

6 Fallstudien

Im folgenden soll das Monitoring durch die verschiedenen Organe des Europarates anhand von zwei Fallstudien exemplarisch dargestellt werden. Als Beispiele wurden Estland und der Konflikt um die russische Republik Tschetschenien gewählt.

Beim estnischen Fall war das Monitoring vorwiegend von der Parlamentarischen Versammlung getragen; die Rolle des Ministerkomitees beschränkte sich weitgehend auf die Entgegennahme der Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung. Daher kann hier das Verfahren innerhalb der Parlamentarischen Versammlung isoliert betrachtet werden. Estland ist zudem ein Fall, bei dem das Monitoring als erfolgreich angesehen wird.

Im Fall Tschetschenien dagegen waren alle Organe des Europarates aktiv, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Positionen. Tschetschenien ist ein gutes Beispiel für das manchmal sehr schwierige Verhältnis zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung. Außerdem stellt sich hier besonders deutlich die Frage, inwieweit die Monitoring-Verfahren und das Sanktionspotential bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen greifen können.

6.1 Estland

6.1.1 Situation bei Beitritt

Estland gehörte mit seinem Beitritt 1993 nicht zu der Reihe der ersten Beitrittskandidaten, da die frühere sowjetische Republik Estland erst am 20. August 1991 während des Putsches in Moskau ihre Unabhängigkeit erklärt hatte. Am 20. September 1992 fanden Parlaments- und Präsidentenwahlen statt.¹ Sie wurden von einem ad-hoc-Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung beobachtet².

Zur Zeit des Beitrittsgesuchs zum Europarat bildeten vor allem der Status der großen russischen Minderheit und die Präsenz der russischen Truppen Konfliktstoff. Die russische Minderheit hatte bei den Wahlen kein Wahlrecht gehabt.

Der Berichtstatter des Politischen Ausschusses, der Ungar Bratinka, geht in seinem Bericht zum Aufnahmegesuch Estlands außergewöhnlich ausführlich auf den geschichtlichen

¹ Zuvor hatten, noch im sowjetischen Staatsverband, am 18. März 1990 Wahlen zum Obersten Sowjet stattgefunden, die ganz unter dem Thema der Unabhängigkeit standen. Das Wahlbündnis der bürgerlichen Unabhängigkeitsparteien gewann 43 Sitze, ein Wahlbündnis von Ex-Kommunisten 29 Sitze und der russisch-dominierte Ausschuß für die Verteidigung der Sowjetmacht 27 Sitze.

² PV, Dok. 6724, Add. I. Die Wahlen wurden von allen internationalen Beobachtern als korrekt und fair bezeichnet. Allerdings waren nur estnische Bürger wahlberechtigt und damit ein Drittel der Bevölkerung von der Wahl ausgeschlossen.

Hintergrund der wiedererlangten estnischen Unabhängigkeit ein.³ Die Bewertung der geschichtlichen Entwicklung wurde im Fall Estlands als besonders wichtig für die Bewertung des Aufnahmegeesuchs gesehen. Insbesondere der Hintergrund der russischen Siedlung in Estland stand im Vordergrund.

Während die russische Seite darauf bestand, daß es sich bei der russischen Bevölkerung um eine nationale Minderheit handelte, deren Rechte entsprechend geschützt werden müßten, bestand die estnische Regierung darauf, daß die seit der russischen Okkupation in Estland angesiedelten Russen eher Gastarbeiter seien und dementsprechend weniger Rechte hätten. Der Berichterstatter schloß sich der estnischen Position mehr oder weniger deutlich an und gebrauchte den Begriff der „nicht-historischen Minderheit“. Angesichts der Tatsachen, daß die estnische Regierung das Recht habe, selbständig über Staatsbürgerschaftsfragen zu entscheiden und die erste Legislaturperiode auch nur drei Jahre dauern würde, sah der Berichterstatter daher im Ausschluß der nicht-estnischen Bevölkerung keinen Grund für die Verweigerung der Mitgliedschaft im Europarat.

Andere problematische Bereiche, die der Berichterstatter ansprach, waren die noch existierende Todesstrafe, die größtenteils staatlichen Medien und die staatliche Kontrolle über die Gewerkschaften.

Wert legte der Berichterstatter Bratinka darauf, daß Estland in so viele westliche Strukturen wie möglich integriert werden wollte und außerdem im September 1991 Mitglied der UNO und der KSZE geworden sei. Dies wird als Zeichen für die estnischen Wunsch, die Konflikte mit Rußland auf friedlichem Wege zu lösen, gesehen. Die Verhandlungen mit Rußland über den Truppenabzug dauerten an. *„Estonia does not want the troops issue to become a blackmail issue in the overall context of its relations with Russia and the Russians.“*⁴

In seiner Zusammenfassung kommt Bratinka zu dem Resultat: *„Of course, much remains to be done, but even as things now stand, Estonia can be considered to be a democracy, where the basic human rights of everybody, citizens and non-citizens alike, are guaranteed. By inviting Estonia to become a member of the Council of Europe, the Council will help consolidate the democratic institutions and rule of law in that country.“*⁵

In seiner Stellungnahme für den Rechtsausschuß schloß sich der deutsche Abgeordnete Rudolf Bindig im Ergebnis Bratinkas Bericht an.⁶ Auch Bindig kommt zu dem Ergebnis, daß die Situation der „nicht-historischen“ russischen Minderheit zufriedenstellend sei, da auch Nicht-Staatsbürger bei Lokalwahlen teilnehmen könnten. Die Hürden für den Erwerb der estnischen Staatsbürgerschaft (insbesondere Kenntnis der estnischen Sprache) seien nicht unverhältnismäßig hoch, im Gegenteil, das Staatsbürgergesetz sei *„extremely liberal“*.⁷ Außerdem geht Bindig auf das Gefängniswesen ein, wo er eine Reihe von

³ PV, Dok. 6810, Report on the application of the Republic of Estonia for membership of the Council of Europe, 14.4.1993.

⁴ Ibid., S. 17.

⁵ Ibid., S. 1.

⁶ PV, Dok. 6824, Opinion on the application of the Republic of Estonia for membership of the Council of Europe, 5.5.1993.

⁷ Ibid., S. 2.

Verbesserungsvorschlägen macht. So schlägt er insbesondere vor, die Aufsicht über das Gefängniswesen vom Innenministerium zum Justizministerium zu verlagern. Außerdem erwähnt er die Zusicherung des estnischen Präsidenten bei Amtsantritt, die Todesstrafe während seiner Amtszeit nicht zu vollstrecken und sie so bald wie möglich abzuschaffen.⁸

Am 13. 5. 1993 fand in der Parlamentarischen Versammlung die Debatte über die Aufnahme Estlands statt – es war die sogenannte „week of accessions“, da gleichzeitig über den Beitritt Litauens und Sloweniens beraten wurde.

Die Aufnahme Estlands war insofern besonders, als der russische Außenminister Kosyrew seine Rede vor der Parlamentarischen Versammlung für dieselbe Woche absagte, um damit gegen eine Aufnahme Estlands zu protestieren. Er hatte zuvor der Generalsekretärin Lalumière in einem Brief mitgeteilt, daß Rußland die Aufnahme Estlands als verfrüht ansehe, da die Minderheiten in Estland diskriminiert würden.⁹ Die Mitgliedschaft Estlands im Europarat könnte „*als internationale Legitimierung zur Unterdrückung von nichteinheimischen Bevölkerungssteilen ausgelegt*“ werden.¹⁰ Es war das erste Mal, daß ein Staat (der noch dazu nur den Sondergaststatus innehatte) formell Protest gegen die Aufnahme eines anderen Staates in den Europarat einlegte.¹¹ Dieser Versuch erwies sich allerdings als vergeblich; der durchaus russophile schwedische Abgeordnete Daniel Tarschys kritisierte die „*postkoloniale Diplomatie Rußlands*“, die als kontraproduktiv in die Geschichte eingehen werde.¹²

Mit einigen Gegenstimmen befürwortete die Parlamentarische Versammlung die Aufnahme Estlands. In ihrer Stellungnahme werden neben den statutorischen Beitrittsbedingungen folgende Auflagen gemacht: „3. *It (the Parliamentary Assembly) furthermore observes that the first electoral period covers only three years in the course of which non-citizens, now residing in the country and wishing to apply for Estonian citizenship will have the possibility of acquiring it (...)* ; 4. (...) *It attaches great importance to the commitment expressed by the Estonian authorities to sign and ratify the European Convention on Human Rights and also to recognise the right of individual applications to the European Commission of Human Rights (Art. 25) as well as the compulsory jurisdiction of the European Court of Human Rights (Art. 46); 5. It expects the Estonian authorities to base their policy regarding the protection of minorities on the principles laid down in Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights.*“

13

Am folgenden Tag, dem 14. Mai 1993, wurde Estland vom Ministerkomitee in den Europarat aufgenommen.

⁸ Ibid., S. 3.

⁹ *Litauen und Slowenien neu im Europarat*, in: NZZ, 13.5.1993.

¹⁰ Zitiert nach *Estland 29. Mitglied des Europarates*, in: NZZ, 14.5.1993.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ PV, Opinion 170 (1993) on the application of the Republic of Estonia for membership of the Council of Europe.

6.1.2 Monitoring

Nachdem im Juni 1993 die Halonen-Order verabschiedet worden war, eröffnete der Rechtsausschuß am 27. September 1993 das Monitoring-Verfahren für Estland. József Bratinka vom Politischen Ausschuß und Rudolf Bindig vom Rechtsausschuß wurden auch für das Monitoring-Verfahren zu Berichterstatern ernannt.¹⁴

Angesichts der Tatsache, daß erst vor kurzem mehrere Besuche in Estland zur Prüfung des Aufnahmegesuches stattgefunden hatten, basierte der erste Zwischenbericht vom 13. Dezember 1993 auf schriftlichem Material.¹⁵ Nach Prüfung durch den Ausschuß und Aktualisierung durch Bindig wurde der Bericht der estnischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung zur Kommentierung übersandt.¹⁶ Am 25. Januar 1994 leitete der Rechtsausschuß den Bericht an das Präsidium der Parlamentarischen Versammlung und den Politischen Ausschuß weiter.

Der Politische Ausschuß forderte daraufhin am 1. März 1994 Bratinka auf, ein eigenes Memorandum für den Politischen Ausschuß zu verfassen, welches dieser zum 12. April 1994 tat.¹⁷ Der Ausschuß befürwortete das Memorandum und leitete es seinerseits dem Präsidium zu.

Das Präsidium autorisierte die Veröffentlichung der bis dahin vertraulichen Memoranden am 18. Mai 1994.¹⁸

Das Memorandum von Bratinka war als Ergänzung zu Bindigs Ausführungen gedacht und untersuchte deshalb nur den Einfluß der Regierungsmaßnahmen zur Integration der russischen Bevölkerung sowie des Themas des russischen Truppenabzugs auf die politische Situation.¹⁹ Bratinka lobte ausdrücklich die Einrichtung eines Runden Tisches von Nicht-Staatsbürgern und nationalen Minderheiten durch den Präsidenten im Juli 1993. Die Resultate der Gespräche seien sehr zufriedenstellend; es fände nun ein ständiger Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen statt und die inter-ethnischen Spannungen hätten sich gelöst.²⁰

Außerdem begrüßte er die Verabschiedung des Gesetzes über kulturelle Autonomie für nationale Minderheiten im Oktober 1993²¹ und die ersten Lokalwahlen im selben Monat, bei

¹⁴ Eine Übersicht über das Monitoring-Verfahren zu Estland bietet Rudolf Bindig/Tanja Kleinsorge, *Monitoring the Compliance of Member States with Obligations and Commitments: The Case of Estonia* (zit. Bindig/Kleinsorge), in: Bruno Haller et al. (Hrsg.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, Den Haag 1999, S. 103-130.

¹⁵ AS/Jur (44) 88.

¹⁶ AS/Jur (44) 88 rev.

¹⁷ AS/Pol (1994) 12.

¹⁸ Sie wurden am 31.5.1994 als Addendum IV zum Progress Report of the Bureau of the Assembly and the Standing Committee (Dok. 7080) veröffentlicht (Information report on honouring of commitments entered into by new member states – Estonia).

¹⁹ *Ibid.*, S. 2.

²⁰ *Ibid.*, S. 3.

²¹ 1925 hatte Estland ein Gesetz über die kulturelle Autonomie von nationalen Minderheiten verabschiedet, welches damals vom Völkerbund als Modelltext für dieses Problem betrachtet wurde. Das Gesetz von 1993 gibt Angehörigen einer nationalen Minderheit (zu denen zählt allerdings nicht die nicht-historische russische Bevölkerung) das Recht, eigene Kultur-

denen alle Aufenthaltsberechtigten das aktive (aber nur Staatsbürger das passive) Wahlrecht hatten.²² Den Fortschritt beim Abzug der russischen Truppen beurteilte Bratinka als weniger zufriedenstellend; der ausgehandelte Stichtag, der 31. August 1994, erschien unsicher, was allerdings nicht der estnischen Regierung zuzuschreiben war.²³ Bratinka schloß: „*The Rapporteur can only confirm that Estonia has honoured the commitments entered into on becoming a Council of Europe member.*“²⁴

Der Bericht von Bindig ist systematisch anders aufgebaut. Er listet alle estnischen Verpflichtungen auf und prüft sie nacheinander. Interessant ist dabei, daß Bindig nicht nur die in der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung zur Aufnahme von Estland aufgeführten Verpflichtungen prüft, sondern auch eine Reihe von anderen Verpflichtungen, die sich aus den vorhergegangenen Berichten und Zusagen der estnischen Regierung ergeben.²⁵ So ergeben sich aus Bindigs Stellungnahme zum Beitritt seiner Auffassung nach außerdem die Verpflichtungen, die Aufsicht über das Gefängniswesen vom Innen- auf das Justizministerium zu übertragen sowie die Todesstrafe nicht zu vollstrecken.

Aus mündlichen Zusagen der estnischen Regierung bei Besuchen der Berichterstatter im April 1992 und März 1993 ergibt sich laut Bindig die Verpflichtung, in absehbarer Zeit die Anti-Folter-Konvention zu unterzeichnen und ratifizieren. Mit der vagen Quellenbezeichnung „*mentioned in other documents and tacitly expected was that the republic of Estonia would*“²⁶ ergeben sich laut Bindig die Verpflichtungen, das erste Zusatzprotokoll zur EMRK zu ratifizieren, das Bürgerliche und Strafgesetzbuch in Konformität mit den Europarates-Standards zu bringen sowie die (nicht-historische) russische Minderheit fair zu behandeln.

Die Vorgehensweise Bindigs, über die Bestimmungen der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung hinaus Estland Verpflichtungen aufzuerlegen, erscheint, so gerechtfertigt sie inhaltlich sein mag, problematisch. Schließlich wurden die zusätzlichen Verpflichtungen nicht von einem Organ des Europarates beschlossen, sondern in Eigenregie von einem Berichterstatter des Rechtsausschusses quasi durch die Hintertür auferlegt. In späteren Aufnahmen wurde dieses Problem dadurch umgangen, daß die Stellungnahmen der Parlamentarischen Versammlung zum Aufnahmeantrag nunmehr minutiös alle Verpflichtungen auflisten und somit nicht der Interpretation der im Umfeld der Aufnahme geführten Gespräche und verfaßten Berichte überließen.

und Erziehungsinstitutionen und religiöse Vereine zu unterhalten und ihre Sprache im privaten und öffentlichen Verkehr zu benutzen. Diese Rechte gelten für Staats- und Nichtstaatsbürger, die einer nationalen Minderheit angehören.

²² Während der russischen Wahlen und dem russischen Verfassungsreferendum öffnete die estnische Regierung drei Wahllokale in Tallinn und zwei in Narva. 25% der russischen Staatsbürger, die in Estland wohnen, nahmen an den Wahlen teil. *Ibid.*, S. 4.

²³ Trotz Intervention von u.a. den dänischen, deutschen und amerikanischen Außenministern gab es hier keine verbindliche russische Zusage für den Abzug der verbleibenden 2.600 russischen Truppen. Estland war damit zu dem Zeitpunkt der einzige baltische Staat, in dem dieses Problem noch nicht gelöst war. *Ibid.*, S. 5.

²⁴ *Ibid.*, S. 6.

²⁵ *Ibid.*, S. 6.

²⁶ *Ibid.*, S. 7.

Die wichtigste Verpflichtung war Bindigs Meinung nach die Ratifikation der EMRK. Sie war trotz Unterzeichnung der EMRK durch Estland am 14.5.1993 im Mai 1994 noch nicht vollzogen.

Andere Verpflichtungen hatte Estland erfüllt: Die Aufsicht über das Gefängniswesen war vom Innenministerium auf das Justizministerium übertragen worden. Das Justizministerium hatte mit Unterstützung durch den Europarat ein Reformprojekt initiiert, um das Gefängnisystem mit den „European Prison Rules“, die das Ministerkomitee 1987 verabschiedet hatte, kompatibel zu machen.²⁷ Im September 1993 hatte es eine Gerichtsreform gegeben. Ein neues Bürgerliches Gesetzbuch war teilweise verabschiedet worden. Estland hatte seit Beitritt die Todesstrafe nicht vollzogen und Zusatzprotokoll Nr. 6 zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten) unterzeichnet, wenn auch noch nicht ratifiziert.²⁸ Die Anti-Folter-Konvention hatte Estland allerdings noch nicht unterzeichnet.

Neben der Ratifikation der EMRK verblieb also die Behandlung der (nicht-historischen) russischen Minderheit das wichtigste Problem. Bindigs Einschätzung der Situation war deutlich weniger optimistisch als die Bratinkas. Er merkte an, daß die Verabschiedung der diversen Gesetze und Verordnungen wiederum Spannungen verursacht hatten.²⁹ Insbesondere um das Ausländergesetz hatte es Auseinandersetzungen gegeben, die unter Vermittlung von Europarat und KSZE jedoch behoben worden waren. Der estnische Präsident Meri hatte sich geweigert, das vom estnischen Parlament verabschiedete Gesetz zu verkünden und hatte es statt dessen dem Europarat und der KSZE für eine Stellungnahme übersandt. Juristische Experten des Europarates hatten daraufhin kritisiert, daß das Gesetz keine hinreichende Widerspruchsmöglichkeit biete, daß es in einigen Bestimmungen nicht eindeutig genug sei und daß es erworbene Rechte nicht anerkenne. Generell sei die Gesetzessprache zu uneindeutig. Der Präsident verwies das Gesetz daraufhin zurück an das Parlament, welches ein nach den Vorschlägen des Europarates verbessertes Gesetz im Juli 1993 verabschiedete. Im Kontext der Auseinandersetzungen hatte der Stadtrat des hauptsächlich russisch besiedelten Narva ein Referendum zu der Frage „Soll Narva einen autonomen Status innerhalb Estlands haben“ abgehalten; 97% der Abstimmenden (55%) votierten dafür. Die russische Regierung hatte das Gesetz stark kritisiert und mit Sanktionen gedroht.

Präsident Meri hatte auch das Gesetz über das Schulwesen, das Estnisch als ausschließliche Unterrichtssprache für öffentliche höhere Schulen vorsah, an das Parlament zurückverwiesen.

²⁷ Kap. 5.5.

²⁸ Außerdem hatte Estland noch eine Reihe weiterer Konventionen unterzeichnet, ohne sich dazu im Beitrittsverfahren verpflichtet zu haben: die European Convention on Extradition, European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, European Convention on Information on Foreign Law, Convention on the Transfer of Sentenced Persons und die European Charter of Local Self-Government.

²⁹ Seit Mai 1993 waren folgende für diese Frage relevante Gesetze verabschiedet worden: das Ausländergesetz, das Gesetz über Lokalwahlen, das Gesetz über Schulwesen und Erziehung und das Gesetz über kulturelle Autonomie für nationale Minderheiten. Zudem hatte es eine Verordnung über Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen für Ausländer und eine über Fremdenpässe gegeben. S.a.a.O. (Fn. 540), S. 8.

Bindig kritisierte auch das Gesetz über Lokalwahlen, da die Beschränkung des passiven Wahlrechtes auf estnische Staatsbürger es in Kommunen wie Narva oder Sillimäe erschwere, Kandidaten zu finden.³⁰

Bindig kam somit zu der Schlußfolgerung, daß Estland noch nicht alle Verpflichtungen erfüllt hatte, auch wenn „*Estonia has honoured those commitments that it could in this relatively short space of time (...) The estonian authorities should (...) be commended for their efforts and their co-operation so far.*“³¹ Ein weiterer Bericht solle innerhalb von sechs Monaten vorgelegt werden. Der Widerspruch zu Bratinkas Schlußfolgerung wurde dadurch gelöst, daß dessen Bericht (in dem er sich ja explizit den Schlußfolgerungen Bindigs anschließt) sich nur mit den „politischen“ (und nicht mit den rechtlichen) Verpflichtungen beschäftigt. Der Fall Estland war also noch nicht abgeschlossen.

Im Mai 1994 hatte die Parlamentarischen Versammlung Resolution 1031 (1994) zum Monitoring-Verfahren verabschiedet.³² Wichtig für den Fall Estlands war vor allem die Bestimmung: „*The Assembly recalls in this connection that accession to the Council of Europe must go together with becoming a party to the European Convention on Human Rights. It therefore considers that the ratification procedure should normally be completed within one year after accession to the Statute and signature of the Convention.*“ Im Dezember 1994 wies Bindig den Rechtsausschuß darauf hin, daß Estland die EMRK immer noch nicht ratifiziert habe. Daraufhin wurde er beauftragt, Estland im April 1995 (nach den Parlamentswahlen) einen Besuch, den ersten im Kontext des Monitoring, abzustatten.³³ Die Gespräche wurden von Bindig als sehr positiv bezeichnet.³⁴

Sein Bericht vom September 1995³⁵ war nunmehr schon im Rahmen des reformierten Monitoring-Verfahren unter Richtlinie 508 (1995) verfaßt worden, die den Rechtsausschuß als federführend im Monitoring-Verfahren einsetzte, mit dem Recht, direkt der Parlamentarischen Versammlung (und nicht dem Präsidium) zu berichten.³⁶

In dem Bericht stellte Bindig fest, daß Estland immer noch nicht die EMRK und das 6. Zusatzprotokoll ratifiziert habe und auch die Anti-Folter-Konvention noch nicht unterzeichnet habe. Angesichts der Tatsache, daß Estland im Mai 1996 turnusgemäß den Vorsitz im

³⁰ Ibid., S. 9.

³¹ Ibid., S. 10.

³² Kap. 4.2.1.2.

³³ Der neue Berichterstatter des Politischen Ausschusses, der schwedische Abgeordnete Björck, konnte Bindig auf dem Besuch vom 3.-5. April nicht begleiten.

³⁴ Insbesondere war Bindig vom Entgegenkommen des Talliner Gefängnisdirektors angetan. Bindig hatte bei einem Besuch des Gefängnisses bemängelt, daß die zum Tode verurteilten Insassen nicht ihre Zellen verlassen durften. Am nächsten Tag informierte ihn der Direktor, daß die Todeskandidaten nunmehr täglich eine Stunde Ausgang auf dem Hof hätten. Bei seinem nächsten Besuch im Jahr darauf konnte sich Bindig von der Einhaltung der Zusage selbst überzeugen. S. Bindig/Kleinsorge, S. 109.

³⁵ AS/Jur (1995) 29.

³⁶ Kap.3.2.1.3.

Ministerkomitee übernehmen würde, drang Bindig insbesondere auf die Ratifikation der EMRK bis zum Jahresende 1995.³⁷

Danach behandelte er ausführlich das Thema der nicht-historischen russischen Minderheit, der Situation in den Gefängnissen und der Flüchtlingsfrage.³⁸ Am 1. April 1995 hatte das estnische Parlament ein neues Staatsbürgerschaftsgesetz verabschiedet. Die im voraus eingeholte Stellungnahme war recht kritisch gewesen und war nur in Teilen berücksichtigt worden.³⁹ Insgesamt wurde die Einbürgerung eher erschwert in Hinsicht auf Verfassungs- und Sprachkenntnisse.⁴⁰ Bindig verwies auf die Möglichkeit, daß der Europarat ein Estnisch-Sprachlernprogramm entwickeln könne.

Er kritisierte das neue Sprachengesetz, daß Estnisch zu einzigen offiziellen Sprache erklärte; in gewissen Situationen sollte es Aufenthaltsberechtigten möglich sein, mit Behörden in der Muttersprache zu kommunizieren, ohne für die Übersetzung zahlen zu müssen.⁴¹

Die Situation der Flüchtlinge in Estland war zuvor niemals angesprochen worden, war aber 1994 diskutiert worden, als 89 kurdische Flüchtlinge wegen illegaler Immigration zu je zwei Monaten Gefängnis verurteilt worden waren und danach mangels alternativer Unterkunft im Gefängnis behalten worden waren. Das Problem war erst im Januar 1995 dadurch gelöst worden, daß die Flüchtlinge nach Finnland ausreisen konnten. Die estnische Regierung hatte Bindig mitgeteilt, daß sie aufgrund der finanziellen Situation nicht willens sei, der Genfer Konvention beizutreten. Bindig stellt in seinem Bericht daraufhin fest: *„Estonia has the obligation as a member state of the Council of Europe to guarantee the enjoyment by all persons under its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms (Article 3 of the Statute). This also applies to refugees and asylum-seekers.“*⁴²

Trotz dieser kritischer Punkte kommt Bindig zu einem *„overall satisfactory record“*.⁴³ Er schlägt einen weiteren Besuch der drei zuständigen Berichterstatter für Anfang 1996 vor. Der Rechtsausschuß, nunmehr federführend im Monitoring-Verfahren, stimmte dem Bericht zu und deklassifizierte ihn.

Im Januar 1996 hatte die estnische Regierung dem estnischen Parlament immer noch nicht das Ratifikationsgesetz für die EMRK übermittelt. Es war somit fraglich, ob die EMRK überhaupt noch vor Mai 1996, der Übernahme des estnischen Vorsitzes im Ministerkomitee, ratifiziert werden könne. Innerhalb des Europarates wurde nun die Frage diskutiert, ob die Übernahme

³⁷ AS/Jur(1995)29, S. 3.

³⁸ Estland hatte zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 unterzeichnet. Flüchtlinge wurden aus Mangel an Alternativen oft in Gefängnissen untergebracht.

³⁹ S. a.a.O. (Fn. 559), S. 4. Vgl. auch Council of Europe Summary Information Document: Estonia, Expertise by the Council of Europe experts on the draft Citizenship Law of the Republic of Estonia, Straßburg, 23. Dezember 1994.

⁴⁰ Insbesondere bemängelte Bindig, daß derselbe hohe Standard unabhängig von Erziehung und sozialer Herkunft angewandt würde. Außerdem seien die Sprachlernmöglichkeiten vielleicht nicht hinreichend.

⁴¹ Art. 8 des Sprachengesetzes bestimmt, daß die Kosten für die Übersetzung mit staatlichen Behörden vom nicht-Estnisch-Sprechenden getragen werden müssen. Würde dies auf Gerichtsverhandlungen angewandt, würde es gegen Art. 6 Abs. 3 der EMRK verstoßen, der bestimmt: *„Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court“*.

⁴² S. a.a.O. (Fn. 559) S. 9.

⁴³ Ibid., S. 10.

des Vorsitizes unter diesen Bedingungen überhaupt möglich war; einen Präzedenzfall gab es nicht.

Beim Besuch des estnischen Parlamentspräsidenten Toomas Savi bei der Parlamentarischen Versammlung Ende Januar 1996 forderte die Vorsitzende Leni Fischer ihn mit deutlichen Worten auf, die EMRK und die Zusatzprotokolle zu ratifizieren. Savi antwortete ausweichend mit Verweis auf die Notwendigkeit einer umfassenden Diskussion über die Todesstrafe.⁴⁴ Stärkerer politischer Druck schien notwendig.

Während des Besuches der beiden Berichterstatter im Monitoring-Verfahren, Bindig und Björck, in Estland vom 19. bis 21. Februar übermittelte die estnische Regierung schließlich dem Parlament das Ratifikationsgesetz. Schon am 13. März ratifizierte das Parlament das Gesetz, allerdings ohne das Zusatzprotokoll Nr. 6 (Verbot der Todesstrafe). Fast drei Jahre nach Beitritt hatte Estland somit schließlich die wichtigste Beitrittsverpflichtung erfüllt.

Die Berichterstatter verfaßten einen gemeinsamen Bericht sechs Wochen nach ihrer Reise.⁴⁵ Zum Thema Todesstrafe vermerkten sie, daß der Justizminister die Änderung des Strafgesetzbuches mit Wirkung zum Jahresanfang 1997 in Aussicht gestellt hatte.⁴⁶ Wiederum wurde die Hilfe des Europarates bei einer Kampagne gegen die Todesstrafe (die Mehrheit der Bevölkerung war nach wie vor dafür) in Aussicht gestellt.⁴⁷

Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch die Anti-Folter-Konvention des Europarates waren in der Zwischenzeit unterzeichnet worden.⁴⁸

Die Behandlung der russischen nicht-historischen Minderheit hatte sich nach Auffassung der Berichterstatter nicht sehr verbessert: „*We regret that the Estonian authorities have not taken into account many of the proposals and suggestions made in the second report on Estonia's honouring of obligations and commitments.(...)the moderate criticism of citizenship law, of the language requirements and of the extent of the test on the Estonian Constitution, of the temporary residence permit system and the problem of travel documents, remain valid to this day.*“⁴⁹

Der Zustand in den Gefängnissen habe sich mangels Investitionen nicht nachdrücklich verbessert. Laut dem Bericht sei der Zustand in der Talliner Untersuchungshaft so schlecht „*that they might in themselves constitute inhuman and degrading treatment and punishment in contravention of Article 3 of the ECHR*“.⁵⁰

Zum ersten Mal sprach der Bericht das Thema eines Ombudsmannes für Menschenrechte an und schlug vor, ein solches Amt mit entsprechenden Kompetenzen einzurichten.⁵¹

⁴⁴ Bindig/Kleinsorge, S. 113.

⁴⁵ AS/Jur (1996) 16.

⁴⁶ Die Änderung war notwendig, um lebenslängliche Freiheitsstrafen verhängen zu können.

⁴⁷ S.a.a.O. (Fn. 559), S. 3.

⁴⁸ Seit dem letzten Bericht waren wieder einige Flüchtlinge wegen illegalen Grenzübertritts worden und aus Verlegenheit weiter im Gefängnis behalten worden. Ibid., S. 8.

⁴⁹ Ibid., S. 4.

⁵⁰ Ibid., S. 8. Zu demselben Ergebnis kommt der Bericht von Lakes/Taylor, Council of Europe Dok. Themis 4 (95) Estonia, S. 25.

⁵¹ Ibid., S. 9.

Auch das Thema der Estnischen Apostolisch-Orthodoxen Kirche (EAOK) wurde das erste Mal untersucht. Es handelte sich hierbei um einen Streit um die Kirchengüter der alten EAOK, um die zwei Flügel der orthodoxen Kirche (einer unter dem Moskauer, einer unter dem Konstantinopler Patriarchat) stritten und der insofern politische Bedeutung bekommen hatte, als Rußland behauptete, die russisch-orthodoxen Gläubigen würden in Estland verfolgt. Der Bericht kommt zu der Schlußfolgerung: *„The Russian authorities claim that Russian Orthodox believers are being persecuted in Estonia, and that their human rights are being violated, which is both blatantly untrue (...) In reality, the dispute is neither about politics nor about religion, but simply about property. Barring reunification of both church wings which seems sadly unlikely, although it would prove the easiest and best solution to the problem, an unbiased court ruling that both sides would respect seems the best alternative.“*⁵²

Die Schlußfolgerungen der beiden Berichtersteller waren deutlich kritischer als in den vorhergehenden Berichten. Sie zeigten sich enttäuscht über das langsame Tempo der Veränderungen: *„We had hoped that it would have been possible to close the monitoring procedure at this stage of the proceedings – three years after Estonia’s accession to the Council of Europe. But this cannot be done until at least the most important of the remaining obligations and commitments have been met.“*⁵³ Danach werden die Bedingungen aufgelistet, die Estland erfüllen müsse, bevor das Monitoring-Verfahren geschlossen werden könne: die Ratifikation des EMRK-Zusatzprotokolls Nr. 6, die Ratifikation der Anti-Folter-Konvention, die Integration der loyalen Angehörigen der russischen nicht-historischen Minderheit⁵⁴, die Verbesserung der Situation in den Gefängnissen, die Ratifikation der Genfer Flüchtlingskonvention und die Verabschiedung entsprechender nationaler rechtlicher Regelungen für Flüchtlinge und Asylbewerber.

Der vorerst vertrauliche Bericht wurde am 3. April 1996 der estnischen Regierung und dem Parlament zur Kommentierung übermittelt. Schon am 19. April antwortete die Vorsitzende der estnischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung, Kristiina Ojuland, auf den Bericht.⁵⁵ Neben einer ganzen Reihe von kritischen Punkten wurde grundsätzlich bemängelt, daß die Berichtersteller sich nicht mit der OSZE-Mission in Estland, dem OSZE-Hochkommissar für Nationale Minderheiten oder dem Jahresbericht über Menschenrechte des US-Außenministeriums konsultiert habe. Angesichts der Tatsache, daß Estland die EMRK

⁵² Ibid., S. 10.

⁵³ Ibid., S. 11.

⁵⁴ Es wird hier aufgezählt:

„a. granting them residence permits (if possible, permanent ones); b. not making it unnecessarily difficult for them to obtain citizenship (by reforming the language exam and the exam on the Constitution to take into account the age, health, education and social background of the applicant); c. improving the teaching of Estonian as a foreign language in public schools and universities, and in adult education, offering language courses free of charge or at a reduced rate to applicants for citizenship.“ Ibid., S. 11.

⁵⁵ Der Brief ist abgedruckt in AS/Jur (1996) 31. Die Delegation verwahrte sich gegen die Verwendung des Begriffes „nicht-historische Minderheit“ und wollte ihn durch die Begriffe „nationale Minderheit“ und „Ausländer“ oder „Nicht-Staatsbürger“ ersetzen. *„Maintaining the principle of the rule of law, Estonia considers it especially important to treat everybody equally and fairly, without giving preferences to any particular group.“* Die Erörterung des EAOK-Streites wurde kritisiert.

ratifiziert habe, daß die Ratifikation des 6. Zusatzprotokolls, der Anti-Folter-Konvention und der Rahmenkonvention zum Schutz von nationalen Minderheiten in Aussicht gestellt worden sei, betrachtete es die estnische Delegation „*as right and possible to close the monitoring procedure at this stage of the proceedings.*“⁵⁶

Es bestand also ein Dissens zwischen der estnischen Delegation und den Berichterstattern; während letztere für die Fortführung des Monitoring-Verfahrens plädierten, wollten erstere das Verfahren beschließen. Der Rechtsausschuß beauftragte Rudolf Bindig nach Prüfung der estnischen Antwort, einen Bericht für eine Debatte in der Parlamentarischen Versammlung vorzubereiten.

In diesem Bericht, den Bindig in enger Kooperation mit den Berichterstattern der beiden anderen involvierten Ausschüsse vorbereitete, schlug er der estnischen Delegation einen Kompromiß vor.⁵⁷ Er schlug vor, daß die Parlamentarische Versammlung das Monitoring-Verfahren in einem Jahr schließen sollte, sofern Estland bis dahin die fraglichen Konventionen ratifiziert habe und die nicht-historische Minderheit, Flüchtlinge und Asylsuchende gemäß den Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung behandeln würde.

Dieser Lösungsvorschlag schien Estland nicht akzeptabel. Die Ständige Vertreterin Estlands beim Europarat, Karin Jari, schlug Bindig vor, die Debatte über das Monitoring-Verfahren für Estland auf Januar 1997 zu verschieben, da bis dahin eine Reihe von Verpflichtungen erfüllt werden würden (Ratifikation der Rahmenkonvention zum Schutz von nationalen Minderheiten, der Genfer Flüchtlingskonvention, Verabschiedung eines neuen Strafverfahrgesetzbuches und die Abschaffung der Todesstrafe). Der Rechtsausschuß stimmte dieser Bitte zu.

Im November 1996 ratifizierte das estnische Parlament die Anti-Folter-Konvention, die Ratifikation der anderen Konventionen und des 6. Zusatzprotokolls stand jedoch weiterhin aus. Die Berichterstatter des Monitoring-Verfahrens waren nun in einer schwierigen Lage hinsichtlich ihrer Empfehlung an die Parlamentarische Versammlung. Am 16. Dezember 1996 legte Bindig seinen überarbeiteten Bericht dem Rechtsausschuß vor, in dem er sich letztendlich für eine an Bedingungen geknüpfte Schließung des Verfahrens aussprach: „*Considering that the most important obligations and commitment have been honoured by Estonia, the Assembly decides to close the monitoring procedure under Order 508 (1996). Should the conditions set out in para. 4 and 8 not be met within one year from the adoption of this resolution, or significant developments in other fields lead to legitimate concern that Estonia is not honouring its obligations and commitments, the Assembly will re-open its monitoring procedure at that time.*“⁵⁸ Die aufgeführten Bedingungen greifen die bisherigen Kritikpunkte auf.⁵⁹ Obwohl Bindigs Vorschlag einer Verfahrensschließung unter

⁵⁶ S.a.a.O. (Fn. 559), S. 4.

⁵⁷ AS/Jur (1996) 49.

⁵⁸ AS/Jur (1996) 49 rev., S. 2.

⁵⁹ Als Bedingungen werden genannt:

Bedingungen im Ausschuß nicht unumstritten war (es gab Befürworter sowohl einer Weiterführung des Verfahrens als auch einer bedingungslosen Schließung), stimmte der Ausschuß letztendlich dem Bericht und der Resolutionsempfehlung zu.⁶⁰

Der Berichterstatter des Politischen Ausschusses Björck war mit Zustimmung seines Ausschusses allerdings zu einem anderen Ergebnis gekommen: in seiner Stellungnahme sprach er sich für eine bedingungslose Schließung des estnischen Monitoring-Verfahrens aus und hatte einen dementsprechenden Änderungsantrag gestellt.⁶¹

Schließlich einigten sich Bindig und Björck darauf, diesen Änderungsantrag gemeinsam zu unterstützen. Diese Position fand in der Debatte die Zustimmung aller Fraktionen⁶²; allein Sergej Glotow, Mitglied der russischen Delegation, prangerte die Diskriminierung der russischen Bevölkerung in Estland an und schlug die Fortführung des Monitoring vor.⁶³

In seinem abschließenden Statement vor der Abstimmung über den Resolutionsentwurf und die Änderungsanträge unterstrich Bindig die gute Zusammenarbeit zwischen den Berichterstattern und den estnischen Behörden: *„I believe that this was a good example of the fact that there could actually be two different attitudes to such a monitoring procedure, one where everything is rejected and no criticism is accepted and the other where suggestions are considered and acted upon. I think this was also one reason why it was possible to achieve a great deal and make considerable progress, so that we can now propose that the monitoring procedure be closed.“*⁶⁴

So wurden Resolution 1117 (1997) und Empfehlung 1313 (1997) verabschiedet und das Monitoring-Verfahren über Estland als erstes Verfahren nach vier Jahren geschlossen.

6.1.3 Situation seit Abschluß des Monitoring

Nach der Sitzung im Januar 1997, in der die Parlamentarische Versammlung die Beendigung des Monitoring-Verfahrens für Estland beschlossen hatte, erhielt Bindig persönliche Briefe von der Vorsitzenden der estnischen Delegation Kristiina Ojula und vom stellvertretenden

„the abolition of the death penalty and the ratification of Protocol No. 6 to the ECHR by 1 February 1998; refraining from detaining refugees and asylum-seekers in prisons, adopting appropriate laws and regulations in compliance with internationally recognised human rights standards immediately, and signing and ratifying the United Nations Convention on the Protection of Refugees as soon as possible; seeking to integrate those members of the „non-historic“ Russian-speaking minority who are loyal to the Estonian State and society, by improving the teaching of Estonian as a foreign language in public schools and universities, and in adult education, offering language courses free of charge or at a reduced rate to applicants for citizenship (especially in Russian-speaking areas); further improvement of the conditions of custody and detention without delay.“, ibid., S. 3.

⁶⁰ Bindig/Kleinsorge, S. 120. S. PV, Dok. 7715, Honouring of obligations and commitments by Estonia, Bericht von Rudolf Bindig für den Rechtsausschuß, 20.12.1996.

⁶¹ PV, Dok. 7730, Honouring of obligations and commitments by Estonia, Stellungnahme von Anders Björck für den Politischen Ausschuß, 13.1.1997.

⁶² Official report, 1997 Ordinary Session, Seventh Sitting, Thursday 30 January 1997 at 3 p.m., S. 255-258.

⁶³ Ibid., S. 259.

⁶⁴ Ibid., S. 263.

Vorsitzenden des estnischen Parlamentes, Tunne Kelam, in denen Anerkennung für die konstruktive Arbeit ausgedrückt wurde.⁶⁵ Kelam informierte darüber hinaus, daß das Parlament am 18. Februar 1997 ein Flüchtlingsgesetz verabschiedet und damit diese Gesetzeslücke geschlossen hätte. Am Tag darauf hatte das Parlament darüber hinaus die Genfer Konvention samt Zusatzprotokoll ratifiziert. Damit bestand erstmals ein legaler Flüchtlingsstatus in Estland.

Ausstehend war somit nur noch die Verpflichtung, das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK zu ratifizieren. Dies geschah durch das estnische Parlament erst über ein Jahr später, am 18. März 1998.⁶⁶ Wäre das Monitoring-Verfahren also unter Bedingungen geschlossen worden, hätte es im Januar 1998 wiederaufgenommen werden müssen.

Das Ministerkomitee antwortete auf die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung schon am 9.4.1997, also zur nächsten Plenarsitzung.⁶⁷ Zwar wurden der Abschluß des Monitoring-Verfahrens und die Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung zu weiteren Maßnahmen des Europarates begrüßt, es wurde aber nicht als notwendig erachtet, die Zusammenarbeit im Bereich der Gefängnisreform (Nord-Balt Prison Project) oder des Estnisch-Unterrichtes (Joint Program des Europarates und der EU) zu intensivieren. Nur die Öffentlichkeitskampagne gegen die Todesstrafe sollte in Zusammenarbeit mit dem estnischen Justizministerium verstärkt werden.⁶⁸

Die Situation der nicht-historischen russischen Minderheit wurde 1999 und 2000 noch einmal im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung angesprochen. Im Februar 1999 reichten 10 Abgeordnete (8 Russen und 2 Ukrainer von der United European Left) eine schriftliche Erklärung ein, in der sie gegen einen Zusatz zum Gesetz über Lokalwahlen protestierten.⁶⁹ Laut diesem Zusatz müssen Vertreter nationaler Minderheiten vor der Kandidatur für Lokalwahlen einen Estnisch-Sprachtest bestehen. Der OSZE-Minderheitenkommissar Van der Stoel und der estnische Runde Tisch zu Minderheitenfragen hatten sich gegen diesen Sprachtest ausgesprochen. Innerhalb des Europarates wurde die russische Kritik allerdings nicht aufgenommen.

Dieselbe Reaktion erfuhr ein Empfehlungsantrag, der aus der Sozialistischen und der Liberalen Fraktion im Februar 2000 gestellt wurde.⁷⁰ In ihm wurde das Ministerkomitee als

⁶⁵ Bindig/Kleinsorge, S. 124

⁶⁶ Wiederum schrieb Tunne Kelam zu diesem Anlaß einen persönlichen Brief an Rudolf Bindig, in dem er die Abschaffung der Todesstrafe in Estland als „gemeinsamen Sieg“ bezeichnete. Ibid., S. 125.

⁶⁷ PV, Dok. 7799, Communication from the Committee of Ministers: Reply to Recommendation 1313 (1997) on the honouring of obligations and commitments by Estonia.

⁶⁸ Ibid., Punkt 2.

⁶⁹ Dok. 8315, Amendments to some Estonian laws violate the rights of minorities, Written declaration Nr. 289 vom 8. Februar 1999.

⁷⁰ Dok. 8647, Freedom of movement for the residents of Latvia and Estonia, Motion for a Recommendation, 4. Februar 2000. Die 11 Unterzeichner kamen aus Lettland, Estland, Luxemburg, Dänemark, den Niederlanden und Rußland.

Organ der Mitgliedstaaten aufgefordert, die estnischen Ausländerpässe als gültige Reisedokumente anzuerkennen bzw. den visafreien Reiseverkehr mit Estland (und Lettland) auf aufenthaltsberechtigte Ausländer in Estland auszudehnen. Der Empfehlungsantrag wurde im Plenum der Parlamentarischen Versammlung nicht diskutiert und gilt demnach als bindend nur für die Unterzeichner.

Zu keinem Zeitpunkt wurde über die Wiederaufnahme des Monitoring-Verfahrens diskutiert. Die generell positive Einschätzung der Entwicklung Estlands, insbesondere auch der Integrationsbemühungen gegenüber der russischen Bevölkerung, wird auch in den Berichten der OSZE-Mission in Estland wiedergespiegelt.⁷¹ Die OSZE-Mission ist gegenüber dem Europarat natürlich viel besser in der Lage, die Entwicklung vor Ort kontinuierlich zu beobachten und ist deshalb nach wie vor eine wichtige Informationsquelle. Im erwähnten OSZE-Bericht heißt es zum staatlichen estnischen Integrationsprogramm, das eine konzertierte Aktion von staatlichen Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene initiieren soll, daß sich der Ansatz dieses Programms (und damit die Haltung der Akteure) stark geändert habe: *„The State Programme itself, which at the time of its inception still saw „integration“ very much as something the minority would have to achieve, speaks now of integration as a two-way voluntary process, leading to a multicultural society based on a strong Estonian core.“*⁷²

6.1.4 Post-monitoring-Dialog

In der Resolution zur Beendigung des Monitoring-Verfahrens hatte es etwas unbestimmt geheißen, daß die Parlamentarische Versammlung entschlossen sei *„to continue to follow developments, in particular with regard to the treatment of refugees and asylum-seekers, the „non-historic“ Russian-speaking minority, as well as conditions of custody and detention and the abolition of the death penalty“*. Die Parlamentarische Versammlung wurde in dieser Richtung allerdings erst wieder mit Einführung des Post-monitoring-Dialoges im Jahr 2000 tätig; am 6.3.2000 beauftragte das Präsidium den Monitoring-Ausschuß, diesen Dialog mit Estland zu führen. Wiederum hatte die estnische Delegation in der Parlamentarischen Versammlung bestimmte Fragen zu beantworten⁷³ und am 24.10.2000 fand eine Sitzung des Monitoring-Ausschusses in Tallinn mit zahlreichen estnischen Gesprächspartnern statt. In seinem Abschlußbericht kam der Monitoring-Ausschuß zu dem Fazit, daß die Entwicklung in Estland in allen behandelten Aspekten positiv sei und empfahl den Abschluß des Post-

⁷¹ Z.B. Report to the OSCE Permanent Council on the work of the OSCE Mission to Estonia, 18. April 2000.

⁷² Ibid., S. 3.

⁷³ Die estnische Delegation legte ihren Bericht am 31.7.2000 vor, s. AS/Mon(2000)28.

Monitoring-Dialoges.⁷⁴ Estland war das erste Land, mit dem der Post-Monitoring-Dialog abgeschlossen wurde.

6.1.5 Bewertung

Der Fall Estland zeigt, daß das Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung erhebliche Erfolge erzielen kann. Innerhalb von vier Jahren nach Beitritt Estlands zum Europarat erreichten die Berichterstatter, daß Estland die eingegangenen Verpflichtungen erfüllte. Eine ganze Reihe von internationalen Konventionen wurde unterzeichnet. Während des Verfahrens wurden einige Gesetzeslücken im nationalen estnischen Recht entdeckt und behoben, insbesondere die Gesetzgebung zu Flüchtlingen und zur nicht-historischen russischen Minderheit. Dabei war die estnische Seite auch willens, Probleme, die sich erst nach Beitritt ergaben und daher nicht in den Stellungnahmen zum Beitritt erwähnt worden waren (die Flüchtlingsfrage) bzw. von den Berichterstattern im nachhinein zur Beitrittsverpflichtung erklärt wurden, im Sinne des Europarates zu behandeln.

Besonders augenfällig ist, daß die Kooperation zwischen den estnischen Behörden und den Berichterstattern des Europarates von beiden Seiten als sehr gut bezeichnet wurde und sich nur einmal, als es im Jahr 1997 um den Abschluß des Verfahrens ging, verschlechterte. Dies steht im spürbaren Gegensatz z.B. zum russischen Fall, in dem sich die Berichterstatter des Monitoring Ausschusses persönlichen verbalen Angriffen ausgesetzt sahen. Insofern war das estnische Verfahren ein Beweis, daß ein Monitoring-Verfahren in produktiver Art und Weise durchgeführt werden kann, auch wenn Kritik offen ausgesprochen wird.

Beachtet werden muß allerdings auch, daß der Europarat nur eine unter mehreren in Estland agierenden internationalen Organisationen war, wie der UNO, der KSZE/OSZE, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und dem Ostseerat. Daneben agierten noch diverse Menschenrechtsgruppen wie Helsinki Watch, KSZE-Helsinki-Gruppen und die Fédération Internationale des Droits de l'Homme. Insbesondere die OSZE war durch ihre Ständige Mission ein wichtiger Ansprechpartner, der Informationen vor Ort sammelte und u.a. an den Europarat weiterleitete.⁷⁵ Alle vom Europarat thematisierten Probleme wurden auch im OSZE-Kontext angesprochen. Das Engagement derart vieler Organisationen und Gruppen stieß in Estland keineswegs auf Begeisterung, hatte aber den Vorteil, daß die Probleme von

⁷⁴ Dok. 8935 Addendum (22.1.2001). Kritisiert wurde lediglich explizit, daß trotz vielfältiger estnischer Anstrengungen erst 115.000 von ca. 500.000 in Estland lebenden Nicht-Staatsbürgern die Staatsbürgerschaft erhalten hätten. Außerdem hat Estland immer noch nicht die Europäische Charta für Regionale und Minderheitensprachen unterzeichnet.

⁷⁵ Hierzu Henn-Jüri Uibopuu, Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 159-170, sowie Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118.

allen Seiten in einer ganz ungewöhnlichen Dichte durchleuchtet wurden und eine Pluralität der Perspektiven hergestellt wurde.⁷⁶

Die internationale Gemeinschaft war so bei manchen kritischen Fragen in der Lage, gemeinsam aufzutreten und damit größeren Reformdruck auszuüben. Dadurch wurde die Anfang der 90er Jahre konfliktträchtige Situation zwischen dem estnischen Staat und der russischen Bevölkerung (wie auch in Litauen) erfolgreich entspannt.⁷⁷ Der gewaltträchtige Konflikt wurde so in einen friedlichen Konflikt transformiert.⁷⁸ Hanne Birckenbach kommt zu dem Ergebnis, daß im Interesse der Einhegung von Konflikten das Vorurteil überwunden werden muß, daß Vielfalt und damit auch eine gewisse Uneinheitlichkeit internationalen Engagements den Erfolg blockieren und daher auf Vereinheitlichung zu drängen sei. Das Gegenteil sei der Fall: Pluralität sei eine Bedingung des Erfolgs.⁷⁹ Insofern reiht sich das Monitoring-Verfahren des Europarates in das Engagement anderer internationaler Akteure ein. Grundlage dieses Erfolges war, daß Estland kooperationswillig war, da es die Integration in die westlichen Strukturen anstrebte.

⁷⁶ Hanne-Margret Birckenbach, Die erfolgreiche Einhegung eines gewaltträchtigen Konflikts. Hypothesen aus der Analyse der Konflikte in den baltischen Staaten, in: Die Friedenswarte, Bd. 71 (1996), S. 442-454.

⁷⁷ Ibid., S. 448.

⁷⁸ Birckenbach entwickelt hierfür folgende Kriterien: 1. Das Konfliktverhalten der Akteure konnte unterhalb der Schwelle direkter Gewalthandlungen gehalten werden; 2. Einstellungen und Bewußtseinsformen haben sich in einer Weise verändert, daß ein Aushandeln von Reformen, die langfristig eine Integration der heute von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossenen Einwohner einleiten können, im Prinzip möglich erscheint; 3. Die von den Konfliktparteien vertretenen Ziele sind nicht mehr unvereinbar. Ibid., S. 443f.

⁷⁹ Ibid., S. 449

6.2 Russische Föderation: Tschetschenien

6.2.1 Rolle des Tschetschenien-Konfliktes im Beitrittsverfahren

Der Konflikt zwischen der russischen Zentralgewalt und der tschetschenischen Teilrepublik war schon mit der Souveränitätserklärung der autonomen Republik Tschetscheno-Inguschien vom 26.11.1990 angelegt, eskalierte aber erst im Dezember 1994 als russisch-tschetschenische kriegerische Auseinandersetzung.⁸⁰ Zu diesem Zeitpunkt bemühte sich Rußland um Aufnahme in den Europarat. Seit der Jahreswende 1994/1995 zog sich der Tschetschenienkonflikt wie ein roter Faden durch den Aufnahmeprozeß Rußlands in den Europarat. Man kann dem Europarat nicht vorwerfen, er hätte die Augen vor dem Waffengang am Südrand der russischen Föderation verschlossen und seine Haltung zum Konflikt nicht deutlich gemacht.⁸¹ Der Europarat hat – in Zusammenarbeit und auch in Absprache mit anderen Organisationen – von Anfang an mehrere Male klar Stellung bezogen.⁸² Fraglich ist natürlich, ob die Flut von Berichten, Stellungnahmen und Resolutionen dazu taugten, Rußland zu einer Änderung seiner Haltung der abtrünnigen Provinz gegenüber zu bewegen und zur Raison zu rufen.

Zumindest war die Reaktion des Europarates gleich zu Anfang weniger zurückhaltend als die Einschätzungen der meisten westlichen Regierungen, die den Tschetschenienkrieg als „innere Angelegenheit“ Rußlands betrachteten, gepaart mit der Befürchtung, eine deutliche Reaktion könnte die Stellung des Präsidenten Jelzin, der im Westen als Garant von Stabilität und Reformen gesehen wurde, beschädigen.⁸³ Erst nach dem Neujahrsturm der russischen Armee auf Grosny im Januar 1995 setzte sich die Einsicht durch, daß Rußland mit seiner Kriegsführung massiv die Menschenrechte verletzte, zu deren Einhaltung sich die russische Führung zuletzt auf der Budapester KSZE-Konferenz Anfang Dezember 1994 verpflichtet

⁸⁰ Boris Meissner, Die Nationalitätenfrage und der Zerfall des inneren Imperiums, in: ders., Vom Sowjetimperium zum eurasischen Staatensystem, Berlin 1995, S. 92. Zum Hintergrund des sich über Etappen hinziehenden Konflikts in der von Traditionen und vom Clandenken bestimmten tschetschenischen Kultur heißt es in der Stellungnahme von Rudolf Bindig, Opinion on procedure for an opinion on Russia's request for membership of the Council of Europe, Dok. 7384 vom 15.9.1995: „In October 1991, the Chechen part of the Chechen-Ingush ASSR declared its independence from the Russian Federation, under the leadership of former Air Force General Dzhokar Dudayev. The Russian government refused to recognise Chechen independence. Dudayev went on to win Chechnya's first presidential election, which the Russian government condemned. An attempt of Russian Interior Ministry troops to „restore order“ in Chechnya failed in November 1991. In the summer of 1992, President Dudayev closed the Chechen Parliament.“ Tschetschenien betrachtet sich als außerhalb der Russischen Föderation stehend und enthielt sich der Unterzeichnung des Föderationsvertrages am 31.3.1992.

⁸¹ Kap. 2.2.1.4.

⁸² Die Aktivitäten seitens der EU, der OSZE und des UN Human Rights Committee bezüglich Tschetschenien sind aufgelistet und dokumentiert in: HRLJ, Bd. 17, No. 3-6, October 1996, S. 236 ff.

⁸³ Heinz Timmermann, Tschetschenien, Rußland und Europa (zit. Timmermann), in: Aktuelle Analysen des BiOst, Nr. 33/1995 (Teil 1, Europarat und EU zu Moskaus Krieg im Kaukasus) und Nr. 34/1995 (Teil 2: Die Reaktion Moskaus auf die Kritik von Europarat und EU), S. 2.

hatte oder zu deren Einhaltung sie sich gegenüber Europarat und EU Anfang 1995 verpflichten wollte.⁸⁴

Tschetschenien steht für eine Zäsur im Aufnahmeprozess. Das russische Vorgehen, eine Kombination aus repressiver Politik und militärischer Überreaktion, ließen im Westen Zweifel am Willen Rußlands, sich in europäische Integrationsstrukturen einzufügen, aufkommen.⁸⁵ Die russische Informationspolitik, die mangelnde Transparenz der Willensbildung und ein nicht zu durchschauendes Knäuel an Kompetenzen taten ein übriges, um im Westen den Glauben an die demokratische Erneuerung Rußlands schwinden zu lassen.⁸⁶

Anfang 1995, d.h. mitten im laufenden Aufnahmeverfahren, entschloß sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates zu dem folgenden Vorgehen: zum einen wurde das Aufnahmeverfahren suspendiert, zum anderen wurde den Delegierten der Gastdelegation ihr Sondergaststatus aber nicht aberkannt. In der Zusammenfassung des Berichts, den der Berichterstatter des Politischen Ausschusses, Ernst Mühlemann, am 31. Januar 1995 vorgelegt hatte, heißt es: *„The Assembly unreservedly condemns the indiscriminate and disproportionate use of force by the Russian military, in particular against the civilian population. It favours continued dialogue with Russia, notably through its „special guest“ delegation, and would equally welcome the continuation of the Council of Europe’s intergovernmental assistance programme aimed at strengthening democracy and human rights. The Assembly resolves to freeze its examination, for the time being, of Russia’s request for membership of the Council of Europe.“*⁸⁷

Dieser vom Politischen Ausschuß vorbereitete und vom Ausschuß für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte mitgetragene „Doppelbeschuß“ wurde letztlich von der Parlamentarischen Versammlung gebilligt. In der am 2. Februar 1995 debattierten und bei nur einer Gegenstimme angenommenen entsprechenden Resolution 1055⁸⁸ wird sowohl der Wunsch ausgedrückt, den Dialog mit Rußland, namentlich über die Gastdelegation, weiterzupflegen, als auch der Entscheid, das Aufnahmeverfahren zu suspendieren. In der Resolution wird weiterhin ausgeführt, daß es sich zwar um eine innere Angelegenheit der Russischen Föderation handele, daß jedoch die von den zentralen Autoritäten angewandten Mittel Rußlands internationale Verpflichtungen verletzen. Das offensichtliche Nichtvorhandensein einer parlamentarischen Kontrolle über die Aktionen des Sicherheitsrates wird angeprangert; rechtliche Defizite, nicht zuletzt in der Verfassung selbst, sollten geklärt

⁸⁴ Bereits auf dem KSZE-Gipfeltreffen vom Juli 1992 in Helsinki hatte sich Rußland in der zentralen Erklärung ausdrücklich dazu bekannt, *„daß die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“*. Die Erklärung ist abgedruckt in: Europa-Archiv, Nr. 18/25.9.1992, S. D 533-539, S. 534.

⁸⁵ Zu der westlichen Reaktion auf den Tschetschenienkrieg, insbesondere die Haltung des Europarates und der EU s. Timmermann, Fn. 705.

⁸⁶ Althaus, S. 104.

⁸⁷ PV, Dok. 7230, Report on Russia’s request for membership in the light of the situation in Chechnya, Berichterstatter Ernst Mühlemann (Schweiz).

⁸⁸ PV, Resolution 1055 (1995) on Russia’s request for membership in the light of the situation in Chechnya, 2.2.1995.

werden. Die beiden Kammern des Parlaments werden aufgerufen, das ihre zum sofortigen Stopp der militärischen Aktion und zur Suche nach einer friedlichen Lösung beizutragen. Schließlich nimmt die Resolution Bezug auf die Stellungnahmen und Aktivitäten anderer internationaler Organisationen. Ausdrücklich begrüßt wird die Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 19.1.1995, unter den gegebenen Umständen das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Rußland nicht zu ratifizieren. Die Anstrengungen der OSZE, zur Aushandlung einer friedlichen Lösung beizutragen, werden bestärkt.

Aus dem 11. Absatz wird jedoch unmißverständlich klar, daß der Europarat seine Suspendierungsmaßnahme als temporäre Sanktion versteht und in Bälde zum normalen Geschehen zurückkehren wolle.⁸⁹

Der deutsche Außenminister Kinkel kritisierte den Suspensionsbeschluß der Parlamentarischen Versammlung als „absolut falsch“.⁹⁰ In den folgenden Monaten setzte sich die deutsche Regierung stark für eine Wiederaufnahme des Verfahrens ein, insbesondere Bundeskanzler Kohl mit seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung im September 1995.⁹¹

In den folgenden Monaten entwickelte sich eine rege Gesprächsdiplomatie; es gab mehrere Gesprächsrunden sowohl in Moskau als auch in der Krisenregion. Alle drei mit Rußlands Beitrittsgesuch befaßten Ausschüsse waren involviert; ein intensiver Meinungs austausch fand auch mit anderen beteiligten Organisationen statt, vor allem mit der OSZE. In dem Bericht des Politischen Ausschusses vom 11. September 1995, in welchem für die Wiederaufnahme des Verfahrens mit Rußland plädiert wird, wird die Aufgabenstellung wie folgt skizziert: *„The purpose of the Assembly has been, through this programme of visits and meetings: 1. To appraise the situation in Chechnya in terms of human rights; 2. To assess prospects for improvement of this situation, in the light of developments in the Russian Federation as a*

⁸⁹ „The Assembly decides to suspend the procedure concerning its statutory opinion on Russia's request for membership. The Assembly, in plenary session, will decide at a later date when to resume its examination of this request for membership.“ Die Debatte in der Parlamentarischen Versammlung wird in der NZZ, 5./. 6.2.1995 vehement als „halbherzige Rüge Rußlands im Europarat“ kritisiert. Vor allem die Furcht vor einem Auseinanderfallen des Vielvölkerstaates Rußland habe dabei Pate gestanden: „Aus manchen Voten war in der Debatte hervorgegangen, daß in den westlichen Mitgliedstaaten des Europarates erneut die Angst vor einem Zerfall der Russischen Föderation umgeht und daß die Meinung vorherrscht, dem könne der Westen entgegenwirken, indem der dem Kaukasus humanitär helfe, die Moskauer Machthaber jedoch in der Hauptsache gewähren lasse. Das Verständnis für den Zentralstaat war bei Franzosen und Deutschen, aber auch bei Schweizern und Spaniern deutlich größer als die Bereitschaft, auf tschetschenisches Unabhängigkeitsstreben einzugehen. In der Aussprache fehlte völlig ein Versuch zur Analyse des inneren Zerfalls der Moskauer Institutionen und der daraus entstehenden Gefahren. Duma und Föderationsrat wurden als Hochburgen des richtigen Staatsverständnisses dargestellt.“ S. auch Evelyn Gelin, L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe à la lumière de la crise tchétyène, in: Revue générale de droit internationale public, T. 99, 3, 1995, S. 623-638

⁹⁰ Kinkel: Rußland nicht ausgrenzen, in FAZ, 13.1.1995.

⁹¹ Kritik an dieser Haltung der deutschen Regierung kam interessanterweise sowohl von der CSU als auch von den Grünen. S. Die CSU kritisiert die russische Politik, FAZ, 6.1.1996.

whole; 3. To determine when and whether procedure on Russia's request for membership could be resumed."⁹²

Das positive Votum des Berichts, das Beitrittsverfahren wiederaufzunehmen, wird im wesentlichen auf den Umstand zurückgeführt, daß Rußland nunmehr eine friedliche und politische Lösung des Konfliktes – mit Verweis auf das Abkommen vom 30. Juli 1995 – suche. Die Brüchigkeit der Abmachungen sei zwar bekannt. Im Bericht heißt es jedoch: „*But a process, however imperfect, of disarming and withdrawal and preparations for an election and a new constitution have begun.*“⁹³ Weiterhin fiel bei der Prüfung positiv ins Gewicht, daß Rußland in Form der OSZE eine Schlichterstelle akzeptierte. „*Fact without precedent in history: a role for an international organisation, the OSCE, in mediation of the Chechnya conflict, has been accepted.*“⁹⁴ Auch die Tatsache, daß die Mitglieder der Gastdelegation den konstruktiven Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung sowie mit den Ausschüssen gepflegt hatten, sprach zugunsten der Wiederaufnahme des Verfahrens.

Dem Bericht des Politischen Ausschusses folgte eine sehr ausführliche Stellungnahme des Ausschusses für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte.⁹⁵ Die Menschenrechtssituation wird darin auch nach dem Abkommen vom Ende Juli 1995 für sehr problematisch gehalten. Auffallend an der Stellungnahme ist die strikt ausgewogene Berichterstattung über die beiden Kriegsparteien. In den Schlußfolgerungen werden beiden Parteien gravierende Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen: „*In conclusion it can be said that violation of human rights and of international humanitarian law have been committed by both warring parties (...) On the side of the Federal Russian authorities, indiscriminate fire, human rights abuses by special Ministry of the Interior and OMON troops (...) are to be particularly condemned. The problems on the Russian side are compounded by the lack of military discipline and judicial sanctions, and of the rule of law in general. Especially deplorable on the side of the Chechen combatants was the recent attack in Budenovsk.*“⁹⁶

Dem insgesamt bejahenden Votum des Politischen Ausschusses, das dann Grundlage für die Resolution der Parlamentarischen Versammlung war, konnte sich der Menschenrechtsausschuß nur mit Schwierigkeiten anschließen.⁹⁷ Der Berichtersteller des Rechtsausschusses, Rudolf Bindig, hatte eigentlich vor der Wiederaufnahme des Aufnahmeverfahrens die nochmalige Entsendung von juristischen Beobachtern empfohlen, wurde aber in seinem Ausschuß überstimmt.⁹⁸

⁹² PV, Report on procedure for an opinion on Russia's request for membership of the Council of Europe, Dok. 7372, 11.9.1995, Berichtersteller Ernst Mühlemann.

⁹³ Ibid., S. 2.

⁹⁴ Ibid., S. 3.

⁹⁵ PV, Dok. 7384.

⁹⁶ Ibid., S. 24.

⁹⁷ Unterstützung erhielt der Politische Ausschuß hingegen von dem Ausschuß für Nichtmitgliedstaaten, dessen Vorsitzender Atkinson äußerte: „*Obwohl es noch keine politische Lösung für Tschetschenien gebe und niemand auch in der Zukunft ein Fehlverhalten Rußlands ausschließen könne, sollte der Europarat die jüngsten ermutigenden Anzeichen für eine Konsolidierung der Demokratie-Reform in Rußland und die Annäherung an die Standards des Europarates honorieren. Rußland habe gelernt, daß der Europarat in einem krassen Fall von Menschenrechtsverletzungen wie in Tschetschenien reagiere und auch bei einer vollzogenen Mitgliedschaft gleichfalls reagieren werde.*“ Zitiert nach NZZ, 28.9.1995.

⁹⁸ NZZ, 28.9.1995.

Am 26. September 1995 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung eine Resolution, mit der das Beitrittsverfahren für Rußland wiedereröffnet wurde.⁹⁹

Eine Aufnahme Rußlands in den Europarat im Jahr 1995 war vor dem Waffengang in Tschetschenien im Bereich des Möglichen gewesen; die kritische Reaktion in Form des Suspensionsbeschlusses war offensichtlich von Rußland aus Straßburg nicht erwartet worden. Fast zeitgleich mit den Beratungen hinsichtlich einer Aussetzung des Verfahren war in der zweiten Januarhälfte 1995 die Antwort der russischen Seite auf den umfangreichen Fragenkatalog bezüglich der allgemeinen Rechtssituation im Lande eingegangen. Diese Antworten erwähnten den Tschetschenienkrieg mit keinem Wort, was auf negative Reaktionen bei den Abgeordneten stieß, die ganz unter dem Eindruck des russischen Vorgehens in Tschetschenien standen.¹⁰⁰ Aber selbst wenn die Antworten auf den Fragenkatalog weniger ungenau und allgemein ausgefallen wären, hätte dies am vorläufigen Stopp der Aufnahme nichts geändert. Die Gesprächskanäle blieben jedoch offen, nicht nur mit den russischen Parlamentariern, nicht nur über die Kontaktgruppen; auch der Dialog mit der russischen kritischen Opposition wurde gepflegt und die Sicht der nicht-regierungsamtlichen Presse zur Kenntnis genommen. Die Tatsache, daß in Rußland selbst scharfe Kritik aus ganz unterschiedlichen Lagern am Krieg in Tschetschenien geübt wurde, wurde auch vom Europarat aufmerksam registriert. Eine wichtige Rolle kam insbesondere dem russischen Menschenrechtsbeauftragten Sergej Kowaljow im Prozeß der Meinungsfindung zu.¹⁰¹ Kowaljow, neben vielen anderen Ehrungen auch Träger des vom Europarat alle drei Jahre verliehenen Menschenrechtspreises, hatte in einer Anhörung und vor der Presse über seine Tschetschenienmissionen und seine Lageanalyse gesprochen und seine These vorgebracht, wonach Rußland Unterstützung und Druck von außen benötige. Er riet zu einer zeitlichen Verzögerung der Aufnahme Rußlands. Klare Bedingungen müßten dem Land gestellt werden; die erste hiervon wäre der Abbruch der Kampfhandlungen in Tschetschenien.

Das Verhalten der russischen Gastdelegierten kann als durchaus wechselhaft bezeichnet werden. Vladimir Lukin, der Leiter der Delegation, soll im Vorfeld der Abstimmung zur Suspendierung des Verfahrens den Resolutionsentwurf als „unzulässig“ eingestuft haben.¹⁰² Zudem legte die Gruppe ein erläuterndes Papier vor, in dem auf dreizehn Seiten aus ihrer Sicht Hintergründe und Ursachen des Konflikts dargestellt werden.¹⁰³ Die zu erhaltende Integrität des Staates wird ins Zentrum gerückt; freilich werden auch Fehler und Irrtümer

⁹⁹ PV, Resolution 1065 (1995) on procedure for an opinion on Russia's request for membership of the Council of Europe, 26.9.1995.

¹⁰⁰ Allerdings muß man berücksichtigen, daß sich die russischen Antworten genau an die Fragenvorgabe, wie sie im Herbst 1994 formuliert worden waren, hielten. Im damaligen Fragenkatalog gab es noch keinen Anlaß, speziell nach der Situation in Tschetschenien zu fragen. Sicherlich hätte es der russischen Seite gut angestanden, von sich aus auf Tschetschenien – etwa in Form eines Memorandums – einzugehen. Das hat sie nicht getan, was auch dafür sprechen kann, daß die Moskauer Führung mit dem Sturm der Entrüstung auf ihre Tschetschenienpolitik nicht gerechnet hatte. Vgl. Althaus, a.a.O., S. 113.

¹⁰¹ Kowaljow war Menschenrechtsbeauftragter des Präsidenten (dies blieb er bis zu seinem Rücktritt Anfang 1996) und auch der Duma gewesen. Als scharfen Kritiker der Jelzin'schen Tschetschenienpolitik entfernte ihn die Duma im März 1995 mit 240 zu 75 Stimmen von letzterem Posten. Zu seinem Auftreten Anfang Februar 1995 in Straßburg s. NZZ, 5./6.2.1995.

¹⁰² Zit. nach *Russische Parlamentsdelegation rechtfertigt Vorgehen in Tschetschenien*, FAZ, 2.2.1995.

¹⁰³ Ibid.

eingerräumt, vor allem hinsichtlich der Wahl der Mittel zur Konfliktbeilegung. Auch ein gewisses Verständnis für die Besorgnisse des Westens kommt zum Ausdruck.¹⁰⁴ Dramaturgisch nicht unüberlegt wurde jedoch von der russischen Delegation die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative akzentuiert. *„Die Delegation von Sondergästen der Staatsduma beim Europarat hat sich (...) geschickt in Szene gesetzt, indem sie die Machtlosigkeit des Parlaments gegenüber Präsident Jelzin und der Armee beklagte, aber gleichzeitig dem Regime Dudajew jegliche Legitimität absprach und dadurch die Interessen der Föderation in den Vordergrund zu rücken versuchte.“*¹⁰⁵ Die russischen Abgeordneten waren allerdings auch in einer verzwickten Lage; die russische Exekutive machte es den Vertretern der Legislative nicht einfach bei der Wahrnehmung russischer Interessen im Ausland.¹⁰⁶ Dieser Versuch, das russische Parlament als eigentlichen Ansprechpartner des Europarates von der Verantwortung für den Tschetschenienkrieg zu entlasten, erreichte jedoch genau das Gegenteil dessen, was die russischen Parlamentarier bezweckt hatten: Er bestärkte die Parlamentarische Versammlung in ihrem Eindruck, daß mit einer fortschreitenden Aushöhlung der Gewaltenteilung eines der Grundprinzipien der Demokratie in Rußland unterminiert würde.¹⁰⁷

Interessant ist, daß in einer Verlautbarung des russischen Außenministeriums genau festgehalten wird, welche Staaten sich für eine „Enteisung“ des Verfahrens eingesetzt haben, nämlich insbesondere Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.¹⁰⁸ Es wird auch die Erklärung seitens der EU vom 2. Oktober 1995 zitiert, wonach man in Brüssel hoffe, daß die Wiederaufnahme des Verfahrens nun zu einer schnellen Aufnahme Rußlands in den Europarat führe. Aus russischer Sicht ergibt sich daraus der Zeitplan, *„daß sich die planmäßige Sitzung der Parlamentarischen Versammlung im Januar 1996 für die Vollmitgliedschaft Rußlands aussprechen wird.“*¹⁰⁹ Ein nochmaliger Aufschub lag aus russischer Perspektive nicht im Bereich des Vorstellbaren.

Der Tschetschenienkonflikt (das Abkommen vom Juli 1995 hielt so wenig wie noch viele andere, die nach ihm kommen sollten) war im Kontext des russischen Beitritts zum Europarat nicht von der Tagesordnung verschwunden, doch sollte die Auseinandersetzung in der Folge nicht erreichen können, daß das Aufnahmeverfahren nochmals unterbrochen und Rußlands Beitritt hinausgezögert, verschoben oder gar abgesagt würde.¹¹⁰ Erst im Herbst 1999 wurde das Thema mit dem Wiederaufflammen der Kämpfe erneut ernsthaft diskutiert.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ NZZ, 4.2.1995.

¹⁰⁶ Timmermann, S. 39.

¹⁰⁷ Ibid., S. 4.

¹⁰⁸ NZZ, 28.9.1995.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ B. Bowering, Russia's accession to the Council of Europe and human rights: compliance or cross-purposes, EHRLR, Heft 6 (1997), S. 628-643 sowie Tacisio Gazzini, Considerations on the conflict in Chechnya, HRLJ, Bd. 17 (1996), Heft 3-6, S. 93-105.

Im zentralen Aufnahmedokument, der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung, kommt der Tschetschenienkrieg eher am Rande zur Sprache. Dies verwundert angesichts des hohen Stellenwertes, den das Thema Tschetschenien nicht nur in der öffentlichen Meinung, sondern auch im Gang der Entscheidungsfindung des Europarates selbst im vorhergehenden Jahr gehabt hatte. Gerade um die Jahreswende 1995/96 war das Thema wieder von hoher Aktualität. Ein Aufruf, die kriegerische Auseinandersetzung umgehend mit friedlichen Mitteln beizulegen, ist nicht zu finden. Tschetschenien taucht nur in einer Nennung wörtlich auf, unter Paragraph 7 VII, wo gefordert wird, Personen, die sich Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben, vor Gericht zu bringen; dies gälte vor allem für die Ereignisse in Tschetschenien. Daneben können noch die Paragraphen 10 VII (die Aufforderung, Konflikte mit friedlichen Mitteln beizulegen) als auch 10 XXIV (die Normen des humanitären Völkerrechtes zu beachten) als mit Tschetschenien in Verbindung stehend aufgefaßt werden.¹¹¹

Es drängt sich die Frage auf, warum hier nicht prononcierter formuliert wurde. Ein Blick in die Stellungnahmen der Ausschüsse ergibt das folgende Bild:

In der Stellungnahme des Ausschusses für Rechts- und Menschenrechtsfragen wird dem Thema Tschetschenien knapp eine Seite in dem 19-seitigen Bericht gewidmet.¹¹² Die Menschenrechtssituation dort sei nach wie vor „problematisch“.¹¹³ Der in dem Bericht des Politischen Ausschusses formulierte Satz, der sich später wörtlich im Text der Stellungnahme unter Para. 7. VII wiederfindet, wird kurz und bündig als zu nichtssagend kritisiert. Allerdings schlägt der Rechtsausschuß seinerseits keine andere, härtere Formulierung vor. Er liefert in seinem Bericht neue Daten über Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien, vor allem zwischen Juni 1995 und Dezember 1995 sei es zu massiven und weitverbreiteten Menschenrechtsverletzungen gekommen.¹¹⁴ In seiner abschließenden Stellungnahme kann sich der Ausschuß nicht für ein klares und eindeutiges Votum zur Frage der Aufnahme Rußlands in den Europarat entscheiden. Pro und contra werden gegeneinander abgewogen. Auf der Contraseite fällt Tschetschenien ins Gewicht: *„The Russian Federation cannot be regarded as a State based on the rule of law. Neither is the full observance of human rights guaranteed – the documented human rights abuses in Chechnya are the best example, but violations of human rights are not restricted to that republic.“*¹¹⁵

¹¹¹ Die Abschnitte lauten: *„The Parliamentary Assembly notes that the Russian Federation shares fully its understanding and interpretation of commitments entered into as spelt out in para. 7 and intends (...) (VII) to settle international as well as internal disputes by peaceful means (an obligation incumbent upon all member states of the Council of Europe), rejecting resolutely any forms of threats of force against its neighbours, (...) (.XXIV) to respect strictly the provisions of international humanitarian law, including in cases of armed conflict on its territory.“*

¹¹² PV, Dok. 7463, Opinion on Russia's application for membership of the Council of Europe, Berichterstatter Rudolf Bindig, 18.1.1996.

¹¹³ Ibid., S. 10.

¹¹⁴ Hierbei stützt sich der Ausschuß auf die Berichterstattung in der Presse, insbesondere von Moscow News. Ibid., S. 11.

¹¹⁵ Ibid., S. 16.

In dem Bericht des Politischen Ausschusses sind die Akzente leicht verschoben. In der Draft Opinion findet sich der vom Rechtsausschuß als zu weich empfundene Satz zu Tschetschenien; dies ist an dieser Stelle die einzige Nennung zu Tschetschenien. In dem erläuternden Bericht des Berichterstatters Mühlemann wird unter dem Abschnitt „Areas of political or military tension“ auf gut einer Seite die Situation in Tschetschenien thematisiert. Es handelt sich um eine Auflistung der Ereignisse in dem kaukasischen Krisengebiet. Die verschiedenen fact-finding-missions des Europarates werden nachgezeichnet. In geschäftsmäßigem Ton, ohne jede politisch-moralische Bewertung, soll vermieden werden, ein Schwarz-weiß-Gemälde zu entwerfen, in dem allein die russische Seite an den Pranger gestellt wird.

Das Thema Tschetschenien wird in den Berichten der zuständigen Ausschüsse also auf betont sachliche, ja zurückhaltende Art thematisiert. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß in der endgültigen Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung Tschetschenien zwar erwähnt, aber mitnichten als Dreh- und Angelpunkt des Aufnahmeverfahrens gesehen wurde. Deutlich sprach dies der Berichterstatter Mühlemann auf die Frage eines Journalisten, ob man mit der Aufnahme Rußlands nicht besser bis zur Beendigung des Tschetschenienkrieges hätte warten sollen, aus: *„Es ist offensichtlich, daß der Tschetschenienkrieg als Partisanenkrieg einer Aufstandsbewegung weitergehen wird. Es ist aber ein Krieg innerhalb Rußlands und es geht nicht an, nur diesen Krieg allein in die Beurteilung einzubeziehen. Die Gesamtsituation in Rußland muß beachtet werden“*¹¹⁶.

Auch nach der Aufnahme Rußlands in den Europarat im Januar 1996 stand der Tschetschenienkonflikt wiederholt auf der Tagesordnung in Straßburg. Nur wenige Wochen nach dem offiziellen Beitritt sah sich die Parlamentarische Versammlung Ende April 1996 wegen der weitergehenden Kampfhandlungen zu einer abermaligen Debatte veranlaßt, in welcher wiederum beiden Seiten Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden.¹¹⁷ Zuvor war am 19. März 1996 vom Präsidium der Parlamentarischen Versammlung ein „ad-hoc-committee on Chechnya“ eingerichtet worden; von russischer Seite waren in dem 12-köpfigen Gremium zwei Abgeordnete vertreten, darunter der russische Delegationsleiter Vladimir Lukin.¹¹⁸

Die mit dem Bericht des Politischen Ausschusses zeitgleich vom Ausschuß für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte vorgelegte Stellungnahme nimmt hinsichtlich der Verantwortlichkeiten im sich hinziehenden Tschetschenien-Konflikt kein Blatt vor den Mund. Beide Kriegsparteien trügen die Verantwortung für eine Situation, die sogar noch schlechter sei als zu Beginn 1995. Zu Rußland heißt es ohne Umschweife: *„Regrettably, it must be concluded that Russia, only two months after she became a full member of the Council of*

¹¹⁶ Interview: *Mit der Aufnahme Rußlands leiten wir einen politisch-pädagogischen Prozeß ein*, in: Europa, Mai 1996, S. 14.

¹¹⁷ Basis der Debatte waren der Bericht des Politischen Ausschusses (Dok. 7531) wie auch die Stellungnahme des Rechtsausschusses (Dok. 7532).

¹¹⁸ Das Ad-hoc-Komitee war mit Order Nr. 516 (1996) der Parlamentarischen Versammlung am 25. Januar 1996, also dem Tag der Debatte über Rußlands Beitritt, beschlossen worden.

Europe, is blatantly disregarding the standards and principles of the Council of Europe in respect of her conduct in Chechnya. For the time being, it would seem best if the Committee on Legal Affairs and Human Rights opened its procedure for the honouring of commitments and obligations by member states.“¹¹⁹

Die auf Grund der beiden Berichte am 24. April geführte Debatte führte zwar zur abermaligen Verabschiedung einer Resolution.¹²⁰ Eine Aufforderung an das Ministerkomitee zu darüber hinausgehenden Aktionen enthielt die Resolution nicht, was sicherlich vor dem Hintergrund der damals kurz bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in Rußland zu sehen war. Die vom Rechtsausschuß vorgebrachte deutliche Kritik am Verhalten des Neumitglieds Rußland wurde in der Debatte wiederholt, hatte aber keine konkreten Folgen. Wichtiger war die Absicht, die vom Ad-hoc-Ausschuß geleisteten Arbeiten und Sondierungen eng mit dem allgemeinen Monitoring-Programm für Rußland zu verknüpfen.

Während des Präsidentschaftswahlkampfes im Frühjahr/Sommer 1996 äußerte Amtsinhaber Jelzin Friedenssignale an die tschetschenische Seite und unterstrich, daß eine politische Lösung des Konflikts, ganz im Sinne des Europarates, gefunden werden sollte. Diese Hoffnungen zerschlugen sich bald nach den für Jelzin erfolgreichen Wahlgängen.¹²¹ So verurteilte die Parlamentarische Versammlung auch auf ihrer zweiten Sitzung nach Aufnahme Rußlands die russischen Militäraktionen in Tschetschenien.¹²²

Der damalige Sicherheitsberater und Tschetschenienbeauftragte Alexander Lebed handelte Ende August 1996 mit der tschetschenischen Seite ein Abkommen aus, an dem die OSZE maßgeblich beteiligt war. Die von Lebed und dem Stabschef der Separatisten, Aslan Maschadow, erreichte „Erklärung über die Prinzipien der Grundlagen der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Republik Tschetschenien“ beendete laut Lebed nach 629 Tagen den Krieg im Kaukasus.¹²³ Nach seinen Angaben kamen rund 80.000 Menschen ums Leben; rund 240.000 seien verletzt worden.¹²⁴ Kernstück des Abkommens ist neben dem Ende der Kampfhandlungen und dem Abzug der russischen Truppen die Vertagung der Klärung des politischen Status Tschetscheniens um fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2001.

Vor dem Abschluß des Abkommens hatte das Ad-hoc-Komitee für Tschetschenien eine Einladung an Lebed und Maschadow ausgesprochen; beide Seiten sollten vor der Parlamentarischen Versammlung zur Lage in Tschetschenien gehört werden. Daraufhin protestierten mehrere russische Abgeordnete heftig gegen die Einladung. Wladimir Lukin sprach von einer „*grogen und unverschämten Einmischung in die inneren Angelegenheiten Rußlands*“. Dem entgegnete die Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung, Leni

¹¹⁹ PV, Dok. 7531, Opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the situation in Chechnya, Berichterstatter Rudolf Bindig, 23.4.1996.

¹²⁰ PV, Resolution 108 (1996) on developments in the Russian Federation in relation to the situation in Chechnya, 24.4.1996.

¹²¹ Hans-Hermann Höhmann / Christian Meier, Vor und nach dem Wahlsieg Jelzins: Zur Perspektive westlicher Zusammenarbeit mit Rußland, Aussenpolitik 3/96, S. 264-274.

¹²² *Wieder keine Gespräche zwischen Russen und Tschetschenen*, in: FAZ, 25.7.1996.

¹²³ NZZ, 2.9.1996.

¹²⁴ Ibid.

Fischer, kühl über eine Pressemitteilung: „*Human rights violations are never an internal affair*“.¹²⁵ Sie führte aus, daß die Abhaltung eines Hearings nicht Ungewöhnliches sei und daß damit keinerlei Aussage über den künftigen Status Tschetschenien getroffen sei. Der Konflikt wurde allerdings erst durch die freiwillige Absage Maschadows entschärft.¹²⁶

Der Europarat war auch in den Wahlablauf am 27.1.1997 involviert. Wladimir Lukin hatte zwar gemeint, Rußland könnte keine Garantien für die Sicherheit internationaler Beobachter bei den Präsidenten- und Parlamentswahlen in Tschetschenien übernehmen. Zudem äußerte Lukin Zweifel an der Fähigkeit oder dem Willen der tschetschenischen Behörden, die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu treffen.¹²⁷ Der Europarat war schließlich mit vier Vertretern als Beobachter bei den Wahlen am 27. Januar 1997 vertreten. Der Leiter der Delegation, Mühlemann, kommentierte fast überschwänglich: „*We were stunned by the order and discipline demonstrated by this people who had been given the right to vote.*“¹²⁸

Mit der Friedensregelung und den Wahlen, bei denen Maschadow 64,8% der Stimmen erhielt, war die heiße Phase des Tschetschenienkonfliktes, insbesondere nach Abzug der russischen Truppen, vorerst beendet, wenn die Brüchigkeit des Friedens auch allgegenwärtig war.¹²⁹

Das Problem Tschetschenien wurde nun vom Monitoring-Ausschuß behandelt, der ja nicht zuletzt wegen der Aufnahme Rußlands in den Europarat eingesetzt worden war. Der erste Zwischenbericht wurde im April 1998 verfaßt und in der Parlamentarischen Versammlung diskutiert.¹³⁰ Unter Punkt E wird die russische Beitrittsverpflichtung, die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien zu verfolgen, untersucht. Der Ausschuß zieht eine kritische Bilanz: eine nachdrückliche, systematische Verfolgung von Straftaten, insbesondere von denen gegen tschetschenische Zivilisten, sei nicht auszumachen.¹³¹ Der Ausschuß räumt zwar ein, daß die Strafverfolgung wegen der chaotischen Situation in Tschetschenien nicht einfach sei; die von der Duma am 12.3.1997 verabschiedete Amnestie für russische Soldaten sei jedoch unvereinbar mit den russischen Verpflichtungen gegenüber dem Europarat. Auch die Strafverfolgung für Verbrechen, die von tschetschenischen Kämpfern begangen wurden, wird angemahnt. Allerdings wirken diese Aufforderungen an die russischen und tschetschenischen Behörden zu einer juristischen Aufarbeitung der militärischen Auseinandersetzung realitätsfern. In der Tschetschenien-Auseinandersetzung

¹²⁵ Pressemitteilung des Europarates vom 12.9.1996. Speziell auf Lukin gemünzt wird ausgeführt, daß er sich der Idee zu einer Anhörung nicht widersetzt habe, als es im August in Moskau abgesprochen worden war.

¹²⁶ *Europarat weist russische Kritik zurück*, in: FAZ, 24.9.1996, sowie *Lukin beklagt eine „antirussische Intrige“*, in: FAZ, 25.9.1996. Statt der Anhörung von Lebed und Maschadow kam es zu einer Anhörung des Menschenrechtsausschusses, bei der vier Tschetschenen anwesend waren. Auch dagegen protestierte die russische Delegation scharf.

¹²⁷ NZZ, 16.1.1997.

¹²⁸ NZZ, 30.1.1997.

¹²⁹ Am 12.5.1997 wurde ein Friedensabkommen zwischen Maschadow und Jelzin unterzeichnet; am 31.8.1997 wurden die militärischen Aktionen auf beiden Seiten eingestellt.

¹³⁰ Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Draft Information Report on the Russian Federation, AS/Mon (1998) 27.

¹³¹ Ibid., Punkt 37.

1999/2000 bestand der Europarat denn auch auf einer stärkeren eigenen Beteiligung an der juristischen Nachbereitung.

6.2.2 „2. Tschetschenienkrieg 1999/2000“

Nach mehreren Bombenanschlägen in Moskau und anderen russischen Städten, die die russische Regierung islamistischen Rebellen aus Tschetschenien anlastete, begann sie Anfang September 1999 mit Luftangriffen auf Tschetschenien; bis Anfang Oktober rückten die russischen Truppen in das Land ein. Hintergrund des Konfliktes waren auch die heftigen Kämpfe zwischen islamischen Fundamentalisten und russischen Soldaten im benachbarten Dagestan; die islamischen Rebellen unter Schamil Bassajew hatten versucht, einen unabhängigen, beide Republiken umfassenden islamischen Staat auszurufen, der bei der Bevölkerung allerdings wenig Unterstützung fand.

Die Stellung des 1997 gewählten, als gemäßigt geltenden Präsidenten Maschadow war durch den islamischen Rat unter Vorsitz Bassajews, der sich im Februar 1999 gebildet hatte und sich als oberstes Regierungsorgan verstand, geschwächt. Die Situation in Tschetschenien kann als anarchisch bezeichnet werden. Maschadow bemühte sich von Anfang der Kampfhandlungen an um einen politischen Dialog mit Jelzin, der dieses Angebot aber ausschlug.¹³²

Dem Europarat gegenüber versicherte der russische stellvertretende Außenminister Awendejew jedoch, seine Regierung strebe ernsthaft eine dauerhafte politische Lösung des Tschetschenien-Problems an. Er bekundete sogar die Bereitschaft Moskaus, mit Maschadow Verhandlungen aufzunehmen.¹³³ Der Ständige Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung verabschiedete daraufhin Anfang November eine Resolution, die von der russischen Seite einen sofortigen Waffenstillstand, das Ablassen von Menschenrechtsverletzungen und eine Aufnahme von Verhandlungen mit Maschadow fordert.¹³⁴ Bei einer Präsidiumssitzung Anfang Dezember 1999 verschärfte sich die Position des Präsidiums der Parlamentarischen Versammlung, nachdem dieses den Reisebericht des Menschenrechtsbeauftragten Gil-Robles angehört hatte. Angesichts der Einbeziehung der Zivilbevölkerung in die militärischen Auseinandersetzungen erklärte das Präsidium: „*Persistence in violations could lead the Parliamentary Assembly to put under question Russian participation in the Assembly's work and in the Council of Europe in general*“¹³⁵.

Am Anfang der nächsten Plenarsitzung der Parlamentarischen Versammlung, am 24.1.2000, forderte die satzungsmäßig notwendige Zahl von Abgeordneten, die Beglaubigungsschreiben

¹³² *Eine politische Lösung für Tschetschenien*, in: NZZ, 4./5.12.1999.

¹³³ *Ibid.* Auf der OSZE-Konferenz in Istanbul Mitte November 1999 unterzeichnete der russische Außenminister nach längerem Verhandeln ein Dokument, in dem für den Tschetschenien-Konflikt eine Beilegung mit politischen Mitteln als „wesentlich“ eingestuft wird.

¹³⁴ PV, Resolution 1201 vom 4. November 1999.

¹³⁵ Declaration of the Parliamentary Assembly on the situation in Chechnya, 9.12.1999.

der russischen Delegation nicht anzunehmen und die Abgeordneten damit von der Teilnahme an der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung auszuschließen. Sie begründeten dies mit dem Bruch der menschenrechtlichen Verpflichtungen Rußlands in Tschetschenien. Die Frage der Beglaubigungsschreiben, der „credentials“, wurde vom Politischen Ausschuß (Berichterstatter), vom Ausschuß für Verfahrensfragen und Immunitäten sowie vom Rechtsausschuß (Stellungnahme) geprüft. Der Berichterstatter des Politischen Ausschusses, Lord Judd, schlug vor, die Frage der Beglaubigungsschreiben auf die April-Sitzung zu verschieben. Zu diesem Zeitpunkt sei es besser möglich, die Entwicklung der Situation in Tschetschenien zu beurteilen. Dieser Strategie schlossen sich die beiden anderen Ausschüsse und dann auch das Plenum der Parlamentarischen Versammlung an.¹³⁶ Allerdings hatte sich die Stimmung innerhalb der Versammlung zu diesem Zeitpunkt schon so stark gegen das russische Vorgehen in Tschetschenien gewandt, daß ein Ausschluß der russischen Delegation im April abzusehen war. Jedoch wollte man zunächst einmal abwarten, wie erfolgreich die Vermittlungsbemühungen des Menschenrechtsbeauftragten Gil-Robles sein würden. Dieser hatte eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, u.a. die Einrichtung eines Menschenrechts-Ombudsmannes für Tschetschenien (der von Mitarbeitern des Europarates unterstützt werden sollte) sowie mehrere internationale Seminare zu Menschenrechtsfragen im Kaukasus. Bis April kam es zu intensiven Gesprächen mit der russischen Seite sowie auch zwischen dem Ministerkomitee und den Ausschüssen der Parlamentarischen Versammlung.

Das Ministerkomitee hatte sich zwar seit Herbst 1999 immer wieder mit dem Thema Tschetschenien befaßt, insgesamt herrschte im Generalsekretariat und bei der Parlamentarischen Versammlung aber der Eindruck eines stillen Abwartens des Gremiums vor. Auf einer Sitzung des Politischen Ausschusses, an der auch der amtierende Vorsitzende des Ministerkomitees, der irische Europarates-Botschafter Justin Harman teilnahm, faßte dieser die „Aktivitäten“ des Ministerkomitees zusammen.¹³⁷ In Reaktion darauf verabschiedete der Politische Ausschuß eine Erklärung, in welcher er seine Unzufriedenheit mit der Untätigkeit des Ministerkomitees in sehr scharfen Worten ausdrückte.¹³⁸ Die Stimmung zwischen den einzelnen Organen des Europarates wurde also zunehmend gereizt.

¹³⁶ PV, Resolution 1444 (2000) vom 27.1.2000.

¹³⁷ Exchange of views with the Chairman of the Ministers' Deputies, CM/Inf(2000)17, 10.3.2000. Die relevanten Passagen lauten:

„17.i Action had been taken for Recommendation 1444 to be transmitted to the Government of the Russian Federation. 17. ii. the Parliamentary Assembly itself regarded the Council of Europe's presence in the Northern Caucasus as very important. The Committee of Ministers had therefore pursued this as a priority; although this depended on the necessary assurances being provided in written form by the Russian side. 17. iii The Ministers Deputies had considered the reports made by Mr Gil-Robles on the allegations of human rights violations and would draw their conclusions. 17.iv The Secretary General had been asked to submit proposals concerning assistance and co-operation programmes with Russia as explained previously. His proposals were awaited. (...)“

¹³⁸ Ibid., Appendix III. Die Erklärung lautet: „2. The Committee expressed great concern about the lack of action by the Committee of Ministers on the proposals of the Parliamentary Assembly, even though a reasonable amount of time has elapsed since the adoption, in January 2000, of Recommendation 1444 (2000) on the situation in Chechnya and despite the prior positions of the Assembly in November and December 1999. The Committee also expressed its disappointment at this apparent lack of cooperation with the Assembly by the Committee of Ministers. 3. The Committee regards this lack of action as unacceptable considering the urgency of the question and the dramatic situation of the population in Chechnya. 4. The

Der Generalsekretär Walter Schwimmer hatte im Dezember 1999 das erste Mal in der Geschichte von seiner Kompetenz unter Art. 57 EMRK Gebrauch gemacht und die Russische Föderation aufgefordert, Erklärungen zur Umsetzung der EMRK zu geben.¹³⁹ Nachdem die Antwort des russischen Außenministers Iwanow im Januar 2000 eingegangen war, verlangte Schwimmer gründlichere Ausführungen. Am 14. März antwortete Iwanow daraufhin mit einer Stellungnahme, in der er das russische Vorgehen in Tschetschenien mit dem Schutz der Bürgerrechte und der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen Rußlands begründet. *„Having seized power in the Chechen Republic of the Russian Federation, local and international terrorists made an attempt to expand this area of arbitrary rule and deprivation of human rights by attacking the adjacent regions of Daghestan in August 1999. Under the circumstances, the federal authorities were obliged to take drastic measures with a view to restoring civil rights in accordance with the Constitution of the Russian Federation and its international obligations including the European Convention on Human Rights.“*¹⁴⁰ In einer späteren Analyse untersuchten mehrere Juristen, ob Rußland seinen Rechtspflichten unter Art. 57 mit seinen Ausführungen adäquat nachgekommen sei und kamen zu einem negativen Ergebnis.¹⁴¹

Die russische Delegation in der Parlamentarischen Versammlung unterstützte die Position der russischen Regierung.¹⁴²

Zu Beginn der nächsten Plenarsitzung der Parlamentarischen Versammlung am 5.4.2000 wurde wiederum von der Fraktion der EVP der Antrag gestellt, die Beglaubigungsschreiben der russischen Delegation nicht zu akzeptieren. Die Berichterstatterin des Politischen Ausschusses, Kristiina Ojuland (Estland), kommt in ihrem einseitigen Bericht zu einem verwunderlichen Ergebnis.¹⁴³ Nachdem sie den Vergleich zu der Januar-Sitzung gezogen hat und festgestellt hat, daß eine Entscheidung über den Entzug der Teilnahme nur aufgeschoben

Committee demands that the Committee of Ministers take concrete steps, in particular as regards the presence of the Council of Europe representatives in Chechnya, without any further delay and asks the Chairman of the Committee of Ministers to report to the Parliamentary Assembly at the next part-session at the beginning of April.“

Siehe in Reaktion darauf auch den Brief des irischen Außenministers Brian Cowen an den Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung vom 22.3.2000, Dok. 8678, in welchem dieser die Vorwürfe zurückweist und auf die Notwendigkeit einer kohärenten Aktion innerhalb und zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen verweist. Ebenso Dok. 8691 vom 3. April 2000, Reply from the Committee of Ministers to Recommendation 1444 (2000).

¹³⁹ Art. 57 EMRK lautet: „Nach Empfang einer entsprechenden Aufforderung durch den Generalsekretär des Europarates hat jeder Hohe Vertragsschließende Teil die erforderlichen Erklärungen abzugeben, in welcher Weise sein internes Recht die wirksame Anwendung aller Bestimmungen dieser Konvention gewährleistet“.

¹⁴⁰ Letter from the Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation to the Secretary General of the Council of Europe, abgedruckt in Dok. 8671, 22.3.2000. Dieselbe Aussage trifft ein dritter Brief, S. Letter from the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation to the Secretary General of the Council of Europe, 31.3.2000, abgedruckt in Dok. 8704, 5. April 2000.

¹⁴¹ SG/Inf (2000)24 vom 26. Juni 2000, Consolidated report containing an analysis of the correspondence between the Secretary General of the Council of Europe and the Russian Federation under Article 52 of the European Convention on Human Rights.

¹⁴² Memorandum of the delegation of the Federal Assembly of the Russian Federation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe concerning the implementation of Recommendation 1444 (2000), Dok. 8686 vom 31.3.2000.

¹⁴³ PV, Dok. 8698, 4.4.2000, Credentials of the delegation of the Russian Federation, Bericht für den Politischen Ausschuß.

worden war, um der russischen Regierung die Gelegenheit zu geben, die Forderungen aus Empfehlung 1444 zu erfüllen, führt sie weiterhin aus: *„Today, we sadly observe that during this period, most of the substantial issues have not been tackled and the violations of human rights have persisted. The rapporteur is of the opinion that the timid measures taken by the Russian authorities seem more directed at appeasing the international public opinion and the media, rather than constituting a real remedy to the distress of the Chechen population. Ill-treatment of civilian population, harassment and torture continue, and not all those responsible for war crimes have been brought to justice. A major progress has still to be made.“* Danach die Wendung: Da eine Präsenz des Europarates in der Region nun diskutiert werde und da die Duma nun einen Ausschuß für die Normalisierung der politischen, sozialen und ökonomischen Situation und zum Schutz der Menschenrechte in Tschetschenien eingerichtet hat, plädiert sie für eine Ratifizierung der Beglaubigungsschreiben der russischen Delegation. Andere, weniger scharfe Sanktionen, werden nicht vorgeschlagen.

Der Berichterstatter des Rechtsausschusses, György Frunda, kommt in seiner Stellungnahme zu einem etwas anders akzentuierten Ergebnis.¹⁴⁴ Er betont sehr viel deutlicher, daß die russische Regierung keinerlei Fortschritt gemacht habe und daß deshalb der Europarat tätig werden müsse: *„In the circumstances, I see no reason why the Russian delegation should be given an additional reprieve. Indeed, it is the duty of the Assembly to defend the Council of Europe’s standards and principles. The time has come to show that the Assembly means what it says and will implement threats made when there is no compliance with its demands. Nevertheless, the channels of communication to the Russian delegation should stay open – non-ratification of the credentials is therefore not an option.“*¹⁴⁵ Aus diesem Grunde plädiert er für den Entzug der Stimmrechte für die russische Delegation. *„If it is found in June that the Russian parliamentary delegation has used its influence to ensure that the basic principles of the Council of Europe are no longer violated by the Russian authorities, the voting rights of the members of the Russian delegation should be restored at that time.“*¹⁴⁶ Hier wird die Frage der Sanktionen also nicht wegen einer angeblich festzustellenden Verbesserung aufgeschoben, sondern es wird für die Sanktion plädiert, die der Parlamentarischen Versammlung als Gremium von Parlamentariern (nicht Regierungsvertretern), angemessen erscheinen. Die russische Delegation soll anhand der Nutzung ihrer Handlungsmöglichkeiten beurteilt werden, ohne den Kontakt vollkommen abzubrechen.

Die Frage der Beglaubigungsschreiben wurde im Plenum nach der Diskussion über den Bericht Lord Judds (Politischer Ausschuß)¹⁴⁷ und der Stellungnahme dazu von Rudolf Bindig

¹⁴⁴ PV, Dok. 8701 vom 5.4.2000, Credentials of the delegation of the Russian Federation, Stellungnahme des Rechtsausschusses.

¹⁴⁵ Ibid., S. 3.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ PV, Dok. 8697, 4.4.2000, Conflict in Chechnya – Implementation by Russia of Recommendation 1444 (2000), Bericht des Politischen Ausschusses.

(Rechtsausschuß)¹⁴⁸ über die Umsetzung durch Rußland der Empfehlung 1444 (2000) diskutiert. Die Berichtersteller waren mit dem Ad-hoc-Ausschuß im März in Tschetschenien, insbesondere im völlig zerstörten Grozny, gewesen und davon sehr beeindruckt.

Lord Judd zählt in seinem Bericht zwar zahlreiche positive Schritte auf, die die russische Regierung unternommen habe, kommt aber zu der Schlußfolgerung, daß die beiden wichtigsten Forderungen (sofortiger Waffenstillstand und politische Verhandlungen) nicht erfüllt worden seien.¹⁴⁹ In den Schlußfolgerungen der Berichte werden weitere Sanktionsmaßnahmen des Europarates gegenüber Rußland diskutiert. Die Mitgliedstaaten des Europarates werden aufgefordert, Staatenbeschwerden gegen Rußland gem. Art. 33 der EMRK einzulegen.¹⁵⁰

Das Ministerkomitee wird aufgefordert, Empfehlung 1444 (2000) nachdrücklich zu implementieren. Sollte Rußland den Forderungen aus diesen Empfehlungen nicht mit „*substantial, accelerating and demonstrable progress*“ bis zum 31. Mai 2000 nachgekommen sein, sollte gemäß Art. 8 des Europarates-Statuts die Mitgliedschaft Rußlands im Europarat suspendiert werden.¹⁵¹

Diesen Forderungen schließt sich der Bericht von Rudolf Bindig (Rechtsausschuß) an. Diese beiden Berichte sind die federführenden und gründlichsten. Weitere Berichte wurden von anderen Mitgliedern des ad-hoc-Ausschusses für andere Ausschüsse vorgelegt: von Reginald Moreels (Monitoring-Ausschuß)¹⁵², Tadeusz Iwinski (Ausschuß für Migration, Flüchtlinge und Demographie)¹⁵³ und Gyula Hegyi (Ausschuß für Kultur und Erziehung)¹⁵⁴. Sie behandeln jeweils nur Teilaspekte der Situation in Tschetschenien.

Die nach langer Debatte in der Parlamentarischen Versammlung verabschiedete Empfehlung 1456 (2000) beruht auf den Forderungen Lord Judds und Bindigs mit den oben genannten Aufforderungen an Rußland¹⁵⁵, das Ministerkomitee und die anderen Mitgliedstaaten.

¹⁴⁸ PV, Dok. 8700, 4.4.2000, Conflict in Chechnya – Implementation by Russia of Recommendation 1444 (2000), Bericht des Rechtsausschusses.

¹⁴⁹ Es werden aufgezählt: Die Ernennung von Wladimir Kalamanow zum Sonderbeauftragten des Präsidenten für Menschenrechte in Tschetschenien, der Duma-Ausschuß für Tschetschenien, die Verlängerung der Amnestie für „Personen, die sozial gefährliche Akte begangen haben“ bis zum 15. Mai 2000, den Widerruf des Verbotes für männliche Tschetschenen, die Grenzen zu überschreiten, die prinzipielle Zustimmung zur Entsendung von Europarates-Beamten in die Behörde von Kalamanow, die Zustimmung zu zwei regionalen Seminaren, die Einwilligung zu humanitärer Hilfe durch die UN und das IKRK, insbesondere Zugang zu „Detention centres“, sowie generell die Öffnung Tschetscheniens für Besuche von Vertretern internationaler Organisationen.

¹⁵⁰ Art. 33 EMRK lautet: „Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the protocols thereto by another High Contracting Party.“

¹⁵¹ PV, Dok. 8697, 18. ii. (S. 4)

¹⁵² PV, Dok. 8705, 5.4.2000.

¹⁵³ PV, Dok. 8706, 5.4.2000.

¹⁵⁴ PV, Dok. 8707, 5.4.2000.

¹⁵⁵ Neben dem Waffenstillstand und den politischen Verhandlungen sowie der Strafverfolgung von Verbrechen lauteten die Forderungen folgendermaßen: (20) „to minimise bureaucratic obstacles which may have considerable impact on the quality of humanitarian assistance, and in particular to lift taxes and customs duties on humanitarian goods, and allow radio communication in the field; to ensure access by all detainees in the region to independent legal assistance in accordance with the existing legislation; to ensure that the competent international bodies have access to all detainees in the region, including in temporary detention facilities in the Chechen Republic itself; to allow access to the Chechen Republic for all humanitarian agencies wishing to operate in the region and provide full co-operation in the fulfilment of this task; as soon as it is completed, to publish in full the report in preparation by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment following a visit by a delegation (...); meanwhile to submit within three months as requested by the Committee an account of the steps taken to meet its observations released by the Russian

Wiederum hält sich die Parlamentarische Versammlung alle Sanktionsmöglichkeiten offen: *„The Assembly concludes that the conduct of the Russian Federation in the Chechen Republic in the past few months up until the present time constitutes such a grave violation of Art. 3 of the Statute of the Council of Europe, that the use of all of the possibilities afforded by the Statute and the Rules of Procedure of the Parliamentary Assembly would be fully justified. Nevertheless, the Assembly intends to strenghten and encourage those political forces in Russia which are willing to respect the obligations which arise from membership in the Council of Europe and to return to respect of its standards.“*

Daher wurden die Beglaubigungsschreiben der russischen Delegation ratifiziert; als einzige Sanktion beschloß die Parlamentarische Versammlung mit Zweidrittelmehrheit (und nur 14 Gegenstimmen), der russischen Delegation die Stimmrechte im Plenum und in den Ausschüssen zu entziehen. Die russische Delegation verließ daraufhin – mit Ausnahme von drei regierungskritischen Abgeordneten – unter Protest den Saal.¹⁵⁶

Schon diese gemäßigte Sanktion rief innerhalb der Organisation und europaweit erstaunliche Reaktionen hervor. Insofern ist Lord Judd wohl zuzustimmen, der zu einem späteren Zeitpunkt meinte: *„I also believe, in all humility, that we in this Assembly have probably brought more consistent, focused pressure to bear on the issue of Chechnya than any other formal political institution in the world“.*¹⁵⁷

Das Ministerkomitee betonte in einer Sitzung am darauffolgenden Tag, man wolle den Dialog mit Rußland weiterführen. Das Thema „Ausschluß aus der Organisation“ wurde nicht behandelt.¹⁵⁸ Es erschien folglich von Anfang an als unwahrscheinlich, daß das Ministerkomitee Rußland im Mai tatsächlich ausschließen würde. Auch im EU-Kontext kam es zu zurückhaltenden Reaktionen.¹⁵⁹

Generell herrschte die Sorge vor einer Kurzschlußreaktion Rußlands vor. Die ersten Äußerungen ließen dies auch durchaus vermuten. Der russische Tschetscheniensprecher Jastrshembkij kündigte an, die Europarates-Missionen nach Rußland würden nicht weiter zugelassen. Auch würde die russische Delegation vorerst nicht an den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung teilnehmen. Diese Ankündigungen erwiesen sich allerdings als vorschnell; nachdem deutlich wurde, daß die scharfe Position der Parlamentarischen Versammlung europaweit nicht mitgetragen wurde, setzte die russische Regierung weiterhin auf vordergründige Kooperation.

authorities on 4 March 2000; to ensure free access by Russian and international media to the region; to refrain from any form of forced or hasty repatriation before the conditions for return in safety and dignity are fulfilled.“

¹⁵⁶ Der Nationalist Schirinowski sorgte für Aufsehen, als er Lord Judds Hände nach dem Votum schüttelte und meinte *„I would like Russian isolation and to us out of the Council of Europe.(...) I know the real situation and think that Russia needs to be more cruel“*, *Russians walk out of Euro body over Chechen rebuke*, Reuters, 6.4.2000.

¹⁵⁷ Lord Judd, Rede am 29. Juni 2000, abgedruckt in AS(2000) CR 22, S. 3.

¹⁵⁸ *Council of Europe seeks dialogue with Russia*, Reuters, 7.4.2000.

¹⁵⁹ S. Außenminister der EU üben zunächst keinen weiteren Druck auf Moskau aus, FAZ, 11. April 2000.

Der Generalsekretär Schwimmer bezog eine kooperative Position gegenüber Rußland. Er wollte so vor allem die Vereinbarung bezüglich der Entsendung von einigen Beamten des Europarates in die Behörde Kalamanows eingehalten wissen.

Die (starke) Reaktion in den Medien war vorwiegend positiv, wenn auch überrascht, daß ausgerechnet die Parlamentarische Versammlung des Europarates sich zu einer Aktion in Kritik des russischen Vorgehens in Tschetschenien durchgerungen hatte.

Die nächste Sitzung des Ministerkomitees auf Ministerebene fand am 10./11. Mai 2000 statt. Im Mittelpunkt der Beratungen stand natürlich Tschetschenien. Die am Ende der Sitzung veröffentlichte Presseerklärung konstatiert zunächst *„The Ministers focussed on co-operation between the Council of Europe and the Russian Federation in regard to human rights, democratisation and rule of law. They welcomed the contribution of the Russian Federation to the Council of Europe.“*¹⁶⁰ Danach werden *„with appreciation“* die angeblich ermutigenden Schritte Rußlands aufgezählt.¹⁶¹ Allerdings ist die russische Regierung den Kernforderungen der Parlamentarischen Versammlung (Waffenstillstand und politische Verhandlungen mit der tschetschenischen Seite) nicht substantiell nachgekommen; diese werden nicht einmal erwähnt. Stattdessen schließen die Ausführungen mit der Ankündigung, daß die Minister *„will keep this question on their agenda and follow developments with the closest attention.“*¹⁶² Spätestens nach dieser Sitzung war klar, daß das Ministerkomitee der Aufforderung der Parlamentarischen Versammlung nach einem Ausschluß Rußlands unter den gegebenen Umständen nicht nachkommen würde.

In den nächsten Wochen wurde erheblicher Druck auf die meinungsführenden Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung ausgeübt. Selbst die US-Regierung gab eine offizielle Stellungnahme ab, in der sie zwar Verständnis für die Position der Parlamentarischen Versammlung äußerte, gleichzeitig aber betonte: *„We also stress that we fully support Russia’s integration into Euro-Atlantic institutions (...) We believe that continued engagement between the Council of Europe and Russia will be beneficial for Russia in the long term.“*¹⁶³

In einer außergewöhnlich ausführlichen Antwort ging das Ministerkomitee auf die Empfehlung 1456 (2000) der Parlamentarischen Versammlung ein.¹⁶⁴ Nach einer detaillierten Erörterung aller von der Parlamentarischen Versammlung vorgebrachten Kritikpunkte kommt

¹⁶⁰ Presseerklärung über die 106. Sitzung des Ministerkomitees (10./11. Mai 2000), abgedruckt in Conclusions of the Chair, CM (2000)65.

¹⁶¹ Dazu zählen die zwei regionalen Seminare, die vom Europarat organisiert wurden, die Wiederaufnahme der Arbeit der OSZE-Gruppe in Tschetschenien, den Besuch der EU-Botschaftertrioika in Tschetschenien, die Zusammenarbeit der russischen Regierung mit dem Anti-Folter-Komitee, die Entsendung mehrerer Europarats-Mitarbeiter in Kalamanows Behörde. Ibid., S. 2.

¹⁶² Ibid., S. 3.

¹⁶³ United States government position on Russian membership in the Council of Europe and the Council of Europe’s role in Chechnya, AS/Inf (2000) 7.

¹⁶⁴ PV, Dok. 8763, Conflict in the Chechen Republic – Implementation by the Russian Federation of Recommendation 1444 (2000), Recommendation 1456 (2000), Reply from the Committee of Ministers adopted at the 715th meeting of the Ministers’ Deputies (27.6.2000).

es zu der Schlußfolgerung: „*The Committee believes that, in the present circumstances, there is no need for the Committee to act in the context of Article 8 of the Statute.*“¹⁶⁵

Die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung waren bei ihrer nächsten Plenarsitzung am 29.6.2000 nun in einer schwierigen Situation. Auf der einen Seite war klar, daß weder das Ministerkomitee des Europarates noch eine andere internationale Organisation oder eine der Regierungen ihren Aufforderungen nachkommen würde. Auf der anderen Seite bestand weiterhin Handlungsbedarf, da sich die Situation in Tschetschenien nicht wirklich verbessert hatte; durch den massiven Militäreinsatz der russischen Armee hatte sich der Konflikt nur stärker in einen Partisanenkrieg gewandelt.¹⁶⁶ Es ist sicher auch nicht zu leugnen, daß die Abgeordneten die große öffentliche Aufmerksamkeit, das selbsternannte „Gewissen Europas“ zu sein, genossen, auch wenn dies natürlich einen Druck von seiten der auf Sanktionen drängenden Nichtregierungsorganisationen bedeutete.¹⁶⁷ Außerdem herrschte starke Verärgerung darüber, daß die Duma reisewilligen Abgeordneten die Tagegelder für die Teilnahme an der Sitzung entzogen hatte. Es war daher im Vorfeld überhaupt nicht klar, wie sich die Parlamentarischen Versammlung äußern würde.

Der Berichterstatter des Politischen Ausschusses, Lord Judd, legte statt eines erneuten Berichtes einen Resolutionsentwurf vor, der in der Substanz unverändert von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedet wurde und die Position von April 2000 bestätigte.¹⁶⁸ Rudolf Bindig hatte für den Rechtsausschuß eine ausführlichere Stellungnahme verfaßt, die sich in der Grundaussage Lord Judd anschloß.¹⁶⁹ Insbesondere kritisiert er, daß die Verfolgung der Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien durch Kalamanows Behörde (die ja zur direkten Registrierung von Individualbeschwerden im Rahmen der EMRK befugt war) oder die Militär-Staatsanwaltschaft bisher noch nicht zu substantiellen Erfolgen

¹⁶⁵ Ibid., S. 8.

¹⁶⁶ Brief von D. Rogozin, Vorsitzender der russischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung an den Politischen Ausschuß, vom 10. Juni 2000, in dem es heißt: „*On May 31 the Ministry of Defence of the Russian Federation declared that the military stage of the anti-terrorist operation has been completed. Special part of the operation has been started within the framework of which search-and-pursuit operations and raids against bases and camps of dispersed terrorist groups are conducted.*“ Präsident Putin hatte am 3. Juni 2000 eine direkt dem Präsidenten unterstellte Verwaltung eingerichtet

¹⁶⁷ Lettre ouverte aux représentants à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, de Comité Tchétchénie Strasbourg (undatiert); gemeinsame Presseerklärung der Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme und der reporters sans frontières vom 26. Juni 2000.

¹⁶⁸ PV, Resolution 1221 (2000) vom 29. Juni 2000, Conflict in the Chechen Republic – Follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly. Die entscheidenden Passagen lauten: „*20. The Assembly believes it to be totally unacceptable that the Committee of Ministers has neither denounced Russia's conduct of its military campaign in the Chechen Republic and the resulting grave human rights violations as contrary to the Council of Europe's principles, nor seriously considered the implications for Russian membership of the Council of Europe. The Assembly therefore reiterates its position that the Committee of Ministers should denounce Russian conduct of its military campaign in the Chechen Republic and the resulting grave human rights violation as contrary to the principles of the Council of Europe; 21. Since the Assembly considers that the action taken so far by Russia still has to produce convincing and tangible results, the Assembly's recommendation to the Russian Federation must remain fully in force, and pending accelerating progress, the Assembly repeats its calls for the Committee of Ministers to keep under review the eligibility of the Russian Federation for continued membership of the Council of Europe; 22. (...) The Assembly renews its urgent appeal for member states to lodge an inter-state application with the Court under Article 33 of the Convention.*“

¹⁶⁹ PV, Dok. 8788 vom 28. Juni 2000, Conflict in the Chechen Republic – implementation by Russia of Recommendations 1444 and 1456 (2000), Stellungnahme von Rudolf Bindig für den Rechtsausschuß.

geführt hätte, entgegen den Ausführungen des Ministerkomitees und des Generalsekretärs.¹⁷⁰ In der langen, von Einmütigkeit geprägten Debatte bestätigten die Sprecher aller Fraktionen die Positionen von Lord Judd und Bindig, im übrigen auch die drei Vertreter der russischen Jabloko-Fraktion, die als einzige ordentliche Mitglieder der russischen Delegation gekommen waren.¹⁷¹

In den öffentlichen Reaktionen auf die unveränderte Position der Parlamentarischen Versammlung wurde deutlich, daß das Thema Tschetschenien aus dem Mittelpunkt des öffentlichen Interesses verschwunden war.

So blieb den involvierten Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung nichts weiter übrig, als weiterhin auf ihren Forderungen, mit der Beruhigung der militärischen Auseinandersetzung vor allem der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenrechtsverletzungen, zu beharren. In der nächsten Plenarsitzung am 28. September 2000 wurde so zwar die vierte scharfe Resolution gegen Rußland verabschiedet¹⁷²; gleichzeitig wurde aber beschlossen, den russischen Abgeordneten das Stimmrecht in der folgenden Januar-Sitzung wieder zuzuerkennen. Angesichts der Tatsache, daß die heiße Phase der militärischen Auseinandersetzungen nun vorbei war, erklärte die Resolution fast rechthaberisch: „*The Assembly reiterates its conviction that the Russian Federation’s conduct of its military campaign in the Chechen Republic and the resulting human rights violations have been unacceptable in terms of the Council of Europe’s principles and objectives and that this conduct should have been unequivocally condemned by the Committee of Ministers*“, um danach feststellen zu müssen: „*However, the Assembly recognises that history will judge the Assembly not only by the number or the vehemence of its repeated condemnations alone but also by its continuing efforts to assist in promoting a solution to the conflict which ensures that due respect is given to human rights.*“¹⁷³

Nun verlagerte sich die Aufgabe der Parlamentarischen Versammlung also auf die Beobachtung der Nachbereitung des Konfliktes¹⁷⁴; hier hatte ja schon der erste Monitoring-Zwischenbericht gezeigt, daß die Appelle zur Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch die russischen Behörden mehr oder weniger im Sande verlaufen waren. Der Beschluß, den Duma-Abgeordneten das Stimmrecht wieder zuzuerkennen, war auch einem

¹⁷⁰ Ibid., S. 7f. Generalsekretär Walter Schwimmer erstattete im Rahmen der Debatte Bericht. Dort zeichnete er ein sehr positives Bild von der Arbeitsweise der Kalamanow-Behörde: „*Some 200 applicants were received by the office yesterday, much more than the daily average of forty to fifty during the last week. Around sixty to seventy persons were received by M. Kalamanov himself (...) So far, some 150 detainees have been released as a result of the office’s actions*“ S. AS (2000) CR 22, Report of the 22nd sitting, 29. Juni 2000, S. 5ff.

¹⁷¹ Es handelte sich um die Abgeordneten Iwanenko, Schislow und Kowaljow.

¹⁷² PV, Resolution 1227 (2000), Conflict in the Chechen Republic: recent developments (follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly) vom 28. September 2000.

¹⁷³ Ibid., S. 1.

¹⁷⁴ Hierin liegt nun der Schwerpunkt der Empfehlung an das Ministerkomitee, s. PV, Recommendation 1478 (2000), Conflict in the Chechen Republic: recent developments (follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly) vom 28. September 2000.

Bericht von Lord Judd und Rudolf Bindig über eine Duma-Anhörung zuzuschreiben, in der der volle Umfang der in Tschetschenien begangenen Verbrechen ihrer Auffassung nach zur Sprache gekommen sei. Die Abgeordneten ließen sich wenig von Kowaljow irritieren, der die Anhörung als eine große, speziell für den Europarat inszenierte Schau bezeichnete, die bewußt genau an dem Tag angesetzt worden sei, an dem die Straßburger Abgeordneten dort zu Gesprächen vorstellig geworden seien.¹⁷⁵

Auf der Plenarsitzung am 25. Januar 2001 wurden die Beglaubigungsschreiben der russischen Delegation turnusgemäß wie bei allen anderen Delegationen am Anfang des Jahres ratifiziert. Gleichzeitig wurde eine Arbeitsgruppe von sieben Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung und mindestens acht Mitgliedern der Duma eingesetzt, um die Umsetzung der Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung zu beobachten und regelmäßig Bericht zu erstatten.¹⁷⁶ Der erste Besuch der Arbeitsgruppe in Tschetschenien, Inguschetien und Moskau fand Anfang Dezember 2001 statt.

6.2.3 Bewertung

Der Umgang der einzelnen Organe mit der Tschetschenien-Krise ist ein gutes Beispiel dafür, wie unterschiedlich auf politische Krisen in den Mitgliedstaaten reagiert wird. Abgesehen von der russischen Seite wurde in Europa von niemandem bezweifelt, daß die russische Regierung mit ihrem massiven Militäreinsatz in Tschetschenien gegen ihre Verpflichtungen durch die Mitgliedschaft im Europarat verstieß. Tätig im Sinne einer deutlichen Kritik wurde jedoch nur die Parlamentarische Versammlung, das Organ der Parlamentarier, und in Maßen der Generalsekretär als Chef der Verwaltung sowie der Menschenrechtskommissar. Das eigentlich politisch bestimmende Organ, das Ministerkomitee, reagierte sehr zurückhaltend und spiegelte damit die Reaktion der nationalen Regierungen wieder. Die Parlamentarische Versammlung ging hingegen mit ihrer Kritik weit über existierende Stellungnahmen aus nationalen Parlamenten hinaus; insofern besaß die Parlamentarische Versammlung eine sehr viel größere Eigendynamik als das Ministerkomitee.¹⁷⁷

Allerdings muß auch festgestellt werden, daß das Ministerkomitee sehr zügig und detailliert auf Anfragen und Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung reagierte (wenn auch nicht im Sinne der Parlamentarischen Versammlung); hier ist eine spürbare Veränderung zu früheren Jahren zu verzeichnen, in denen das Ministerkomitee oft erst nach langen Pausen und

¹⁷⁵ Kritik an Moskaus Tschetschenienpolitik – Der Europarat für Normalisierung der Zusammenarbeit, in: NZZ, 29.9.2000.

¹⁷⁶ Presseerklärung vom 25.1.2001. Die Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Lord Judd und Dmitrii Rogozin hat sich bis Dezember 2001 sechsmal getroffen.

¹⁷⁷ Interview Lippelt. Die sehr viel gemäßigtere fraktionsübergreifende BT-Resolution zu Tschetschenien hatte ein halbes Jahr Vorlauf; in der Parlamentarischen Versammlung kann solch ein Prozess sehr viel schneller ablaufen.

dann auch nur sehr oberflächlich die Positionen der Parlamentarischen Versammlung beachtete.

Ein großer Nachteil für das sanktionswillige Organ, die Parlamentarische Versammlung, ist es, daß die ihnen zur Verfügung stehenden Sanktionen in den allermeisten Fällen, wie auch hier, den falschen Adressaten, nämlich Abgeordnete treffen, deren Verantwortung und Einflußmöglichkeit beschränkt sind. Es ist jedoch nicht abzusehen, daß sich daran etwas ändern wird. Die schärfsten Sanktionen, der Ausschluß aus der Organisation oder auch die Staatenbeschwerde vor dem EGMR, wurden durch die Zurückhaltung des Ministerkomitees nicht eingesetzt.

Die Parlamentarische Versammlung erreichte durch ihre deutliche Kritik am russischen Vorgehen in Tschetschenien, daß der Europarat als internationale Organisation eine ungewohnt große Beachtung fand. Seine politische Bedeutung wurde zumindest kurzfristig gestärkt, während andere Organisationen, insbesondere die OSZE (die noch stärker regierungsbestimmt ist) untätig waren. Rußland konnte es sich trotz verbaler Attacken nach dem Entzug des Stimmrechtes der Abgeordneten nicht leisten, der Organisation den Rücken zu kehren (dies wurde natürlich auch durch die konziliante Haltung des Ministerkomitees erleichtert). Durch den Druck der Parlamentarischen Versammlung wurde die russische Regierung gezwungen, eine ganze Reihe von Sonderbeauftragten und Ausschüssen einzurichten sowie internationale Beobachter (nicht nur vom Europarat, sondern auch der OSZE und der UN-Menschenrechtsbeauftragten) und Medienvertreter in Tschetschenien zuzulassen, die es sonst nicht gegeben hätte. Der Tschetschenienkonflikt wurde so zur europäischen Angelegenheit.

Fraglich bleibt allerdings, wie effektiv das vom Europarat erwirkte Instrumentarium zur Nachbereitung des Konfliktes wirklich ist. Kommt es wirklich zu einer Strafverfolgung der Menschenrechtsverletzungen? Werden Individualbeschwerden vor dem EGMR behandelt werden? Oder sind die Rechtsmittel der EMRK nicht vielleicht zu fein für kriegerische Auseinandersetzungen? Diese Fragen werden in der nächsten Zeit vom Monitoring-Ausschuß zu untersuchen sein; die Erfahrungen mit der Nachbereitung des ersten Tschetschenien-Krieges sind hier nicht vielversprechend.