durchführung sollte im Rahmen der Hilfs- und Kooperationsprogramme sowie des zwischenstaatlichen Arbeitsprogramms der Organisation geschehen. (§ 74)

Die Wahrnehmbarkeit des Europarats

Um die Wahrnehmbarkeit der Organisation zu verbessern:

- sollten die Texte des Europarats, die für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind, in nichtoffiziellen Sprachen veröffentlicht werden;
- sollte die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen an der Durchführung des zwischenstaatlichen Arbeitsprogramms verstärkt und ein Rahmen für Konsultationen mit diesen ausgearbeitet werden;
- sollten die Mitgliedsstaaten aufgefordert werden, nationale Europaratskonferenzen zu organisieren;
- sollte die Rolle der Informations- und Dokumentationszentren des Europarats gestärkt werden. (§ 77)

Die Umsetzung des Berichts

Wir schlagen vor, daß das Ministerkomitee in enger Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär für die Umsetzung der Empfehlungen zuständig sein sollte und deren Ausführung kontrollieren sollte. (§ 88)

6. *Ansprache von Lord Russell-Johnston, dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, anläßlich der vom Vereinigten Königreich in London am 5. Mai 1999 ausgerichteten Veranstaltung zum 50. Geburtstag des Europarats*[1]

Als vor 50 Jahren zehn Außenminister das Statut des Europarats unterzeichneten, waren die Erinnerungen an den Krieg, der Millionen von Europäern tötete, noch frisch. In der Tat war es die Entschiedenheit, niemals wieder eine derartige Zerstörung auf europäischem Boden zuzulassen, die die Gründung unserer Organisation inspirierte. Sie war aus der tiefen Überzeugung geboren, daß Demokratie, Herrschaft des Rechts und Menschenrechte die besten Garanten für Freiheit, Frieden und wirtschaftliches Wohlergehen wären.

Nach vier Jahrzehnten des Friedens werden wieder in einem neuen Krieg Hunderttausende von Europäern terrorisiert, getötet und aus ihren Häusern vertrieben.

Mit den Bildern der Tragödie der Menschen im Kosovo vor Augen können unsere Gefühle trotz der Bedeutung des Anlasses nicht von Feierlichkeit bestimmt sein, sondern von Sympathie mit den Opfern und zugleich von Zorn über jene, die solche Schrecken anordneten.

Welche Schlußfolgerung sollten wir aus diesem Krieg ziehen? Haben wir versagt? Die Antwort ist trotz der Greueltaten, die wir erleben, ein klares Nein. Wir haben nicht versagt; wir müssen nur den Weg weiter gehen - vielleicht noch viel weiter, als wir dachten.

Wenn die Nachwirkungen des Zweiten Weltkrieges ein Grund für die Schaffung des Europarats waren, dann sollte uns der Balkankrieg motivieren, unsere Arbeit fortzuführen. Denn das Blutbad, daß wir seit den letzten Jahren auf dem Balkan erleben, resultiert nicht aus einem alten, „genetisch“ bedingten ethnischem Haß. Es wurde von Personen geplant und ausgeführt, die nach dem wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kollaps im post-kommunistischen Jugoslawien ihre Vorteile suchen. Serbien hatte niemals eine Chance, die Werte des Europarats anzunehmen.

Was sollte der Europarat also in den nächsten fünfzig Jahren seiner Existenz tun? Auch wenn es langweilig klingt - er sollte so weiter machen wie bisher, d. h. dabei helfen, demokratische Institutionen aufzubauen, zu entwickeln und zu verteidigen sowie die Herrschaft des Rechts und den Schutz der Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent zu garantieren.

Der Schutz der Demokratie ist eine immerwährende Aufgabe. Dies trifft nicht nur auf unsere neuen Mitgliedstaaten, sondern auf alle zu. Wir alle sind den Viren des Extremismus und der Intoleranz ausgesetzt. Es gibt keinen Impfstoff, der absolute Immunität

1 Vom Europarat zur Verfügung gestellt; vom Herausgeber aus dem Englischen übersetzt.

gegen diese Viren verschaffte, aber im Europarat haben wir - so glaube ich - eine Therapie entwickelt, die die Viren nicht ausbrechen läßt.
Sicherlich sollten wir unsere Strukturen und Arbeitsmethoden nicht nur den neuen politischen und sozialen Realitäten des 21. Jahrhunderts, sondern auch dem sich bildenden Konsens über einen aktiveren Ansatz bei der Verteidigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Europa und in der ganzen Welt anpassen. Wir wissen zwar noch nicht wirklich, wie dies am besten geschehen könnte, aber wir sind dabei zu lernen.
In der Tat wird es das hervorstechendste Merkmal des Europarats in den nächsten fünf Jahrzehnten sein, sich in die inneren Angelegenheiten unserer Mitgliedstaaten einzumischen. Ein direktes, systematisches, kontinuierliches und umfassendes Engagement, jedesmal wenn die Werte, deren Schutz uns anvertraut ist, auf dem Spiele stehen. Dabei sollten wir Rat und Unterstützung anbieten, aber nötigenfalls auch nicht vor Kritik und Sanktionen zurückschrecken. Wahre Demokratien haben nichts zu befürchten, sie können bei einem solchen Ansatz nur gewinnen. Bei dieser Aufgabe spielt die Versammlung mit ihrem Monitoring-Ausschuß schon eine bedeutende Rolle, die gewiß noch wachsen wird.
Ich begann diese kurze Erklärung mit einem Hinweis auf die Tragödie im Kosovo. Ich möchte schließen, indem ich sage „niemals wieder“! Nicht als schlichter Ausdruck der Hoffnung, sondern der Verpflichtung. Ohne Verpflichtung können wir nicht feiern - einer Verpflichtung, die heute hier durch uns erneuert wird, und dann durch jeden an jedem Tag überall in Europa.

7. Erklärung des deutschen Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zum 50. Jahrestag des Europarates am 5. Mai 1999[1]

I. Den 50. Jahrestag der Gründung des Europarates möchte die Europäische Union zum Anlaß nehmen, um die Arbeit dieser Organisation zu würdigen. Sie bekräftigt ihre Verbundenheit mit den grundlegenden Werten des Europarates, die auf seiner zweiten Gipfeltagung von 1997 bestätigt wurden, nämlich pluralistische Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Die Gemeinschaft europäischer Völker strebt danach, ein Europa aufzubauen, das auf diesen Grundsätzen beruht; die systematische und schwere Mißachtung dieser Grundsätze im Kosovo erinnert jedoch auf brutale Weise daran, daß dieses Ziel noch lange nicht erreicht ist.

Der Vertrag, der am 5. Mai 1949, vier Jahre nach dem Ende eines Krieges, der Europa zerrissen hat, unterzeichnet wurde, war ein Gründungsakt neuer Art. Er beschränkte sich nicht darauf, Freundschaftsbeziehungen, Interessengemeinschaften oder Allianzen zwischen den Vertragsparteien herzustellen; vielmehr sollten Werte und Grundsätze, denen die Vertragsparteien verpflichtet waren, durch eine internationale Organisation, die in der Lage ist, die Entwicklung der Gesellschaft in Europa zu beeinflussen, geschützt und gefördert werden.

Die EU würdigt die Schlüsselrolle, die der Europarat - nicht zuletzt durch den Beitrag, den er mit seiner schnellen Erweiterung zum europäischen Aufbau leistete - gespielt hat. Der Europarat hat wesentlich dazu beigetragen, dass die grundlegenden menschlichen Werte als Fundament für den Aufbau einer demokratischen Gesellschaft auf dem gesamten europäischen Kontinent anerkannt werden. Seine Erweiterung als Reaktion auf die politischen Veränderungen in Europa hat ihm weiteres Gewicht verliehen. Die Union begrüßt den Beitritt Georgiens als 41. Mitgliedstaat. Sie hofft, daß die übrigen Länder, die um Aufnahme ersucht haben, bald ihre Einrichtungen und Rechtsvorschriften entsprechend den Anforderungen des Europarates anpassen und etwaige Konflikte miteinander lösen werden, damit auch sie der Organisation beitreten können.

Die EU betont, daß alle Pflichten der Mitgliedschaft uneingeschränkt erfüllt werden müssen, und erwartet, daß alle Mitgliedstaaten des Europarates den Verpflichtungen, die sie im Rahmen der Organisation eingegangen sind, nachkommen.

II. Der Kenntnis- und Besitzstand, den der Europarat in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte aufgebaut hat, ist einzigartig. Die EU möchte besonders darauf hinweisen, daß der Europarat im Bereich der Menschenrechte Maßstäbe gesetzt hat. Er ist die einzige Organisation in Europa, die über ein völkerrechtlich verbindliches System zur Überwachung des Schutzes der Menschenrechte des Einzelnen verfügt. Kernstück dieses Systems ist die Europäische Menschenrechtskonvention, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Die Menschenrechtskonvention muß der wesentliche Bezugs-

1 *Auswärtiges Amt*, in: >http://www.auswaertiges-amt.de< (5. Mai 1999).

punkt für den Schutz der Menschenrechte in ganz Europa sowohl hinsichtlich der verbürgten Rechte als auch der gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung dieser Rechte bleiben.

Der Europarat hat ein eigenes Modell entwickelt, in dem die Überwachungsmechanismen des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung die unabhängige gerichtliche Kontrolle, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgeübt wird, ergänzen. Mit dem neuen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, der im November 1998 eingesetzt wurde, wird dieses Modell noch weiter konsolidiert. Die EU begrüßt auch die Einsetzung eines Europarat-Kommissars für Menschenrechte und ist überzeugt, daß dadurch die Wirksamkeit der Überwachungsstrukturen des Europarates noch gesteigert wird. Sie wird mit dem Kommissar zusammenarbeiten, um die Sensibilisierung für die Menschenrechte und ihre Beachtung in allen Mitgliedstaaten des Europarates zu fördern.

Der Schutz Angehöriger nationaler Minderheiten ist ein wichtiger Bereich des Besitzstands des Europarates, wie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten zeigt, und ein Bereich, in dem der Europarat gezeigt hat, daß er Maßstäbe setzen kann, die den besonderen Erfordernissen des modernen Europas entsprechen. Wie wichtig solche Maßstäbe sind, wird durch die gegenwärtige Lage in Südosteuropa noch offensichtlicher.

Die EU möchte den Anlaß des 50. Jahrestags der Gründung des Europarates nutzen, um auch insbesondere darauf hinzuweisen, daß sie dem Protokoll Nr. 6 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, das die Abschaffung der Todesstrafe betrifft, große Bedeutung beimißt. Sie appelliert an alle Mitgliedstaaten des Europarates, die von ihnen eingegangene Verpflichtung, den Vollzug von Todesstrafen auszusetzen, zu erfüllen, und als zweiten Schritt die Todesstrafe vollständig abzuschaffen.

Der Europarat hat wichtige Aufgaben in den Bereichen öffentliche Gesundheit, kulturelle Zusammenarbeit und sozialer Zusammenhalt zu erfüllen, die für ganz Europa von Bedeutung sind. Die EU erkennt den Wert und die Wichtigkeit dieser Aufgaben an.

III. Die Europäische Union und der Europarat haben die gleichen Ziele hinsichtlich des Schutzes und der Förderung der Grundsätze von Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Rechtstaatlichkeit. Der Schutz dieser Grundsätze, der im Vertrag über die Europäische Union verankert ist, wurde im Amsterdamer Vertrag noch weiter verstärkt.

Die Union prüft gegenwärtig, wie sie ihre Möglichkeiten, die Menschenrechte zu schützen und zu fördern, noch weiter ausbauen kann. Die Erklärung der Union anläßlich des 50. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1998, die vom Europäischen Rat in Wien bekräftigt wurde, zeigt entsprechende Wege auf.

Die Europäische Union und der Europarat arbeiten mit vereinten Kräften an der Erreichung ihrer gemeinsamen Ziele und stimmen zu diesem Zweck ihre Aktionen aufeinander ab. Insbesondere werden gemeinsame Kooperations- und Hilfsprogramme für die

mittel- und osteuropäischen Länder durchgeführt. Die EU begrüßt die konkreten Ergebnisse dieser Programme und hofft, daß sie sich noch weiter entwickeln. Die kürzlich getroffene Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat über eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und dem Europäischen Komitee des Europarates gegen Rassismus und Intoleranz ist ein weiteres Beispiel dieser gemeinsamen Bemühungen. Die Erfahrungen des Europarates werden für die EU auch bei ihrem gegenwärtigen Erweiterungsprozeß von Nutzen sein.

IV. Die EU unterstützt die Bemühungen, die gegenwärtig auf der Grundlage des Berichts des Ausschusses der Weisen unternommen werden, um die Prioritäten und Ziele des Europarates für das 21. Jahrhundert festzulegen und die Strukturen und die Arbeitsweise des Europarates neu zu organisieren und effizienter zu gestalten. Anhand des Berichts, der dem Ministerrat in Budapest vorgelegt werden soll, wird die EU die Durchführung der umfassenden Reformen zur Festlegung dieser Prioritäten unterstützen und aktiv an diesem Prozeß mitwirken.

Zu den künftigen Prioritäten wird unter Konsolidierung des Rangs und der Aufgabe des Europarates in Europa auch eine Bestätigung der wesentlichen Funktion des Europarates als Wächter der Menschenrechte und einer pluralistischen Demokratie gehören, die er durch seine normsetzende und gerichtliche Tätigkeit zur Förderung demokratischer Sicherheit ausübt. Eine der Prioritäten wird ferner die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europarat und der EU wie auch zu anderen europäischen und transatlantischen Organisationen, insbesondere der OSZE, sein. Die EU begrüßt diesbezüglich die Bemühungen um eine stärkere Zusammenarbeit und Komplementarität zwischen dem Europarat und der OSZE im Lichte ihrer gemeinsamen Grundsätze und Ziele.

Die Union sieht die Vorteile, die eine volle Nutzung der Sachkenntnis und der Mechanismen des Europarates gemeinsam mit anderen internationalen Einrichtungen bietet, um dem Ziel der Achtung der Menschenrechtsnormen und der Unterstützung der pluralistischen Demokratie näherzukommen.

Bonn, den 05.05.1999

8. Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. „50 Jahre Europarat: 50 Jahre europäischer Menschenrechtsschutz“[1]

Der Bundestag wolle beschließen:

Am 5. Mai hat der Europarat den 50. Jahrestag seiner Gründung begangen. Die Idee des Europarates war es, nach dem Ende des zweiten Weltkrieges ein friedliches und demokratisches Europa auf der Grundlage der pluralistischen Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. In den 50 Jahren seines Bestehens hat der Europarat - vor allem durch das Wirken seiner Parlamentarischen Versammlung - diese Ziele weitgehend erreicht und damit für das friedliche Zusammenleben der Völker erhebliche Fortschritte erzielt.

Die Arbeit des Europarates, die weit über ihre Mitgliedsländer Wirkung entfalten konnte, war zusammen mit der damaligen KSZE mit ursächlich für die Überwindung des Kalten Krieges. Die Herausforderung, den Demokratisierungsprozeß in den jungen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten seit dem Fall der Berliner Mauer zu unterstützen, hat der Europarat vorbildlich gemeistert. In weniger als 10 Jahren ist es weitgehend gelungen, die ehemaligen kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas für die Werte und Prinzipien des Europarates zu gewinnen, die Fundamente für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verankern und damit fast ganz Europa unter einem Dach zu vereinen.

Der Europarat ist die älteste und heute zugleich auch die größte parlamentarische Organisation Europas, deren 41 Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Werte miteinander verbunden sind.

Mit seinen mehr als 170 Konventionen ist der Europarat sowohl Vordenker als auch Wegbereiter einheitlicher europäischer Rechtsentwicklung. Denn auch die entsprechende Politik der EU und der OSZE beruht zum Teil auf der Grundlage der Errungenschaften des Europarates im Bereich der Menschen- und Sozialrechte. Damit hat der Europarat wesentliche Voraussetzungen für den Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten in die Europäische Union geschaffen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist für inzwischen 770 Millionen Bürger Europas ein Schutzsystem von unschätzbarem Wert. Sie ist die bedeutendste Errungenschaft des Europarates.

Um seine Funktion als Hüter von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie glaubwürdig wahrnehmen zu können, ist der Europarat jedoch auf die vollständige und verläßliche Anwendung der von ihm etablierten, Prinzipien, insbesondere hinsichtlich der Abschaffung der Todesstrafe, in allen Mitgliedstaaten angewiesen. Es kann nicht

1 Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/1568, 09.09.1999. Debatte und Abstimmung im Deutschen Bundestag waren für Herbst 1999 vorgesehen.

sein, daß - wie in der jüngeren Vergangenheit leider geschehen - Menschenrechte in einigen Mitgliedstaaten trotz Beitritts zum Europarat weiterhin verletzt werden. Eine der Hauptherausforderungen des Europarats für die Zukunft ist dabei eine strengere Kontrolle über die Implementierung seiner Konventionen in den Mitgliedsländern.

Die Schaffung des einheitlichen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist die konsequente Fortsetzung und zeitgemäße Aktualisierung des Gründungsgedankens der europäischen Menschenrechtskonvention. Die Europäische Sozialcharta ergänzt diesen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Europa um Rechte, die als soziale und wirtschaftliche Grundrechte den Mitgliedstaaten besondere Verpflichtungen auferlegen. Die Sozialcharta wurde durch mehrere Protokolle ergänzt und überarbeitet und stellt damit eine wesentliche Grundlage für die Sicherung sozialer Rechte in Europa dar.

Durch den andauernden Prozeß der Rechtsangleichung trägt der Europarat in seinen Mitgliedstaaten zur Festigung demokratischer Strukturen sowie zur Vorbeugung und auch zur Lösung innerer und äußerer Konflikte bei.

Die Erfahrungen in Süd- und Osteuropa zeigen jedoch, daß die Durchsetzung von Freiheit und Demokratie auch in Europa weitere Anstrengungen erfordert. Frieden, Aussöhnung und Zusammenarbeit unter den europäischen Völkern können dauerhaft nur auf der Grundlage demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnungsprinzipien sowie der Achtung der Menschenrechte gesichert werden. Die Förderung dieser Prinzipien muß daher auch künftig die vorrangige Aufgabe des Europarates sein. Der Europarat hat eine zentrale, grundlegende Rolle im europäischen Integrationsprozeß. Heute gilt mehr als je zuvor: Europa braucht den Europarat.

Der 50. Jahrestag der Gründung des Europarates ist uns Anlaß, seine Aufgaben und Aktivitäten mit dem Ziel zu überprüfen, wie er den neuen Herausforderungen der Zukunft am besten gerecht werden kann.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf, die politische Verantwortung des Europarates für das friedliche Zusammenwachsen Europas und für die demokratische Stabilität auf unserem Kontinent deutlicher als bisher herauszustellen und seine Aufgaben und Ziele wirkungsvoller zu unterstützen.

Dies umfaßt:

1. die Stärkung der politischen Rolle des Europarates durch verstärkte Nutzung seines Potentials und größere Anerkennung seines Beitrages zu Stabilität und Sicherheit in Europa sowie eine neue, zeitgemäße Bestimmung seiner politischen Funktion als Partner von Europäischer Union und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.
2. eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und anderen internationalen Organisationen, wie z. B. der Europäischen Union und OSZE sowie eine bessere Koordinierung ihrer sich gegenseitig ergänzenden und unterstützenden Aufgaben, wie etwa bei der Krisenprävention, der Demokratiehilfe, beim Schutz

nationaler Minderheiten, bei der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz.

3. die Verbesserung des Monitoringverfahrens des Europarates in bezug auf die Einhaltung aller eingegangenen Pflichten und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Dies erfordert eine engere Abstimmung vor allem zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung. Ein funktionierendes Monitoringverfahren setzt aber vor allem den politischen Willen voraus, von allen Mitgliedstaaten die Achtung der Menschenrechte gleichermaßen einzufordern. Dazu gehört auch, daß die Diskussion und die Beschlüsse im Ministerkomitee in der Zukunft für die Öffentlichkeit transparenter werden müssen.
4. die nachhaltige Unterstützung der Arbeit des neuen einheitlichen Gerichtshofes für Menschenrechte. Dazu gehört auch die für eine effiziente Arbeit notwendige finanzielle Ausstattung.
5. die wirkungsvolle Ausgestaltung der Funktion des neu geschaffenen Amtes des Menschenrechtskommissars sowohl in inhaltlicher wie in finanzieller Hinsicht.
6. die erneute Prüfung, ob die revidierte Sozialcharta unterzeichnet und ratifiziert werden kann.
7. ausgehend von allen Konventionen des Europarates und sonstigen Rechtsinstrumenten, zu deren Einhaltung sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben:

- Verstärkung der Anstrengungen für eine weltweite Abschaffung der Todesstrafe.
- effizienteren Kampf gegen Drogenhandel, Terrorismus, Korruption, organisiertes Verbrechen sowie sexuellen Mißbrauch von Kindern und Frauen bei gleichzeitiger Förderung der Interessen von Kindern, den Schutz gegen ihre Ausbeutung und verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und den Nichtregierungsorganisationen auf diesem Gebiet.
- Unterstützung eines Zusatzprotokolls für kulturelle Rechte nationaler Minderheiten.

8. die Unterstützung höchstmöglicher Standards bei der Erarbeitung von Zusatzprotokollen zur Bioethikkonvention für die Bereiche Organtransplantation, Xenotransplantation und Sterbebegleitung, auch mit dem Ziel, die von der Bundesregierung nicht unterzeichnete Bioethikkonvention inhaltlich zu ergänzen.
9. Konzentration auf eine umfassende innere Strukturreform des Europarates mit dem Ziel:

- einer zeitgemäßen Reform der Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen des Europarates und einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas sowie einer „klareren“ Rollenverteilung und Aufgabenabgrenzung.
- einer hinreichenden personellen und finanziellen Ausstattung der Verwaltung, um sie in die Lage zu versetzen, ihren zusätzlichen Aufgaben für die in den letzten zehn Jahren auf fast die doppelte Mitgliederzahl angewachsene Völkergemeinschaft gerecht zu werden.

10. eine bessere Vermittlung der Aufgaben und Aktivitäten des Europarates sowie der Werte, für die er eintritt, gegenüber der Öffentlichkeit. Erreicht werden muß, daß der Europarat im Bewußtsein seiner rund 770 Millionen Bürgerinnen und Bürger fester verankert wird.

Dr. Peter Struck und Fraktion
Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

9. *Zeittafel zur Geschichte des Europarats*[1]

19.09.1946 Winston Churchill fordert in Zürich, die europäische Völkerfamilie müsse sich künftig vor Krieg und Knechtschaft schützen und zu einer neuen Organisation zusammenschließen, die man die Vereinigten Staaten von Europa nennen könnte. Als ersten praktischen Schritt schlägt er die Bildung eines Europarates vor.

07.-11.5. 1948 Der Haager Kongreß, vom Internationalen Koordinierungsausschuß der Bewegungen für die Einheit Europas einberufen, ruft zur Schaffung eines Europarats, einer Europäischen Beratenden Versammlung, einer Charta für Menschenrechte und eines Gerichtshofes zu ihrer Überwachung auf.

05.05.1949 Zehn westeuropäische Länder (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Schweden) unterzeichnen das Statut des Europarats in London in der Überzeugung, daß zum Schutz und der weiteren Verwirklichung ihrer Ideale sowie zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts ein engerer Zusammenschluß aller gleichgesinnten Völker Europas notwendig ist (seit 3.8.1949 in Kraft). Sie gründen mit dem Europarat die erste der großen europäischen Nachkriegsorganisationen. Später wird der 5. Mai als Europatag festgelegt.

08.-13.08.1949 Die beiden Organe des Europarats, das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung, nehmen in Straßburg, dem Sitz der Organisation und zugleich Symbol der deutsch-französischen Aussöhnung wie auch der europäischen Vision, ihre Arbeit auf. Der Belgier Paul-Henri Spaak wird zum ersten Präsidenten der Versammlung gewählt.

1 Vom Herausgeber erstellt (Stand: Mitte 1999) - vornehmlich aufgrund von Daten des Europarats; vgl. z. B. *Europarat*, Meilensteine auf dem Weg zur Europäischen Einigung, Straßburg., o. J. (1996); *Europarat*, Europa unter einem Dach 1949 - 1999, Straßburg 1999, S. 60f.; Internet >http://www.coe.fr<.

09.08.1949 Beitritt Griechenlands und der Türkei zum Europarat. Die Aufnahme der Türkei in den Europarat (Ratifikation des Statuts am 13.5.1950) verdeutlicht, daß es sich beim Europarat nicht um einen exklusiven Club christlich geprägter Staaten handelt, sondern um eine Organisation, deren Identität vor allem politisch definiert ist. Der Europarat ist zuallererst das Europa der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts.

07.03.1950 Beitritt Islands zum Europarat.

13.07.1950 Die Bundesrepublik Deutschland wird, zwei Monate nach dem Saarland, assoziiertes Mitglied und am 2. Mai 1951 Vollmitglied des Europarats. Mit seinem Beitritt zur Bundesrepublik scheidet das Saarland zum 1. Januar 1957 wieder aus dem Europarat aus. Die DDR war nie Mitglied des Europarats.

04.11.1950 Als erste vom Europarat ausgearbeitete „Konvention“ (deutsch auch „Übereinkommen“) wird die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention - EMRK) gezeichnet. Sie garantiert die unveräußerlichen individuellen Rechte und politischen Grundfreiheiten und schafft einen einzigartigen Kontroll- und Schutzmechanismus (seit 3.9.1953 in Kraft). (von allen 41 Mitgliedstaaten ratifiziert)

02.08.1951 Das Ministerkomitee des Europarats stimmt der Möglichkeit zu, Teilabkommen abzuschließen, an denen nur einzelne Mitgliedstaaten beteiligt sind.

1951 Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Länder unterzeichnen den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Mit den späteren Verträgen über die Gründung von EWG und Euratom 1957 sowie der EU 1992 entsteht eine supranationale Organisation bzw. ein Staatenverbund mit wirtschaftlichen und politischen Integrationszielen, die z. T. weit über die Ziele und Absichten des Europarats hinausgreifen. Im Laufe der Jahre werden zwischen Europarat und Brüssel Modalitäten der Kooperation vereinbart; 1975 eröffnet der Europarat in Brüssel ein Büro.

19.03.1952 Dem Ministerkomitee wird die Möglichkeit gegeben, auf der Ebene der Ministerbeauftragten zu tagen.

1952 Der Europarat eröffnet internationalen Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, beim Europarat einen Konsultativstatus zu erlangen. Regeln über die Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen wurden 1972 aufgestellt und zuletzt 1993 geändert. (Mitte 1999: rd. 400 NRO besitzen den Konsultativstatus beim Europarat.)

1954 Die Europäische Kommission für Menschenrechte wird konstituiert. Sie prüft die Menschenrechtsbeschwerden, bemüht sich um gütlichen Ausgleich und befaßt ggf. das Ministerkomitee und - ab 1959 - den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit der Sache.

19.12.1954 Die Europäische Kulturkonvention als Grundlage für die Arbeit des Europarats in den Bereichen Bildung, Kultur, Denkmalpflege, Sport und Jugend wird unterzeichnet (seit 5.5.1955 in Kraft). (Mitte 1999: Alle Mitgliedstaaten des Europarats sind an die Konvention gebunden - außerdem noch Monaco, der Heilige Stuhl, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Armenien und Aserbaidschan.)

08.12.1955 Das Ministerkomitee bestimmt zum Emblem des Europarats die europäische Fahne mit 12 goldenen, kreisförmig angeordneten Sternen auf azurblauem Grund (1986 von der EG übernommen).

15.12.1955 Die erste Kunstausstellung des Europarats wird in Brüssel zum Thema „Das humanistische Europa“ eröffnet.

16.04.1956 Beitritt Österreichs zum Europarat.
Der Wiedereingliederungsfonds (heute „Sozialentwicklungsfonds“) wird als Finanzierungsinstrument des Europarats zur Lösung sozialer Probleme geschaffen - zunächst zur Unterstützung bei der Aufnahme von Flüchtlingen, heute auch zur Förderung von Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Umweltschutz.

12.01.1957 Die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas wird gegründet.

18.09.1959 Nachdem eine ausreichende Zahl von Mitgliedstaaten Individualbeschwerden anerkannt hat, wird der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg errichtet, um die Beachtung der Verpflichtungen, die sich für die einzelnen Mitgliedstaaten ergeben, sicherzustellen.

24.05.1961 Beitritt Zyperns zum Europarat.

18.10.1961 Die Europäische Sozialcharta, die Ergänzung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, wird unterzeichnet; in ihr sind wirtschaftliche und soziale Grundrechte verankert (seit 26.2.1965 für jetzt 23 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft).

06.05.1963 Beitritt der Schweiz zum Europarat.

22.07.1964 Die Konvention über die Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuchs wird verabschiedet (seit 8.5.1974 für jetzt 26 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft - außerdem für die EG und Bosnien-Herzegowina).

29.04.1965 Beitritt Maltas zum Europarat.

1967 Naturopa, ein Zentrum des Europarats für Information und Dokumentation über den Erhalt der Natur, wird gegründet.

1969 Aufgrund schwerer Vorwürfe gegen das Obristenregime erklärt der griechische Außenminister den Austritt seines Landes aus dem Europarat (rechtswirksam von 1970 bis zur Wiederaufnahme im Jahre 1974).

1970 Europäisches Naturschutzjahr.

1972 Der Europäische Jugendfonds wird gegründet, und das erste Europäische Jugendzentrum des Europarats in Straßburg wird eingeweiht.
Das Ministerkomitee bestimmt zur Europahymne das von Herbert von Karajan arrangierte Präludium der Ode an die Freude aus der 9. Symphonie von Beethoven.

03.07.1974 Nach 25 Jahren des Bestehens des Europarats ändert die Beratende Versammlung ihren Namen in „Parlamentarische Versammlung“.

1975 Das Europäische Denkmalschutzjahr „Eine Zukunft für unsere Vergangenheit“ stärkt das Bewußtsein für den Schutz des architektonischen Erbes Europas und führt 1985 zu einer entsprechenden Konvention.

22.09.1976 Beitritt Portugals zum Europarat nach dem Wandel von der Diktatur zur Demokratie.

28.01.1977 Als neuer Sitz für den Europarat wird das Palais de l'Europe durch den französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing eingeweiht; der Plenarsaal des Palais wird von 1979 bis 1999 auch dem direkt gewählten Europäischen Parlament als Heimstatt dienen.

24.11.1977 Beitritt Spaniens zum Europarat nach dem Wandel von der Diktatur zur Demokratie.

23.11.1978 Beitritt Liechtensteins zum Europarat.

19.09.1979 Die „Berner Konvention" des Europarats wird zur Unterzeichnung aufgelegt. Sie schützt vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten in ihren natürlichen Lebensräumen und steht auch europäischen und afrikanischen Nichtmitgliedstaaten offen (seit 1.6.1982 für jetzt 35 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft - außerdem für Monaco, Burkina Faso, Senegal und Tunesien).

1980 Im Europarat wird die Pompidou-Gruppe mit dem Ziel gegründet, den Mißbrauch und den illegalen Handel mit Drogen zu bekämpfen.
Die Europäische Rahmenkonvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften wird unterzeichnet (seit 22.12.1981 für jetzt 22 Staaten einschl. Deutschlands in Kraft).

28.01.1981 Die Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten wird zur Unterzeichnung aufgelegt (seit 1.10.1985 für jetzt 20 Staaten einschl. Deutschlands in Kraft).

1981-1984 Nach der Machtübernahme der Militärs ist die Türkei auf Beschluß der Parlamentarischen Versammlung nicht mehr in ihr vertreten.

1983 Das Protokoll Nr. 6 der EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe wird unterzeichnet (seit 1.3.1985 für jetzt 33 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft).
Die erste „Straßburger Konferenz für parlamentarische Demokratie" endet mit dem Straßburger Konsens über wesentliche Elemente einer pluralistischen Demokratie (1987 zweite und 1991 dritte Konferenz).

1985 Das Ministerkomitee unter deutschem Vorsitz (Außenminister Genscher) bekräftigt in einer Entschließung über die europäische kulturelle Identität, daß diese nicht an den Grenzen der verschiedenen politischen Systeme haltmacht und die kulturelle Zusammenarbeit ein wichtiges Mittel zur Förderung der Völkerverständigung ist.
Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung wird unterzeichnet (seit 1.9.1988 jetzt für 32 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft).
Das Europäische Musikjahr wird in Zusammenarbeit mit der EG durchgeführt.

1987 Europäische Kampagne für den ländlichen Raum.
Der Europarat erklärt in Santiago de Compostela den Jakobsweg zur Ersten Europäischen Kulturstraße.

26.11.1987 Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe wird unterzeichnet (seit 1.2.1989 jetzt für alle Mitgliedstaaten bis auf Georgien in Kraft).

1988 Der Filmfonds für europäische Koproduktionen, Vertrieb und Vorführung europäischer Dokumentar- und Kurzfilme, Eurimages, wird geschaffen.
Der Europarat führt mit Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, der EG und internationalen Organisationen die Europäische Kampagne für Nord-Süd-Interdependenz und -Solidarität durch („Madrider Appell“ als Schlußerklärung).

16.11.1988 Beitritt San Marinos zum Europarat.

05.05.1989 Mit dem Beitritt Finnlands zum Europarat ist die Aufnahme größerer westeuropäischer Demokratien in den Europarat abgeschlossen; er zählt nunmehr 23 Mitgliedstaaten.
Das Ministerkomitee nimmt eine politische Erklärung über die Rolle des Europarats im europäischen Einigungsprozeß an.

11.05.1989 Die Parlamentarische Versammlung schafft den „Sondergaststatus“, um den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa die Teilnahme an ihren Plenar- und Ausschußsitzungen zu ermöglichen. Der Status wird am 8. Juni d. J. zunächst an Ungarn, Polen, Jugoslawien und die Sowjetunion verliehen.

06.07.1989 Gorbatschow bezeichnet in einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung das „gesamteuropäische Haus“ vor allem als eine rechtliche Gemeinschaft. Er begrüßt den Sondergaststatus und erklärt die Bereitschaft der Sowjetunion, auch Nichtmitgliedern offenstehenden Konventionen beizutreten.

09.11.1989 Mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime wird für den „West-Europarat“ der Weg zur Osterweiterung frei.

1990 In Lissabon wird das Nord-Süd-Zentrum eröffnet und in Venedig die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht eingerichtet. Sowohl das Zentrum als auch die „Venedig-Kommission“ sind Teilabkommen des Europarats.

03.10.1990 Mit der deutschen Einigung wird die frühere DDR in den Geltungsbereich der Satzung des Europarats und der von der Bundesrepublik ratifizierten Konventionen einbezogen.

06.11.1990 Als erster Staat Mittel- und Osteuropas (MOE) wird Ungarn Mitglied des Europarats. Bis zum fünfzigjährigen Jubiläum 1999 wird der Europarat noch 16 weitere MOE-Staaten aufnehmen. Wie bereits Portugal und Spanien betrachten einige dieser Staaten die Mitgliedschaft im Europarat auch als demokratische Eintrittskarte für die EG/EU.
Der Europarat fördert die demokratische Entwicklung in den MOE-Staaten mit eigenen Programmen.

08.11.1990 Die Konvention über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten wird zur Zeichnung aufgelegt (seit 1.9.1993 jetzt für 26 Staaten einschl. Deutschlands in Kraft - außerdem für Australien).

21.02.1991 Beitritt der Tschechoslowakei zum Europarat (bis zu ihrer Auflösung am 1.1.1993).

26.11.1991 Beitritt Polens zum Europarat.

07.05.1992 Beitritt Bulgariens zum Europarat.

07.09.1992 Nach einer Initiative der Parlamentarischen Versammlung bietet der Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) der Parlamentarischen Versammlung ein Kooperationsabkommen an. Dieses Abkommen macht die Versammlung seitdem zum parlamentarischen Forum (jährlich eine Debatte) und „Wachhund" über die EBWE-Aktivitäten; es ergänzt das generelle zwischen dem Europarat und der EBWE geschlossene Abkommen vom 14. April 1992.

02.10.1992 Die Parlamentarische Versammlung führt die „erweiterte Debatte" über die OECD-Aktivitäten ein und konstituiert sich einmal im Jahr als eine Art OECD-Parlament, dem neben allen Europaratsabgeordneten auch Abgeordnete der nicht-europäischen OECD-Länder angehören.

05.11.1992 Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen wird gezeichnet (seit 1.3.1998 jetzt für 8 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft).

14.05.1993 Beitritt Estlands, Litauens und Sloweniens zum Europarat.
Der Beobachterstatus beim Europarat wird eingeführt. Mitte 1999 besitzen der Heilige Stuhl, Japan, Kanada und die USA diesen Status bei den zwischenstaatlichen Instanzen des Europarats. (Israel und Kanada haben den Beobachterstatus bei der Parlamentarischen Versammlung).

30.06.1993 Beitritt der Tschechischen Republik und der Slowakei zum Europarat.

07.10.1993 Beitritt Rumäniens zum Europarat.

8./9.10.1993 Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats treffen sich zum ersten Gipfeltreffen in Wien. Der Gipfel bestätigt die Politik der Öffnung und Erweiterung des Europarats und bekräftigt die Hoffnung, Europa könne zu einem großen Gebiet demokratischer Sicherheit werden. Drei Prioritäten werden identifiziert: Reform der Menschenrechtsmechanismus, Minderheitenschutz und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz.

17.01.1994 Das Ministerkomitee gründet den „Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas" (KGRE) als Nachfolgeeinrichtung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas.

1994 Europäische Jugendkampagne gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz (1994-1996).
In Graz (Österreich) wird das Europäische Zentrum für lebende Sprachen eingerichtet.

11.05.1994 Das Zusatzprotokoll Nr. 11 der EMRK zur Änderung der EMRK und Schaffung eines einzigen, ständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der die Kontrollorgane Europäische Menschenrechtskommission und Menschenrechtsgerichtshof ersetzt, wird zur Unterzeichnung aufgelegt (seit 1.11.1998 jetzt für alle Mitgliedstaaten in Kraft).

10.11.1994 Beitritt Andorras zum Europarat.

1995 Europäisches Naturschutzjahr.

01.02.1995 Die Rahmenkonvention des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten wird unterzeichnet (seit 1.2.1998 für jetzt 27 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft).

10.02.1995 Beitritt Lettlands zum Europarat.

29.06.1995 Das neue Menschenrechtsgebäude des Europarats in Straßburg wird durch den tschechischen Präsidenten Vaclav Havel eingeweiht.

13.07.1995 Beitritt Albaniens und Moldawiens zum Europarat.

09.11.1995 Beitritt der Ukraine und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien zum Europarat.

15.12.1995 Das zweite Europäische Jugendzentrum des Europarats wird in Budapest eröffnet.

28.02.1996 Mit dem Beitritt der Russischen Föderation wird der Europarat zu einer wirklich paneuropäischen Organisation.

03.05.1996 Die revidierte Europäische Sozialcharta wird zur Zeichnung aufgelegt (seit dem 1.7.1999 für Frankreich, Italien, Rumänien und Slowenien in Kraft; von 18 weiteren Mitgliedstaaten gezeichnet, aber nicht von Deutschland).

06.11.1996 Beitritt Kroatiens zum Europarat.

13.01.1997 Die Parlamentarische Versammlung suspendiert den Sondergaststatus von Belarus wegen enormer Demokratiedefizite.

04.04.1997 Die Konvention über Menschenrechte und Biomedizin („Bioethik-Konvention“) wird zur Zeichnung aufgelegt (Datum des Inkrafttretens: 1.12.1999 - für Dänemark, Griechenland, San Marino, Slowakei und Slowenien; von 23 weiteren Mitgliedstaaten gezeichnet, nicht von Deutschland).

25.04.1997 Die Parlamentarische Versammlung setzt den Monitoring-Ausschuß ein, der zu überwachen hat, ob die von den Mitgliedstaaten beim Beitritt zum Europarat eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden. Das Ministerkomitee und der KGRE beteiligen sich ebenfalls am „Monitoring“.

10./11.10.1997 In Straßburg findet das zweite Gipfeltreffen des Europarats statt. Der dort verabschiedete Aktionsplan konzentriert sich auf vier Themenbereiche: Demokratie und Menschenrechte; sozialer Zusammenhalt; Sicherheit der Bürger; demokratische Werte und kulturelle Vielfalt. Außerdem wird angesichts der neuen Aufgaben und erweiterten Mitgliederzahl die Notwendigkeit von Strukturreformen beim Europarat anerkannt.

12.01.1998 Das Zusatzprotokoll zur „Bioethik-Konvention“ über das Verbot des Klonens von menschlichen Lebewesen wird zur Unterzeichnung aufgelegt (von 28 Mitgliedstaaten, aber nicht von Deutschland, gezeichnet; noch nicht in Kraft getreten).

05.05.1998 Das Ministerkomitee beschließt die Einsetzung der „Gruppe der Staaten gegen Korruption“ (Groupe d’Etats contre la Corruption – GRECO), die die Einhaltung der Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung sowie die Umsetzung weiterer Rechtsinstrumente überwachen soll. GRECO wird als Teilabkommen geschaffen (seit 1.5.1999 für 18 Mitgliedstaaten einschl. Deutschlands in Kraft) und steht auch Nichtmitgliedstaaten des Europarats auf gleichberechtigter Basis offen.

10.09.1998 Beginn der „Kampagne über globale Interdependenz und Solidarität: Europa gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ unter dem Slogan „Gemeinsam - Globalisierung ohne Armut“ (bis 2000).

01.11.1998 Der reformierte Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nimmt seine Arbeit auf.

27.04.1999 Beitritt Georgiens als 41. Mitglied zum Europarat. Damit wird die extensive geographische und politische Definition Europas, die die kaukasischen Länder als zu Europa gehörend betrachtet, offenkundig.

04.-7.05.1999 In Straßburg, London und Budapest finden Veranstaltungen statt, auf denen an die Gründung des Europarats vor 50 Jahren erinnert wird.

07.05.1999 In der Erklärung von Budapest „Für ein Größeres Europa ohne Trennlinien“ bekräftigen die Außenminister der Mitgliedstaaten des Europarats ihre Entschlossenheit, das Potential des Europarats voll zu nutzen - dieser herausragenden politischen Institution, die alle Länder des „Größeren Europas“ auf gleichberechtigter Basis und in ständigen Strukturen zusammenbringt. Sie wollen im 21. Jahrhundert weiterhin die demokratische Stabilität und die Zusammenarbeit in Europa fördern, den Europarat an künftige Herausforderungen anpassen und nach Lösungen suchen, die die Staatsgrenzen überwinden und eine friedliche, harmonische Koexistenz von Nationen, Minderheiten sowie kulturellen, sprachlichen und religiösen Gemeinschaften gewährleisten.
Das Ministerkomitee stimmt dem von der Parlamentarischen Versammlung geforderten Mandat des neuen Menschenrechtskommissars zu.

Abkürzungsverzeichnis

ADACS	Activities for the Development and Consolidation of Democratic Stability
Benelux	Belgien, Niederlande, Luxemburg
CDU	Christlich Demokratische Union
CID	Centre d'information et de documentation sur le Conseil de l'Europe
CoE	Council of Europe
CSSR	Ceskoslovenska Socialisticka Republika
CSU	Christlich Soziale Union in Bayern
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECU	European Currency Unit
EDG	European Democratic Group
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Straßburg)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPP/CD	Group of the European People's Party/Christian Democrats
ER	Europarat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof (Luxemburg)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
KGRE	Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LDR	Liberal, Democratic and Reformers' Group
LODE	Local Democracy

MK	Ministerkomitee
MOE	Mittel- und Osteuropa bzw. mittel- und osteuropäisch
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA	Parliamentary Assembly
PABSEC	Parliamentary Assembly of the Black Sea Cooperation
PHARE	Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy
PV	Parlamentarische Versammlung
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
SOC	Socialist Group
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UEL	Group of the Unified European Left
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNECSO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
VN	Vereinte Nationen
WEU	Westeuropäische Union
ZEI	Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Universität Bonn)

Auswahlbibliographie

Althauser, Christine D., Rußlands Weg in den Europarat (Heidelberger Studien zur internationalen Politik, 7), Münster 1997.

Antretter, Robert (Hrsg.), Quo vadis Europarat? (transnational 33), Bonn 1995.

Bitsch, Marie-Thérèse (Hrsg.), Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe (Actes du colloque de Strasbourg, 8-10 juin 1995), Bern u.a. 1997.

Böhm, Walter (Red.), Der Europarat - 30 Jahre europäische Einigung (transnational 14), Bonn 1979.

Bundeskanzleramt (Hrsg.), 40 Years - Austria and the Council of Europe, Wien 1996.

Burban, Jean-Louis, Le Conseil de l'Europe, 3., korr. Aufl., Paris 1996.

Carstens, Karl, Das Recht des Europarats, Berlin 1956.

Conseil de l'Europe (Hrsg.), 40 ans au service de l'Europe - Dr Heinrich Klebes, Straßburg 1995.

Conseil de l'Europe (Hrsg.), L´Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Straßburg, März 1999 (auch auf engl.: *Council of Europe (Hrsg.)*, The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Straßburg, März 1999).

Conseil de l'Europe (Hrsg.), Les Enjeux de la Grande Europe. Le Conseil de l'Europe et la sécurité démocratique, Straßburg 1996. (auch auf engl.: *Council of Europe (Hrsg.)*, Challenges of a Greater Europe - The Council of Europe and democratic security, Straßburg 1996.)

Europarat, Ein größeres Europa schaffen ohne Kluften - Bericht des Ausschusses der Weisen an das Ministerkomitee, Straßburg 1998.

Europarat (Hrsg.), Der Europarat - Funktion und Arbeitsweise, Straßburg o. J. (1999).

Europarat, Europa unter einem Dach 1949 - 1999, Straßburg 1999.

Europarat/Council of Europe/Conseil de l'Europe, Europäische Verträge – European treaties – Traités européens, 2 Bde, Straßburg 1998.

Ferdinand, Horst, Der Deutsche Bundestag und die interparlamentarischen Versammlungen, hg. v. Deutscher Bundestag, Bonn 1989.

Fischer, Per, Europarat und parlamentarische Außenpolitik, München 1962.

Fischer, Peter/Köck, Heribert Fr., Europarecht, einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen. Das Recht der Europäischen Union, des Europarats und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen, 3., durchges. u. erw. Aufl., Wien 1997.

Heinrich, Shirin Sybille, Der Europarat zwischen Integration und Transformation Europas am Beispiel des Umweltschutzes, Dissertation, Tübingen 1994.

Hummer, Waldemar/Wagner, Gerhard (Hrsg.), Dokumente und Materialien zum Europarat. Organe, Tätigkeitsbereiche, Konventionen, Reformvorschläge, Wien 1990.

Institut für Europäische Politik (Hrsg.), Das Europa der Siebzehn – Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Bonn 1974.

Keller, Horst, Werte statt Grenzen. Der Europarat - Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999.

Klebes, Heinrich, The Quest for Democratic Security. The Role of the Council of Europe and U.S. Foreign Policy (United States Institute of Peace - Peaceworks, Nr. 26), Washington 1999.

Leone, Ugo, Le Origini diplomatiche del Consiglio d'Europa, Mailand 1965.

Lindsay, Kenneth, European Assemblies, London 1960.

Manzanarès, Henri, Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale, Paris 1969.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hrsg.), 50 jaar Raad van Europa, in: De Toestand in de Wereld (Speciale Editie), Den Haag 1999.

Molènes, Charles Melchior de, L'Europe de Strasbourg. Une première expérience de parlamentarisme européen, Paris 1971.

Mühleisen, Hans-Otto, Der Europarat, Lindenberg/Allgäu 1998.

Repnik, Hans-Peter/Ramsauer, Peter/CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Europarat 1949 - 1999. Wegbereiter für ein demokratisches Gesamteuropa, Bonn 1999.

Romanian Institute of International Studies (Hrsg.), Romania and the Council of Europe, in: Romanian Journal of International Affairs I (4/1995), Bukarest 1995.

Salesny, Anton, Europa im Werden - eine Idee wird Wirklichkeit. Dokumentation über die Integration Europas. Ein Beitrag aus Anlaß des 25. Jahrestages der Gründung des Europarates, Wien 1974.

Salvia, Michèle de/Villiger, Mark E. (Hrsg.), The Birth of European Human Rights Law - L'éclosion du Droit européen des Droits de l'Homme (Liber Amicorum Carl Aage Norgaard), Baden-Baden 1998.

Schieder, Peter, Building Greater Europe without dividing lines - Opinion on the report by the Committee of Wise Persons, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8286, Straßburg, 23. Dezember 1998.

Schmuck, Otto (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 67), Bonn 1990.

Schneider, Catherine (Leitung), Le Conseil de l'Europe, acteur de la recomposition du territoire européen (Cahiers de l'Espace, Nr. 10), Grenoble 1997.

Seiler, Markus-René, Kleinststaaten im Europarat. Fallstudien zu Island, Liechtenstein, Luxemburg, Malta und San Marino (Dissertation Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaft 1994), St. Gallen 1995.

Sommermann, Karl-Peter, Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarats, Speyer 1990.

SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Europa gestalten. 50 Jahre Europarat - 50 Jahre Einsatz für Menschenrechte, Berlin o. J. (1999).

Staes, Paul, Europe: a continental design, Report - Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 8278, Straßburg, 11. Dezember 1998.

Der Europarat im Internet

1. Webseiten des Europarats[1]

Webseite des Europarats	http://www.coe.fr
Ministerkomitee	http://www.coe.fr/cm
Parlamentarische Versammlung	http://stars.coe.fr
Kongreß der Gemeinden und Regionen	http://www.coe.fr/cplre
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit	http://www.coe.fr/fr/act-fr/fcoop.htm
Menschenrechtsgerichtshof	http://www.dhdirhr.coe.fr
Europäische kulturelle Zusammenarbeit	http://culture.coe.fr
Jugend	http://www.coe.fr/youth
Bioetik	http://www.coe.fr/oviedo
Kommission gegen Rassismus	http://www.ecri.coe.int
Nord-Süd-Zentrum	http://www.nscentre.org
Sozialentwicklungsfonds	http://www.coefund.org
Korruptionsbekämfung	http://www.coe.fr/corrupt
Datenschutz	htttp://www.coe.fr/dataprotection
Kommission zur Verhütung von Folter	http://www.cpt.coe.fr
Venedig-Kommission	http://www.coe.fr/venice
Europäisches Arzneibuch	http://www.pheur.org
Europäische Audiovisuelle Beobachtung	http://www.obs.coe.int
Statut und Konventionstexte auf engl.[2]	http://www.coe.fr/eng/legaltxt/treaties.htm
Statut und Konventionstexte auf frz.	http://www.coe.fr/fr/txtjur/traites.htm
Veröffentlichungen des Europarats	http://book.coe.fr

1 Vgl. vor allem *Europarat (Hrsg.)*, Der Europarat - Funktion und Arbeitsweise, Straßburg o. J. (1999), S. 78f., und *Europarat*, Europa unter einem Dach 1949 - 1999, Straßburg 1999, S. 64. In der Regel werden Informationen, Texte und Dokumente in englischer und französischer Sprache angeboten. Unter der Adresse der Parlamentarischen Versammlung sind u. a. Berichte und Resolutionen der Versammlung sowie die Zusammensetzung der jeweiligen nationalen Delegationen und auch der Fraktionen abzurufen. Vor allem über die Hauptseiten des Europarats und der Parlamentarischen Versammlung kann man die Suchfunktionen und Links zum Surfen durch die virtuelle Welt des Europarats nutzen. Der Europarat ist dabei, seine Hauptadresse von >http://www.coe.fr< auf >http://www.coe.int< umzustellen.

2 Wer sich für den Stand der Ratifikation in den Ländern und das Datum des Inkrafttretens einzelner Vertragstexte und Konventionen interessiert, kann dies unter folgender Internet-Adresse erfahren: >http://www.coe.fr/tablconv/1t.htm<. Dabei steht „1“ für den ersten Vertragstext, das Statut; wer sich z. B über die Anti-Doping-Konvention informieren will, muß anstelle von „1“ laut offizieller Numerierung der Vertragstexte „135“ eingeben, also > http://www.coe.fr/tablconv/135t.htm<.

2. Europa 40+

Diese elektronische Zeitung des Europarats mit aktuellen Berichten wird auf deutsch über den Server der Universität Trier angeboten: >http://www.uni-trier.de/europa<.

3. Deutschsprachige Seite des Europarats

Die Europäische Bewegung Deutschlands stellt in Zusammenarbeit mit dem Europarat diese deutschsprachige Seite unter der Adresse >http://www.europarat.de< bereit.

Personenregister

Aarts, Harry 288
Adenauer, Konrad 31, 51, 197-212
Ahrens, Karl 187
Annan, Kofi 16
Antretter, Robert 15
Attali, Jacques 272, 275

Beethoven, Luwig, van 17, 347
Behrendt, Wolfgang 21, 33, 249
Besostri, Felice Carlo 221
Bindig, Rudolf 29, 149, 217, 221f.
Björck, Anders 296, 315
Blankenhorn, Herbert 210
Blücher, Franz 202
Bogár, Laszlo 278
Boutros-Ghali, Boutros 269
Brandt, Willy 206, 284
Brentano, Heinrich von 209, 210

Camdessus, Michel 287
Churchill, Sir Winston 36, 39, 46, 51, 186, 209, 227, 295, 307, 343
Clinton, Bill 250
Coudenhove-Kalergi, Richard Graf 227, 308

Däubler-Gmelin, Herta 14
Davis, Terry 101, 278
Dehler, Thomas 202
Delors, Jacques 261
Dieckmann, Jochen 14
Durrieu, Josette 278

Erler, Fritz 209

Fischer, Joseph (Joschka) 249
Fischer, Leni 21, 26, 81, 83, 91, 175, 180, 187
François-Poncet, André 202-204, 210
Frank, Charles 273

Gautier, Jean-Jacques 163
Genscher, Hans-Dietrich 349
Gerstenmaier, Eugen 209
Gil-Robles, José Maria 96
Glotow, Sergej 221
Gorbatschow, Michail 25, 32, 36, 42, 57f., 72, 114, 188, 213, 231, 311, 350
Gorbenko, Leonid 298
Gylys, Povilas 278

Hallstein, Walter 210
Halonen, Tarja 88, 174f.
Hänsch, Klaus 96
Havel, Vaclav 232
Heinemann, Gustav 206
Henle, Günther 207
Heuss, Theodor 202
Hitler, Adolf 296
Hoffmann, Johannes 200
Hofmann, Josef 188
Hofmann, Rainer 193
Holtz, Uwe 19, 21, 276, 286, 288
Hugo, Victor 312

Iwanow, Igor 66

Jelzin, Boris 213, 219-222

Kadaré, Ismaïl 45
Kahn-Ackermann, Georg 161, 187

Kaiser, Jakob 202, 206
Kant, Immanuel 297
Karajan, Herbert von 347
Kiesinger, Kurt-Georg 209
Kinkel, Klaus 89, 189f., 218
Kirilov, Evgueni 250, 254
Klaus, Josef 72
Klebes, Heinrich 188
Kohl, Helmut 12, 97, 218, 232
Köhler, Horst 201, 272-282
Kok, Wim 257
Koschnik, Hans 252
Kosyrew, Andrej 214
Krüger, Hans Christian 187

Lalumière, Catherine 101
Larosière, Jacques de 277
Lebed, Alexander 219
Leers, Gerd 278
Lessing, Gotthold Ephraim 45
Leuprecht, Peter 175
Liapis, Michael 250
Lotz, Karoly 278
Lukin, Wladimir 220
Lütkens, Gerhard 209

Martínez, Miguel Angel 275
Maschadow, Aslan 219
Mazowiecki, Tadeusz 232
McCloy, John 204
Mihailowa, Nadescha 251
Milosevic, Slobodan 111
Mitterrand, François 25, 56, 272, 314
Moschkow, Gennadij 297, 298
Muehlemann, Ernst 215

Nolte, Claudia 190, 197

Ogata, Sadako 268
Ollenhauer, Erich 209
Oreja Aguirre, Marcelino 261

Paleckis, Justas 296
Paris, Camille 205, 211
Pfleiderer, Karl-Georg 209
Plesu, Andrei 69
Primakow, Jewgenij 218
Prodi, Romano 302
Pünder, Herrmann 209

Rao, Narasimha 284
Reuter, Ernst 206
Robertson, Sir Brian Hubert 205
Roosevelt, Franklin D. 295
Russel-Johnston, Lord 19, 66, 97, 333

Sager, Peter 84
Santer, Jacques 261
Savenko, Juri 296
Schäfer, Helmut 21, 189, 232
Schäfer, Hermann 209
Schäuble, Wolfgang 302
Schewardnadse 12, 232
Schieder, Peter 27, 301
Schloesser, Gerhard 188
Schmid, Carlo 206, 208f.
Schmidt, Helmut 12f.
Schmidt-Jortzig, Edzard 190
Schröder, Gerhard 253, 281, 302
Schröder, Luise 209
Schumacher, Kurt 31, 206-208
Schuman, Robert 200-211, 227
Schwimmer, Walter 19, 25, 66, 71, 99, 101, 234, 278
Sieglerschmidt, Hellmut 150
Silverberg, Paul 199
Soares, Mario 97, 293
Spaak, Paul-Henri 206f., 212, 227, 343
Stalin, Joseph 52, 295, 298
Suchocka, Hanna 101

Tarschys, Daniel 19, 23, 39, 101, 222, 261f.
Tschernomyrdin, Viktor 66

U Thant, Sithu 24
Ustjugow, Valerij 304

Verheugen, Günter 81, 302

Waigel, Theodor 276
Weber, Helene 209, 358
Wessel, Helene 199
Wohlwend, Renate 220

Sachregister

ADACS 64, 118, 214f., 221, 223, 241-247
Ägypten 273
Albanien 17, 23, 63, 174-182, 195, 225, 231, 234, 246, 251ff, 264, 269, 273, 274, 277, 284, 351
Alliierte Hohe Kommission 203, 208
Amsterdam 16, 71, 260ff
Andorra 17, 117, 225, 230f., 351
Anti-Folterkonvention 14, 43, 115, 116 *s. auch* Folter
Antisemitismus 22, 63, 290, 320f., 322, 325, 341, 350
Architektonisches Erbe 24, 41
Armenien 21, 41, 65, 83, 85, 93, 153, 273f., 277, 346
Armut 20, 287, 290, 293, 352
Arzneimittelbuch 9, 194
Aserbaidschan 21, 41, 65, 85, 268, 273, 274, 277, 345
Assoziierte Mitglieder 200
Ausländer 141, 193
Aussöhnung 12, 44, 340, 343
Australien 23, 266, 273, 349

Balkan 24, 44, 91, 99, 249-256, 280, 301, 333
Belarus 11, 21, 65f., 85, 93f., 126, 273, 277, 281, 296, 303, 345, 352
Belgien 17, 117, 159, 171, 225f., 229, 286, 343 *s. auch* Benelux
Benelux 81, 205, 209, 226-229, 344
Beobachterstatus 12, 21, 41, 52, 55, 57, 80, 85, 162, 188, 204f., 209f., 277, 351
Beratende Versammlung 13, 19, 24, 52, 101, 208f., 343, 346
Berlin 16, 295f., 302
Berliner Mauer 11, 17, 61, 89, 187f., 339, 350
Berlinkrise 52, 199
Berner Konvention 20, 348
Besatzungsstatut 198, 204, 210f.
Bevölkerungsstatistik 31, 194
Bioethik/-Konvention 10, 18, 20, 26, 31, 88, 191, 341, 352
Biomedizin 27, 73, 99, 124, 325, 352
Bonn 21, 200ff, 251f.
Bordeaux 245
Bosnien und Herzegowina 21, 23, 41, 45, 65, 85f., 91, 93, 179, 195, 234, 243, 246, 250, 252, 255, 273f., 277, 345f.
Bretton-Woods 284, 287
Brüssel 93, 99, 185, 194, 227, 233, 255, 260f., 296, 305, 344f.
Brüsseler Pakt 226
Budapest 51, 55, 57, 62, 68, 111, 189, 239, 256, 296, 337, 351, 353
Bulgarien 17, 25, 54, 56, 128, 176, 179, 180, 225, 231, 234, 250f., 256, 273, 277, 286, 349
Bundesrepublik Deutschland *passim*
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 339
Burkina Faso 286, 348

CDU 198ff, 232, 339
Chancengleichheit 27, 99, 144, 322, 331
Charta von Paris 40, 61, 276
China 34, 82, 220, 229
Christentum / christlich 295, 307, 344
Colombo-Bericht 32, 213
CSSR 25, 54, 56

CSU 207, 232, 339
Cyber space 191

Dänemark 17, 152, 171, 225-229, 303, 343, 351
Datenschutz 14, 347
Dayton-Abkommen 23, 195
DDR 31, 42, 85, 186, 295, 344, 349
Demo-Droit 264
Demokratie *passim*
Demokratieförderung 5, 23, 28, 59ff, 91ff, 98, 111ff, 241ff, 275
Demokratische Sicherheit 12, 21, 34, 44, 62, 76, 81, 188, 239, 241, 268f., 277, 317f. 321, 337, 350
Demokratische Stabilität 36, 67, 329, 340, 353 *s. auch* Demokratische Sicherheit
Demokratisierung 34, 72, 83, 111, 125, 172, 255
Demosthenes 21, 222, 233, 241, 277
Denkmalschutz 20, 55
Deutscher Bundestag 32, 36, 187, 206ff, 232, 249, 281, 285, 302, 339
Diktatur 9, 12, 52, 111, 120, 171, 346f.
Drogen 18, 22, 75, 326, 347

Entspannung 24, 52-55, 315
Entwicklungspolitik 7, 35, 271, 283ff
Erweiterte Debatte 291, 350
Erziehung 20-24, 41, 49, 54, 116, 157, 194, 222, 240, 244ff, 268, 277, 289f., 323, 327
Estland 17, 172-176, 225, 231, 273f., 277, 286, 303, 350
EU-Charta der Grundrechte 14
Eurimages 20, 348
Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) 260, 300
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE/EBRD) 23, 33, 35, 177, 254, 265f., 271ff, 350
Europäische Demokratische Gruppe 102
Europäische Freihandelszone (EFTA) 71, 252, 271, 300
Europäische Gemeinschaft (EG) 10, 13, 17, 23, 59, 125, 185, 232, 260-264, 272f., 300, 314
Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 197, 211f., 300, 344
Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) *passim*
Europäische Kulturkonvention 11, 20, 40, 52, 57, 128, 191, 214, 345
Europäische Menschenrechtskommission 20, 28, 123, 126, 140, 164, 192, 276, 345, 351
Europäische Sozialcharta 11, 14, 20, 22, 29, 40, 80, 87, 116, 123, 139, 143-147, 165, 174, 191, 194, 223, 239, 254, 263f., 319, 322, 325, 340f., 346, 351
Europäische Union (EU) *passim*
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 10, 13, 55, 185, 211f., 260f., 300, 344
Europäischer Gerichtshof (EuGH) 124f.
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 13, 19ff, 26, 36, 40, 62, 67, 72, 94, 115, 121-136, 140, 146, 164, 185, 192, 196, 214, 221, 234, 263, 303, 324, 336, 345, 351, 353
Europäischer Jugendfonds 346

Europäisches Parlament 35, 263, 303, 315
Europa-Palais 17, 19, 48, 58, 347
Europarat *passim*
Europatag 57, 343
European Democratic Group 105
Expertenkomitee 144, 151, 153

FAO 268
FDP 207, 209, 339
Fernsehen 20, 174
Filmfonds 348
Finnland 17, 152, 171, 179, 225, 229, 286, 289, 300, 348
Flüchtlinge 66, 155, 175, 195, 252, 254, 268
Folter 20, 34, 115, 124, 137, 142, 163, 164, 165, 192, 217f., 255, 322, 348 *s. auch* Anti-Folterkonvention
Fraktion/en 5, 7, 13, 19, 27, 82, 101, 106f., 176, 208, 232, 278, 281, 339, 342 *s. auch* Politische Gruppen
Frankreich 12-18, 32, 43, 68, 117, 127, 152, 171, 191, 202ff, 225-229, 278, 286, 289, 302, 309-312, 343f., 351
Frauen/förderung 27, 99, 194, 286f., 308, 310, 322f., 341
Freiheit *passim*
Fremdenfeindlichkeit 18, 22, 63, 189, 290, 320-325, 337, 341, 350
Frieden *passim*

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 25, 74, 355
Geldwäsche 35, 116, 292, 326, 349
Gemeinden 15, 19, 30, 41, 43, 55, 178, 187, 189f., 218, 242, 245, 289f., 321, 329f., 341, 350
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) 81, 222, 242, 268
Generalsekretär / Generalsekretariat (des Europarats) 13, 16, 18f., 23ff, 54ff, 64, 66, 71, 83, 99, 102, 106, 114, 118, 120, 132, 161, 166, 175, 178, 180, 187f., 195, 205, 211, 222, 231, 234, 259-262, 269, 329, 330ff
Gentechnik 73
Georgien 17, 21, 115, 175, 176, 179, 225, 231f., 273f., 277, 284, 296, 348, 353
Gerechtigkeit 11, 24, 47, 66, 285, 309, 313
Geschichte 7, 11f., 20, 23f., 35, 43-46, 57, 68, 85f., 91, 115, 200, 203, 206, 234, 295ff, 309, 317, 343
Gesundheit 21, 145f., 261f., 277, 336, 345
Gewerkschaften 239, 291
Gipfeltreffen 7, 25f., 36, 42, 48, 62ff, 73, 96f., 151, 154, 188f., 193, 196, 249, 253, 256, 290, 317, 321, 350, 352
Gleichberechtigung 33, 198, 301, 313, 317
Gleichheit 33, 141, 155, 231, 234, 293
Globalisierung 93, 290f., 352
Graz 20, 350
GRECO 189, 285, 352 *s. auch* Korruption/sbekämpfung
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit 116, 319
Griechenland 17, 40, 83, 117, 159, 171, 176, 211, 225, 229, 286, 289, 344, 352
Großbritannien 14, 16-19, 85, 128, 136, 159, 171, 179, 204f., 209, 225-229, 278, 295, 333, 343
Größeres Europa 10, 15, 17, 36, 242, 293, 302, 329

Group of the European People's Party 105
Group of the Unified European Left 105
Grundrechte 14, 112, 122, 124, 135, 139, 139ff, 263, 340, 347
Grundrechtskatalog 28, 125
Gruppe der Europäischen Volkspartei 102
Gruppe der Liberalen, Demokraten und Reformer 102
Gruppe der Vereinigten Europäischen Linken 102

Haager Kongreß 39, 51, 112, 186, 199, 343
Helsinki 40, 56, 84, 125, 239, 240, 276, 296, 300, 313
Herrschaft des Rechts 92, 232, 277, 333, 344 *s. auch* Rechtsstaatlichkeit
Hilfsprogramme 21, 23, 27, 193, 216, 233, 241, 246, 277, 336
Hoher Kommissar für Flüchtlinge 268
Hymne 17

Identität 9, 11f., 47ff, 57, 64, 150, 155, 158, 194, 199, 228, 232, 237, 295, 302, 318, 344, 348
Individualbeschwerde 13, 28, 127, 139, 140, 142
Informations- und Dokumentations-zentren 21, 242, 332
Informationstechnologien 23, 191, 324, 327
Integration *passim*
Internationale Organisationen 119, 176, 186, 195, 249, 257ff
Internationale Zusammenarbeit 18, 23, 66, 289
Internationaler Währungsfonds (IWF) 253, 271f., 275, 279f., 287, 355
Intoleranz 18, 22, 63, 73, 89, 149, 174, 189, 269, 290, 317, 320-325, 333, 337, 341, 350
Irland 17, 171, 209, 225, 227, 229, 286, 343
Island 17, 117, 152, 171, 225, 230, 273, 286, 344
Israel 21, 85, 273, 350
Italien 17f., 128, 130, 171, 179, 205, 225, 228f., 289, 302, 312, 343, 344, 351

Jakobsweg 348
Japan 12, 21, 23, 41, 85, 266, 273, 277, 349
Jugend 10, 20, 26, 64, 194, 222, 241, 244, 290, 323f., 346, 350
Jugendfonds 87
Jugendzentrum 68, 87, 346, 351
Jugoslawien 11, 21, 44, 52-59, 65f., 85, 89, 93, 121, 126, 213, 233f., 249f., 253f., 268f., 297, 317, 333, 348

Kaliningrad/Königsberg 35, 295ff, 297
Kalter Krieg 47, 52, 59, 122, 171, 197, 199, 211, 257, 267, 299-305, 311f., 339
Kampagnen 20, 35, 163, 194, 288-291, 327, 348, 352
Kanada 21, 23, 41, 85, 266, 273, 277, 350
Kasachstan 273f.
Kaukasische Länder 21, 274, 354
Kernkraftwerke 278-281
Khabarovsk 245
Kinder 22, 73, 144, 190, 194, 287, 323-327, 341
Kirchen 291

Kirgisistan 273f.
Kleinstaaten 32, 225ff
Klonen 22, 73, 325, 352
Kolomno 245
Komitee der Weisen 36, 97f., 189, 263, 329f.
Kommissar für Menschenrechte 22, 95, 189, 324, 336, 341, 353
Kommunale Selbstverwaltung 116, 178, 218, 221, 348
Kommunismus / kommunistisch 12, 40ff, 52, 60, 62, 126, 188, 233, 247, 256, 299, 301, 317, 333, 339
Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/KSZE 40, 55f., 59, 61f., 125f., 150, 243, 276, 277, 300, 318, 339, 355
Konföderation 62
Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas 19, 41, 43, 178, 187, 190, 290, 329f., 341, 351, 355
Konsultativstatus 20, 159ff, 290, 345
Kontrollverfahren 139, 144, 234, 325, 331
Konvention/en *passim*
Korea-Krieg 209
Korruption/sbekämpfung 10, 22, 35, 73, 92, 118, 189, 191, 240, 242, 279f., 285, 287, 292, 323, 326, 341, 352 *s. auch* GRECO
Kosovo (-krieg) 24, 34, 45, 46, 66, 67, 85, 91, 94, 111, 195f., 233, 249-256, 333ff
Krasnoyarsk 245
Kriminalität 18, 189, 240, 269, 279, 287, 298
Kroatien 17, 63, 88, 152, 175f., 182, 195, 225, 231, 234, 243, 273f., 277, 284, 351
Kubakrise 52
Kultur 10f., 18, 20f., 24, 33, 34, 41, 44f., 49, 53-56, 62, 69, 89, 152, 155, 157, 185, 194, 201, 213, 222, 241, 244, 255, 260f., 267, 275, 277, 293, 295, 313, 315, 327, 345
Kulturstraße 349
Kunstausstellung 346

Lettland 17, 174, 176, 179, 216, 225, 231, 273f., 277, 303, 351
Liberal, Democratic and Reformers' Group 105
Liechtenstein 17, 152, 171, 220, 225, 230f., 273, 289, 344
Lissabon 20, 289, 349
Litauen 17, 172, 176, 225, 231, 243, 273f., 277, 278, 286, 296, 303, 350
Local Democracy (LODE) 21, 233, 242, 277
London 39, 51, 164, 171, 201, 204, 226f., 272, 275, 280, 333, 343, 353
Luxemburg 17, 117, 152, 171, 185, 225-230, 286, 289, 343 *s. auch* Benelux

Maastricht 71, 260, 263
Madrider Appell 288, 348
Mailand 12, 244
Malta 17, 152, 171, 225, 230, 273, 289, 346
Marktwirtschaft 35, 239ff, 250, 256, 271, 273f., 279-282, 303
Marokko 273
Mazedonien, EJR 17, 152, 174, 176, 179, 225, 231, 234, 251ff, 273f., 277, 351
Medien 10, 22f., 34, 68, 86, 117, 121, 153, 174, 177f., 216, 222, 241f., 244ff, 255, 258, 281, 284, 291, 317, 319

Menschenrechte *passim*
Menschenrechtskommission 19, 28, 123, 126, 140, 192, 276, 351
Mexiko 23, 81, 266, 273
Migration 18, 191, 268, 319
Mikrostaaten 33, 225, 230ff
Minderheiten 6, 10, 14f., 18, 22, 26, 29f., 35, 43, 45, 62, 72f., 87f., 116, 124, 149ff, 172, 174, 176, 193, 195, 218, 222, 241f., 254, 292f., 317-325, 336, 341, 350f., 353
Ministerkomitee *passim*
Mittel- und Osteuropa (MOE) 18, 21, 23, 25ff, 33, 40, 42, 44, 59ff, 62, 81ff, 91ff, 97, 115, 155, 169, 216, 231-245, 261-269, 275, 319, 329, 348f. *s. auch* Osteuropa
Moldau/Moldawien 17, 174, 176, 216f., 223, 225, 231, 273f., 277, 284, 352
Monaco 345, 347
Monitoring 6, 21, 26ff, 30, 42f., 61, 64, 65, 67, 74f., 84, 88, 95f., 98, 119, 124, 167, 171ff, 188, 190, 193, 196, 217, 219, 222, 234, 282, 334, 341, 352 *s. auch* Überwachung
Montenegro 65f.
Moskau 213, 219, 223, 245f., 296f., 298, 304, 314
Mostar 68

Nachhaltige Entwicklung 34, 274, 286ff
Nationalsozialismus 299
NATO 21, 27, 71, 91, 103, 107, 120, 181, 206, 216, 232f., 249f., 254, 296, 298ff, 314
Naturopa 346
Naturschutz 55, 346, 351
Nazidiktatur 111
Neuseeland 23, 266, 273
Nichtregierungsorganisationen (NRO) 6, 20, 30, 41, 159ff, 178, 180, 277, 281, 288f., 290, 341, 345, 348
Niederlande 17, 117, 128, 152, 171, 225f., 229, 233, 278, 288, 343 *s. auch* Benelux
Nord-Süd 10, 20, 35, 283ff, 348f.
Nord-Süd-Zentrum (Lissabon) 20, 35, 289f., 349
Norwegen 17, 152, 171, 225, 227, 273, 289, 343

OECD 10, 21, 23, 33ff, 81, 244, 254, 258f., 265f., 271, 274, 284, 288-292, 300, 350
OECD-Parlament 23, 291, 350
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 12, 16f., 23-27, 33f., 47, 59-75, 81, 83, 95, 98, 104, 107, 119-126, 177, 186, 195f., 220, 243, 253-258, 268ff, 291, 300, 329, 337, 339f.
Organisiertes Verbrechen 242, 341
Osten 55, 58f., 67, 69, 82-89, 92, 128, 201, 203, 211, 232, 260, 299, 302ff
Österreich 17, 19, 152, 159, 171, 225, 229, 234, 278, 300, 345
Osterweiterung 9, 25, 28, 59, 63f., 67, 89, 115, 128, 174f., 216, 302f., 349 *s. auch* Ostpolitik
Osteuropa 12, 24, 31f., 34, 41, 54, 56, 64, 66f., 69, 72, 81, 84f., 91, 93, 95, 114, 125, 128, 166, 171f., 187, 196, 211, 213, 216, 231, 237f., 240, 242f., 246ff, 253, 256f., 262, 264, 271, 274, 339, 340, 349 *s. auch* Mittel- und Osteuropa
Ostpolitik 9, 15, 24, 56f., 213, 262 *s. auch* Osterweiterung

PABSEC 81
Palais de l'Europe *Siehe* Europa-Palais
Paneuropa / paneuropäisch *passim*
Paris 200ff, 272, 314, 326
Parlamentarische Versammlung *passim*
Parlamentarisches Forum 10, 81, 265f.
Petersberg 198, 204f., 252
PHARE 62, 255, 264, 356
Pluralismus 24, 47, 273, 281, 289, 300, 317 *und passim*
Podgorica 68
Polen 17, 25, 52, 54, 56ff, 114, 128, 172, 188, 213, 225, 231, 233, 251, 273, 274, 277, 286, 296, 299, 303, 348f.
Politische Gruppen 27, 101ff *s. auch* Fraktion/en
Portugal 12, 17, 40, 83, 85, 117, 159, 171, 225, 229, 289, 346, 349
Pristina 68, 255
Privatwirtschaft 291

Quadrilog 288ff

Rambouillet 249
Rassismus 22, 63, 89, 174, 189, 269, 290, 320-325, 337, 341, 350
Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) 314
Rechtsraum 23, 26, 31, 40, 60, 94, 113, 117, 196
Rechtssicherheit 24, 47, 233, 285
Rechtsstaat 11, 13, 40, 46, 81, 221f., 234f., 241f., 279, 297, 300f.
Rechtsstaatlichkeit 9, 22, 25, 33f., 44f., 59, 67, 71-76, 91-98, 112ff, 125, 149, 159, 172f., 181, 185, 196, 214f., 231, 238, 240, 262, 265f., 269, 317, 321, 329, 335, 339 *s. auch* Herrschaft des Rechts
Reform des Europarats 23, 64, 74ff, 97ff, 129ff, 327, 329ff
Reformstaaten 43, 58, 60-68, 235, 302, 339, 348
Regional- und Minderheitensprachen 20, 29, 43, 116f., 151ff, 351
Regionen 15, 19, 30, 41, 43, 55, 123, 131, 156, 178f., 187ff, 218, 280, 290, 298, 317, 319, 321, 329f., 341, 350
Religion 142, 150, 155, 157
Richter 21, 130ff, 141f., 189, 241, 277
Rom 210, 245
Ruanda 121
Ruhrbehörde 197
Rumänien 17, 25, 53ff, 152, 174, 176, 179, 225, 231, 234, 250f., 273, 277, 286, 350f.
Russische Föderation / Rußland 16ff, 26, 32f., 35, 88, 93f., 120, 174ff, 181, 213ff, 231, 233, 245f., 273f., 277f., 284, 295ff, 298, 300, 303, 312, 351

Saarfrage / Saarland 32, 200ff, 344
San Marino 17, 171, 179, 225, 230, 231, 289, 348, 352
Santiago de Compostela 348
Sarajewo 68
Schuman-Plan 205, 207
Schweden 17, 19, 46, 171, 225, 227, 229, 286, 289, 300, 303, 343
Schweiz 13, 17, 152, 159, 171, 215, 225, 230, 234, 273, 289, 300, 308, 346
Senegal 286, 348
Serbien 65, 250f., 333
Sicherheit der Bürger 22, 73, 188, 196, 265, 323, 326

Slowakei / Slowakische Republik 17, 114, 173ff, 176, 225, 231, 246, 273f., 277, 286, 350, 352
Slowenien 17, 152, 159, 172, 225, 231, 243, 246, 273f., 277, 286, 289f., 350ff
Soares-Kommission 97 *s. auch* Komitee der Weisen
Socialist Group 105
Solidarität 58, 289ff, 320, 323f., 348, 352
Sondergaststatus / Sondergästestatus 21, 24, 32, 58, 60, 80ff, 94, 114f., 172, 213f., 232, 239, 277, 281, 348f., 352
Souveränität 25, 45f., 79, 171, 186, 198f., 199, 231, 235, 312
Sowjetunion / UdSSR 21, 24, 32, 34, 42, 44, 52f., 54, 56, 58, 85, 94, 114, 128, 155, 171, 182, 201, 213f., 231f., 271, 295, 300, 312ff, 349, 350, 355, 356
Soziale Ausgrenzung 18, 20, 291, 352
Soziale Rechte 20, 22, 139ff, 340
Sozialer Zusammenhalt 11, 22, 31, 73, 188, 196, 265, 319, 325f., 336, 352
Sozialentwicklungsfonds 20, 33, 190, 194f., 238, 243, 248, 254, 279ff, 322, 326, 329f., 345
Sozialistische/Sozialdemokratische Gruppe 102
Spanien 12, 17, 40, 52, 83, 85, 152, 171, 225, 229, 286, 289, 302, 347, 349
SPD 14, 206ff, 281, 285, 302, 339,
Sport 20, 222, 241, 244, 324, 345
Sprachen 17, 20f., 31, 36, 87, 113, 150-155, 166, 196, 290, 309, 332, 349 *s. auch* Regional- und Minderheitensprachen
Stabilitätspakt für Südosteuropa 195, 252ff
Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas 346
Ständige/r Vertreter 26, 79
Straßburg *passim*
Südkorea 23, 273

TACIS 62, 264
Tadschikistan 273f.
Teilabkommen 15f., 20f., 87, 286, 289, 344, 349, 352
Terrorismus 18, 20, 22, 73, 323, 326, 341
Themis 21, 222f., 241, 264, 277
Tirana 68
Todesstrafe 14, 32, 61, 73, 89, 116f., 141, 163, 178, 180, 192f., 217ff, 322, 336, 339, 341, 347
Toleranz 10, 66, 75, 89, 149
Transformation / Transition 6, 33f., 62, 233ff, 246ff, 255f, 274, 276, 279, 281f., 284
Trennlinien, Europa ohne 15, 24, 329, 353
Tschechien / Tschechische Republik 17, 114, 176, 225, 231, 233, 246, 273, 274, 277, 284, 299, 350
Tschechoslowakei 54, 114, 128, 172, 233, 349
Tschetschenien 32, 63, 66, 174, 215-223
Tunesien 286, 347
Türkei 14, 17, 88, 113, 117, 121, 127f., 164, 171, 175f., 179, 182, 192, 225, 273, 344, 347
Turkmenistan 273, 274

Überwachung 30, 121, 129, 133f., 137, 163, 175, 177, 179, 248, 255, 261, 266, 271, 275, 286, 291f., 319, 326, 335, 343 *s. auch* Monitoring
UdSSR *s.* Sowjetunion
Ukraine 17, 26, 64, 88, 93f., 119, 152, 174, 176, 182, 216, 220f., 225, 231, 246, 273, 277, 280f., 351
Umwelt/schutz 10, 21, 34,54, 56, 191, 240, 260ff, 267, 277ff, 286ff, 304, 319, 345
UNCTAD 283
UNESCO 259, 268, 297
Ungarn 17, 25, 42, 46, 52, 55-59, 128, 152, 171f., 176, 188, 213, 225, 231ff, 243, 246, 251, 273f., 277f., 299, 348f.
UNHCR 249, 268
Universität/en 9f., 21, 30, 39, 80, 141, 198, 241, 291, 297, 307
UN-Wirtschaftskommission für Europa 17, 23, 239, 265, 267, 271, 291
USA 12, 21, 23, 72, 82, 119, 126, 201, 204, 229, 266, 273, 277, 291, 295, 313, 350
Usbekistan 273f.

Vatikan - Heiliger Stuhl 21, 289, 345, 350
Venedig-Kommission 21, 60, 66, 118, 150, 152, 156f., 195, 256, 329f., 349
Vereinigte Staaten von Europa 16, 186, 197f., 302, 308, 309, 310, 343
Vereinte Nationen (UNO) 17, 23, 24, 34, 54, 116, 122ff, 139, 147, 150, 163, 228, 229, 244, 249, 254, 258f., 265-269, 273, 291, 308, 310
Vergangenheitsbewältigung 24, 44

Wanderarbeitnehmer 144, 155, 194, 323
Weißrußland *s. Belarus*
Weltbank 35, 243, 253ff, 271, 273, 275, 279, 287
Werte *passim*
Wertegemeinschaft 25, 45, 71, 83, 173, 174, 238
Westalliierte 32, 197-204, 211f.
Westen 53, 67, 89, 199, 201, 204, 207, 253, 297, 299f., 303ff, 312
Westeuropäische Union 19, 71, 81
Westintegration 12, 32, 197, 210f.
WHO 268
Wiedereingliederungsfonds 346 *s. auch* Sozialentwicklungsfonds
Wien 12f., 22, 25, 62f., 140f., 177, 188f., 205, 208, 259, 269, 290, 292, 296, 305, 313, 317, 321, 336, 350
Wirtschafliche Entwicklung / Modernisierung 24, 33, 47, 158, 190, 237ff, 248ff, 255f., 271ff, 343
Wirtschafliche Rechte 123, 139, 145ff

Xenotransplantation 10, 88, 341

Zentralasien 274, 282
Zivilgesellschaft 34, 66, 163, 168, 214, 222, 241f., 244, 255, 277, 291, 325
Zusatzprotokolle 14, 29, 62, 112, 116, 118, 129-134, 140-147, 150-155, 163ff, 221ff, 324f., 330, 351, 352
Zweiter Weltkrieg 39, 79, 226, 299, 333, 335, 339
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit 16f., 26, 41, 46, 68, 79, 329, 330
Zypern 17, 117, 152, 171, 192, 225, 230, 273, 286, 289, 296, 346

Autoren

Behrendt, Wolfgang (*1938): Diplompolitologe; seit 1994 Bundestagsabgeordneter - Sprecher der SPD-Fraktion für den Europarat; seit 1995 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - Präsident des Landwirtschaftsausschusses seit 1999; Delegationsleiter der deutschen Abgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung.

Bindig, Rudolf (*1940): Diplomkaufmann; seit 1976 Bundestagsabgeordneter - Sprecher der SPD-Fraktion für Menschenrechte und humanitäre Hilfe; seit 1988 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - Vizepräsident des Ausschusses für Recht und Menschenrechte.

Böhm, Wilfried (*1934): Diplomvolkswirt und Publizist; 1972-1994 CDU-Bundestagsabgeordneter; 1977-1995 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - 1988-1992 Präsident des Ausschusses für Migration, Flüchtlings- und Bevölkerungsfragen.

Breucking, Dorthe (*1976): Studentin der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Skandinavistik an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; seit 1991 aktives Mitglied bei amnesty international Deutschland.

Dohmes, Johannes (*1940): Botschafter, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat seit November 1997; 1965 Eintritt in den Auswärtigen Dienst, im Auswärtigen Amt u. a. zuständig für Fragen der europäischen Integration sowie für internationale und europäische Wirtschafts- und Währungspolitik; Kabinettschef in der EG-Kommission und im Europäischen Parlament.

Elvers, Julia (*1973): Studium der Slawistik, Osteuropäischen Geschichte und Politischen Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; 1997-1998 Studium an der Karls-Universität Prag.

Fischer, Leni (*1935): DDr. h. c.; Ehrenpräsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarats; 1976-1998 Bundestagsabgeordnete; 1985-1999 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung - 1994-1996 Vorsitzende der EVP-Fraktion (EPP/CD); von Januar 1996 bis Januar 1999 Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung.

Haller, Bruno (*1938): Maîtrise de Droit und Maîtrise de Sociologie; Kanzler der Parlamentarischen Versammlung des Europarats; 1972-1984 Vizedirektor bzw. Direktor des Jugendzentrums des Europarats, 1984-89 Kabinettschef des Generalsekretärs des Europarats, 1989-1995 Vizekanzler der Parlamentarischen Versammlung.

Holtz, Uwe (*1944): Prof. Dr. phil., Seminar für Politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; ständiger NRO-Vertreter der „Society for International Development“ beim Europarat; 1973-1995 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - 1992-1995 Präsident des Ausschusses für Wirtschaft und Entwicklung.

Karsten, Detlev (*1935): Prof. Dr. rer. pol., Ordinarius für Wirtschaftswissenschaft und Didaktik der Wirtschaftslehre; Seminar für Politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Klebes, Heinrich (*1928): Dr. phil., Dr. jur.; Ehrenkanzler der Parlamentarischen Versammlung und Vorsitzender des Internationalen Demokratie-Instituts; Lehrauftrag an der Juristischen Fakultät Grenoble und der Robert-Schuman-Universität Straßburg; 1963-1996 Europarat, u. a. Kabinettschef, Sekretär des Ministerkomitees, Leiter der Außenbeziehungen und von 1987-1996 Kanzler der Parlamentarischen Versammlung.

Moder, Karl-Heinz (*1970): Student der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Islamwissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Quarg, Gabriela (*1973): Studentin der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; Januar bis März 1998 Praktikum beim Europarat.

Roth, Michèle (*1973): Magistra Artium, Politikwissenschaftlerin; Doktorandin an der Universität Bonn; seit November 1998 Mitarbeiterin der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.

Schieder, Peter (*1941): Abgeordneter zum Nationalrat der Republik Österreich und Vorsitzender des Außenpolitischen Ausschusses; von 1971-1974 und seit 1987 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - Mitglied des Ständigen und des Politischen Ausschusses, Vorsitzender der Sozialdemokratischen Fraktion (SOC).

Schlinkmann, Thomas (*1968): Magister Artium, Politikwissenschaftler; Doktorand an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; freier Mitarbeiter des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Schwimmer, Walter (*1942): Dr. jur.; Generalsekretär des Europarats seit September 1999; 1971-1999 Abgeordneter zum Nationalrat der Republik Österreich; seit 1991 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - 1996-1999 Vorsitzender der Fraktion der Europäischen Volkspartei - Christdemokraten (EPP/CD).

Steenbrecker, Andrea (*1973): Diplomübersetzerin; Studium der Politischen Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; 1996-1999 Mitarbeiterin im Referat Interparlamentarische Angelegenheiten des Deutschen Bundestages (Sachgebiet Europarat).

Stegen, Joern G. (*1939): Diplomvolkswirt; Abteilungsleiter in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, zuständig für interparlamentarischen Beziehungen; seit 1965 internationaler Beamter beim Europarat mit einer Reihe von Aufgabenbereichen (z. B. Parlamentarischer Ausschußsekretär für Landwirtschaft und Fischerei; Kabinettschef des Präsidenten, stellvertretender Sekretär des Ministerkomitees; Sekretär des Präsidiums).

Strasser, Wolfgang (*1942): Dr. jur.; Stellvertreter des Kanzlers des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte seit November 1998; seit 1975 im Sekretariat der Europäischen Menschenrechtskommission - zuletzt als Stellvertreter des Kommissionssekretärs.

Tarschys, Daniel (*1943): Prof. Dr. phil., Professor für Politikwissenschaft und öffentliche Verwaltung an der Universität Stockholm (beurlaubt); 1976-1982 und 1985-1994 Mitglied des schwedischen Reichstags; 1981-1983 und 1986-1994 Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats - 1991-1994 Vorsitzender der Liberalen Fraktion (LDR); von Juni 1994 bis August 1999 Generalsekretär des Europarats.