

## 7 Resümee

Noch vor einigen Jahren galt die Aufnahme in den Europarat als Gütesiegel, das nur den Staaten verliehen wurde, die die Grundwerte des Europarates – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte – in vollem Umfang garantierten. Dies hätte jedoch eine Mitgliedschaft der meisten aus dem Zusammenbruch des Ostblocks hervorgegangenen Staaten auf Jahre hinaus ausgeschlossen. Daher entschloß sich der Europarat Anfang der 90er Jahre für eine zügige Aufnahme der osteuropäischen Staaten, um den Transformationsprozeß von innerhalb der Organisation zu begleiten. Spätestens mit der Aufnahme Rußlands und Kroatiens – von Kritikern als „Sündenfall des Europarates“ bezeichnet – war deutlich, daß Staaten trotz massiver Differenzen zu den ideellen Ansprüchen des Europarates aufgenommen würden. Seitdem hat sich die Mitgliedschaft um alle in Frage kommenden Staaten außer Weißrußland, Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien auf 43 Staaten erweitert. Die Debatte darüber, ob die schnelle Osterweiterung zu einer Schwächung, wenn nicht gar zu einer Auflösung der Wertegemeinschaft und damit zu einer Infragestellung seiner Existenzberechtigung führt, dauert seitdem an.

Der Europarat entschied sich für eine Aufnahme der osteuropäischen Staaten unter Auflagen und für die Einführung von Monitoring-Mechanismen, um die Einhaltung der Verpflichtungen der neuen Mitgliedstaaten überprüfen und einfordern zu können. Treibende Kraft hierbei war die Parlamentarische Versammlung. Mit der Richtlinie 408 (1993) hat sie 1993 einen Überwachungsmechanismus geschaffen, der seitdem schrittweise erweitert wurde. Verschiedene Reformen sollten dazu beitragen, die bei den ersten Anwendungen aufgetretenen Probleme zu lösen. So zielte die Richtlinie 408 (1993) lediglich auf die Überwachung neu aufgenommener Staaten, während die Entschließung 1031 (1994) den Kreis auf alle seit 1989 aufgenommenen Staaten erweiterte. Da dies von den osteuropäischen Staaten als Diskriminierung empfunden wurde, wurde mit Richtlinie 508 (1995) das Verfahren potentiell auf alle Mitgliedstaaten des Europarates erweitert. Während zunächst Politischer und Rechtsausschuß gleichberechtigt am Verfahren beteiligt waren, wies Richtlinie 508 (1995) diese Aufgabe vorrangig dem Rechtsausschuß zu, um sich gegenseitig blockierende und miteinander konkurrierende Berichterstattung zu vermeiden. Die Liste der zu überwachenden Bereiche wurde umfangreicher und reicht inzwischen von der Ratifizierung der EMRK über die Abhaltung freier Wahlen bis hin zum Schutz nationaler Minderheiten. Mit Entschließung 1115 (1997) wurde ein eigens für das Monitoring zuständiger Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung eingesetzt.

Mit dem Monitoring-Verfahren hat die Parlamentarische Versammlung ein effektives Instrumentarium geschaffen, um problematische Bereiche in den betroffenen Ländern zu benennen und damit auch die Ansatzpunkte für Hilfsmaßnahmen zu identifizieren. Nebenbei

hat sie sich durch die vielfältigen Fact-finding-Missionen eine beachtliche Länderkompetenz angeeignet und vielfältige Kontakte in diesen Ländern geknüpft. Das kosten- und personalintensive Berichterstattersystem mit Besuchen vor Ort kann allerdings nur dann effektiv sein, wenn die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen. Ein kritischer Punkt ist zudem, daß die Qualität und Strenge der Überprüfung stark von der Persönlichkeit der jeweiligen Berichterstatter abhängt, was zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Staaten führen kann.

Das Monitoring wurde selbst bei den integrationswilligsten Staaten zunächst als Stigmatisierung empfunden, was letztendlich aber, wie der Fall Estland zeigt, die Anstrengungen dieser Staaten verstärkte, den Forderungen der Parlamentarischen Versammlung nachzukommen, um möglichst schnell aus dem Monitoring entlassen zu werden. Die Parlamentarische Versammlung hebt dagegen ihrerseits stets den nicht-sanktionsorientierten, kooperativen Charakter des Monitoring hervor. In der Tat sind die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen des Monitoring wichtig für die Steuerung der ADACS-Programme in den Zielländern.

Mit der Aneignung der bestimmenden Rolle im Erweiterungsprozeß und der Einführung des Monitoring hat die Parlamentarische Versammlung eine Eigendynamik entwickelt, die sie zum zur Zeit politisch bestimmenden Organ des Europarates macht. Das selbstbewußte Agieren der Parlamentarischen Versammlung fand seinen deutlichsten Ausdruck in den Sanktionen, die die Versammlung gegenüber der russischen Delegation wegen der russischen Tschetschenienpolitik verhängte. Damit setzte sie sich über die Haltung des Ministerkomitees, der nationalen Regierungen, aber auch über die der nationalen Parlamente hinweg.

Das Ministerkomitee als Vertretung der Regierungen ist gegenüber der Parlamentarischen Versammlung im letzten Jahrzehnt in den Schatten getreten. Die wichtigen Impulse, sei es die Einführung des Sondergaststatus, das Formulieren der breiten Aufnahmepolitik oder die Einführung des Monitoring gingen von der Parlamentarischen Versammlung aus. Nicht nur viele Parlamentarier, auch viele Mitarbeiter des Generalsekretariats wünschen sich ein dezidierteres Auftreten des Ministerkomitees, um dem Selbstanspruch des Europarates als „Gewissen Europas“ genüge zu tun. So legitim dieser Wunsch ist, muß andererseits die Weisungsgebundenheit der Regierungsvertreter berücksichtigt werden. In den nationalen Außenministerien wird bei der Formulierung der politischen Strategien der eigenen Außenpolitik selten auf die besonderen ideellen Ziele des Europarates Rücksicht genommen.

Als Reaktion auf die Einführung des Monitoring-Verfahrens durch die Parlamentarische Versammlung richtete das Ministerkomitee seinerseits ein eigenes Monitoring ein. Durch seinen thematischen und vertraulichen Ansatz unterscheidet es sich von dem länderspezifischen und öffentlichen Vorgehen der Parlamentarischen Versammlung. Wegen seiner

mangelnden Transparenz ist es schwierig, Aussagen über seine Effizienz zu machen. Insbesondere die Vertraulichkeit des Verfahrens wurde so stark kritisiert, daß sich das Ministerkomitee inzwischen entschloß, zumindest einen Teil der Dokumente zu veröffentlichen. Eine interessante Entwicklung ist auch die Nutzung des ad-hoc-Monitoring, da dies eine schnellere, länderspezifische Reaktion und damit potentiell auch bessere Wahrnehmbarkeit verspricht als das langatmige themenspezifische Verfahren.

Parlamentarische Versammlung und Ministerkomitee betonen zwar immer wieder nach außen die gute Zusammenarbeit und die Komplementarität ihrer beiden Monitoring-Verfahren, sie stehen hier aber doch in einer deutlichen Konkurrenz zueinander. Der CLRAE als drittes Organ, der erst 1994 gegründet wurde, steht hier noch im Abseits, da sein Monitoring lediglich für den Bereich der lokalen Selbstverwaltung erfolgt und die Arbeitsmöglichkeiten aus finanziellen Gründen begrenzt sind. Eine Konkurrenzsituation ist aber auch zwischen den verschiedenen Einheiten der Parlamentarischen Versammlung selbst, insbesondere zwischen dem traditionell wichtigsten Politischen Ausschuß und dem Monitoring-Ausschuß zu beobachten.

Neben dem politischen Monitoring der Parlamentarischen Versammlung, des Ministerkomitees und von CLRAE spielt auch das konventionsgebundene juristische Monitoring eine zentrale Rolle. Der EGMR ist seit 1998 ein ständiger Gerichtshof, dessen exzellenter Ruf als Hüter der EMRK durch die immer stärker steigende Zahl der Individualklagen belegt wird. In diesem Erfolg liegt aber auch das Problem der chronischen Überlastung begründet.

Neben der EMRK sind über 170 weitere Konventionen im Rahmen des Europarates verabschiedet worden. Seit Ende der 80er Jahre sehen alle neu verabschiedeten Konventionen einen ausdrücklichen Überprüfungsmechanismus vor, um die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen zu gewährleisten. Die meisten Konventionen sehen ein Staatenberichtsverfahren vor, dessen Durchsetzungsfähigkeit allerdings gering ist. Eine Besonderheit bildet die Anti-Folter-Konvention, die ein eigenes Komitee mit uneingeschränktem Besuchsrecht in Haftanstalten etc. eingerichtet hat.

Komplementär zu den verschiedenen Monitoring-Verfahren, deren Hauptziel es zunächst ist, Defizite aufzudecken, versucht der Europarat mit den ADACS-Programmen, die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung in den osteuropäischen Ländern zu unterstützen. Für eine bessere Verzahnung zwischen den Monitoring-Ergebnissen und den Programmen, wie sie von der Parlamentarischen Versammlung immer wieder gefordert wird, gibt es noch Spielraum. Bei den Programmen ergeben sich vielfältige Kooperationsmöglichkeiten mit anderen internationalen Institutionen, insbesondere mit der EU. Hier kann der Europarat seinen größten komparativen Vorteil, die fachliche Expertise seiner Mitarbeiter und die jahrzehntealten Experten-Netzwerke, nutzen.

Eine Evaluation der ADACS-Programme fällt allerdings – auch dem durchführenden Generalsekretariat – schwer, da der Erfolg insbesondere von Maßnahmen der politischen Bildung sich schwer messen läßt. Der Europarat kann die Programme den betroffenen Staaten nicht oktroyieren, er ist auf die Kooperation angewiesen. Daher werden eigentlich prioritäre Bereiche manchmal zugunsten anderer Projekte zurückgestellt. Ein wichtiger Beitrag liegt allein darin, daß durch die Kooperation mit Projektpartnern vor Ort – oft NGOs – die dortigen zivilgesellschaftlichen Strukturen gefördert werden.

Der Europarat war als europäische internationale Organisation unter dem Zugzwang, sich den osteuropäischen Staaten zu öffnen, wollte er nicht durch die OSZE – die allen Staaten offenstand – und die wirtschaftlich so viel attraktivere EU noch stärker marginalisiert werden. Das Verhältnis zu diesen Organisationen gestaltet sich nach wie vor schwierig. Schon vor 1989 hatte der Europarat im Schatten der EG als europäischem Integrationsmotor gestanden. Mit der Aufnahme der osteuropäischen Staaten erwies er sich zwar als flexibler gegenüber diesen Staaten; er muß sich auf der anderen Seite aber mit der wenig schmeichelhaften Position zufrieden geben, lediglich der „Vorhof“ für den Eintritt in die EU bzw. eine Art Auffangbecken für die Staaten zu sein, die keine Beitrittsperspektive zu EU und NATO haben. Angesichts der Bemühungen der EU, eine eigene Menschenrechtskompetenz zu entwickeln, wird der Europarat auch sein wichtigstes Arbeitsfeld mit der finanzstarken Brüsseler Organisation teilen müssen.

Hat der Europarat als Kooperationsforum gegenüber der EU die umfassendere Mitgliedschaft, greift dieser Vorteil gegenüber der OSZE nicht. Da die OSZE als neugegründete Organisation in den 90er Jahre bemüht war, möglichst viele Arbeitsfelder zu besetzen, entstanden zahlreiche Dopplungen zur Tätigkeit des Europarates, etwa bei der Beobachtung von Wahlen, dem Schutz von Minderheiten und der Pressefreiheit. Um hier Ressourcen effektiv zu nutzen, ist es notwendig, daß beide Organisationen ihre strategischen Vorteile zielgenauer nutzen. Obwohl nach einer ersten Phase des mißtrauischen Beäugens des jeweils anderen inzwischen vielfältige Kooperationsstrukturen entstanden sind, besteht nach wie vor noch viel Raum für den Abbau von Reibungspunkten und Doppelarbeit. Das Ansinnen des Europarates, durch die Öffnung von Vertretungen in mehreren osteuropäischen Staaten die Präsenz vor Ort zu verbessern und damit der OSZE nachzueifern, ist allerdings ein kostspieliger Schritt in die entgegengesetzte Richtung. Hier sind auch die Regierungen gefordert, die ja letztendlich das Arbeitsprogramm beider Organisationen bestimmen, klarer die Aufgaben zu verteilen und für Abstimmungen zu sorgen.

Zwölf Jahre nach dem Zusammenbruch des Ostblocks beherrscht das Thema der Integration der osteuropäischen Staaten immer noch den Europarat, und ein Ende ist angesichts der vielfältigen Probleme in Staaten wie Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Rußland, und Ukraine nicht abzusehen. Die politische Rolle des Europarates wurde, selbst wenn dies in

der Öffentlichkeit nicht sehr wahrgenommen wird, durch die Osterweiterung gestärkt, indem er wichtiger neuer Arbeitsbereich geschaffen wurde, auf dem sich die Organisation insbesondere durch das Monitoring besondere Kompetenzen aneignen konnte.

Trotz seiner beachtlichen historischen Verdienste bei der Integration West- und Osteuropas wird sich mit einem verbesserten Menschenrechtsschutz im Rahmen der EU und einer Erweiterung der EU nach Osten mittelfristig sehr deutlich die Frage stellen, welche Existenzberechtigung der Europarat in der Zukunft hat. Diese Frage wird letztendlich von den EU-Mitgliedstaaten beantwortet werden müssen, denn sie werden darüber entscheiden, welche europäischen Kooperationsstrukturen sie mit den Staaten, die aus unterschiedlichen Gründen keine EU-Beitrittsperspektive haben, nutzen wollen.