

1 Einleitung

Die idealistischen Vorstellungen von einem vereinten Europa, die durch die Verwüstungen des 2. Weltkrieges einen neuen Impetus bekommen hatten, führten im Jahr 1949 zur Gründung des Europarates. Nun sollte es – so hofften die Gründer – möglich sein, ein friedliches Zusammenleben der europäischen Völker auf den Grundlagen der Demokratie, des Rechtsstaates und des Menschenrechtsschutzes zu organisieren. Die Gründerstaaten hatten unterschiedliche Vorstellungen über die Bereiche und den Grad der Zusammenarbeit sowie die Ausstattung mit Kompetenzen. Der Europarat ist im Resultat als klassische zwischenstaatliche Organisation mit einem bestimmenden Ministerkomitee als Regierungsorgan und einer zwar neuartigen, aber von der Kompetenz her nur „Beratenden Versammlung“ als parlamentarischem Organ ausgestattet worden. Auch die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen war bescheiden.

Der Satzung nach hat der Europarat eine übergreifende Zuständigkeit; nur militärische Fragen sind ausdrücklich ausgenommen. Da sich die Mitgliedstaaten in den Jahren nach der Gründung aber nicht über eine intensiviertere Zusammenarbeit im Rahmen des Europarates einigen konnten, wurden die weiteren europäischen Integrationsschritte von einem kleineren Kreis von Staaten im Rahmen von EWG, EGKS und Euratom vollzogen. Diese Organisationen erwiesen sich im Rückblick als sehr leistungsstark und attraktiv; spätestens mit dem Beitritt Großbritanniens zur EG war deutlich, daß diese die bestimmende europäische Integrationsinstanz war.

Dem Europarat verblieb als Kernkompetenz der Menschenrechtsschutz, die er mit beachtlichem Erfolg ausfüllte. Die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihrem bislang einzigartigen System der Individualklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist die zu Recht bekannteste Leistung des Europarates. Daneben hat der Europarat in über 170 weiteren Konventionen das Ziel der Rechtsangleichung und europäischen Zusammenarbeit verfolgt. Von seiner Mitgliedschaft war er mit 23 Mitgliedern bis 1989 nach wie vor umfassender als die Europäischen Gemeinschaften. Die EG-Staaten richteten ihr Interesse zwar hauptsächlich auf die EG, die EFTA-Staaten waren aber bei der Arbeit des Europarates sehr engagiert.

Der Europarat verstand sich seit seiner Gründung als Institution Gesamteuropas, einen Anspruch, den Organisationen wie die EG, die NATO oder WEU nicht hatten. Mit dem politischen Wandel in den Staaten Osteuropas und dem Zusammenbruch des Ostblocks 1989 bestand erstmals die Möglichkeit, diese Rolle tatsächlich einzunehmen. Während des Kalten Krieges war die Organisation durch ihren ideellen Anspruch, die Verkörperung des westlich-liberalen Gesellschaftsmodells zu sein, auf der einen Seite stärker ideologisiert als

etwa die EG, die sich auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit konzentrierte, und wurde demzufolge in den osteuropäischen Staaten stärker als Instrument des Kalten Krieges wahrgenommen. Dies machte die Mitgliedschaft im Europarat zu einem Bekenntnisakt. Auf der anderen Seite war es gerade dieser ideelle Anspruch, der den osteuropäischen Staaten einen Orientierungspunkt in ihrem gesellschaftlichen Wandel bot. Als im Juli 1989 der Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates seine Vorstellungen von einem geeinten Europa erläuterte, war dies ein symbolischer Akt für das Ende der Spaltung Europas – und für seine Einigung im Rahmen des Europarates.

Als Folge sah sich der Europarat seit 1990 mit einer Reihe von Beitrittsgesuchen der früheren Ostblockstaaten konfrontiert. Der Europarat war für die osteuropäischen Staaten attraktiv, weil er ein Gesellschaftsmodell propagierte, welches die Träger des politischen Wandels in diesen Staaten anstrebten. Demgegenüber traten andere gesellschaftliche Modelle, die im politischen Umbruch in den osteuropäischen Staaten diskutiert wurden – etwa von nationalkonservativer oder reformsozialistischer Seite – in den Schatten. Die Mitgliedschaft versprach außerdem die Zugehörigkeit zum Kreis der wohlhabenden, liberalen westlichen Staaten. Allerdings war es für die osteuropäischen Staaten, die gerade erst wieder ihre nationale Souveränität erlangt hatten, auch nicht unproblematisch, sofort wieder Kompetenzen an eine auf Integration bedachte internationale Organisation abgeben zu müssen.

Die alten Mitgliedstaaten des Europarates waren aus verschiedenen Gründen bereit, die osteuropäischen Transformationsstaaten sehr zügig in den Europarat aufzunehmen. Zunächst einmal war die Osterweiterung die Erfüllung des ideellen Selbstverständnisses des Europarates als gesamteuropäische Organisation. Zudem fühlten sich die westeuropäischen Staaten auch verpflichtet, den osteuropäischen Staaten Integrationschritte anzubieten, nachdem diese den von westlicher Seite 40 Jahre lang geforderten politischen Wandel vollzogen hatten. Die Mitgliedschaft im Europarat war dabei im Vergleich zu einer Mitgliedschaft in EU oder NATO für die westlichen Staaten mit den geringsten Risiken finanzieller, wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Art verbunden.

Der Europarat war bis 1989 eine Organisation mit einer recht homogenen Mitgliedschaft gewesen. Konfrontiert mit einer Welle von Beitrittsgesuchen von Staaten, deren staatliche und gesellschaftliche Wirklichkeit von dem Anspruch der westeuropäischen Staaten stark abwich, stand der Europarat vor dem Problem, ob er die Staaten vor oder nach vollendeter Transformation aufnehmen sollte. Beide Optionen boten Vor- und Nachteile.

Für ein Abwarten der vollendeten Transformation sprach, daß die Mitgliedschaft das wirkungsvollste Mittel des Europarates war, Druck auf die Beitrittskandidaten auszuüben, daß die Mitgliedschaft gleichsam als Belohnung für erbrachte Anpassungsleistungen vergeben werden würde. Für diesen Weg entschieden sich EU und NATO. Desweiteren

war für die Organisation nicht klar, ob sie überhaupt die personellen und finanziellen Ressourcen haben würde, den Transformationsprozeß von so vielen Staaten von innerhalb der Organisation nachhaltig zu unterstützen.

Für eine schnelle Aufnahme sprach, daß damit die Reformkräfte in den osteuropäischen Staaten gestärkt werden würden. Auch könnte die Organisation vielleicht besseren Einfluß auf den Reformprozeß von innerhalb als von außerhalb nehmen. Durch die Mitgliedschaft könnten diese Staaten zudem wichtige praktische Erfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit machen. Ein schlagkräftiges Argument war zusätzlich, daß mit dem erforderlichen Beitritt zur EMRK den Bürgern der osteuropäischen Staaten sofort der gerichtliche Schutz der Menschenrechte gewährt würde. Auch die positiven Erfahrungen mit Spanien und Portugal, die sofort nach dem politischen Wandel – vor vollendeter Transformation – aufgenommen worden waren, sprachen für eine rasche Aufnahme.

Der Europarat, vor allem die im Aufnahmeprozess richtungsweisende Parlamentarische Versammlung, entschied sich für eine rasche Aufnahme der osteuropäischen Staaten, also für eine Begleitung der Transformation von innerhalb der Organisation. Allerdings sollte die Aufnahme erst nach einer gewissen Zeit, in der die Staaten den neu geschaffenen Sondergaststatus innegehabt hatten, und nach einer Prüfung ihrer Integrations- und Kooperationsbereitschaft im Beitrittsverfahren erfolgen. Die Beitrittskandidaten sollten Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eingehen, die der Europarat nach Beitritt auch einfordern würde. Mit dieser „Aufnahme unter Auflagen“ entschied sich der Europarat für einen Mittelweg zwischen der OSZE, die grundsätzlich allen interessierten Staaten Europas (und des KSZE-Prozesses) offenstand, und der EU und NATO, die Staaten erst nach Abschluß der Anpassungsschritte aufnehmen wollten.

Seit 1989 hat sich die Mitgliedschaft des Europarates von 23 auf 43 Staaten erhöht. Wie hat sich der Europarat mit seiner heterogenen Mitgliedschaft verändert? Wie hat der Europarat das Problem gelöst, sein Selbstverständnis vom „Hort der Demokratie“ hin zur „Schule der Demokratie“ neu zu definieren? Welchen Platz nimmt er zwischen EU und OSZE, mit denen er zum Teil überschneidende Arbeitsfelder hat, ein?

Mit der schnellen Osterweiterung rückte vor allem die Frage in den Vordergrund, wie der Europarat die Einhaltung der von ihm auferlegten Verpflichtungen der neuen Mitglieder überprüfen kann, welche Sanktionsmöglichkeiten ihm im Fall der verweigerten Anpassung zur Verfügung stehen und wie er den Transformationsprozeß kooperativ unterstützen kann.

Der Europarat hat auf diese Herausforderungen mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert, deren Entstehung, Arbeitsweise und Effizienz in dieser Untersuchung zu beleuchten sein wird. Es wurden neue Institutionen wie der Kongreß der Gemeinden und Regionen, der

Menschenrechtsbeauftragte und die Venedig-Kommission geschaffen, die auf spezielle Problembereiche zugeschnitten wurden. Eine Strukturreform wurde initiiert, um die Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten, das Zusammenspiel der einzelnen Organe zu verbessern, die knappen Ressourcen effizienter einzusetzen und klarere Prioritäten in der Arbeit zu setzen. Auch wurde versucht, Nichtregierungsorganisationen stärker in die Arbeit einzubinden.

Die wichtigste Änderung ist die Einführung von Monitoring-Verfahren durch die verschiedenen Organe des Europarates. Die unterschiedlichen Interessen, Standpunkte und Arbeitsweisen, die sich schon bei der Diskussion über die Aufnahmepolitik, die Beitrittsverfahren, die begleitenden Hilfen und die angemessenen Sanktionen äußerten, veranlaßten die beiden Hauptorgane des Europarates, die Parlamentarische Versammlung und in Reaktion darauf auch das Ministerkomitee, ein jeweils eigenständiges Monitoring-Verfahren einzurichten. Bemerkenswert ist, daß der Europarat sich über die Bestimmungen der Satzung hinaus die Kompetenz zu diesem Monitoring (wie davor schon die Verbindung der Aufnahme mit Verpflichtungen) aneignete. Mit den Monitoring-Verfahren haben die Organe des Europarates Mechanismen entwickelt, Informationen in den Transformationsstaaten zu sammeln, auszuwerten, kritische Punkte zu identifizieren und Ansatzpunkte für unterstützende Maßnahmen zu benennen. Die Entstehung, Durchführung und die Ergebnisse der Monitoring-Verfahren sollen untersucht werden.

Schon vor dem Beitritt der ersten osteuropäischen Staaten hat der Europarat neuartige Hilfsprogramme für diese Staaten, die sogenannten „Activities for Developing and Consolidating Democratic Stability“ (ADACS-Programme), initiiert. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen wird versucht, den Transformationsprozeß zu begleiten; hier kooperiert der Europarat auch stark mit anderen internationalen Organisationen. Die Effizienz dieser Programme zu beurteilen, fällt schwer – auch der Organisation selbst. Bei einzelnen Programmen kann man aber sehr gut die positiven Effekte und die besondere Kompetenz des Europarates nachzeichnen; exemplarisch hierfür wird das Nord Balt Prison Project vorgestellt.

Die Integration der osteuropäischen Staaten in den Europarat war ein zweiseitiger Prozeß, der nicht nur vom Europarat, sondern auch vom jeweiligen Beitrittskandidaten zu bewerkstelligen war und in dem sich viele mögliche Reibungspunkte ergaben. Die osteuropäischen Staaten unterschieden sich in ihren Interessen sowie ihrer gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Ausgangssituation. Daher hatte sich der Europarat auch nicht für eine Aufnahme im Block, sondern für eine individuelle Prüfung jedes Beitrittsge-suchs, in der die besonderen Probleme benannt wurden, entschieden. Auf diese indivi-

duelle Prüfung, die im Monitoring-Verfahren weitergeführt wurde, reagierten die betroffenen Staaten sehr unterschiedlich.

Eine erste Gruppe bilden die sehr kooperationswilligen Staaten, nämlich Ungarn, Polen, die Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen. Diese waren fast alle unter den ersten Beitrittskandidaten gewesen. In diesen Staaten wurde die Aufnahme in den Europarat als natürliche und lang ersehnte Integration in die westliche Staatengemeinschaft gesehen, der man sich längst zugehörig gefühlt hatte. Die meisten von ihnen gehören zudem zur ersten Gruppe der Beitrittskandidaten zur EU; ein positives Votum des Europarates hinsichtlich der demokratischen Entwicklung, der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes ist eine *conditio sine qua non* für die Aufnahme in die EU. Daher waren diese Staaten bereit, mit den verschiedenen Organen des Europarates im Beitrittsverfahren und während des Monitoring – sofern es diese Staaten betraf – konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Eine zweite Gruppe bilden die im Grundsatz kooperationswilligen Staaten, die aus unterschiedlichen Gründen Schwierigkeiten haben, die Verpflichtungen des Europarates zu erfüllen. Schwierige Transformationsprozesse, gesellschaftliche Widerstände gegen die Umgestaltung, Bürgerkriege, Probleme mit nationalen Minderheiten, fragmentarische staatliche Strukturen – dies sind nur einige Gründe, die es Staaten wie Rumänien, der Slowakei, den Balkanstaaten und den kaukasischen Republiken erschweren, den Forderungen des Europarates nachzukommen.

Eine dritte Gruppe bilden die kooperationsunwilligen Staaten. Hier gibt es zunächst Staaten wie Weißrußland und Jugoslawien, deren Beitrittsverfahren von seiten des Europarates unterbrochen bzw. nicht aufgenommen wurde, weil die innenpolitischen Entwicklungen und das außenpolitische Verhalten in einem zu starken Gegensatz zu den Idealen der Organisation standen. Rußland, seit 1996 aufgenommen, stellt in dieser Gruppe den Sonderfall einer gefallenen Großmacht dar. Rußland fehlt es nicht nur an demokratischer Tradition; es reagiert zudem extrem empfindlich auf Souveränitätseingriffe durch internationale Organisationen. Der ehemalige Großmachtstatus erschwert es andererseits auch dem Europarat, seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Während es gegenüber den kleineren osteuropäischen Staaten keine Scheu gibt, in die Souveränität eingreifende Forderungen zu stellen, besteht gegenüber Rußland eine sehr viel größere Vorsicht.

Anhand von zwei Fallstudien soll die Integration der osteuropäischen Staaten mit ihren unterschiedlichen Herausforderungen für die Organisation illustriert werden. Estland und Rußland sind beides Staaten aus dem ehemaligen sowjetischen Staatsverbund.

Estland ist ein kleines Land, es hat eine, wenn auch lange zurückliegende demokratische, zivilgesellschaftliche Tradition und nicht erst seit 1989 starke Verbindungen zu den skandinavischen Staaten. Es gehört zu der Gruppe der ersten EU-Beitrittskandidaten. Nach

seinem Beitritt zum Europarat 1993 wurde, insbesondere wegen der problematischen Beziehungen zu Rußland und der russischen Minderheit in Estland, von der Parlamentarischen Versammlung ein Monitoring-Verfahren durchgeführt, das seit 1999 abgeschlossen ist. Estland ist ein Musterbeispiel für ein zwar nicht reibungsloses, aber erfolgreiches Funktionieren der unterschiedlichen Überprüfungs- und Unterstützungsmechanismen des Europarates. Insbesondere das Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung soll hier von Anfang bis Ende dargestellt werden.

Die Mitgliedschaft Rußlands ist dagegen die vielleicht größte Herausforderung in der Geschichte des Europarates. Schon während des Beitrittsverfahrens wurde deutlich, daß Rußland versuchte, den Tschetschenien-Konflikt auf traditionelle nationalstaatliche, machtpolitische Weise zu lösen, und damit allen Grundprinzipien des Europarates widersprach. Die Reaktion des Europarates war nicht eindeutig. Zwar wurde die russische Tschetschenienpolitik deutlich kritisiert, Rußland aber trotzdem 1996 aufgenommen. Im Jahr 2000 wurden von der Parlamentarischen Versammlung mit dem Entzug des Stimmrechts der russischen Delegation das erste Mal Sanktionen vollzogen; diese Position wurde vom Ministerkomitee aber nicht nachdrücklich unterstützt, so daß die Auseinandersetzung zwischen Rußland und dem Europarat durch den Konflikt zwischen der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee überlagert wurde. Am Fall Rußland kann man exemplarisch zeigen, wie die Organe des Europarates unterschiedliche Haltungen einnehmen, weil sie verschiedene Interessen verfolgen und in einem durchaus unterschiedlichem Umfeld agieren. Damit werden auch die Grenzen der Handlungsfähigkeit der Organisation deutlich.

In der wissenschaftlichen Literatur hat der Europarat eine Schattenposition inne. Das wissenschaftliche Interesse gilt überwiegend den juristischen Fragen der Rechtsprechung des EGMR, zu der sich umfangreiche (für diese Untersuchung aber nur am Rande relevante) Literatur findet. Zu der politischen Rolle des Europarates seit 1989 und seinen Anpassungsleistungen existiert vorwiegend Literatur, die von Mitarbeitern der Organisation sowie anderen nahestehenden Personen verfaßt wurde und oft sehr affirmativ gegenüber der Arbeit der Organisation ist.¹ Zu einzelnen Aspekten der Osterweiterung existiert durchaus unabhängige wissenschaftliche Literatur.² Es fehlt jedoch eine kritisch reflektierte Gesamtdarstellung der Auswirkungen der breiten Aufnahmepolitik gegenüber

¹ Denis Huber, A decade which made history. The Council of Europe 1989-1999, Straßburg 1999; Horst Keller, Werte statt Grenzen. Der Europarat – Wegbereiter und Vordenker; Diana Pinto, From Assistance to Democracy to Democratic Security: Co-operation and Assistance Programs for Central and Eastern Europe, Straßburg 1995.

² Siehe einzelne Beiträge in Uwe Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat. Baden-Baden 2000; Christine Althaus, Rußlands Weg in den Europarat (zit. Althaus), Münster 1997.

den osteuropäischen Staaten auf das Selbstverständnis, die politische Rolle und die internen Strukturen des Europarates³; diesen Versuch unternimmt vorliegende Untersuchung.

Da mich die Perspektive der Organisation interessiert, habe ich mich bei meiner Arbeit vorwiegend auf die Dokumente der verschiedenen Organe des Europarates gestützt. Daneben habe ich während eines Forschungsaufenthaltes in Straßburg von April bis Juni 2000 eine Reihe von Expertengesprächen geführt, um das durch die Dokumente gewonnene Bild durch die Sichtweisen von Beteiligten und Beobachtern zu gewichten und zu ergänzen.

Die deutschsprachige Presse berichtet nur sehr fragmentarisch über die Arbeit des Europarates (eine löbliche Ausnahme bildet die NZZ). In oft sehr kritischen Beiträgen wird einseitig die relative Machtlosigkeit der Organisation hervorgehoben. Eine sehr positive und ausführliche Berichterstattung gab es allerdings über die Haltung der Parlamentarischen Versammlung gegenüber Rußland im Frühjahr 2000 im Tschetschenien-Konflikt. Um diese Außenperspektive, die ja auch das Bild der Organisation in der interessierten Öffentlichkeit bestimmt, einzubeziehen, wurde die überregionale deutschsprachige Presse ausgewertet.

³ Eine erste Grundlage bietet die sehr gründlich recherchierte Magisterarbeit von Andrea Steenbrecker, „Political Monitoring“ im Europarat als Folge der flexibleren Aufnahmepolitik nach 1989 (zit. Steenbrecker), Bonn 1999.