

2 Selbstverständnis der Organisation

2.1 Rolle des Europarates bis 1989

2.1.1 Gründungsprozeß

Die schon lange bestehenden, aber eher utopischen Pläne für eine Einigung Europas bekamen mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges einen neuen Impetus. Am 19.9.1946 hielt der ehemalige britische Premierminister Sir Winston Churchill seine berühmte programmatische Rede in Zürich, in der er die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa und als ersten Schritt dazu die Bildung eines Europarates verlangte.¹ Damit wurde er zum Gründungsmotor des eher konservativen „United Europe Movement“ (UEM).² Dagegen gelang es dem „Conseil français pour l'Europe unie“, der zwei Monate später als französisches Pendant entstand, Politiker und Intellektuelle aus allen politischen Lagern zu vereinen. Ferner bemühten sich die Schweizer „Union Européenne des Fédéralistes“ (UEF) und der Graf Coudenhove-Kalergi, der schon nach dem Ersten Weltkrieg seine „Paneuropa-Union“ gegründet hatte, um die Mobilisierung europäischer Parlamentarier für eine Föderation. Besonders stark war die europäische Bewegung in den bereits durch eine Zollunion vereinten Benelux-Staaten. Ihr gelang es, vom 7. bis zum 10. Mai 1948 in Den Haag die verschiedenen europäischen Bewegungen zu einem Europakongreß zusammenzubringen. Unter den rund 700 Teilnehmern waren auch namhafte Politiker.³

Während der Tagung wurden in drei Kommissionen (Politik, Kultur, Wirtschaft) Resolutionen vorbereitet, die vor allem eine „Europäische Versammlung“ mit national gewählten Parlamentariern forderte. Das ursprüngliche Ziel des Kongresses, die *„Überwindung der überkommenen nationalstaatlichen Strukturen durch eine institutionelle Neuordnung, die Schaffung einer überstaatlichen Organisation“*⁴, wurde jedoch in der Folge nicht erreicht. Von einer Übertragung eines Teils der Souveränitätsrechte auf eine übergeordnete Instanz war nicht mehr die Rede.⁵

Der Grund dafür, daß an den ursprünglichen, hochgesteckten Zielen deutliche Abstriche gemacht werden mußten, lag in der Konfrontation zwischen Föderalisten und Unionisten.

¹ Vgl. Churchills Züricher Rede in: Curt Gasteyger, Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945-1993, Bonn 1994, S. 39f.

² *Pragmatischer Ruf nach Integration. Der Haager „Europakongreß“ vom Mai 1949*, in: NZZ, 7.5.1998.

³ Neben Churchill als dominierender Figur waren es u.a. Anthony Eden, Harold Macmillan, Paul Reynaud, Eduard Daladier, Paul van Zeeland und Konrad Adenauer. Detailliert Auskunft über den Verlauf und die Resultate des Haager Kongresses sowie über die Zusammensetzung der Delegierten gibt Peter Smithers, *Manual of the Council of Europe*, London 1970 (zit. Smithers), S. 4f.

⁴ So die Schlüsselforderung im Eingangsreferat von Hendrik Brugmans am 7.5.1948, zitiert bei Per Fischer, *Zielsetzungen und Leistungen des Europarates 1949-1989* (zit. Fischer), in: Otto Schmuck (Hrsg.), *40 Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive*, Bonn 1990 (zit. Schmuck), S. 65-98, S. 67.

⁵ Hendrik Brugmans, *Le Congrès de la Haye – Avant et après*, in: *European Yearbook*, Bd. 15 (1967), S. 3-30.

Während die Föderalisten die Schaffung eines Bundesstaates anstrebten, wollten sich die Unionisten auf eine weniger weitgehende Zusammenarbeit beschränken und die einzelstaatliche Souveränität nicht antasten.⁶ Im Verlauf des Haager Kongresses konnten sich die Unionisten schließlich durchsetzen; auch die Hoffnung der Föderalisten, die geplante Europäische Versammlung werde als eine „*übernational zusammengesetzte, parlamentarische 'pressure group', gestützt auf die öffentliche Meinung, die zögernden Regierungen doch noch in ihrem Sinne vorwärtsstoßen*“⁷, wurde bald enttäuscht. Denn die Vorschläge zur Schaffung einer europäischen Versammlung, welche das Koordinations-Komitee der europäischen Bewegungen zum Abschluß des Kongresses an die Regierungen richtete, blieben weit hinter diesen Erwartungen zurück. Gesprochen wurde lediglich von einer konsultativen Versammlung, welche ihre Vorschläge einem europäischen Ministerkomitee zur Prüfung vorzulegen habe.⁸

Angesichts des kommunistischen Staatsstreiches in Prag und der Berliner Blockade waren auch die westeuropäischen Regierungen beunruhigt. Im Rahmen des Brüsseler Paktes suchten dessen fünf Mitgliedstaaten Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg nach Möglichkeiten, die europäische Integration voranzutreiben.⁹ Nach langem Hin und Her zwischen Großbritannien, das sich zu Beginn gegen jede Form einer europäischen Versammlung – und sei diese in ihren tatsächlichen Kompetenzen auch noch so schwach – gewehrt hatte, und den Regierungen Belgiens und Frankreichs, welche eine mit parlamentarischen Kompetenzen ausgestattete Versammlung vorschlugen, fand man schließlich einen Kompromiß, in dem die Grundzüge für einen Europarat im Dezember 1948 und Januar 1949 festgelegt wurden. Es wurde eine Botschafter-Konferenz einberufen, welche über Funktion und Stellung dieser neu zu schaffenden Organisation en détail zu beraten hatte. Dieser Konferenz gehörten zehn Staaten an: Neben den Initiatoren Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien wurden Irland, Italien, Dänemark, Norwegen und Schweden eingeladen. Die Vertreter dieser zehn Staaten entwarfen dann tatsächlich das Statut des Europarates, welches am 5.5.1949, einen Monat nach der Gründung der NATO, in London von den Außenministern der beteiligten Staaten unterzeichnet wurde. Das anlässlich der Vertragsunterzeichnung verkündete Kommuniqué machte deutlich, daß die Hoffnungen der Föderalisten, es werde ein mit wirksamen Kompetenzen ausgestattetes Europäisches Parlament geschaffen, nicht erfüllt worden waren:

„The main feature of the Statute is the establishment of a Committee of Ministers and of a Consultative Assembly, which together will form the Council of Europe. Of these two bodies, the Committee of Ministers will provide for the development of co-operation between governments, while the Consultative Assembly will provide a means through which the

⁶ Rudolf Wyder, Die Schweiz und der Europarat, Stuttgart 1984 (zit. Wyder), S. 14f.

⁷ Fischer, S. 67f.

⁸ Wyder, S. 15.

⁹ Darstellung mit Quellenangaben in: Markus-René Seiler, Kleinstaaten im Europarat, Bamberg 1995.

aspirations of the European peoples may be formulated and expressed, the governments thus being continually in touch with European public opinion.“¹⁰

Der Föderalist Carlo Schmid schrieb denn 1949 auch ernüchert, mit diesem Abkommen sei man aus dem Bereich des Zwischenstaatlichen nicht herausgekommen; man habe den Schritt zum Überstaatlichen noch nicht gewagt.¹¹ Wesentlich härter formulierte es Per Fischer, ehemaliger Beamter des Europarates:

„Zur Welt kam schließlich ein Bastard: eine Versammlung, mit dem Beinamen ‘Beratende’ geschmückt, der ihre Rechtlosigkeit deutlich machen sollte (deshalb ersetzte ihn die Versammlung im Oktober 1974 durch das Beiwort ‘Parlamentarische’¹²). Sie wurde einem Ministerkomitee unterstellt, das ihr gegenüber omnipotent, gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten aber rechtlos ist, worin eine weitere Sicherung der nationalstaatlichen Souveränität liegt.“¹³

Das Statut des Europarates trat am 3. August 1949 nach der Hinterlegung von sieben Ratifikationsurkunden in Kraft. Unmittelbar danach, am 8. August, fand die erste Sitzung des Ministerkomitees statt. Ihr folgte am 10. August die erste Sitzung der Beratenden Versammlung in Straßburg, dem gewählten Sitz des Europarates. Straßburg besaß symbolische Bedeutung sowohl als *„Schnittpunkt germanischer und romanischer Kultur, durch Jahrhunderte Zankapfel zwischen Deutschland und Frankreich“* wie auch als *„Symbol für die erstrebte Aussöhnung zwischen den kontinentalen Erbfeinden“*.¹⁴

Die Satzung des Europarates nennt als Aufgabe der Organisation *„eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“*

Dieses gemeinsame Erbe wird in der Präambel näher bezeichnet. Es sind dies die *„geistigen und sittlichen Werte, ... die der persönlichen Freiheit, der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechtes zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht“*. Darüber hinaus nennt die Präambel die *„Festigung des Friedens auf den Grundlagen der Gerechtigkeit und internationalen Zusammenarbeit“* als weitere zentrale Wertvorstellung.

Diese komplexen Ausführungen beinhalten derart allgemeine Zielsetzungen, daß man mit Recht von einer umfassenden Zuständigkeit sprechen kann. Einzige gewichtige Ausnahme

¹⁰ Zitiert nach Smithers, S. 7.

¹¹ Zitiert nach Wyder, S. 15.

¹² Diese Umbenennung wurde von den Regierungen der Europarates-Staaten allerdings über Jahrzehnte nur toleriert. Erst im Februar 1994 entschied das Ministerkomitee, den Begriff der Parlamentarischen Versammlung offiziell zu verwenden. Vgl. CM/Del/Concl. (94) 508.

¹³ Fischer, S. 68.

¹⁴ Wyder, S. 24.

bildet dabei Art. 1 (d) der Satzung, welcher es dem Europarat verbietet, sich mit Verteidigungsfragen zu beschäftigen. Denn hierfür war die am 4. April 1949 – einen Monat vor der Gründung des Europarates – in Leben gerufene NATO zuständig.

Den ausgesprochen weit gefaßten Zielen stehen satzungsgemäß äußerst bescheidene Kompetenzen gegenüber. Denn im Gegensatz zur EU etwa, die mit supranationalen Strukturen ausgestattet wurde, arbeitet der Europarat als klassische zwischenstaatliche Organisation.¹⁵

2.1.2 1949 - 1951: Aufbauphase

Die erste Phase nach der Gründung reicht bis zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EKGS) im April 1951. Diese Zeit stand im Zeichen der Definition von Konzeption und Kompetenzen des Europarates. Die ursprüngliche Konfrontation zwischen Unionisten und Föderalisten, in der sich die Unionisten schließlich durchzusetzen mußten, wurde abgelöst durch die gegensätzlichen Vorstellungen von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung über die Rolle und Entwicklungsrichtung des Europarates.

Das Ministerkomitee lehnte von Anfang an alle von der Parlamentarischen Versammlung vorgeschlagenen Pläne einer grundlegenden Umgestaltung der Satzung des Europarates in Richtung einer supranationalen Organisation ab, insbesondere auch einen im September 1949 einstimmig gutgeheißenen und von der Versammlung wiederholt bekräftigten Antrag des britischen Abgeordneten Mackay, der den Europarat in eine supranationale Organisation „mit begrenzten Funktionen, aber wirklichen Kompetenzen“ umgestalten wollte.¹⁶ Ebenso wenig Erfolg hatte die Versammlung mit ihren Plänen, mit supranationalen Befugnissen ausgestattete Fachorganisationen etwa auf dem Gebiet der Landwirtschaft, des Verkehrswesens oder des Flüchtlingswesens zu schaffen, wobei dem Europarat die Rolle einer Dachorganisation zugedacht war. Auch der Versuch einer Eingliederung der EGKS in den Europarat scheiterte.¹⁷ Führende Gründungsmitglieder zogen sich daraufhin desillusioniert aus dem Europarat zurück, neben Robert Schumann vor allem der erste Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Paul Henry Spaak, der im Dezember 1951 zurücktrat.

Während sich also die Versammlung, gebremst durch die ablehnende Haltung des Ministerkomitees, schon sehr bald an der Realität der Satzung des Europarates orientieren mußte

¹⁵ S. hierzu Kap. 3.

¹⁶ Zit. nach Fischer, S. 69.

¹⁷ Ibid., S. 72.

und größere institutionelle Neuerungen damit ohne Chance blieben, gelang dem Europarat gleichzeitig seine bis heute größte und meistgeschätzte Leistung: Am 4. November 1950 wurde in Rom – nur ein Jahr nach einer entsprechenden Empfehlung der Beratenden Versammlung – die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) unterzeichnet. In Kraft getreten 1953 und inzwischen ergänzt durch elf Zusatzprotokolle, ist die EMRK zu einer politisch unangefochtenen Autorität geworden. Begründet liegt die im Vergleich zu anderen internationalen Konventionen überragende Bedeutung der EMRK in deren Rechtssystem, das die Individualbeschwerde zuläßt, wenn sich ein Einzelner in einem seiner in der EMRK garantierten Rechte verletzt fühlt.

2.1.3 1952 - 1972: Klammerfunktion in Westeuropa

Die zweite Phase umfaßt einen Zeitraum von 20 Jahren, in denen der Europarat vielfältige Aktivitäten insbesondere in den Bereichen der Rechtsangleichung, der Menschenrechte und der Kultur entwickelte. Dominierend war jedoch der Versuch des Europarates, eine Klammerfunktion zwischen den sechs Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaften¹⁸ und den restlichen Staaten Europas wahrzunehmen, um ein „Auseinanderdriften der auf unterschiedlich engen Bindungen beruhenden Staatengruppen zu verhindern“.¹⁹

Im Jahr 1952 begann die EGKS mit der Aufnahme ihrer Tätigkeit, und der Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft war schon unterzeichnet. Damit nahm der europäische Einigungsprozeß zwei verschiedene Wege. Einen innerhalb der Sechser-Gemeinschaft, die mit supranationalen Strukturen ausgestattet war, und einen im größeren Rahmen des Europarates, der mit zwischenstaatlichen Mitteln auskommen mußte. Die Parlamentarische Versammlung versuchte dabei, beide eingeschlagenen Wege nach Kräften zu unterstützen. Sie förderte alle Pläne der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Bemühungen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes, setzte sich aber gleichzeitig „vehement für die Berücksichtigung der Interessen der ‚Nicht-Sechs‘ ein und machte sich insbesondere zum Anwalt der Konzeption der Großen Freihandelszone“²⁰, um so die Spaltung Westeuropas in zwei Wirtschaftsorganisationen zu mildern.

Neben dieser eher minimalen Funktion als Bindeglied in Europa gelang es dem Europarat, auf den Gebieten der Menschen- und Sozialrechte, der Kultur und der Rechtsangleichung

¹⁸ Frankreich, Italien, Deutschland, Belgien, die Niederlande und Luxemburg.

¹⁹ Otto Schmuck, Vierzig Jahre Europarat: Was wurde erreicht? Wie geht es weiter?, in: ders. (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat – Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 243-253, S. 246.

²⁰ Wyder, S. 42.

Beachtenswertes zu leisten. Unter den zahlreichen Konventionen ist insbesondere die Europäische Sozialcharta zu nennen, die 1961 unterzeichnet wurde.

Im Jahr 1967 ereignete sich die erste größere politische Krise im Europarat: nach dem Staatsstreich der Obristen in Griechenland wurden immer stärkere Forderungen in der Organisation laut, Griechenlands Mitgliedschaft zu suspendieren. Am 12. Dezember 1969, wenige Stunden bevor eine dahingehende Entscheidung des Ministerkomitees gefallen wäre, antizipierte Griechenland diesen Schritt, widerrief die EMRK und kündigte die Mitgliedschaft auf. Erst nach dem Ende des Obristenregimes kehrte Griechenland im November 1974 in den Europarat zurück.

2.1.4 1973 - 1989: Im Schatten der EG

Der Erweiterungsprozeß des Europarates war mit der Aufnahme Portugals, Spaniens und Liechtensteins in den siebziger Jahren weitgehend abgeschlossen (Finnland trat erst 1989 bei)²¹, während die EG durch weitere Beitritte eine stärkere Dynamik entwickelte.

In der Zeit von 1973 bis 1989 fristete der Europarat so auch zunehmend ein Dasein im Schatten der EG. 1973 traten Dänemark, Großbritannien und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Spanien und Portugal der Gemeinschaft bei. Nach der Gründung des Europäischen Rates 1974 war die Einführung von Direktwahlen bei der Bestellung des Europäischen Parlamentes im Jahre 1979 für den Europarat, dessen Parlamentarische Versammlung nicht direkt vom Volk gewählt wird, von besonderer Bedeutung. Denn durch diese Neuerung erhielt das EG-Parlament eine direkte demokratische Legitimation, wie sie der Parlamentarische Versammlung bis heute fehlt.

Diese Entwicklungen wurden in Straßburg zwar stets begrüßt; gleichzeitig sah sich der Europarat dadurch aber mehrmals vor die Frage nach der eigenen Daseinsberechtigung gestellt, zumal nach dem EG-Beitritt Spaniens und Portugals die Nicht-EG-Staaten im Europarat (Österreich, Island, Schweden, Liechtenstein, Malta, Schweiz, Türkei) vorübergehend gar in die Minderheit geraten waren.²²

²¹ Nach der Gründung traten bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes folgende Staaten bei: Griechenland (1949), Deutschland, Türkei, Island (1950), Österreich (1956), Schweiz (1963), Malta (1965), Portugal (1976), Spanien (1977), Liechtenstein (1978), Finnland (1989).

²² Zum Thema Europarat und EG vgl. auch den Beitrag von Georg Link, Europarat und EG – Arbeitsteilung oder Konkurrenz, in: Otto Schmuck, 40 Jahre Europarat – Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 99-116 sowie Franz Karasek, Der Europarat, die Europäischen Gemeinschaften und die gesamteuropäische Zusammenarbeit, in: Europa-Archiv, 1/1980, S. 2 f und Thomas Ouchterlong, The European Communities and the Council of Europe, in: Legal Issues of European Integration, 1/1984.

Wyder sieht die Gründe für das „Überleben“ des Europarates während dieser Zeit vor allem *„in der angestammten Autorität der Parlamentarischen Versammlung, der institutionellen Verklammerung mit den Menschenrechts-Schutzorganen, dem Einsatz der Nicht-EG-Mitglieder und dem Auftrieb, den die Organisation durch die Erfolge der Demokratisierung in Griechenland, Spanien und Portugal erhielt.“*²³

Auch während dieser Zeit setzte der Europarat seine Arbeit fort und entwickelte weiterhin, *„weitgehend unbemerkt von der Bevölkerung“*²⁴, vielfältige Ideen und Konzepte. So wurde etwa an der Europäischen Antifolterkonvention gearbeitet, die 1987 auf Initiative der Schweiz im Ministerkomitee verabschiedet werden konnte und welche den Menschenrechtsschutz der EMRK substantiell ergänzt.

Die Parlamentarische Versammlung entzog 1981 der türkischen Delegation das Sitzrecht wegen des Militärputsches in der Türkei. Die Mitgliedschaft in der Organisation wurde jedoch nicht suspendiert. Die türkische Delegation erhielt ihre Sitze nach der Abhaltung von freien Wahlen 1984 zurück.²⁵

2.1.5 Verhältnis zu Osteuropa bis 1989

Aus dem zeitgeschichtlichen Verständnis der Befürworter des Europarates, das geprägt war von den Erfahrungen der nationalsozialistischen Zeit und durch die wachsende Konfrontation mit der Sowjetunion und ihrer Ideologie, ergab sich als logische Konsequenz neben der generell antitotalitären eine vor allem antikommunistische Grundhaltung dieser ersten politisch motivierten Organisation auf europäischer Ebene. Weniger geographische als normativ-politische Kriterien bestimmten so die Mitgliedschaft. Dies war ein bewußter, aber aufgrund der politischen Situation auch erzwungener Verzicht auf eine Repräsentation Gesamteuropas. Trotzdem hatte der Europarat von Beginn an eine auf die Zukunft gerichtete paneuropäische Dimension. Insbesondere die Parlamentarische Versammlung wollte sich als Sprecherin der öffentlichen Meinung aller Europäer verstanden wissen und sich nicht den diplomatischen Zwängen der Regierungen unterordnen. Sie verstand sich als Anwalt der osteuropäischen Staaten und wollte den Menschen dort durch wiederholte Erklärungen Hoffnung geben. Dies kommt in einem im August 1950 vorgelegten Bericht zum Ausdruck. Dort heißt es in Abschnitt 13 zum Verhältnis von Europarat und Osteuropa: *„Dieses demokratische Europa bleibt für alle augenblicklich von einem undemokratischen Regime*

²³ Wyder, S. 49.

²⁴ Schmuck, S. 246.

²⁵ Jean-Paul Pancraccio, La Turquie et les organes politiques du Conseil de l'Europe, in: Annuaire français de droit international, 30/1984, S. 161-176.

unterdrückten Völker offen bis zu dem Tag, an dem sie sich befreit haben werden. Wir geben die Hoffnung nicht auf, Gesamteuropa wieder herzustellen.“²⁶

Zwar sollten die sogenannten „*abwesenden Mitglieder der europäischen Familie*“ also jederzeit willkommen sein, aber nur unter der Bedingung, daß ihre innere staatliche Ordnung den demokratischen Vorstellungen westlicher Prägung entspräche. So präzisierte die Parlamentarische Versammlung in ihrer Resolution 22 vom 22.9.1952 die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft am Tag der Freiheit, daß nämlich die politischen Systeme den Forderungen der EMRK und der Satzung des Europarates, insbesondere der Präambel und den Art. 1, 3 und 4, entsprechen müßten.²⁷

Um die Verbundenheit mit den Völkern Osteuropas sichtbar werden zu lassen, wurde zunächst vorgeschlagen, eine entsprechende Zahl von Sitzen im Plenarsaal freizulassen, um damit das Recht auf Vertretung dieser Völker in der Parlamentarischen Versammlung zu symbolisieren.²⁸ Dieser Vorschlag wurde dann jedoch zugunsten einer wirksamer erscheinenden Maßnahme fallengelassen: Die Parlamentarische Versammlung richtete einen Sonderausschuß ein, der über die Interessen der im Europarat nicht vertretenen europäischen Staaten wachen sollte.²⁹ Um dem Vorwurf einer antikommunistischen Haltung entgegenzuwirken, wurden neben den sowjetischen Satellitenstaaten auch Länder wie die Schweiz, Österreich, Portugal und Spanien als Aufgabenbereiche genannt. Mit der Einsetzung dieses Ausschusses hatte die Osteuropapolitik des Europarates eine institutionalisierte Form gefunden.³⁰

Da die Parlamentarische Versammlung lediglich Empfehlungen aussprechen konnte, jedoch über keine Mittel zu deren verbindlicher Umsetzung verfügte, verstand sie sich zunächst vor allem als moralisches Gewissen Europas. Deshalb konzentrierte sie sich im Hinblick auf Osteuropa – wie in den bereits zitierten Resolutionen 14 und 22 deutlich wird – bis Anfang der 60er Jahre auf den Gewalt- und Unterdrückungscharakter der dortigen Regime und weigerte sich, in direkten Kontakt mit den Herrschenden eines Unrechtsstaates zu treten. Die Situation in Osteuropa wurde betrachtet, diskutiert und reflektiert, führte jedoch nicht zu praktischem Handeln. Jürgen Weber nennt diese Phase bis Anfang der 60er Jahre die „*deklaratorisch-ideologische*“ Phase in der Osteuropapolitik des Europarates.³¹ In Osteuropa wurde der Europarat denn auch in erster Linie als Bastion und Instrument des Kalten Krieges perzipiert.³²

²⁶ Berichtsauszug in: Jürgen Weber, *Der Europarat und Osteuropa. Entwicklung, Probleme und Möglichkeiten der Osteuropapolitik der Straßburger Organisation*, Bonn 1972 (zit. Weber), S. 48.

²⁷ S. Kap. 2.2.1.1.

²⁸ Ebenso sollen die 12 Sterne der europäischen Flagge, die vom Europarat entwickelt wurde, seit 1955 Perfektion und Vollständigkeit symbolisieren und damit ganz Europa, auch die Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs repräsentieren.

²⁹ PV, Resolution 14 vom 28.8.1950.

³⁰ 1956 wurde der Sonderausschuß in einen ständigen Ausschuß überführt, PV, Res. 105, 25.10.1956. Die zur Mitte der sechziger Jahre diskutierte Auflösung des Ausschusses wurde angesichts der Intervention des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei 1968 abrupt beendet, Weber, S. 50ff.

³¹ Weber, S. 110ff.

³² Barbara Lippert, *Der Europarat und Osteuropa – Brücken bilden für Gesamteuropa* (zit. Lippert), in: Otto Schmuck,

Seit Anfang der 60er Jahre begann sich die Haltung gegenüber den osteuropäischen Staaten in Richtung einer Entspannung zu wandeln. In der Parlamentarischen Versammlung zeigte sich die Tendenz, in stärkerem Maße die politischen Veränderungen im Ostblock zu registrieren und die Frage von Kontakten zu überdenken. Zunächst schlug ein Bericht des Abgeordneten Montini vor, den Handels- und Kulturaustausch voranzutreiben.³³ Während hier als Akteure noch die Mitgliedstaaten im Vordergrund standen, sollte ein Richtlinienentwurf von Abgeordneten verschiedener Parteien- und Länderzugehörigkeit im Juli 1962 die Rolle des Europarates in diesem Prozeß stärker betonen.³⁴ Die Parlamentarische Versammlung beauftragte darin den Ausschuß für die Beziehungen zu den Europäischen Nichtmitgliedstaaten, *„ihr Vorschläge zu unterbreiten, um unter der Leitung des Europarates ein umfangreiches Austauschprogramm mit den kommunistischen Ländern in Gang zu bringen“*. Kontakte wurden nunmehr als Beitrag zur Friedenssicherung verstanden. Insofern war die Haltung der Parlamentarische Versammlung ein Indikator für die in den demokratischen Staaten Europas vorherrschende Meinung, denn auch auf dieser Ebene zeichnete sich eine Mehrheit für die neue Formel „Wandel durch Annäherung“ ab. Somit begann sich der Widerspruch zu lösen, der zwischen den zunehmenden bilateralen Beziehungen der Europaratesmitglieder zu Staaten Osteuropas und ihrer gleichzeitigen prinzipiellen Abstinenz im Rahmen des Europarates bestand.

Zu den Kontakten im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich kam ab 1964 an eine politische Dimension hinzu, zu der sich die Parlamentarische Versammlung mit der Annahme eines weiteren Berichts bekannte. Bezugnehmend auf den Wandel im Status der Länder Osteuropas gegenüber der Sowjetunion mit ihrer nun stärkeren außenpolitischen Unabhängigkeit hieß es dort: *„Aber die Hoffnungen, die entstanden sind, scheinen die Suche nach neuen Methoden der Annäherung bei den Ost-West-Kontakten und die Anwendung einer dynamischeren Diplomatie als früher durch den Westen zu rechtfertigen.“*³⁵

Weber beschreibt zusammenfassend: *„In den ersten beiden Jahrzehnten seines Bestehens registrierte der Europarat wie ein empfindlicher Seismograph die Spannungen und Erschütterungen im Verhältnis von Ost und West und verzeichnete sie in seinen politischen Stellungnahmen. Die eigene Staatengruppe zusammenzuhalten und trotz unterschiedlicher Integrationsbereitschaft alle Mitglieder auf das gemeinsame Ziel der westeuropäischen Einheit auszurichten, war das erklärte Ziel der Straßburger Organisation. Damit einher ging das Bestreben, die fundamentalen Gegensätze, die zwischen der westeuropäischen und osteuropäischen Staatenwelt bestanden, scharf zu akzentuieren und die politische Praxis jener*

Vierzig Jahre Europarat – Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 117 - 137, S. 120.

³³ PV, Dok. 1181 vom 8.9.1960: *„Ich glaube, wir sollten das Problem unserer Beziehungen mit den Ländern Osteuropas überdenken.(...) Zu diesem Zweck könnten wir unseren Handel entwickeln und eine aktive Politik des Kulturaustausches im weitesten Sinn treiben.“*

³⁴ PV, Dok. 1449 vom 3.7.1962.

³⁵ PV, Dok. 1704 vom 13.1.1964.

*Regierungen zu verurteilen. Erst allmählich reagieren die einzelnen Organe des Europarates auf den abnehmenden Ost-West-Konflikt in Europa.*³⁶

Als neue Kategorie der Zusammenarbeit entdeckte der Europarat Mitte der 60er Jahre den technischen Bereich. Zu dieser pragmatischen Neuorientierung trug der damalige Generalsekretär des Europarates, Peter Smithers, entscheidend bei.³⁷ Die Trennung zwischen politischer und technischer Zusammenarbeit bedeutete gegenüber der früheren moralistischen Einstellung des Europarates einen neuen Funktionalismus, denn nun konnte die Organisation ihr eigenes Potential für konkrete Kontakte mit den Staaten Osteuropas nutzen, ohne das Selbstverständnis der Parlamentarischen Versammlung anzutasten. Jürgen Weber spricht für diese Zeit von einer „aktiv-pragmatischen Phase“.³⁸

In diesem Sinne wurde die Zusammenarbeit mit Osteuropa intensiviert, so daß osteuropäische Staaten einigen Konventionen des Europarates beigetreten sind, an Konferenzen, Kolloquien und Expertenausschüssen teilgenommen haben und Dokumente austauschen konnten. Die Beziehungen waren allerdings vorerst auf die „Einstiegsfelder“ Erziehung, Kultur, Bildung, Sport und Umweltschutz beschränkt.

Die Politik Gorbatschows verlieh dieser Annäherung neue Impulse. Die Parlamentarische Versammlung, ihr Politischer Ausschuß sowie der Ausschuß für europäische Nichtmitgliedstaaten widmeten sich seit 1985 intensiv den Ost-West-Beziehungen. Im sogenannten Colombo-Bericht von 1986 wurde jedoch weiterhin nur eine Reihe von Kooperationsfeldern in „unpolitischen Sparten“ genannt: Kultur, Schulwesen, Sport, Jugendarbeit, Gesundheit, Umwelt und Drogenbekämpfung.³⁹

Im Oktober 1988 legte die spätere Generalsekretärin Catherine Lalumière für den Politischen Ausschuß einen ausführlichen Bericht zur Situation in den einzelnen osteuropäischen Ländern und über deren Beziehungen zum Europarat vor.⁴⁰ Bezogen auf die UdSSR kam die Berichterstatterin Lalumière zu einer eher kritischen Einschätzung, insbesondere was die Respektierung der Menschenrechte und die Umsetzung des reichlich diffusen Konzepts der „sozialistischen Demokratie“ betraf. Deutlich wurde, daß der Europarat an der besonderen Behandlung der UdSSR festhielt, indem deren globale Weltmacht- und in Osteuropa ihre regionale Vormachtstellung in Kalkül gezogen wurde. Eine Delegation des Obersten Sowjet konnte im April 1988 in Straßburg zu einem Meinungsaustausch begrüßt werden, woraufhin die sowjetische Nachrichtenagentur TASS von einem „historischen Ereignis“ sprach.⁴¹

³⁶ Weber, S. 359.

³⁷ Der Engländer Peter Smithers wurde 1964 zum Generalsekretär gewählt. Zur pragmatischen Neuorientierung des Europarates nach dem moralisierenden Politikverständnis seines Vorgängers Benvenuti (Italien, 1957 -1963) vgl. Weber, S. 144 ff.

³⁸ Ibid., S. 117ff.

³⁹ Lippert, S. 127.

⁴⁰ PV, Dok. 5937 vom 6.10.1988.

⁴¹ Lippert, S. 130.

Anders als in der UdSSR griffen, so die Einschätzung des Politischen Ausschusses, in Ungarn die politischen Reformen relativ rasch und brachten Reformen und Pragmatiker des neuen Kurses in Schlüsselpositionen. 1987 lud die Akademie der Wissenschaften erstmals offizielle Europaratesvertreter nach Budapest ein. Mit dem ungarischen Außenminister sowie dem Minister für Kultur und Erziehung wurden bei dieser Gelegenheit Gespräche aufgenommen. Im Mai 1988 sprach Außenminister Horn mit Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung anlässlich einer gemeinsamen Sitzung des Politischen Ausschusses mit dem Ausschuss für Europäische Nichtmitgliedstaaten. Letztgenannter Ausschuss erhielt im September 1988 erstmals Gelegenheit, in Budapest zu einer Sitzung zusammenzukommen. Der damalige Generalsekretär Oreja besuchte außerdem Ende 1988 Budapest.

Lange Zeit weigerte sich Rumänien, eine offizielle Europaratesdelegation zu empfangen, nachdem Straßburg mehrfach gegen die Behandlung nationaler Minderheiten in Rumänien protestiert hatte. Zu einer fact-finding-mission reisten im April 1987 Delegierte des Ausschusses für Europäische Nichtmitglieder in das Land. Mit Staats- und Parteichef Ceausescu und dem rumänischen Parlamentspräsidenten traf dann der damalige Präsident der Parlamentarischen Versammlung Jung im Oktober 1987 in Bukarest zusammen. Im Gegenzug kam eine rumänische Parlamentsdelegation im Juni 1988 nach Straßburg. Diese, ebenso wie die rumänische KSZE-Delegation, zeigte sich gegenüber dem Europarat und seinem KSZE-Unterausschuss unzugänglich, sobald die Rede auf die fundamentalen Menschenrechtsverletzungen kam.

Vielfältige Kontakte ergaben sich in dieser Zeit auch mit Polen. Im März 1988 wurde Generalsekretär Oreja erstmals offiziell in Warschau empfangen und sprach nicht nur mit Regierungsvertretern, sondern auch mit Solidarnosc-Führer Walesa und dem Primas der katholischen Kirche Kardinal Glemp. Im November fand dann auf Einladung des Sejm-Präsidenten Malinowski ein Treffen europäischer Parlamentarier in Warschau statt, an dem die Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung und des Europäischen Parlaments teilnahmen.

Jugoslawien war bereits am 8. Oktober 1987 der Kulturkonvention beigetreten. Nach zahlreichen Gesprächskontakten besuchten Präsident Jung und eine Parlamentsdelegation auf Einladung des jugoslawischen Parlamentspräsidenten im April 1988 u.a. Kosovo und machten sich ein Bild von den virulenten nationalen Konflikten und der tiefen ökonomischen Krise des Vielvölkerstaates.

Nach Aussage der Berichterstatterin Lalumière gab es im Zeitraum bis 1988 keine politischen Kontakte zur DDR, zu Bulgarien und der CSSR. Diese Zurückhaltung änderte sich erst nach den demokratischen Veränderungen des Jahres 1989.⁴²

Der Wandel der Akzeptanz des Europarates durch die sozialistischen Staaten kam besonders deutlich durch den Wunsch des sowjetischen Staatspräsidenten und Generalsekretärs der KPdSU Gorbatschow zum Ausdruck, im Juli 1989 vor der Parlamentarische Versammlung sein Konzept eines „europäischen Hauses“ darzulegen.⁴³ Er war der erste Staatschef eines osteuropäischen Landes überhaupt, der vor dem Europarat sprach.

2.2 Positionsbestimmung nach 1989

Nach 1989 hat sich das Selbstverständnis des Europarates aufgrund der veränderten politischen Situation in Europa, die eine Neubestimmung der Position gegenüber den Staaten des ehemaligen Ostblocks verlangte, stark gewandelt. Diesen Wandel kann man anhand mehrerer Konzeptionen beschreiben. Als erstes wird die breite Aufnahmepolitik beschrieben, denn durch die erweiterte Mitgliedschaft wird der Europarat vor seine größte Herausforderung gestellt. Danach wird das Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen unter dem Stichwort „interlocking institutions“ untersucht. Abschließend werden das Konzept der demokratischen Sicherheit und die politische Aufwertung, die der Europarat erfahren hat, untersucht.

2.2.1 Konzept der breiten Aufnahme

2.2.1.1 Das Aufnahmeverfahren nach der Satzung

Die Satzung des Europarates definiert nur vage die Bedingungen, die ein Staat bei der Aufnahme in den Europarat erfüllen muß. Die statutarischen Voraussetzungen sind in der Präambel sowie in Art. 1, 3 und 4 zu finden. Zentral ist Art. 3, der von Mitgliedern die Fähigkeit und den Willen fordert „(to) accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and (to) collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as

⁴² Joachim Held, Die Rolle des Europarates vor dem Hintergrund der Reformbewegungen in Ost- und Mitteleuropa, SWP, Reihe C, Nr. 39, Juli 1990 sowie Zdislaw Kedzia, Die Rolle des Europarates im demokratischen Wandel in den Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Nowak, Manfred (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien 1994, S. 41-60.

⁴³ Rede Gorbatschows vor der Parlamentarische Versammlung, in: Sitzungsprotokoll vom 6.7.1989, AS (1989) CR 8.

specified in Chapter I.“ . Das in Art. 1 genannte Ziel ist, wie oben schon ausgeführt, *„to achieve a greater unity between its Members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage and facilitating their economic and social progress“*. Art. 4 legt fest, daß die Mitgliedschaft „europäischen Staaten“ offensteht.

Diese unbestimmte Fassung der Aufnahmekriterien in der Satzung spiegelt sich in der ungenauen Festlegung des Beitrittsverfahrens wider. Art. 4 legt zwar fest, daß der Beitritt auf Einladung des Ministerkomitees erfolgt. Vor dem Aussprechen dieser Einladung legt das Ministerkomitee laut Art. 6 die Zahl der Vertreter in der Parlamentarischen Versammlung und den proportionalen Jahresbeitrag fest. Über die Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung am Beitrittsverfahren wird in der Satzung nichts gesagt. Laut Satzung kann sich die Parlamentarische Versammlung nur weigern, einen Staat aufzunehmen, indem sie der jeweils notwendigen Änderung des Art. 26, der die Zahl der jedem Land zustehenden Sitze festlegt, nicht zustimmt.

In der Praxis hat sich jedoch eine starke Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung an dem Beitrittsprozeß herauskristallisiert, der sich inzwischen zu Organisationsgewohnheitsrecht verdichtet hat. Seit der ersten Neuaufnahme (Griechenland) 1949 konsultierte das Ministerkomitee regelmäßig die Parlamentarische Versammlung vor der Einladung zur Mitgliedschaft. Dies fand dann bei der Entscheidung über die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und des Saarlandes als assoziierte Mitglieder Ausdruck in der Statutory Resolution (51) 30 ⁴⁴, die unter dem Titel „Admission of new Members“ festlegt : *„The Committee of Ministers, before inviting a State to become a Member or Associate Member of the Council of Europe, in accordance with Articles 4 and 5 of the Statute, of inviting a Member of the Council of Europe to withdraw, in accordance with Article 8, shall first consult the Consultative Assembly in accordance with existing practice.“*

Diese Konsultationsverpflichtung, die ja in sich noch keine Verpflichtung zur Berücksichtigung des Votums der Parlamentarischen Versammlung beinhaltet, hat sich inzwischen dahin entwickelt, daß das eigentliche Schwergewicht des Beitrittsverfahrens bei der Parlamentarischen Versammlung liegt. Bei den Beitrittsverfahren der Transformationsstaaten in den 90er Jahren hat das Ministerkomitee bis auf wenige politisch besonders brisante Staaten wie der Russischen Föderation nur noch die Rolle des Ausführenden der Entscheidungen der Parlamentarischen Versammlung gespielt.

2.2.1.2 *Das Aufnahmeverfahren von der Gründung bis 1989*

Neben den zehn Gründungsstaaten wurden bis 1989 13 Länder in den Europarat aufgenommen. Bei diesen Beitritten gab es nur selten Diskussionen hinsichtlich der demokrati-

⁴⁴ Vom 3. Mai 1951.

schen Systeme oder des Menschenrechtsschutzes in den Anwärterstaaten. Im Falle Maltas formulierte die Parlamentarische Versammlung 1965 jedoch erstmals schriftlich, Malta möge so bald wie möglich nach seiner Aufnahme die EMRK unterzeichnen. Die Bereitschaft zur Unterzeichnung der EMRK ist seitdem zu einer Beitrittsverpflichtung geworden⁴⁵, der die neuen Mitgliedstaaten mit einer zügigen Ratifikation (innerhalb von zwei Jahren) in der Regel nachgekommen sind. Nur im Fall der Schweiz verstrichen elf Jahre zwischen Beitritt und Ratifikation der EMRK.⁴⁶

Weiterhin wurde bei der Aufnahme Portugals 1976 und Spaniens 1977 debattiert, welche Aspekte Demokratie beinhalte und welcher Grad des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten unabdingbar sei. In den entsprechenden Stellungnahmen wies die Parlamentarische Versammlung daher u.a. auf freie Wahlen und die Einrichtung demokratischer Institutionen hin. Damals rückte auch das Ministerkomitee erstmals von seiner bis dahin üblichen Standardformulierung ab und erlaubte sich in Resolution (1977) 32 den expliziten Hinweis auf die geplante Unterzeichnung der EMRK durch die spanische Regierung, die gleichzeitig mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde für die Satzung des Europarates vorgenommen werden sollte. Bei der Aufnahme Liechtensteins (1978) und San Marinos (1988) gab es schließlich erstmals Debatten über die Souveränität und Unabhängigkeit der Beitrittskandidaten. Bei Liechtenstein kam ein Hinweis auf das noch einzuführende Frauenwahlrecht hinzu, im Falle San Marinos die Formulierung „parlamentarische Demokratie“. Trotz dieser sich konkretisierenden Diskussion über Beitrittskriterien war eine wirklich kritische Haltung weder im Ministerkomitee noch in der Parlamentarischen Versammlung zu erkennen. Dies mag damit zusammenhängen, daß das Interesse an der Aufnahme weiterer Staaten zur Vergrößerung der Organisation überwog.⁴⁷ Auch der politische Kontext des Ost-West-Konfliktes mag eine Rolle gespielt haben.

2.2.1.3 *Das Aufnahmeverfahren seit 1989*

Mit dem politischen Umbruch in Mittel- und Osteuropa 1989 kam überraschend schnell eine Welle von Beitrittsgesuchen von Staaten dieser Region an den Europarat. Für die sich im Transformationsprozeß befindenden Staaten bedeutete eine Aufnahme in eine westeuropäische internationale Organisation nicht nur eine internationale Anerkennung ihrer noch jungen Demokratien und eine Legitimation der neuen politischen Führungskräfte, ein „demokratisches Gütesiegel“, sondern es verband sich damit auch die Aussicht auf einen

⁴⁵ Jean-Francois Flauss, Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe (zit. Flauss), EJIL 5/1994, S. 401-422, 407.

⁴⁶ Aufstellung im HRLJ, Bd. 20 (1999), No. 1-3, S. 112.

⁴⁷ So hat die Parlamentarische Versammlung im Falle von Österreich (1951) und Spanien (1977) das Ministerkomitee aufgefordert, eine Einladung an diese Staaten auszusprechen, ohne daß ein Beitrittsgesuch vorlag. Vgl. Resolution 91 und Empfehlung 820.

beschleunigten innerstaatlichen Demokratisierungsprozeß.⁴⁸ Um diesem Ansinnen entgegenzukommen, andererseits aber auch Zeit zu geben, sich mit der Arbeitsweise des Europarates vertraut zu machen, und um die Beständigkeit des Demokratisierungsprozesses erst einmal abzuwarten, hat sich der Europarat, insbesondere die Parlamentarische Versammlung, für die Einführung eines Sondergaststatus entschieden.

Mit der Welle der Beitrittsgesuche begannen die Diskussionen über die Grundzüge der geplanten Erweiterung und über das Aufnahmeverfahren, das bis 1996 ständig ergänzt und verfeinert und erst mit der Entscheidung über die Aufnahme Rußlands und Kroatiens beendet wurde. Die Neuaufnahmen seit 1996 vollziehen nunmehr lediglich die Entscheidungen über die Erweiterungsstrategie, die seit 1989 getroffen wurden.

2.2.1.3.1 Einführung des Sondergaststatus

Die Schaffung des Sondergaststatus bei der Parlamentarischen Versammlung im Jahre 1989 war ein einfaches, von Beobachtern zugleich als ausgezeichnet eingestuftes Mittel, um den osteuropäischen Reformstaaten den Weg nach Westen zu erschließen. Der Sondergaststatus bedeutet zwar weniger als die Vollmitgliedschaft oder die assoziierte Mitgliedschaft⁴⁹, aber mehr als nur eine punktuelle Mitarbeit an einzelnen Aktivitäten. Er beinhaltet eine enge Kooperation auf intergouvernementaler und parlamentarischer Ebene und sollte den Prozeß der Gewöhnung und Vertrauensbildung zwischen West- und Osteuropa beschleunigen.

Bereits zur Jahreswende 1988/89 präzisierte der zuständige Ausschuß für Nichtmitgliedstaaten den neuzuschaffenden Status eines „Special guest“ innerhalb der Parlamentarischen Versammlung. Dieser Vorstoß wurde in informellen Gesprächen auch von sowjetischer Seite positiv aufgenommen, sowohl in bezug auf das beabsichtigte Angebot an Jugoslawien, Polen, Ungarn und die UdSSR selbst als auch im Hinblick auf die Abgrenzung zu den sowjetischen Bündnispartnern Rumänien, Bulgarien, CSSR und DDR. Osteuropäische Gesprächspartner gaben im Dialog mit Europaratesvertretern zu verstehen, daß die Prinzipienorientiertheit und die länderspezifische Vorgehensweise durchaus produktiv war. Sie diene nämlich vor allem der externen Abstützung und zusätzlichen Sicherung von innenpolitischen Liberalisierungs- und Demokratisierungsschritten.⁵⁰

⁴⁸ Flauss, S. 401. Eine Beschreibung der weiten Aufnahmepolitik gibt auch Andrea, Steenbrecker, „Political Monitoring“ im Europarat als Folge der flexibleren Aufnahmepolitik nach 1989, Magisterarbeit an der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Bonn 1999.

⁴⁹ Der Status „Assoziiertes Mitglied“ ist in Kap. II, Art. 5 der Satzung geregelt. Er wurde speziell für die besondere Situation Deutschlands und des Saarlandes geschaffen. Nach der Lösung der Saarfrage und der Aufnahme Deutschlands als Vollmitglied wurde er jedoch nie wieder verwendet oder in Betracht gezogen.

⁵⁰ Lippert, S. 131.

Am 11. Mai 1989 wurde daraufhin einstimmig von der Parlamentarischen Versammlung der „Sondergaststatus“ beschlossen und dieser am 8. Juni den Delegationen Ungarns, Polens, Jugoslawiens und der UdSSR verliehen.

In der Resolution 917 (89) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 11. Mai 1989 heißt es zu den Mindestanforderungen, die die interessierten Volksvertretungen einbringen müssen, unter Punkt 4 I wie folgt: *„Die Parlamentarische Versammlung kann den besonderen Gaststatus an nationale gesetzgebende Versammlungen europäischer Nicht-Mitgliedstaaten verleihen, von denen die Schlußakte von Helsinki und die während der KSZE-Konferenzen angenommenen Instrumente sowie die beiden im Jahre 1966 geschlossenen Pakte der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angewandt und umgesetzt werden.“*⁵¹

In der Debatte, die der Verabschiedung der Resolution über den Sondergaststatus vorausging, wogen die Abgeordneten die Argumente für und wider diesen Schritt ab. Die Gefahr, daß mit diesem Schritt die politischen und moralischen Grundlagen des Europarates verwässert und abgeschwächt werden könnten, war den Abgeordneten durchaus bewußt. Daher wurde wiederholt betont, daß mit dem Sondergaststatus keine politische Aufwertung der Systeme Mittel- und Osteuropas gemeint sein sollte. Vielmehr sollte der Versuch gemacht werden, *„mit denen, die in Mittel- und Osteuropa Verantwortung tragen, über Probleme zu sprechen, die unseren Kontinent als Ganzes angehen: über die Sicherheit dieses Kontinents, über die Zukunft aller Europäer in einer Welt, die durch technische Unfälle, aber auch durch natürliche Katastrophen immer stärker gefährdet wird.“*⁵²

Bezüglich der Zusammensetzung der kommenden Gastdelegationen wurde die Erwartung geäußert, daß sie unterschiedliche Meinungen der entsendenden Gremien widerspiegeln sollten. Allerdings wurden die Erwartungen vorerst nicht zu hoch gesteckt; der Zusammenbruch der kommunistischen und die Etablierung demokratisch strukturierter Systeme wurde im Mai 1989 nicht für die nächste Zukunft erwartet. *„Wir werden uns von einer organisierten Meinungsvielfalt in der nächsten Zeit nicht allzuviel versprechen können. Wir können sicher für eine gewisse Zeit nicht den Maßstab anlegen, an dem wir selber gemessen werden. Ein Parteiensystem, wie wir es kennen, eine pluralistische Demokratie wird es in den nächsten Jahren in vielen dieser Staaten nicht geben.“*⁵³

Neben dem Aspekt der Menschenrechte sollte die „Friedfertigkeit“ der einzuladenden Staaten ein weiteres Kriterium darstellen. Umschrieben ist damit das außenpolitische Verhalten der potentiellen Gäste. Angespielt wurde damit insbesondere auf das Grenzregime der DDR. Der

⁵¹ Dieser Wortlaut wurde auch in Art. 59 der Satzung der Parlamentarischen Versammlung, die den Sondergaststatus regelt, übernommen.

⁵² So der deutsche Abgeordnete Dr. Ahrens (SPD), Drucksache Deutscher Bundestag 11/4881, S. 33.

⁵³ Ibid., S. 34.

Abgeordnete Reddemann: „Solange an einer Grenze immer noch auf diejenigen geschossen wird, die von einem Teil Deutschlands in den anderen gehen wollen, so lange habe ich Bedenken, dort Friedfertigkeit zu erwarten.“⁵⁴

Zusammenfassend macht die Debatte um die Einrichtung des Sondergaststatus folgendes deutlich: Die in den folgenden Jahren, als es konkret um die Beitrittsanträge mittel- und osteuropäischer Staaten geht, virulent werdenden Fragen schälen sich bereits deutlich heraus. Wie kann der Europarat zur Demokratisierung dieser Länder beitragen, ohne seine gewachsene Struktur zu verlieren und ohne seine eigenen Standards zu senken? Der gangbare Mittelweg wird in der Einzelfallprüfung gesehen, d.h. jedes interessierte Land soll gesondert betrachtet und geprüft werden. In Abrede stellt der Europarat, daß es ihm bei der Einrichtung des Sondergaststatus auch darum gehen könne, größere Publizität und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu gewinnen.⁵⁵

Der Sondergaststatus wurde im Hinblick auf eine spätere Vollmitgliedschaft in der Organisation geschaffen. So soll die Gastdelegation die wahrscheinliche Anzahl von Abgeordneten, die der Staat bei Vollmitgliedschaft entsenden kann, umfassen.⁵⁶ Die Delegierten haben das Recht, an den Plenar- und Ausschusssitzungen der Parlamentarischen Versammlung teilzunehmen und mit Ermächtigung des Präsidenten auch das Rederecht. Lediglich das Stimmrecht bleibt ihnen vorenthalten.⁵⁷ Den Abgeordneten der nationalen Parlamente sollte so die Möglichkeit eingeräumt werden, multinationale parlamentarische Tätigkeit einzuüben. Der Sondergaststatus kann auf Antrag des Politischen Ausschusses durch das Präsidium entzogen werden, wie im Fall Jugoslawiens und Weißrußlands geschehen.⁵⁸

2.2.1.3.2 Interpretation der traditionellen Aufnahmebedingungen

2.2.1.3.2.1 Bedingung „europäischer Staat“

Schon vor 1989 war das Kriterium, daß nur europäische Staaten Mitglieder des Europarates werden könnten, recht flexibel gehandhabt worden. Weder im Fall der Türkei (1949) noch von Zypern (1961) oder Malta (1965) hatte es grundlegende Überlegungen zu diesem Kriterium gegeben.⁵⁹ Im Laufe des Jahres 1992, nach dem Zerfall der Sowjetunion, sahen sich

⁵⁴ Ibid., S. 35.

⁵⁵ Ibid., S. 33.

⁵⁶ Art. 59 Abs. 4, Satzung der Parlamentarischen Versammlung.

⁵⁷ Art. 59 Abs. 7 und 8.

⁵⁸ Art. 59 9.

⁵⁹ Ibid., S. 45.

der Ministerrat und die Parlamentarische Versammlung allerdings gezwungen, zu einer Klärung des Begriffes „europäisch“ zu kommen, um so den Kreis der potentiellen Beitrittskandidaten, zunächst vor allem in Hinsicht auf die Verleihung des Sondergaststatus, zu bestimmen.⁶⁰ Zwar waren schon in den 80er Jahren Überlegungen aufgekommen, auch Südanrainer des Mittelmeeres beitreten zu lassen, das eigentliche Problem entspann sich jedoch angesichts der Nachfolgestaaten der Sowjetunion.⁶¹

Der Generalsekretär Daniel Tarschys sprach sich in einer Stellungnahme 1992⁶² dafür aus, den Begriff „europäisch“ nicht anhand geographischer, sondern anhand politischer Kriterien zu füllen und sprach sich damit für eine weite Öffnung der Organisation zu einem *„lieu de rencontre de tous ceux qui contribuent à la construction de la démocratie et à la défense de droits de l’homme et de valeurs européennes“* aus.⁶³ Mit dieser weiten Definition setzte sich Tarschys nicht durch. Die Parlamentarische Versammlung teilte die Beitrittskandidaten schließlich in vier Kategorien ein: die drei baltischen Republiken Estland, Lettland, Litauen; die übrigen europäischen Republiken Rußland, Belarus, Moldau, Ukraine; die Kaukasus-Republiken Armenien, Aserbaidshan, Georgien; die asiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Der geographischen Lage nach (mit der Sonderstellung Rußland) sind nur die ersten beiden Kategorien als „europäische“ zu bezeichnen. Für die beiden anderen Kategorien fand man schließlich über die Forderung hinaus, daß zumindest ein Teil des Staatsgebietes in Europa liegen müsse, den Ausweg, kulturelle Aspekte mit einzubeziehen.⁶⁴ Die Mehrheit in der Parlamentarischen Versammlung plädierte somit für die potentielle Aufnahme der Kaukasus-Republiken aufgrund der gemeinsamen Werte und der kulturellen Verbundenheit; sie sprach sich aber gegen eine Aufnahmeoption für die asiatischen Republiken aus.⁶⁵

2.2.1.3.2.2 *Bedingung „pluralistische parlamentarische Demokratie“*

Auch wenn in der Satzung nicht explizit bestimmt wird, daß der Europarat nur pluralistischen parlamentarischen Demokratien offenstände, wurde dies jedoch aufgrund der geforderten Werteverbundenheit stets behauptet. Zur Erläuterung dieses Kriteriums wurde vorrangig Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK⁶⁶ herangezogen, in dem es heißt: *„Die Hohen Vertragschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und*

⁶⁰ Marie-Therese Bitsch, *L’Elargissement du Conseil de l’Europe vers l’Est: les débats sur l’appartenance à l’Europe*, in: dies. (Hrsg.), *Institutions Européennes et identités européennes*, Brüssel 1998.

⁶¹ Eine umfassende Darstellung der Debatte findet sich bei Evelyn Gelin, *Les critères d’admission des nouveaux états indépendants au Conseil de l’Europe*, *Revue de droit international et de droit comparé*, 73. Jg (1996), 4. Quartal, S. 339-367.

⁶² PV, Dok. 6484 vom 13.9.1991.

⁶³ Sitzungsprotokoll 43. Sitzungsperiode, 24. Sitzung, 6.2.1992, S. 683.

⁶⁴ PV, Informationsbericht über die Erweiterung des Europarates für den politischen Ausschuß, Gerhard Reddemann, Dok. 6629, S. 9.

⁶⁵ Die OSZE hat sich hingegen auch für die Aufnahme dieser Staaten ausgesprochen.

⁶⁶ Vom 20.3.1952, BGBl. 1956 II 1879.

geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“ Ein weitere wichtige Interpretation liefert der sogenannte „Straßburger Konsens“, die Abschlusserklärung der ersten Straßburger Konferenz über Parlamentarische Demokratie 1983, in der zentrale Elemente einer parlamentarischen Demokratie aufgelistet werden.⁶⁷

In der Geschichte des Europarates ist diese Interpretation allerdings nicht immer strikt angewandt worden. Die Schweiz wurde zur Mitgliedschaft eingeladen, obwohl auf kantonaler Ebene Frauen zu diesem Zeitpunkt noch kein Wahlrecht hatten. Spanien wurde aufgenommen, als es noch keine demokratische Verfassung hatte.

Im Fall der Aufnahmen nach 1989 wurde dieses Kriterium sehr strikt angewandt, wie insbesondere der Fall Polen illustriert. Das Ministerkomitee sprach am 23.10.1990 die Einladung an Polen unter der ausdrücklichen Bedingung aus, daß diese Einladung erst nach dem Abhalten von freien Wahlen in Kraft treten würde.⁶⁸ Polen war denn auch das erste Land, in das die Parlamentarische Versammlung eine Wahlbeobachtungsmission entsandte. Inzwischen gehört die Beobachtung von Wahlen zum „Standard-Repertoire“ der Parlamentarischen Versammlung, vor und nach Aufnahme eines Staates. Dabei hat sich die Parlamentarische Versammlung gleichermaßen für die Beteiligung aller Bürger an den Wahlen (dies ist insbesondere ein Problem im Fall der nichthistorischen russischen Minderheit in den baltischen Staaten) als auch für das Abhalten von freien Wahlen auf lokaler Ebene eingesetzt.⁶⁹

2.2.1.3.3 Hinzufügung von neuen Beitrittsbedingungen

2.2.1.3.3.1 Beitritt zur EMRK

Vor 1989 war der Verweis auf die EMRK in der Einladung zur Mitgliedschaft vom Europarat hauptsächlich als Indiz des Willens zur Zusammenarbeit gesehen worden. Erst mit der Aufnahme der ersten MOE-Staaten verdichtete sich die Aufforderung zur Unterzeichnung und Ratifikation der EMRK zu einer wirklichen Beitrittsbedingung.⁷⁰ Von den Organen des Europarates wurde zudem die Auflage gemacht, daß der Unterzeichnerstaat keinen Vorbehalt hinsichtlich Art. 25 und 46 (Anerkennung der Individualbeschwerde und der allgemeinen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte) aussprechen dürfe. Dies hatten einige alte Mitgliedstaaten über Jahre nach Ratifikation der EMRK getan.⁷¹

⁶⁷ Council of Europe, Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy, Straßburg 1984.

⁶⁸ Die Zusammensetzung des Sejms war im Juni 1989 aus halbfreien Wahlen (nur ein Drittel der Plätze stand für freie Kandidaten zur Verfügung) entstanden, erst 1991 fanden die ersten freien Wahlen statt.

⁶⁹ Flauss, S. 407.

⁷⁰ Andrew Drzemczewski, Ensuring compatibility of domestic law with the European Convention on Human Rights prior to ratification: the Hungarian model, in: HRLJ 16 (1995), Heft 7-9, S. 241-260.

⁷¹ Der Vorbehalt hinsichtlich Art. 25 (Individualbeschwerde) galt für die Bundesrepublik Deutschland drei Jahre, für die

Die Verpflichtung des Beitrittsstaates hinsichtlich der EMRK gliedert sich in zwei Teile. Zum einen verpflichtet sich der Staat, die EMRK direkt nach der Hinterlegung des Ratifikationsinstrumentes zum Statut des Europarates zu unterzeichnen. Zum zweiten ist er verpflichtet, das innerstaatliche Ratifikationsverfahren zügig durchzuführen. Der vom Europarat ausgeübte Druck hat dazu geführt, daß keiner der neuen Beitrittsstaaten länger als zwei Jahre zur Ratifikation der EMRK brauchte.⁷²

2.2.1.3.3.2 *Minderheitenschutz*

Bei den ersten Aufnahmen nach 1989 war das Problem des Minderheitenschutzes noch nicht explizit diskutiert worden.⁷³ Das Jahr 1993 brachte hier den Wendepunkt. Am 1. Februar 1993 hatte die Parlamentarische Versammlung die Empfehlung 1201 an das Ministerkomitee mit einem Text für ein weiteres Zusatzprotokoll zur EMRK mit Schutznormen für Angehörige von Minderheiten verabschiedet.⁷⁴ Im Ministerkomitee überwog jedoch die Ablehnung eines solchen Zusatzprotokolls, das ein Individualbeschwerderecht für Angehörige von Minderheiten geschaffen hätte. Auf dem Wiener Gipfel am 9. Oktober 1993 beauftragten die Staats- und Regierungschefs statt dessen den Europarat, eine Rahmenkonvention zum Schutz von Minderheiten zu schaffen und betonten gleichzeitig in ihrer Abschlußdeklaration, daß der Schutz von nationalen Minderheiten ein wesentliches Element bei der Prüfung eines Beitrittsgesuches sei.

Obwohl sich innerhalb der Organisation das Projekt eines Zusatzprotokolls zur EMRK nicht durchgesetzt hat⁷⁵, benutzt die Parlamentarische Versammlung ihren Entwurf als Referenztext bei der Prüfung eines Beitrittsgesuches. In ihren Stellungnahmen seit 1993 verpflichtet die Parlamentarische Versammlung die Beitrittsstaaten, die Minderheitenrechte nach den Prinzipien der Empfehlung 1201 zu schützen. Selbst wenn die in der Empfehlung 1201 niedergelegten Prinzipien nicht den Verfahrensschutz eines Zusatzprotokolls zur EMRK bekommen haben, hat sich diese Empfehlung durch die konsequente Anwendung durch die Parlamentarische Versammlung dennoch zum organisationsinternen „soft law“ entwickelt.⁷⁶

Niederlande sechs Jahre, für Frankreich sieben Jahre, für Großbritannien 15 Jahre und für die Türkei 30 Jahre nach Ratifikation der EMRK.

⁷² Aufstellung im HRLJ, Bd. 20 (1999), No. 1-3, S. 112.

⁷³ Stellungnahmen der Parlamentarischen Versammlung 153 (1990) zu Ungarn, 154 (1990) zu Polen, 155 (1991) zur Tschechoslowakischen Republik und 161 (1992) zu Bulgarien.

⁷⁴ PV, Empfehlung 1201 (1993).

⁷⁵ Hiergegen votierten vor allem Frankreich, Griechenland und die Türkei.

⁷⁶ Flauss, S. 411.

2.2.1.4 *Illustration des Beitrittsverfahrens anhand einzelner Länder*

Ungarn (1990), Polen (1991) und die damalige Tschechoslowakei (1991) waren die ersten Neuzugänge.⁷⁷ Über den demokratischen Charakter der neuen Systeme und deren Beständigkeit gab es trotz der Schwierigkeiten des Transformationsprozesses wenig Zweifel. Nur im Fall Polens wurde, wie schon oben ausgeführt, auf die Notwendigkeit des Abhaltens von freien Wahlen vor der Aufnahme verwiesen.⁷⁸ Auch die Aufnahme Bulgariens (1992) ging ohne größere Debatten vor sich, da sich die Ansicht durchgesetzt hatte, daß „eine frühe Aufnahme die Demokratisierung begünstigen und die Reformkräfte in Bulgarien stärken“⁷⁹ würde.

Im Mai 1993 wurden Slowenien, Estland und Litauen vom Ministerkomitee eingeladen, Mitglieder zu werden. Neues Element in der Stellungnahme 168 (1993) zur Aufnahme Litauens war ein Verweis auf die möglichst baldige Anerkennung der Europäischen Charta über kommunale Selbstverwaltung durch die litauischen Staatsorgane. Im Fall Estlands entspann sich nicht nur innerhalb der Parlamentarischen Versammlung, sondern auch in der Öffentlichkeit eine Kontroverse, ob das Land schon reif zur Aufnahme sei. Auch auf deutlichen Druck der Russischen Föderation stand dabei vor allem die Situation der nichthistorischen russischen Minderheit in Estland im Mittelpunkt.⁸⁰ Diese hatte nach der Unabhängigkeit keine estnische Staatsangehörigkeit und damit u.a. kein Wahlrecht bekommen. Die estnische Regierung machte schließlich Zugeständnisse hinsichtlich der Beteiligung der russischen Minderheit an den Kommunalwahlen, auf die in der positiven Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung ausdrücklich Bezug genommen wird. Daneben findet sich ein Absatz über Fragen des Minderheitenschutzes: „(Die Versammlung) erwartet, daß die estnischen Behörden ihre Politik betreffend den Minderheitenschutz auf die in der Empfehlung 1201 über ein Zusatzprotokoll zur EMRK über die Rechte nationaler Minderheiten festgelegten Prinzipien stützen.“⁸¹ Ein dementsprechender Absatz findet sich seither in jeder Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung zu einem Beitritt.

Mit der Aufnahme Estlands entwickelte die Parlamentarische Versammlung effektivere Überprüfungsmechanismen für Beitrittsgesuche. Bis dahin hatte es nur eine Untersuchung des

⁷⁷ Vgl. die Darstellung bei Steenbrecker, S. 19 ff.

⁷⁸ PV, Stellungnahme 154 (1990) betreffend die Aufnahme Polens.

⁷⁹ Hans Winkler, Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe (zit. Winkler), in: Austrian Journal of Public and International Law, Bd. 47 (Wien 1994, 1995), S. 147-172, S. 157.

⁸⁰ Heinrich Klebes/Despina Chatzivassiliou: „Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'États de L'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe“, in: Revue universelle des droits de l'homme, Bd. 8, Heft 8-9 (Straßburg 1996), S. 269-286, S. 273: „Le cas de l'Estonie“. Die russische Föderation legte sogar formell Protest gegen die Aufnahme Estlands ein, was ihr allerdings innerhalb der Organisation eher schadete, da es als „postkoloniale Diplomatie“ ausgelegt wurde, vgl. Estland 29. Mitglied des Europarates, in: NZZ, 14.5.1993.

⁸¹ PV, Stellungnahme 170 (1993).

Rechtssysteme durch eine Expertenkommission gegeben, die ohne Plenardebatte in eine Stellungnahme mündete. Der Schwerpunkt der Verhandlungen hatte zumeist beim Generalsekretariat des Europarates gelegen.⁸²

Das Aufnahmeverfahren gestaltet sich seitdem folgendermaßen: Das Ministerkomitee legt der Parlamentarischen Versammlung eine Bitte um Stellungnahme vor. Die eigentliche Prüfung erfolgt erst nach dem Abhalten von freien Wahlen. Da die Parlamentarische Versammlung in der Regel zur Wahlbeobachtung eingeladen wird, kann sie diesen Aspekt des Kriteriums „wahre Demokratie“ vor Ort überprüfen.

Danach benennt die Parlamentarische Versammlung ein Expertenteam, welches das juristische System, die Rechtsstaatlichkeit und den Minderheitenschutz in dem betreffenden Land untersucht. Als nächstes benennen die zuständigen Ausschüsse⁸³ „Berichterstatter“, welche das Land mindestens einmal auf einer „Fact-finding“-Mission besuchen und im Anschluß einen Bericht für ihren Ausschuß sowie zur Debatte im Plenum anfertigen. Gesprächspartner vor Ort sind dabei wichtige Persönlichkeiten der Exekutive, Legislative und Judikative, aber auch Vertreter der Opposition, nationaler Minderheiten, der Gewerkschaften und von Religionsgemeinschaften, damit ein möglichst vollständiges Bild entsteht.⁸⁴ Auf der Basis dieser Berichte nimmt die Parlamentarische Versammlung während einer ordentlichen Sitzungswoche die nach einer Debatte zur Abstimmung stehende Stellungnahme, gegebenenfalls mit Änderungen an. Nach Auffassung von Beobachtern ist die Verhandlungsphase zwischen der Parlamentarischen Versammlung und den Regierungsvertretern vor der Abstimmung im Plenum die Phase, in der Vertreter des Europarates die stärkste Verhandlungsposition haben und am effektivsten auf Reformen dringen können.⁸⁵

Als sich die Tschechoslowakische Republik, seit Februar 1991 ein Mitglied des Europarates, am 1.1.1993 auflöste, erklärten die Nachfolgestaaten, die Tschechische und die Slowakische Republik, erneut Mitglieder der Organisation werden zu wollen.⁸⁶ In der Stellungnahme 174 (1993) über die Aufnahme der Tschechischen Republik wies die Parlamentarische Versammlung erstmals explizit auf die Bedingung hin, daß Mitgliedstaaten Konflikte durch politischen Dialog und mit friedlichen Mitteln lösen können müssen.⁸⁷

⁸² Michael Vorbeck, Der Beitrag des Generalsekretariats zur europäischen Einigung, in: Otto Schmuck (Hrsg.), Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive?, Bonn 1990, S. 47-64, S. 52.

⁸³ Federführend in der Berichterstattung ist der Politische Ausschuß; der Rechtsausschuß und der (inzwischen aufgelöste) Ausschuß für europäische Nichtmitgliedstaaten erstellen Stellungnahmen.

⁸⁴ Zum Verfahren der Entsendung von Berichterstattern heißt es im Bericht AS/Pro (44) 2rev. von Gret Haller: *One of the Council of Europe's advantages was to privilege personal contacts. The consideration of requests for membership should therefore not be based particularly on a „written procedure“ (expert opinions, documents) but provision should also be made for meetings in the prospective member state.*

⁸⁵ Peter Leuprecht, Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement, in: *Transnational Law & Contemporary Problems*, Herbst 1998, S.313-336, S.328.

⁸⁶ Den beiden Parlamenten wurde am 15.1.1993 zunächst der Sondergaststatus der Parlamentarischen Versammlung gewährt.

⁸⁷ Grund für diesen Hinweis war der zwischen Tschechien und Liechtenstein entstandene Konflikt über die Enteignung des fürstlichen Besitzes einerseits und die Anerkennung der internationalen Stellung Liechtensteins durch Tschechien andererseits.

Schwieriger gestaltete sich das Verfahren für die Slowakische Republik, da Ungarn aus Besorgnis über die Behandlung der ungarischen Minderheit in der Slowakei sein Veto im Ministerkomitee einlegen wollte. Nach Verhandlungen nahm Ungarn schließlich Abstand von diesem Vorhaben.⁸⁸ Nicht nur hatte die Parlamentarische Versammlung in der Stellungnahme 175 (1993) sehr weitreichende Verpflichtungen betreffend der Minderheitengesetzgebung auferlegt⁸⁹; entscheidend war vor allem die Annahme der Richtlinie Nr. 488 (1993), welche ein neues Kontrollverfahren zur Überprüfung der von dem neuen Mitgliedstaat eingegangenen Verpflichtungen, das Monitoring-Verfahren, einführt.⁹⁰ Im Falle der Slowakei kann man allerdings noch nicht von einer „Aufnahme unter bestimmten Bedingungen“ sprechen – wie dies einige Kommentatoren taten⁹¹ –, da die Parlamentarische Versammlung in ihrer Stellungnahme ausdrücklich darauf hinwies, daß die Slowakei in ihren Augen die Aufnahmebedingungen voll erfüllte und daß lediglich besondere politische Umstände die Auflage besonderer Verpflichtungen rechtfertigten.

Alle bis Mitte 1993 aufgenommenen Staaten hatten im Großen und Ganzen die Grundvoraussetzungen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte erfüllt. Probleme während des Aufnahmeverfahrens hatten jeweils nur mit spezifischen Aspekten zu tun, stellten jedoch nicht die allgemeine Reife des Landes für eine Vollmitgliedschaft in Frage. Dies änderte sich im Herbst 1993 mit der Aufnahme Rumäniens.⁹² Hier kamen die Berichtstatter der Parlamentarische Versammlung zu dem Schluß, daß Rumänien Defizite im Bereich der Gewaltenteilung, bei der Unabhängigkeit der Medien und hinsichtlich der ungehinderten Arbeitsweise der kommunalen Behörden aufweise. Rumänien wurde u.a. aufgefordert, seine Gesetzgebung den Standards des Europarates anzupassen, kirchliches Eigentum zurückzugeben und die Haftbedingungen zu verbessern. Angesichts dieser Liste hätte die Parlamentarische Versammlung für ein Zurückstellen des rumänischen Antrags plädieren können. Der Zeitpunkt der Aufnahme spielte jedoch im Falle Rumäniens eine besondere Rolle, weil im Oktober 1993 das erste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Wien anstand. Um an diesem Gipfeltreffen als Neumitglied gleichberechtigt teilnehmen zu können, zeigte sich die rumänische Seite sehr kooperativ und war bereit, weitreichende Verpflichtungen einzugehen.⁹³ In Stellungnahme 176 (1993) listete die Parlamentarische Versammlung die Verpflichtungen der rumänischen Staatsorgane detailliert auf und verwies auf das Monitoring-Verfahren nach Richtlinie 488.

⁸⁸ *Budapest vertraut auf den Europarat*, in: NZZ, 1.7.1993.

⁸⁹ Neben dem allgemeinen Verweis auf Empfehlung 1201 (1993) wurde die slowakische Regierung aufgefordert, Angehörigen von Minderheiten das Führen der Personennamen in der Muttersprache und in vorrangig ungarisch besiedelten Gebieten die Ausschilderung mit ungarischen Namen gesetzlich zu erlauben.

⁹⁰ Dazu ausführlich Kap. 4.

⁹¹ Winkler, S. 162.

⁹² *Belastungsprobe für den Europarat – Aufnahme Rumäniens in die Parlamentarische Versammlung*, in: NZZ, 25./26.9.1993 sowie Dan Ionescu, *Romania admitted to the Council of Europe*, RFE/RL Research Report, Bd. 2/93, S. 40-45.

⁹³ Außerdem setzten sich sowohl Frankreich als auch die französische Generalsekretärin Lalumière stark für eine Mitgliedschaft Rumäniens ein.

Die Befürwortung der Mitgliedschaft steht daneben unter der ausdrücklichen Aufforderung an das Ministerkomitee „to encourage the Romanian authorities to continue the efforts they have started to make in order to implement the principles of the rule of law, the respect for minorities, the independence of the judiciary and to take the measures which have been called for in the reports (of the Committees) in accordance with the requirements established by the Council of Europe“. Das Ministerkomitee wich denn auch von seiner Standardformulierung der Einladung zur Mitgliedschaft ab und verwies in Resolution 37 (1993)⁹⁴ „auf die eingegangenen Verpflichtungen und die Versicherung über deren Erfüllung, die die rumänische Regierung in ihren Kontakten mit dem Europarat, einschließlich seiner Parlamentarischen Versammlung, hinsichtlich der Mitgliedschaft im Europarat gemacht hatte.“

Der Fall Rumänien veranlaßte das Präsidium der Parlamentarischen Versammlung dazu, eine Liste von Kriterien zusammenzustellen, die die Berichterstatter im Laufe ihrer Untersuchungen überprüfen sollten.⁹⁵ Diese bis dahin ausführlichste Liste der Bedingungen für die Mitgliedschaft im Europarat zeigte, daß neue Mitgliedstaaten z.B. im Bereich des Minderheitenschutzes Verpflichtungen eingehen müssen, zu denen auch langjährige Mitgliedstaaten nicht bereit waren.⁹⁶

Auf der Regierungsseite fand die erste öffentliche Neudefinition der erweiterten Aufnahmekriterien beim Wiener Gipfeltreffen statt. Die in der Abschlusserklärung aufgezählten Kriterien gehen zwar über die sich aus der Satzung ergebenden Verpflichtungen hinaus,⁹⁷ bleiben andererseits aber hinter der Checkliste der Parlamentarische Versammlung zurück.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Bearbeitung der letzten Anträge und der noch zu erwartenden Probleme bei der anstehenden Aufnahme Rußlands und der übrigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sah sich das Ministerkomitee genötigt, die eigene Rolle bei den Aufnahmeverfahren neu zu überdenken und gegenüber der Parlamentarischen Versammlung zu stärken. Durch das Beschränken auf die Entgegennahme der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung hatten die Regierungen den Einfluß auf Geschwindigkeit und Richtung des Verfahrens verloren. Im Zuge der Reformen nach dem Wiener Gipfeltreffen begann daher ein vielfältiger Dialog: Ministerkomitee und Parlamentarische Versammlung bemühten sich, bei den Aufnahmeverfahren stärker zusammenarbeiten, Gespräche mit Anwärtern fanden nun auch mit Regierungsvertretern statt,

⁹⁴ Vom 4.10.1993.

⁹⁵ AS/Bur (44) 173 vom 15.9.1993.

⁹⁶ Günter Klein, Rumäniens Minderheitenpolitik im Kontext internationaler Beziehungen und der Empfehlungen des Europarates, in: Südosteuropa, Jg. 45 (1996), Heft 11-12, S. 815-839.

⁹⁷ „Such accession presupposes that the applicant country has brought its institutions and legal system into line with the basic principles of democracy, the rule of law and respect for human rights. The people's representatives must have been chosen by means of free and fair elections based on universal suffrage. Guaranteed freedom of expression and notably of the media, protection of national minorities and observance of the principles of international law must remain (...) decisive criteria for assessing any application for membership. An undertaking to sign the European Convention on Human Rights and accept the Convention's supervisory machinery in its entirety within a short period is also fundamental. We are resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member States within the Council of Europe.“

und die „gleichberechtigte Kooperation“ aller Länder wurde als Prinzip bei den Verhandlungen im Ministerkomitee betont.⁹⁸

Ähnlich komplex wie im Fall Estlands gestaltete sich auch die Situation im Fall Lettlands, das im September 1991 einen Aufnahmeantrag gestellt hatte. Bei den Besuchen im Land waren die Berichterstatter zu dem Ergebnis gekommen, daß Lettland wegen der ausstehenden Gesetze über die Staatsbürgerschaft und den Status der „Nicht-Staatsbürger“ (insbesondere der nichthistorischen russischen Minderheit) die wesentlichen Bedingungen für einen Beitritt noch nicht erfüllte.⁹⁹ Nachdem im August 1994 das Gesetz über die Staatsbürgerschaft in Kraft trat und ein Gesetz über die „Nicht-Staatsbürger“ in Vorbereitung war, sah die Parlamentarische Versammlung die wichtigsten Vorbedingungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt und verabschiedete am 31.1.1995 in der Plenardebatte die positive Stellungnahme 183 (1995). Der Text verwies nicht nur auf die Pflicht zur Unterzeichnung der EMRK (einschließlich des neuen Protokolls Nr. 11 zur Schaffung eines ständigen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte), sondern forderte Lettland auch auf, der Antifolterkonvention und anderen Abkommen des Europarates beizutreten. Seit der Aufnahme Lettlands werden Beitrittskandidaten dazu aufgefordert, gemäß Protokoll Nr. 6 der EMRK die Todesstrafe abzuschaffen.

Warum Kandidaten mit einer „Mängelliste“ dennoch aufgenommen wurden, macht eine Formulierung in Stellungnahme 188 (1995) vom 27.6.1995 betreffend die Aufnahme der Republik Moldau deutlich. Die Parlamentarische Versammlung erklärte ihre trotz Problemen aufgrund der ungeklärten Situation in Transnistrien gefaßte positive Haltung so: „*Their (the committees’) conclusion is that membership of the Council of Europe at this juncture should strengthen the cause of democracy and the rule of law, improve the protection of human rights and freedoms and enhance political and economic stability in the region*“. Die Republik Moldau war der erste Staat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der in den Europarat aufgenommen wurde.

Ähnlich verliefen die Aufnahmen von Albanien¹⁰⁰, der Ukraine¹⁰¹ und Mazedonien¹⁰². Trotz umfangreicher Mängellisten wurden diese Länder aufgenommen, da die politischen Versprechungen hochrangiger Vertreter vorlagen (auf diese wurde jeweils in den Stellungnahmen Bezug genommen) und die Parlamentarische Versammlung von der positiven Wirkung der Mitgliedschaft im Europarat überzeugt war. So heißt es in der Stellungnahme zur Ukraine, selbst „grundlegende“ Reformen könnten auch erst nach der Aufnahme durchgeführt

⁹⁸ Winkler, S. 167 f.

⁹⁹ M. A. Jubulis, The external dimension of democratization in Latvia: the impact of european institutions, in: International relations, Bd. 13, Heft 3, S. 59-73.

¹⁰⁰ PV, Stellungnahme 189 (1995).

¹⁰¹ PV, Stellungnahme 190 (1995).

¹⁰² PV, Stellungnahme 191 (1995).

werden. Dazu gehörten in diesem Fall eine neue Verfassung, ein neues Strafgesetzbuch und eine Strafverfahrensordnung, ein Bürgerliches Gesetzbuch mit Verfahrensordnung, ein Wahlrecht und ein Parteiengesetz.

Die seit dem Beitritt Rumäniens verfolgte Praxis machte es also möglich, einen Staat in den Europarat aufzunehmen, in dem zwar im Großen und Ganzen die allgemeinen Bestimmungen über Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erfüllt waren, der jedoch in einem oder mehreren Bereichen noch keine oder keine ausreichende Gesetzgebung hatte und die Praxis im Verwaltungs- und Justizwesen noch mit den Standards des Europarates harmonisieren mußte. Insofern war der Fall Rumänien auch ein Präzedenzfall für die als nächstes anstehende Aufnahme Rußlands. Peter Leuprecht spricht von einem Dominoeffekt, der einsetzte: da Land X aufgenommen worden war, obwohl es die Beitrittsbedingungen nicht vollständig erfüllte, mußte man aus Gerechtigkeit auch Land Y aufnehmen, da dort die Situation nicht so viel schlimmer sei.¹⁰³

Ein Vergleich der Stellungnahmen der Parlamentarischen Versammlung zu den Beitritten verdeutlicht also nicht nur sehr gut, wieviel feiner das Untersuchungsinstrumentarium der Berichterstatter gegenüber den Anwärterstaaten wurde, sondern auch, in welch elementaren Bereichen die später aufgenommenen Staaten Defizite hatten.¹⁰⁴ Die Stellungnahmen zu den Beitritten von Ungarn, Polen, Bulgarien, Estland, Litauen, Slowenien und der Tschechischen Republik zählen nur bis zu 5 Verpflichtungen auf, im Fall der Slowakei sind es 9, bei Rumänien, Lettland, Albanien, der Republik Moldau und Mazedonien sind es um die 30, bei der Ukraine, Rußland und Kroatien und den kaukasischen Republiken sind es über 40.

Der Aufnahmeantrag Rußlands hatte nicht nur wegen der besonderen politischen Bedeutung dieses Staates, sondern auch wegen der schieren Größe, die die Fähigkeit des Europarates, Reformen wirksam zu unterstützen, in Frage stellte, eine besondere Bedeutung.¹⁰⁵ Die Russische Föderation hatte am 7.5.1992 einen Aufnahmeantrag gestellt, nachdem sie am 14.2.1992 den Sondergaststatus der Parlamentarischen Versammlung erhalten hatte. Seitdem hatte es immer wieder Diskussionen gegeben, ob Rußland in naher Zukunft in den Europarat aufgenommen werden sollte, zudem die russische Seite in Fragen des Verhältnisses zu den baltischen Staaten innerhalb des Europarates im Stile alter Großmachtpolitik vorgegangen war

¹⁰³ Peter, Leuprecht, *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement Compatible with Reinforcement*, in: *Transnational Law and Contemporary Problems*, Bd. 8, Herbst 1998, S. 313-336, S. 329.

¹⁰⁴ Eine übersichtliche Zusammenstellung der von der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee auferlegten Verpflichtungen findet sich in: *Undertakings entered into upon accession to the Council of Europe*, *Monitor / Inf* (99) 1.

¹⁰⁵ Eine ausführliche Darstellung der russischen Position gegenüber dem Europarat findet sich bei Christine Althaus, *Rußlands Weg in den Europarat* (zit. Althaus), Münster 1997. S. dazu auch Wladimir Lukin, *Russia's entry to the council of Europe*, in: *International Affairs*, Bd. 42 (1996), Heft 2, S. 25-29; Jurij Usakov, *Russia's entry to the Council of Europe*, in: *International Affairs* 42/1996, S. 25-37; Giovanni Vedovato, *L'Europe élargie 1989-1996: la Russie 39ème membre du Conseil de l'Europe*, in: *Rivista di studi politici internazionali*, 2/1996, S. 257-293.

und damit Zweifel an seiner Kooperationsbereitschaft geweckt hatte.¹⁰⁶ Rußland verfolgte die Aufnahme in den Europarat, insbesondere nach Aufnahme der baltischen Staaten, mit außerordentlichem Nachdruck. Es war hierbei vor allem vom Interesse geleitet, die eigene Position innerhalb Europas zu stärken: *„Die Mitgliedschaft im Europarat verschaffte Rußland ein notwendiges politisches Forum; hier ist Rußland als gleichberechtigtes und vollwertiges Mitglied vertreten. Und dies ist in Europa neben der Straßburger Organisation nur noch in der OSZE gegeben.“*¹⁰⁷

Eine juristische Expertengruppe war 1994 zu einem ernüchternden Bild der Verhältnisse in Rußland gekommen: *„In sum, the experts have (...) come to the conclusion that the legal order of the Russian Federation does not, at the present moment, meet the Council of Europe standards as enshrined in the statute of the Council of Europe and developed by the organs of the European Convention on Human Rights“.*¹⁰⁸ Problematisiert wurden vor allem die Bereiche Zivil- und Strafrecht sowie das Justizwesen. Die russische Seite erkannte diese Defizite durchaus, sah sie aber nicht als Hinderungsgrund für einen Beitritt.¹⁰⁹

Neben diesen rechtlichen und verfahrenspraktischen Kritikpunkten war es aber vor allem die russische Tschetschenienpolitik, die die Diskussion um die Aufnahme Rußlands bestimmte. Die Parlamentarische Versammlung stellte die Prüfung des Aufnahmeantrags zunächst am 2.2.1995 wegen des eskalierenden Tschetschenien-Konfliktes ein, nahm die Prüfung allerdings am 27.9.1995 wieder auf, nachdem ein Bericht die Bereitschaft der russischen Seite zur Lösung des Konflikts durch politischen Dialog und zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen würdigte.¹¹⁰ Am 25.1.1996 fand in der Parlamentarischen Versammlung die Debatte über die Stellungnahme zum Beitritt Rußlands statt. Grundlage für die Debatte war der (positive) Bericht des Berichterstatters des Politischen Ausschusses, Ernst Mühlemann,¹¹¹ neben der sehr viel kritischeren, aber letztlich doch einen Beitritt befürwortenden, Stellungnahme des Rechtsausschusses.¹¹² Mühlemann führt für sein positives Votum mehrere Gründe an. Obwohl Rußland noch kein Rechtsstaat sei, müsse man strategisch denken und die Fortschritte in Richtung einer Demokratie, auf dem Gebiet der Menschenrechte und bei der freien Meinungsäußerung würdigen. Rußland sei bereits Mitglied der OSZE, und im Tschetschenien-Konflikt gehe es um die Unterstützung der Politik dieser

¹⁰⁶ Z.B. *Russischer Protest im Europarat*, in: NZZ, 2.7.1993; *Gehört dieses Rußland in den Europarat?*, in: NZZ, 3./4.7.1993.

¹⁰⁷ Althaus, S. 63.

¹⁰⁸ Der Gruppe gehörten u.a. der damalige Vizepräsident des EGMR, R. Berndhardt, und der Völkerrechtler F. Ermacora an. S. Rudolf Bernhardt, et al., *Report on the conformity of the legal order of the Russian Federation with Council of Europe standards*, HRLJ, Bd. 15 (1994), Heft 7, S. 249-300. Zu diesem Thema auch Friedrich-Christian Schröder, *Die Rechtsordnung Rußlands und die Anforderungen der EMRK*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes Nr. 347, 1996.

¹⁰⁹ Althaus, S. 103.

¹¹⁰ Zur Haltung des Europarates angesichts des Tschetschenien-Krieges s. Kap. 6.2.

¹¹¹ PV, Report by the Political Affairs Committee on Russia's request for membership on the Council of Europe, Dok. 7443 vom 2.1.1996

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

Organisation, da sich der Europarat im Falle einer Ablehnung hier selbst ins Abseits dränge. In diesem Fall sehe er die Gefahr einer Eskalation des Gewaltpotentials, das in Rußland aufgrund der wirtschaftlichen und militärischen Situation bestehe. Dem fügte Bindig als Berichterstatter des Rechtsausschusses hinzu, es gehe nicht um eine Bewertung des russischen Systems in einer rechtlichen, sondern in einer politischen Entscheidung. Helfen könne man den Reformkräften, Demokratiebewegungen und Menschenrechtlern im Land nur dadurch, daß man ihnen die Rechtsinstrumente und Überwachungsmechanismen des Europarates zugänglich mache.

Für diese Argumentation war bei den Abgeordneten vor allem die Meinung des russischen Menschenrechtlers Sergej Kowaljow ausschlaggebend. Dieser hatte immer wieder betont, daß Rußland zwar den demokratischen Standards des Europarates nicht genüge, daß für eine Aufnahme klare Bedingungen insbesondere hinsichtlich der gewaltfreien Beilegung des Konfliktes in Tschetschenien gesetzt sein müßten, daß andererseits ein Europarat ohne den größten Staat des Kontinents ein Widerspruch in sich sei.¹¹³

Für den Berichterstatter des Ausschusses für die Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedstaaten, David Atkinson, zählte vor allem der Gedanke an die Rußland im Falle einer Ablehnung offenstehenden Alternative. Er erinnerte an die Warnung des russischen Rechtsextremisten Wladimir Schirinowskij an die Parlamentarische Versammlung, Rußland könne die GUS ausbauen, einen eigenen „Osteuroparat“ aufbauen und so die Teilung Europas mit allen daraus resultierenden Konsequenzen wiederherstellen.

Widerstand gegen die Aufnahme Rußlands kam vor allem von den baltischen Republiken. Hauptargumente der Gegner einer Aufnahme Rußlands zu diesem Zeitpunkt waren dabei die Lage in Tschetschenien, die mögliche Auslegung einer positiven Entscheidung als Zustimmung Europas zur russischen Tschetschenien-Politik und die Gefahr einer Verwässerung der Standards des Europarates bis hin zum Verlust der Glaubwürdigkeit.¹¹⁴ Nach ganztägiger, kontroverser Debatte fiel am Abend mit großer Mehrheit die dennoch positive Entscheidung: Bei 15 Enthaltungen hatten 164 Abgeordnete für den Beitritt gestimmt, 35 dagegen. Die notwendige Zweidrittelmehrheit war somit erreicht. In der Stellungnahme gesteht sich die Parlamentarische Versammlung das erste Mal auch mit der Wortwahl ein, daß ein neuer Staat die Beitrittsverpflichtungen nicht erfüllt: „*Russia is clearly willing and will be able in the near future to fulfill the provisions for membership*“.¹¹⁵

¹¹³ *Genugtuung Jelzins über Russlands Europarat-Beitritt*, in: NZZ, 27./28.1.1996.

¹¹⁴ *Blankocheck des Europarates für Jelzin?*, in: NZZ, 24.1.1996. Präsident Jelzins Pressesekretär Medwedjew wertete die Entscheidung der Parlamentarische Versammlung später tatsächlich als „*Unterstützung des russischen Reformkurses und als Verständnis für die Methoden des Kreml im Kampf gegen die Terroristen in Tschetschenien*.“ Vgl. *Moskau nach der Aufnahme in den Europarat zufrieden und erleichtert*, in: FAZ, 26.1.1996.

¹¹⁵ S.o., Fn. 112.

In der westlichen Öffentlichkeit wurde die Aufnahme Rußlands in den Europarat überwiegend kritisch aufgenommen.¹¹⁶ Unverständlich erschien vielen Beobachtern vor allem der gewählte Zeitpunkt der Aufnahme, so kurz nach Wiederaufnahme der Antragsprüfung, ohne daß es zu substantiellen Veränderungen beim Vorgehen in Tschetschenien gekommen wäre.

Die Diskussion um die Aufnahme Rußlands in den Europarat illustriert sehr gut die verschiedenen Ebenen, auf denen innerhalb und außerhalb der Organisation diskutiert wurde. Da gab es zunächst die „Idealisten“, die von einer besseren Einwirkungsmöglichkeit und damit Reformfähigkeit Rußlands von innerhalb der Organisation ausgingen. Ihnen gegenüber standen die „Realisten“, die auf die negativen Erfahrungen mit der Slowakei und mit Rumänien und auf die begrenzten Mittel des Europarates angesichts der schieren Größe Rußlands verwiesen. Daneben gab es die „organisationsstrategischen“ Gründe, deren Vertreter eine Marginalisierung des Europarates fürchteten, wenn Rußland sich aus diesem Forum zurückziehen würde (was, so wurde befürchtet, die Rolle der OSZE gegenüber dem Europarat stärken würde) und die so die Strategie der „Erweiterung um jeden Preis“ verfolgten. Die Regierungen der EU haben sich auch von Überlegungen der politischen Ökonomie, ungeachtet der Implikationen für das Ansehen des Europarates, leiten lassen: Eine Aufnahme in den Europarat war eine Geste der Einbindung und Unterstützung gegenüber Rußland, die nicht mit finanziellen oder politischen Kosten (wie sie bei EU oder NATO entstehen würden) verbunden war.¹¹⁷ Es war eine Geste der Beruhigung angesichts der zu erwartenden baldigen Aufnahme einiger MOE-Staaten in die NATO und die Aufnahmeverhandlungen mit der EU. Außerdem sollte damit Präsident Jelzin für die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen unterstützt werden. Der Europarat bot sich also zur Instrumentalisierung für außerhalb der Ziele der Organisation liegende politische Zwecke an, weil er weithin anerkannt, geachtet und daher von genügend großer Bedeutung war, um die Regierung von Rußland zufriedenzustellen.¹¹⁸ Aus diesem Grund wurde im Vorfeld der Abstimmung auf die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung aus EU-Ländern, aber auch aus MOE-Staaten erheblicher Druck ausgeübt, dem Aufnahmeantrag zuzustimmen. Dieser Position der EU-Staaten schlossen sich im übrigen auch die USA an.

In der Rhetorik des Europarates wird diese Auseinandersetzung insbesondere um Rußland mit einem veränderten Selbstverständnis verarbeitet: der Europarat sei nunmehr nicht vorrangig ein „Hort der Demokratie“, sondern eine „Schule der Demokratie“.¹¹⁹ Notwendig sei gegenüber den Transformationsstaaten ein „politisch-pädagogischer Prozeß“.¹²⁰

¹¹⁶ Vgl. z.B. Leserbriefe an die NZZ, *Der Einzug des russischen Bären in den Europarat*, 6.2.1996.

¹¹⁷ *Der Europarat „schluckt“ Russland*, in: NZZ, 26.1.1996.

¹¹⁸ Anke Gimbal, *Europarat in Bedrängnis*, in: *Internationale Politik*, 12/1997, S. 46.

¹¹⁹ Für eine detaillierte Diskussion s. auch Heinrich Klebes, *Wertegemeinschaft oder Schule der Demokratie*, in: *Scritti in Onore di Giuseppe Vedovato*, Florenz 1997.

¹²⁰ Interview mit Ernst Mühlemann, *Mit der Aufnahme Rußlands leiten wir einen politisch-pädagogischen Prozeß ein*, in: *Europa*, Mai 1996, S. 14.

Bei den Aufnahmen der übrigen Beitrittskandidaten wurde nach der Aufnahme Rußlands keine grundsätzliche Diskussion mehr über die Erfüllung der Standards des Europarates geführt. Es ging nunmehr vorrangig darum, Defizite möglichst präzise zu erfassen und die Staatsorgane zu möglichst weitreichenden Verpflichtungen bei der Aufnahme zu bewegen.

Als 40. Staat wurde im November 1996 Kroatien, das am 11.9.1992 ein Beitritts-gesuch gestellte hatte, in den Europarat aufgenommen. Der Aufnahmeantrag war seit der Antragstellung zweimal verschoben worden, da Kroatien erneut aktiv in die Kriegshandlungen auf dem Balkan eingegriffen hatte.¹²¹ Die Stellungnahme 195 (1996) der Parlamentarischen Versammlung vom 24.4.1996 enthielt neben zahlreichen Verpflichtungen erstmals die Ankündigung, das inzwischen ausgebaute Monitoring-Verfahren der Parlamentarischen Versammlung werde nicht erst bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen, sondern bereits am Tag des Beitritts einsetzen. Interessanterweise gab es bei der Abstimmung mehr Gegenstimmen und Enthaltungen als bei Rußland.

Trotz der positiven Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung lehnte das Ministerkomitee im Mai 1996 die Aufnahme Kroatiens wegen zu großer Bedenken ab, was noch nie in der Geschichte des Europarates vorgekommen war.¹²² Schon ein halbes Jahr später wurde das Land dann doch aufgenommen, ohne daß sich die Umstände, mit denen die Ablehnung begründet worden war, grundlegend geändert hatten. Ausschlaggebend für die anfängliche Ablehnung war wohl, so Beobachter, der politische Druck von seiten der USA und des EU-Außenministerrates, der die Straßburger Vertreter der EU-Staaten zu einer negativen Vorabentscheidung bewogen hatte¹²³. Diese Schaukelpolitik wurde von Kommentatoren denn auch als „*scheinheilig*“ und „*politisches Kabarett*“ bezeichnet.¹²⁴

Als erste der drei Kaukasus-Republiken wurde Georgien am 27.4.1999 in die Organisation aufgenommen, nachdem die Parlamentarische Versammlung am 27.1.1999 eine positive Stellungnahme verabschiedet hatte. Auch in Georgien ist der Reformprozeß noch längst nicht beendet, und das Land erhielt die bisher wohl schärfsten Auflagen, die innerhalb von vier Jahren umgesetzt werden müssen und die von vielen alten Europaratesmitgliedern in ihrer Gesamtheit wohl kaum akzeptiert würden.¹²⁵ Bei der Aufnahme Georgiens waren auch geopolitische Gründe von Bedeutung. Die EU verfolgt eine Politik der Anbindung Georgiens

¹²¹ *Kroatien wird in den Europarat aufgenommen*, in: NZZ, 25.4.1996

¹²² In einer merkwürdigen Kehrtwende schloß sich die Parlamentarische Versammlung dem Votum des Ministerkomitees am 29.5.1996 an und votierte für eine Verschiebung des Beitritts, da die Regierung Kroatiens „in provozierender Weise“ gegen ihre Verpflichtungen gehandelt habe. Vgl. *Kroatiens Einzug in Straßburg bleibt offen*, in: NZZ, 30.5.1996.

¹²³ *Kroatien noch nicht im Europarat*, in: NZZ, 15.5.1996.

¹²⁴ Anke Gimbal, *Persilschein oder Gütesiegel? Der Europarat verspielt mit seiner Aufnahmepolitik Ansehen und Glaubwürdigkeit*, in: FAZ, 6.10.1997 sowie Frank Hoffmeister, *Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit: Präzedenz- oder Sonderfall der Straßburger Aufnahmepraxis?*, in: EUGRZ, Jg. 24 (1997), Heft 5-6, S. 93-97.

¹²⁵ *Georgien Mitglied des Europarates*, in: NZZ, 28.1.1999.

und seiner Nachbarn Armenien und Aserbaidschan an Europa nicht nur zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit von Rußland, sondern auch um dem zunehmenden Einfluß der USA in dieser Region entgegenzutreten.¹²⁶ Daneben wurde dem Land zugute gehalten, daß es nach zwei bewaffneten Konflikten (in Abchasien von 1992 bis 1994 sowie in Südossetien von 1990 bis 1993) und einem Bürgerkrieg inzwischen entschlossen sei, die internen ethnischen Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen.

Zwar wurden auch hier wieder Zweifel laut, ob der Europarat in der Lage sein würde, die Umsetzung der von Georgien eingegangenen Verpflichtungen durchzusetzen. Das Land scheint jedoch über ein „*unerschöpfliches Sympathiekapital zu verfügen, von dem sich aus sehr verschiedenen Gründen von den Russen über die EU-Staaten bis hin zu den Türken die gesamte Versammlung anstecken ließ*“.¹²⁷

Am 24.1.2001 wurden Armenien und Aserbaidschan in den Europarat aufgenommen. Insbesondere an der Aufnahme Aserbaidschans gab es starke Kritik, da es bei den von Vertretern des Europarates beobachteten Parlamentswahlen im November 2000 zu massiven Wahlfälschungen gekommen war.¹²⁸ Dennoch überwog auch hier das Interesse an der Einbindung der beiden Staaten.

Abgeschlossen sein wird die Erweiterung mit der Aufnahme von Bosnien-Herzegowina, Weißrußland und der Bundesrepublik Jugoslawien. Bosnien-Herzegowina hat zur Zeit noch den Sondergaststatus inne und wartet auf Vollmitgliedschaft.¹²⁹ Der Sondergaststatus von Weißrußland wurde von der Parlamentarische Versammlung nach der Verfassungsänderung und der Auflösung des frei gewählten Parlaments durch Präsident Lukaschenka am 13.1.1997 suspendiert. Eine Aufhebung dieser Suspension ist noch nicht in Sicht.

Der Bundesrepublik Jugoslawien war 1992 der Sondergaststatus ebenfalls entzogen worden; nach dem politischen Wechsel im Winter 2000 ist wieder Bewegung in das Aufnahmeverfahren gekommen.

2.2.1.5 *Bewertung der breiten Aufnahmepolitik*

Im Zuge der Beitrittsgesuche der Transformationsstaaten wurde der bis dahin in der Mitgliedschaft relativ homogene Europarat vor eine schwierige Frage gestellt: Sollte der Europarat einen Anwärterstaat lieber früh aufnehmen und ihm von innen heraus bei den

¹²⁶ *Formelle Aufnahme Georgiens in den Europarat*, in: NZZ, 28.4.1999.

¹²⁷ *Conseil de l'Europe: la Géorgie dans la famille*, in: DNA, 28.1.1999.

¹²⁸ *Kann sich der Europarat die Aufnahme Aserbaidschans leisten?*, in: NZZ, 29.1.2001.

¹²⁹ Karl-Otto Sattler, *Die heikle Mission des Europarates: Bosnien-Herzegowina will Mitglied werden*, in: BZ, 10.1.1997. Die Parlamentarische Versammlung bereitet derzeit eine Stellungnahme für das Ministerkomitee vor. Vgl. PV, Bosnia and Herzegovina's request to become a member state of the Council of Europe, Dok. 8303 vom 22.1.1999.

Reformen helfen oder war es sinnvoller, die Reformen von außen mit dem noch offenen (und dem stärksten der Organisation zur Verfügung stehenden) Anreiz der Mitgliedschaft zu unterstützen? Es siegte zwar die erste Strategie, doch „*der Optimismus hinsichtlich des positiven Einflusses des Europarates auf die mittel- und osteuropäischen Verhältnisse ist verfehlt*“.¹³⁰ Es zeigte sich nach der Aufnahme Rumäniens und der Slowakei, „*daß schon kleinere Staaten nicht leicht verdaulich waren*“ und „*auch vermeintliche Zwerge wie Albanien können harte Knacknüsse sein*“.¹³¹ Ob die Ablehnung eines Aufnahmeantrags jedoch die Reformkräfte innerhalb eines Landes unterstützt oder das Gegenteil bewirkt, ist umstritten und hypothetisch. Wichtig bleibt jedoch festzuhalten, daß der Europarat als internationale Organisation zwar auf der einen Seite die identitätsstiftenden demokratischen und rechtsstaatlichen Standards hochhalten muß, auf der anderen Seite aber in der Wahl seiner Aufnahmestrategie nicht frei von organisationspolitischen und gesamteuropäischen bzw. weltpolitischen Einflüssen war. Dieses Spannungsverhältnis führte im Fall Rußlands fast zu einer Zerreißprobe innerhalb der Organisation, deren Nachwirkungen immer noch spürbar sind. Im August 1997 trat der stellvertretende Generalsekretär des Europarates, Peter Leuprecht, aus Protest gegen die Verwässerung der Standards, der Instrumentalisierung des Europarates durch die Mitgliedstaaten und die von ihm sogenannten „*therapeutischen Aufnahmen*“ zurück.¹³²

Die flexible Handhabung der Aufnahmekriterien, die mit der Slowakei und Rumänien einsetzte, führte in logischer Stringenz zu einem Ausbau verschiedener Monitoring-Verfahren, die die versprochene Weiterführung der Reformen kontrollieren sollte.¹³³

2.2.2 Konzept der „interlocking institutions“

Die Notwendigkeit einer Koordinierung der Aktivitäten des Europarates mit denen anderer Organisationen ergibt sich aus der großen Anzahl international agierender Einrichtungen. Aufgrund häufig gleicher, ähnlicher oder sich überschneidender Zielsetzungen und Kompetenzbereiche, besonders auf europäischer Ebene, wo sich viele internationale Organisationen auf engstem Raum konzentrieren, besteht die Gefahr von Doppelarbeit, Konkurrenz und Verschwendung von Ressourcen, die letztendlich die Daseinsberechtigung von einzelnen Organisationen oder zumindest einige ihrer Aktivitäten in Frage stellen.¹³⁴

War der Europarat, 1949 als europäischer Förderator gegründet, bis in die 80er Jahre vor allem durch die Ausweitung und Intensivierung der Integration durch die EWG von der

¹³⁰ Gimbal, s. Fn. 124.

¹³¹ *Politische Rücksichten Straßburgs nach allen Azimuten*, in: NZZ, 3.2.1998.

¹³² *Ich kann nicht als Dissident in der Regierung bleiben*, in: NZZ, 30./31.8.1997.

¹³³ S. Kap. 4.

¹³⁴ Ingo Peters, *Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen*, in: IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, S. 413f.

Marginalisierung bedroht, stellt sich seit den 90er Jahren vor allem das Verhältnis zur OSZE, die aus dem KSZE-Prozeß entstanden ist, als schwierig dar, da sich die Aufgabenbereiche zum Teil stark überschneiden.¹³⁵ Seine Position ist angesichts der allumfassenden Aufgaben (bis auf militärische Fragen), verbunden mit einer relativ schlechten finanziellen Ausstattung, besonders schlecht.

Angesichts der Vielzahl der in Europa tätigen Organisationen kommt auch aus den nationalen Regierungen die Forderung nach besserer Koordinierung der Arbeit. *„Europa ist am besten gedient, wenn sich verschiedene Organisationen die Pflichten teilen, Doppelarbeit verhindern und Synergien in ihren Aktionen schaffen, insbesondere im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten“*, so der niederländische Premierminister Wim Kok auf dem zweiten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Straßburg.

Im folgenden soll dargestellt werden, unter welchen Rahmenbedingungen der Europarat mit anderen Organisationen kooperiert und wie sich das Verhältnis und die Zusammenarbeit zu den einzelnen Organisationen gestaltet.

2.2.2.1 *Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit des Europarates mit anderen Organisationen*

Das ursprüngliche Statut des Europarates erwähnt die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen nur mit der negativen Abgrenzung: *„Die Beteiligung der Mitglieder an den Arbeiten des Europarates darf ihre Mitwirkung am Werk der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen, denen sie angehören, nicht beeinträchtigen.“*¹³⁶ Dies läßt darauf schließen, daß der Europarat zu anderen bereits bestehenden oder später gegründeten Organisationen in einem Subsidiaritätsverhältnis steht.¹³⁷ Eine Erklärung für diese negative Abgrenzung liegt in der statutarisch festgeschriebenen Omnikompetenz des Europarates. Um die möglicherweise effizientere Arbeitsweise von stärker spezialisierten Organisationen nicht zu beeinträchtigen, soll eine Konkurrenzsituation von Anfang an vermieden werden.¹³⁸ Aufgrund der unklaren Formulierungen im Statut des Europarates und der sich daraus ergebenden Schwierigkeiten, das Verhältnis des Europarates zu anderen internationalen Organisationen und die Zusammenarbeit mit solchen befriedigend zu regeln, wurde eine entsprechende Ergänzung des Statuts notwendig.

¹³⁵ Hans van den Broek, European Union, OSCE, the Council of Europe – a close co-operation, in: Romanian journal of international affairs Heft 3 (1996), S. 33f.

¹³⁶ Art. 1 (d) der Satzung.

¹³⁷ Karl Carstens, Das Recht des Europarates (zit. Carstens), Berlin 1956, S. 216.

¹³⁸ Gabriela Quarg, Die Zusammenarbeit des Europarates mit anderen internationalen Organisationen, in: Uwe Holtz, 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000, S. 257-268, S. 258.

Im Mai 1951 beschloß das Ministerkomitee eine statutarische Resolution, die festlegt, daß das Ministerkomitee „*im Namen des Europarates mit jeder zwischenstaatlichen Organisation Abkommen über Angelegenheiten abschließen (kann), die in die Zuständigkeit des Rats fallen. Diese Abkommen sollen die Bedingungen festlegen, unter denen eine Zusammenarbeit mit derartigen Organisationen erfolgen kann.*“¹³⁹

Die einfachste Grundlage für die Zusammenarbeit des Europarates mit einer anderen Organisation stellt die schriftliche Erklärung des Generalsekretärs dar, durch die bestimmte Maßnahmen im Hinblick auf die Zusammenarbeit beschlossen werden, wie z.B. die turnusmäßige Übersendung von Informationen und Dokumenten oder die Einladung von Vertretern zu Ausschußsitzungen.¹⁴⁰ Eine rechtliche Bindung tritt nicht ein. Auf diese Weise werden z.B. die Beziehungen zwischen Europarat und dem Sekretariat der UNO geregelt.

Höhere Verbindlichkeit besitzen Abkommen, die der Generalsekretär mit Zustimmung des Ministerkomitees mit den entsprechenden Organen anderer Organisationen abschließt. Der Europarat und seine Vertragspartner verpflichten sich dabei zu einer bestimmten Form der Zusammenarbeit, z.B. zum Austausch von Dokumenten und zu gegenseitigen Konsultationen. Auf Abkommen dieser Art können Grundsätze des internationalen Vertragsrechts angewendet werden.¹⁴¹ Derartige Vereinbarungen existieren zwischen Europarat und OECD, UNESCO sowie ILO.

Wenn der genaue Inhalt der Verträge auch je nach Strukturen, Aufgaben und Zielen der jeweiligen Organisationen sowie der gewünschten Intensität der Beziehungen von Fall zu Fall variiert, gibt es allgemeine Prinzipien für die Zusammenarbeit, die Grundlage für alle Vereinbarungen des Europarates mit anderen internationalen Organisationen sind. Dies sind der gegenseitige Austausch von Informationen, Dokumenten und Jahresberichten in Bereichen gegenseitigen Interesses, Konsultationen auf verschiedenen Ebenen, Austausch von Beobachtern sowie fachliche Unterstützung und Zusammenarbeit.

2.2.2.2 *Verhältnis des Europarates zur EU*

Die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Europarat und EU bilden die „Römischen Verträge“ vom 25.3.1957 zur Gründung der EWG und EURATOM. Art. 230 EWG-Vertrag sieht vor: *Die Gemeinschaft soll jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeiführen.*“¹⁴² Darüber hinaus wird im Maastrichter Vertrag die Zusammenarbeit mit dem Europarat im Kultur- und Bildungssektor besonders her-

¹³⁹ Statutarische Entschließung 51 (30A) des Ministerkomitees vom Mai 1951 zur Änderung der Satzung des Europarates, nicht-offizielle Übersetzung der dt. Bundestagsverwaltung, in: Waldemar Hummer/Gerhard Wagner (Hrsg.), Dokumente und Materialien zum Europarat, Wien 1990, S. 8ff.

¹⁴⁰ Meist folgt eine entsprechende Erklärung des Generalsekretärs oder Präsidenten der jeweils anderen Organisation.

¹⁴¹ Carstens, S. 220.

¹⁴² Gleichlautende bzw. entsprechende Formulierungen finden sich auch in Art. 200 EURATOM-Vertrag und Art. 94 EGKS-Vertrag.

vorgehoben.¹⁴³ Auf Grundlage von diversen Kooperationsabkommen¹⁴⁴ findet die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen statt, auch durch Kontakte zwischen der Parlamentarischen Versammlung und dem Europäischen Parlament.¹⁴⁵ Besonders wichtig sind die halbjährlichen „Quadripartite Meetings“, an denen der Generalsekretär des Europarates und der Vorsitzende des Ministerkomitees sowie der Kommissionspräsident und der EU-Ratsvorsitzende teilnehmen.

Wesentliches Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU war der Beitritt der EU zu diversen Konventionen, wodurch diese in bindendes und gültiges Recht für alle EU-Mitgliedstaaten umgewandelt wurden.¹⁴⁶

Die Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen beiden Organisationen ergeben sich vor allem aus der unterschiedlichen Mitgliederzahl und -struktur sowie der unterschiedlichen Ausstattung mit Kompetenzen und Finanzmitteln. Das Budget des Europarates ist mit rund 366 Mio. DM ein geringer Betrag gegen die dreistelligen Milliardenbeträge, mit denen die EU wirtschaftet. Auch kann der Europarat als zwischenstaatliche Organisation nicht wie die EU in ihren Mitgliedstaaten selbständig und allgemein verpflichtend Recht setzen.

Zwar hat der Europarat durch die rasche Aufnahme der Transformationsstaaten eine gewisse Kompetenz erlangt, doch konzentriert sich das Interesse vieler dieser Staaten nun hauptsächlich auf den Beitritt zur EU. Nicht ganz zu Unrecht fühlt sich der Europarat zum „Wartesaal“ der EU degradiert. Um einem möglichen Bedeutungsverlust entgegenzuwirken, forderte der Europarat die Einbeziehung seiner rechtsstaatlichen und demokratischen Standards in der Katalog der politischen Kriterien für einen EU-Beitritt. Dieser Forderung kam die EU mit seinen „Kopenhagener Kriterien“ auch nach. Bei den regelmäßigen Berichten über den Stand der Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Staaten wird die Expertise des Europarates für diese politischen Kriterien regelmäßig herangezogen.¹⁴⁷

Diese Expertise, auf die Mitarbeiter des Europarates als Vorteil gegenüber der EU nachdrücklich verweisen, hat auch zu einer Reihe von gemeinsamen Projekten und Programmen mit den MOE-Staaten geführt. Die Rolle der EU beschränkt sich hierbei auf die Finanzierung, während die inhaltliche Planung und Durchführung dem Europarat obliegt.

Da der Europarat bisher noch erfolgreich auf die bessere Ausstattung mit „Know-how“ verweisen kann, ist es um so bedrohlicher für ihn, daß die EU seit dem Amsterdamer Vertrag eine eigene Menschenrechtspolitik entwickelt.

Der Europäische Rat der EU-Staats und Regierungschefs beschloß auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft am 3./4. Juni 1999 in Köln, eine Grundrechtscharta für die EU zu

¹⁴³ Art. 128, Abs. 3 sowie Art. 126, Abs. 3 EU-Vertrag.

¹⁴⁴ Arrangement between the Council of Europe and the European Community concluded on 16 June 1987, ergänzt durch einen Briefwechsel zwischen Generalsekretär Daniel Tarschys und Kommissionspräsident Jaques Santer 1996. Das Wise Persons Committee hat darüber hinaus zum Abschluß eines Rahmenabkommens zwischen beiden Organisationen geraten.

¹⁴⁵ Der Europarat unterhält ein Verbindungsbüro in Brüssel, die EU allerdings kein Verbindungsbüro in Straßburg.

¹⁴⁶ PV, Relations with the European Union, Dok. 8175, Anhang.

¹⁴⁷ Manfred Nowak, Human Rights „Conditionality“ in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, in: Alston, Philip, The EU and Human Rights, Oxford 1999, S.687-698.

erarbeiten „to make their overriding importance and relevance more visible to the Union’s citizens.“¹⁴⁸. Diese Charta wurde vom sogenannten Konvent unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Verfassungsrichters und Bundespräsidenten Roman Herzog verfaßt und auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 verabschiedet.

Mit der Charta soll sichtbar gemacht werden, daß die EU sich nicht auf wirtschaftliche Integration und politische Zusammenarbeit beschränkt, sondern eine Rechtsgemeinschaft bildet, die sich durch die Verwirklichung von Werten und durch die Garantie von Freiheiten auszeichnet.¹⁴⁹ Über den schon bestehenden Grundrechtsschutz innerhalb der EG/EU hinaus, der hauptsächlich auf Richterrecht durch den EuGH beruht, soll die Charta folgende Funktionen erfüllen: sie soll die Rechte von Individuen effizient schützen, die Grundrechte transparent machen und damit eine bessere Orientierung für den einzelnen ermöglichen, und Bestandteil einer späteren europäischen Verfassung sein.¹⁵⁰

Auch wenn die Reichweite und Implementierung der Charta noch unklar ist, stellt sich jedoch jetzt schon das Problem von zwei parallelen Systemen des Grundrechtsschutzes und damit potentiell unterschiedlichen Grundrechtsstandards in Europa. Dies hat insofern für den Europarat existentielle Bedeutung, als er besonders in Westeuropa seine besondere Rolle durch die Kernkompetenz im Bereich der Menschenrechte hat. Ausgehend von dem EGMR hat der Europarat in den letzten Jahrzehnten diese Kompetenz gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Einigungsprozeß im Rahmen der EG/EU behalten und auch im Zuge der Erweiterung in den neunziger Jahren behaupten können.

2.2.2.2.1 Bindung der EU an die EMRK

Die Bindung der EU an die EMRK war lange Zeit nicht abschließend geklärt. Die EG/EU war und ist nicht Vertragspartei der EMRK, auch wenn alle Mitgliedstaaten der EU Vertragsstaaten sind.¹⁵¹ In der Rechtsprechung der Gerichte der EG hat sich jedoch eine starke Tendenz entwickelt, EMRK-konforme Schutzstandards zu entwickeln.¹⁵²

Art. F Abs. 2 des Maastrichter Vertrages (Art. 6 EU-Vertrag) verankerte erstmals im primären Unionsrecht die Verpflichtung der EU, die Grundrechte zu achten, „wie sie in der am 4.

¹⁴⁸ Weiterhin heißt es „The European Council believes that this Charter should contain fundamental rights and freedoms as well as basic procedural rights guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and fundamental Freedoms and derived from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law. The Charter should also include the fundamental rights that pertain only to the Union’s citizens. In drawing up such a Charter account should furthermore be taken of economic and social rights as contained in the European Social Charter and the Community Charter of the Fundamental Social rights of Workers, insofar as they do not merely establish objectives for action by the Union.“ S. Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Köln, 3./4. Juni 1999, www.ue.eu.int, Presseerklärung Nr. 150/99.

¹⁴⁹ S. hierzu grundlegend Philip Alston / J.H.H. Weiler, An „Ever Closer Union“ in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: Philip Alston, The EU and Human Rights, Oxford 1999, S. 3-66.

¹⁵⁰ Vgl. die Ausführungen von Manfred Zuleeg, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte, in: EuGRZ 2000, S. 511-517.

¹⁵¹ Dies war seit 1974 mit dem Beitritt Frankreichs zur EMRK der Fall.

¹⁵² Meinhard Hilf, Europäische Union und Europäische Menschenrechtskonvention (zit. Hilf), in: Ulrich Beyerlin (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift Rudolf Bernhardt, Berlin 1995, S. 1193-1210.

November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“¹⁵³ Damit tauchte der Begriff der Grundrechte auch erstmals im Text der Verträge auf.¹⁵⁴ Ebenso wird die Achtung der EMRK erstmalig im gesamten Tätigkeitsfeld der EU gefordert, also auch auf den der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliegenden Gebieten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit der Minister für Justiz und Inneres. Diese einseitig im EUV vollzogene Verknüpfung wird allgemein als eine Verstärkung des Grundrechtsschutzes in der Union sowie als Hinwendung zur EMRK angesehen, durch die nunmehr die Beachtung der Rechte der EMRK gesichert sei.¹⁵⁵ Eine formelle Verknüpfung der beiden Systeme durch den Beitritt der EU zur EMRK wird von manchen Beobachtern dadurch bereits als überflüssig angesehen.¹⁵⁶

Die EU-Kommission hat allerdings noch während der Regierungskonferenz, die zum Abschluß des EUV führte, dem Rat vorgeschlagen, den förmlichen Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK anzustreben.¹⁵⁷ Dies schließe nach ihrer Meinung einen gemeinschaftsspezifischen Grundrechtskatalog nicht aus. 1994 beauftragte der Ministerrat der EU den EuGH mit einer Stellungnahme über die Kompatibilität des Beitritts zur EMRK mit den Gemeinschaftsverträgen. In der erarbeiteten Stellungnahme vom März 1996 kam der EuGH zu der Schlußfolgerung, „*such a modification of the system for the protection of human rights in the Community, with equally fundamental institutional implications for the Community and for the Member States, would be of constitutional significance and would therefore be such as to go beyond the scope of Art. 235. It could only be brought about by way of Treaty amendment.*“¹⁵⁸ Die Gemeinschaft hätte also keine Kompetenz, der EMRK beizutreten. Dieses Gutachten bedeutet allerdings nicht, daß ein Beitritt zur EMRK überhaupt nicht möglich wäre, sondern daß durch eine Vertragsänderung eine Rechtsgrundlage hierfür geschaffen werden müßte.

¹⁵³ Außerdem werden folgende Rechte im EUV verankert: Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten; aktives und passives Wahlrecht in Kommunal- und EP-Wahlen am Wohnsitz; Petitionsrecht zum EP und dem europäischen Ombudsmann; diplomatischer und konsularischer Schutz durch Mitgliedstaaten in Drittstaaten.

¹⁵⁴ Davor wurde der Grundrechtsschutz ausdrücklich nur in der Präambel zu Einheitlichen Europäischen Akte (1987) angesprochen, die allerdings nicht als Sicherung gegenüber Akten der Gemeinschaft, sondern als Leitlinie für das gemeinsame Eintreten der vertragsschließenden Parteien für die Demokratie zu sehen ist. Hilf, S. 1203. In der Präambel wird der Wille der Mitgliedstaaten bekräftigt „*to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognised in the constitutions and laws of the member states, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the European Social Charter, notably freedom, equality and social justice.*“

¹⁵⁵ Ibid., S. 1196.

¹⁵⁶ J. Schwarze, Europäischer Grundrechtsschutz – Grundlagen, aktuelle Rechtsentwicklung, künftige Perspektiven, Zeitschrift für Verwaltung, 1993, 1 (9).

¹⁵⁷ Vgl. die Mitteilung der Kommission betreffend den Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK vom 19.11.1990, Dok. SEK (90) 2087 endg.; einen Beitritt schlug bereits das Memorandum der Kommission über den Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK vom 4.4.1979 vor, Bull. EG, Beilage 2/79.

¹⁵⁸ EuGH, Gutachten 2/94 vom 28.3.1996, Slg. 1996, I-1759 (1787-1790), abgedruckt in EuGRZ 1996, S. 197 ff.

Die Frage des Beitritts zur EMRK wurde im Rahmen der Regierungskonferenz, die zum Abschluß des Amsterdamer Vertrages 1997 (er trat am 1.5.1999 in Kraft) führte, nicht mehr diskutiert.

Offen blieb allerdings die Frage, wie die materielle Bindung der EU an diejenigen Grundrechte sicherzustellen sei, die von der EMRK nicht umfaßt sind. Dies sind insbesondere die wirtschaftsrelevanten Grundrechte, die für die Kontrolle der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft im Vordergrund stehen (u.a. Berufsfreiheit, Eigentumsschutz nur nach völkerrechtlichen Grundsätzen gem. Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls). Auch fehlt die Garantie des allgemeinen Gleichheitssatzes sowie der Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit.¹⁵⁹ Für die Gemeinschaft besteht zwar insofern keine Rechtsschutzlücke, da über Art. F Abs. 2 EUV in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der Gerichte der Gemeinschaft kumulativ auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden kann. Geht man jedoch von dem rechtsstaatlichen Postulat aus, daß die Grundrechte für die Rechtsunterworfenen sichtbar und damit greifbar sein müssen, so entbindet Art. F Abs. 2 EUV nicht von der Aufgabe, die für die EU geltenden Grundrechte in einem eigenen Katalog zusammenzufassen. Für die Legitimierung der Union ist ein solcher Katalog ebenso unverzichtbar wie für die Einheitsbildung, die nur auf der Grundlage der Gemeinsamkeit der Werte und Rechtsüberzeugungen Bestand haben kann.¹⁶⁰

Auch stellte sich weiterhin die Frage nach dem Beitritt der EU zur EMRK. Sie ist mit einer Katalogisierung der Grundrechte ebensowenig gegenstandslos wie sie es mit der Anordnung der materiellen Beachtung durch Art. F Abs. 2 EUV geworden ist. Während Kommission und Europäisches Parlament den Beitritt unter bestimmten noch zu gestaltenden Voraussetzungen anstreben, gehen etliche Stimmen auf Grund des Art. F Abs. 2 EUV nunmehr davon aus, daß damit die Beitrittsfrage zurückgeworfen sei bzw. sich erledigt habe, zumal der Beitritt insgesamt weder notwendig noch möglich sei.¹⁶¹

Der seit 1975 von der EG-Kommission befürwortete Beitritt wird vom Europäischen Parlament unter der Voraussetzung unterstützt, daß die Verfahrenswege insgesamt einem schnellen und effektiven Rechtsschutz nicht entgegenstehen. Hierbei lehnt das Europäische Parlament den durchaus in Betracht zu ziehenden Gedanken ab, die verfahrensmäßige Unterwerfung der EU unter die EMRK auf ein Vorlageverfahren zu begrenzen. Eine institutionelle Eingliederung der EU in die Organe und Verfahren der EMRK dürfte in der Tat zwangsläufig zu Schieflagen führen, etwa wenn die von der EU benannten Mitglieder in den Straßburger Organen im Hinblick auf Drittstaaten über die vollständige Breite einzelstaatlicher Hoheitsgewalt mit zu entscheiden hätten.¹⁶²

¹⁵⁹ Vgl. hierzu Jochen A. Frowein in: Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar (1985), Art. 4, Rdnr. 1 sowie Art. 14, Rdnr. 1.

¹⁶⁰ So Meinhard Hilf, Ein Grundrechtskatalog für die Europäische Gemeinschaft, EuR 1991, S. 19ff.

¹⁶¹ Hilf, S. 1209 mit Nachweisen.

¹⁶² Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Grundlagen der Drittstaatsbeziehungen der EG, in: Hilf/Tomuschat, EG und Drittstaatsbeziehungen nach 1992, 1991, S. 154.

Die institutionelle Einbindung der EU in die EMRK würde keine Änderung des Rechtsprechungsmonopols des EuGH im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht bedeuten (Art. 164 und 219 EGV). Überdies haben die Straßburger Organe den Vertragsstaaten nach Möglichkeit diejenigen Gestaltungsspielräume (*marge d'appréciation*) belassen, die sich aus den jeweiligen Verfassungssystemen ergeben. Auch für die Gemeinschaft würden Maßstäbe entwickelt werden können, die der Verwirklichung der eigengearteten Struktur und Ziele der Gemeinschaft entsprechen.

Der Präsident des EuGH Gil Carlos Rodriguez Iglesias hebt in einem Artikel hervor: „Die Ausführungen des EuGH zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deuten (...) darauf hin, daß der Gerichtshof von Luxemburg solche Widersprüche dadurch ausräumt, daß er seine Rechtsprechung im Sinne einer Annäherung an die des Straßburger Gerichtshofes revidiert (...) Die Menschenrechtskonvention erfüllt schon jetzt in der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Funktion, die der eines formell anerkanntes Grundrechtskataloges gleichkommt (...) Der von der Konvention gebotene Grundrechtsschutz stellt also einen sicheren, minimalen Grundrechtsschutzstandard in der Gemeinschaftsrechtsordnung nach der vorliegenden Rechtsprechung des Gerichtshofes dar.“¹⁶³

Es ist zu erwarten, daß die EMRK in Zukunft – zumal in Anbetracht des neuen Titels IV des EGV betreffend Visa, Asyl, Einwanderung sowie andere Politikbereiche betreffend den freien Personenverkehr – eine noch größere Bedeutung im Rahmen des Gemeinschaftsrechts bekommen wird.

Der Europarat, insbesondere die Parlamentarische Versammlung, hat stets den Beitritt der EG/EU zur EMRK befürwortet. Nach dem Memorandum der Kommission vom 4. April 1979 und der Resolution des EP vom 27. April 1979 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung im Januar 1989 Resolution 745, in der es heißt, „*accession would form an important bond between the European Communities and the member states of the Council of Europe in the specific field of human rights and fundamental freedoms, and would thus contribute to strenghtening the principles of parliamentary democracy and the implementation of basic human rights.*“ Auch die Resolution 1068 (1995) und die Empfehlung 1365 (1998) wiederholen diese Position.

2.2.2.2.2 Verhältnis Grundrechtscharta – EMRK

Nach dem Kölner Gipfelbeschuß zur Erarbeitung der Grundrechtscharta wurde auf dem Gipfel im finnischen Tampere (15./16. Oktober 1999) eine Arbeitsgruppe für diesen Zweck eingesetzt, die sich zu Beginn ihrer Arbeit den Namen „Konvent“ gab.¹⁶⁴ Sie setzte sich aus

¹⁶³ Rodriguez Iglesias, Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, NJW 1999, 1 ff., (8).

¹⁶⁴ S. hierzu grundlegend Siegbert Alber/Ulrich Widmaier, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die

62 Mitgliedern und vier Beobachtern zusammen, von denen zwei vom Europarat entsandt wurden.¹⁶⁵ Am 2.10.2000 beendete der Konvent seine Arbeit.

Die Forderung, anstatt eine eigene EU-Charta auszuarbeiten gleich die EMRK zu inkorporieren, ist durch die Arbeit des Konvents obsolet geworden. Art. 52 des Charta-Entwurfs bestimmt jedoch hinsichtlich der Kohärenz der beiden Texte: *„Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird, sofern diese Charta nicht einen höheren oder umfassenderen Schutz gewährleistet.“*¹⁶⁶

Die Erwartungen der Öffentlichkeit waren hoch; angesichts des Alters von 50 Jahren der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der EMRK wurde sozusagen in Anpassung an alle neuen naturwissenschaftlichen, medizinischen, technischen, aber auch ethischen und sozialen Entwicklungen eine Charta „auf dem neuesten Stand“ gefordert. Allerdings war auch zu berücksichtigen, daß die EU wegen vielfach fehlender Kompetenzen gar nicht in der Lage ist, alle geforderten Rechte zu gewähren und zu garantieren. Art 51, Abs. 2 des Charta-Entwurfs bestimmt daher: *„Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben.“*

Der Konvent hat die Gratwanderung zwischen Wünschenswertem bzw. Verlangtem einerseits und tatsächlich Machbarem bzw. auf europäischer Ebene Regelbarem andererseits gelöst, indem er nicht der Versuchung erlegen ist, alles zu regeln bzw. indem er teilweise – im Hinblick auf die Gewährleistung bestimmter Grundrechte – limitierend auf das nationale Recht verwies.¹⁶⁷ Bei der Formulierung der Artikel im einzelnen war sich der Konvent einig, die Texte so kurz und knapp wie möglich abzufassen, auch um die Römischen Verträge nicht ungebührlich auszuweiten, wenn die Charta Teil der Verträge werden sollte.¹⁶⁸ Obwohl inhaltlich sinngemäß der EMRK gefolgt wurde, konnten weite Teile der einzelnen Artikel der EMRK nur als Erläuterungen abgefaßt werden, deren Rechtsverbindlichkeit offen ist.

Der Konvent ging auch von dem Grundsatz aus, vor allem Individualrechte festzuschreiben. So wurden nur unerläßliche Kollektiv- und Gruppenrechte erwähnt, wie etwa bei der Religionsausübung (Art. 10) oder bei Kollektivverhandlungen im Arbeitsbereich (Art. 28).

Rechtsprechung (zit. Alber/Widmaier), EuGRZ 2000, S. 497. Die Konventsdokumente sind (soweit öffentlich) unter der Internet-Adresse www.consilium.eu.int abrufbar.

¹⁶⁵ Die Namen der Konventsmitglieder sind im Charta-Dokument Nr. 4158/00, Convent 16, Stand 6.9.2000 aufgeführt.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Alber/Widmaier, S. 500 mit Beispielen. Für den vollen Wortlaut der Charta siehe Charta-Dokument Nr. 4487/00, Convent 50, abgedruckt auch in EuGRZ 2000, S. 554 ff. Der Entwurf der Charta, der neben einer Präambel 54 Artikel umfaßt, gliedert sich in folgende sieben Kapitel: Würde des Menschen (5 Artikel), Freiheiten (14 Artikel), Gleichheit (7 Artikel), Solidarität (12 Artikel), Bürgerrechte (8 Artikel), Justizielle Rechte (4 Artikel) und Allgemeine Bestimmungen (4 Artikel).

¹⁶⁸ Es galt die ungeschriebene Regel, keinen Artikel mit mehr als drei Absätzen zu versehen, was mit Ausnahme von Art. 41 (Recht auf eine gute Verwaltung) auch eingehalten werden konnte.

Volksgruppenrechte oder Rechte ethnischer Minderheiten sind – auch wegen der politischen Differenzen in diesen Bereichen – gar nicht erst erwähnt worden.

Art. 1 der Charta fordert, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Diese prioritäre Verankerung ist ein revolutionärer Fortschritt, weniger aus der Perspektive des deutschen Grundgesetzes, wohl aber aus europäischer Perspektive.¹⁶⁹ Die EMRK beginnt beispielsweise mit dem Recht auf Leben und einige nationale Verfassungen heben – als Ausgangsgrundlage – neben der Volkssouveränität mehr auf den Grundsatz der Gleichheit ab.

2.2.2.2.3 Reaktionen des Europarates

Die Parlamentarische Versammlung beauftragte nach dem Entschluß des Europäischen Rates zur Verfassung einer Grundrechtscharta den Rechtsausschuß mit einem Bericht und den Politischen Ausschuß mit einer Stellungnahme.

Der Berichterstatter des Rechtsausschusses, der Schwede Göran Magnusson, empfahl in seinem Bericht sowohl den Einschluß der Rechte der EMRK in der Charta als auch den Beitritt der EU zur EMRK.¹⁷⁰ Das Hauptproblem sah er im Risiko einer unterschiedlichen Interpretation der EMRK, wenn zwei Gerichtshöfe dafür zuständig seien. Magnusson empfiehlt das Beibehalten der exklusiven Interpretationskompetenz beim EGMR für die EMRK. Außerdem weist er auf das Problem hin, daß eine Individualbeschwerde gegen nationale Akte, die Gemeinschaftsrecht implementierten, bzw. gegen direkte Maßnahmen der Gemeinschaft möglich seien und ein Staat in Stellvertretung der EU daraufhin verurteilt würde.¹⁷¹ Ein Beitritt der EU zur EMRK würde dieses Risiko verhindern.

Die Frage der Kompetenzverteilung zwischen den beiden Gerichtshöfen sieht Magnusson als rein rechtlicher Natur, die mit dem entsprechenden politischen Willen leicht zu lösen sei. Er verweist darauf, daß schon in den Überlegungen Anfang der 90er Jahre individuelle Lösungen z.B. für die Vertretung der Gemeinschaft im Richtergremium und im Ministerkomitee des Europarates entwickelt worden seien.¹⁷² Diese Position wird dann auch in Resolution 1210 (2000) bekräftigt.¹⁷³

Die Stellungnahme des Politischen Ausschusses enthält eher Überlegungen zu der politischen Entwicklung der EU angesichts des Projektes einer Grundrechtscharta.¹⁷⁴ Auch wenn der

¹⁶⁹ Alber/Widmaier, S. 500.

¹⁷⁰ PV, Dok. 8611, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Report by Göran Magnusson for the Committee on Legal Affairs and Human Rights.

¹⁷¹ Ibid., S. 9, verweist Magnusson auf den Fall *Matthews vs. UK* vor dem EGMR; dort ging es um das Wahlrecht der Bewohner von Gibraltar, die nicht bei den EP-Wahlen mitwählen durften, obwohl sie Subjekte der EU waren. S. auch Sebastian Winkler, *Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Europäische Parlament und der Schutz der Konventionsgrundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Anmerkung zum EGMR-Urteil im Fall Matthews vs. Vereinigtes Königreich*, EuGRZ 2001, S. 19 -25. *Matthews* ist das erste Urteil, in dem ein EG-Mitgliedstaat in einem unmittelbar gemeinschaftsrechtlich motivierten Streit wegen der Verletzung einer Konventionsgarantie verurteilt wurde.

¹⁷² Ibid., S. 10.

¹⁷³ PV, Resolution 1210 (2000) on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 25. Januar 2000.

¹⁷⁴ PV, Dok. 8615, Opinion of the Political Affairs Committee on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Berichterstatter Mr. Clerfayt, 17.1.2000.

Berichterstatter, der Belgier Clerfayt, grundsätzlich das Projekt einer besseren Verfaßtheit der Gemeinschaft würdigt, stellt er vor allem kritisch fest: „*The European Union cannot wish to break itself off from this broader Europe represented by the Council of Europe. It can even less jeopardise the work of promoting democracy and human rights undertaken over the last 50 years by the Council of Europe, by setting up, alongside and outside the framework of the ECHR, something similar but competing. It should in contrast consolidate this work, by being part of it by acceding to the ECHR and, therefore, accepting that on the legal level it should be subject to the control mechanisms provided for in the ECHR with regard to its acts and decisions in the field of fundamental rights. If it does not, it risks negating the achievements of the last 50 years which should be maintained in the interests of the rest of Europe which is not yet (for some time to come) or which will never be in the European Union.*“¹⁷⁵

Das Ministerkomitee hatte auf die Empfehlung 1439 (2000) der Parlamentarischen Versammlung recht allgemein reagiert, indem es auf der 106. Sitzung (10.-11. Mai 2000) bekräftigte, die Charta sollte nicht zu neuen Trennlinien in Europa führen. „*With regard to the proposed European Charter of Fundamental Rights, the Ministers underlined the need to ensure that, whatever decisions the Institutions of the Union may take concerning the Charter, it does not lead to new dividing lines in Europe. The Charter should be fully consistent with, and not weaken, the system for the protection of human rights provided, under the European Convention, to all citizens of the Council of Europe's member States, including those of the European Union.*“¹⁷⁶ Parallel zu der fortschreitenden Arbeit der Konvention an der Grundrechtscharta der EU hatte Göran Magnusson im September 2000 einen zweiten Bericht für den Rechtsausschuß verfaßt.¹⁷⁷ Sein Hauptanliegen war es, weiterhin auf den Beitritt der EU zur EMRK zu dringen.

Auf eine nochmalige Nachfrage von Magnusson, ob sich das Ministerkomitee für einen Beitritt der EU zur EMRK äußern würde, antwortete der Vorsitzende des Ministerkomitees, daß es angesichts der Tatsache, daß es unter den 15 Mitgliedern der EU keinen Konsens in dieser Frage gebe, es auch keinen Konsens innerhalb des Ministerkomitees des Europarates geben könne.

Magnusson weist infolgedessen in seinem Bericht nachdrücklich darauf hin, daß sich nicht nur die Parlamentarische Versammlung des Europarates und der EGMR, sondern auch das Europaparlament¹⁷⁸ und die Kommission¹⁷⁹ für einen Beitritt ausgesprochen hätten. Die Bedenken des EuGH seien rechtstechnischer Natur und könnten, den politischen Willen vorausgesetzt, leicht gelöst werden.

¹⁷⁵ Ibid., S. 6.

¹⁷⁶ Communiqué vom 11. Mai 2000.

¹⁷⁷ PV, Dok. 8819 revised, Revised Report for the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Berichterstatter Göran Magnusson, 27.9.2000.

¹⁷⁸ S. z.B. Resolution des EP vom 16.3.2000.

¹⁷⁹ Am 13. September 2000 veröffentlichte die Kommission eine Stellungnahme, in der sie bekräftigte, daß die Verabschiedung der EU-Grundrechtscharta die Frage des Beitritts zur EMRK nicht präjudizieren würde. Durch den Beitritt zur EMRK würde eine begrüßenswerte externe Überprüfung von Grundrechten auf Gemeinschaftsebene geschaffen.

In seinem Empfehlungsentwurf an das Ministerkomitee wird dieses aufgefordert „*that the Committee of Ministers enter into negotiations with the European Union without delay in order to enable the Union to accede to the ECHR as soon as possible by drawing up the necessary amendments to both the European Union treaties and the European Convention on Human Rights.*“¹⁸⁰

Bemerkenswert ist im übrigen, daß im Zuge der Diskussion um eine eigenständige Grundrechtscharta der EU auch aus den Reihen der Parlamentarischen Versammlung die Forderung nach einer Revision der EMRK erhoben wird. Die Diskussion hat also einen Anstoß ausgelöst, auch die EMRK den modernen Bedürfnissen und Erkenntnissen anzupassen. So wurde am 17.4.2000 ein Empfehlungsantrag eingebracht, in dem es heißt: „*5.i. human dignity is explicitly mentioned as the foundation of human rights; ii. the right to free elections („democratic clause“) is stipulated with wider scope; iii. the right to asylum is provided for; iv. the right to protection against environmental damage is stipulated; v. the right to education is guaranteed; vi. the right to data-protection is established; vii. the protection of the human body, including its genetic basis, is guaranteed and is not patentable.*“¹⁸¹

Von seiten den Europarates nahmen der stellvertretende Generalsekretar Hans-Christian Krüger und der EGMR-Richter Marc Fischbach am Konvent teil. In ihrer schriftlichen Stellungnahme gingen sie auf mehrere Punkte ein.¹⁸² Ihr Hauptaugenmerk war die Konsistenz der Rechtsschutzes und die daraus resultierende Rechtssicherheit für Individuen: „*A situation where applicants are faced with a plethora of systems should be avoided because of the attendant risk of inconsistent or even incompatible outcomes.*“ Für diesen Zweck sollte die Charta eine Referenz nicht nur zur EMRK, sondern auch zu der Rechtsprechung des EGMR enthalten.¹⁸³ Ein Beitritt der EG/EU zur EMRK sei trotzdem notwendig, um die Bindung von umgesetztem Gemeinschaftsrecht an die EMRK sicherzustellen. „*Just as the states have accepted the supervision of the European Court of Human Rights, so also it would be logical for the Union to accept this form of external review. To accept the contrary would ultimately amount to affording Community institutions greater freedom than that afforded to national ones.*“¹⁸⁴

Darüber hinaus betonen die beiden Beobachter, daß der Beitritt zur EMRK keine hierarchische Überordnung des EGMR über den EuGH bedeuten würde. Der EGMR habe nur die Kompetenz, eine Konventionsverletzung festzustellen, nicht aber, Strafen zu verhängen oder

¹⁸⁰ S. Fn. 180.

¹⁸¹ PV, Dok. 8728, 17.4.2000, Revision or preparation of an additional protocol to the European Convention on Human Rights to adapt it to current needs, Motion for a recommendation presented by Behrendt, Bindig, Wodarg et al. Der Antrag wird zur Zeit im Rechtsausschuß der Parlamentarischen Versammlung beraten.

¹⁸² Charter 4136/00, Contribution by Mr Fischbach and Mr. Krüger, Council of Europe Observers, 21.2.2000.

¹⁸³ Hierbei müsse berücksichtigt werden, daß gem. Art. 19 und 32 EMRK der EGMR die Kompetenz zur Auslegung der EMRK hat.

¹⁸⁴ S.o. (Fn. 185), S. 4.

Rechtsakte für nichtig zu erklären. Die Mitgliedstaaten seien frei in ihrer Entscheidung, wie sie das Urteil des Gerichtshofes umsetzen wollten. Im Falle des Beitritts der EG/EU bliebe die Autonomie des Gemeinschaftsrechtes und des Gerichtshofes also unangetastet.

2.2.2.2.4 Bewertung

Es bleibt festzuhalten, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg den Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg als einen auch von den eigenen Mitgliedstaaten eingerichteten spezialisierten Gerichtshof für Menschenrechte betrachtet, dessen Rechtsprechung er zu beachten hat, soweit der Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft betroffen ist. Es besteht also die begründete Aussicht, daß der EuGH nicht den ersten Schritt zu einer Divergenz in der Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe tun wird. Der gegenwärtige Stand der Beziehungen der beiden Gerichtshöfe ist auf Kooperation und nicht auf Konfrontation angelegt¹⁸⁵; der EuGH ist bisher von keiner zeitlich vor seiner Urteilsfindung ergangenen Entscheidung des EGMR abgewichen.¹⁸⁶ Auch der Generalsekretär des Europarates, Walter Schwimmer, betont, daß sich die Kooperation zwischen beiden Gerichtshöfen bewährt hat und als Leitfaden für ein komplementäres Arbeitsverhältnis zwischen der EU und dem Europarat dienen könne.¹⁸⁷

Allerdings werden sich Widersprüche in der Rechtsprechung der beiden Gerichte – ohne sie wegen des beschränkten Umfangs überbewerten zu wollen – nach der derzeitigen „Nichtverklammerung“ weiterhin ergeben, insbesondere dann, wenn eine vorausgehende einschlägige Rechtsprechung eines der Gerichte fehlt. Eine Verklammerung der beiden Gerichtshöfe wäre also sinnvoll. Der anderweitige Vorschlag, dem EuGH einen (zusätzlichen) EU-Gerichtshof für Grund- und Menschenrechte an die Seite zu stellen, kann dagegen keine Lösung sein, weil damit das Problem möglicher Divergenzen in der Rechtsprechung der verschiedenen Gerichte weiterhin bestünde und möglicherweise sogar verschärft würde.¹⁸⁸

Eine solche Verklammerung könnte auf verschiedenen Wegen erreicht werden.

Der einfachste Weg wäre der Beitritt der EU zur EMRK. Dies würde bedeuten, daß nach Erschöpfung des gemeinschaftlichen Rechtsweges gegebenenfalls noch der EGMR angerufen werden könnte, was insoweit die Gleichstellung des EuGH mit nationalen Gerichten zur Folge hätte. Der Konvent stellte während seiner Arbeit fest, daß er nicht das Mandat habe, eine solche Vertragsänderung vorzuschlagen; diese Frage kann also nur politisch gelöst werden.

Allerdings bedürfte ein Beitritt zur EMRK nicht nur einer Rechtsgrundlage im EG-Vertrag, sondern auch einiger Änderungen der Konvention selbst. Bis jetzt steht die EMRK nur

¹⁸⁵ So auch Hilf, der dem EuGH „ein Bemühen um Entscheidungsharmonie“ bescheinigt, in: Europäische Union und Europäische Menschenrechtskonvention, S. 1210.

¹⁸⁶ Allerdings ergeben sich Abweichungen in Fällen, die vor entsprechender Rechtsprechung des EGMR ergangen sind, s. Alber/Widmaier, S. 503f. mit Beispielen.

¹⁸⁷ Interview Walter Schwimmer, in: FAZ, 14.3.2000.

¹⁸⁸ Inflation der Gerichtshöfe, in: FAZ, 8.12.1999, als Antwort auf Di Fabio, FAZ, 17.11.1999.

Staaten zum Beitritt offen. Auch die Vertretung der Gemeinschaft am EGMR müßte geregelt werden. Außerdem müßte eventuell der EGMR in der Richtung umorganisiert werden, daß nicht (mehrheitlich) Richter aus Nicht-EG-Staaten (zumindest mittelbar) über EG-Recht befinden.¹⁸⁹

Die Zuständigkeit des EGMR würde sich nur auf die Rechtssachen beschränken, die Grundrechtsbezüge aufweisen und die damit nur einen geringen Prozentsatz der EuGH-Fälle ausmachen.¹⁹⁰ Allerdings würde dies trotzdem eine zusätzliche Belastung des EGMR bedeuten, der schon jetzt angesichts der Zunahme an Klagen überfordert ist. Das System des EGMR müßte also auch hier reformiert werden (insbesondere die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Beschwerden).¹⁹¹

Ein möglicher Beitritt der Gemeinschaft macht die Europäische Charta der Grundrechte nicht überflüssig. Sie wäre wie die Grundrechtsteile in entsprechenden nationalen Verfassungen Fundament und Kontrapunkt zugleich. Über einen Beitritt, für den vieles spricht, hat jedoch ausschließlich die politische Seite zu entscheiden.

Aber auch ohne Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK sind Kooperationsmöglichkeiten denkbar, die in der Regel allerdings ebenfalls eine Vertragsänderung oder zumindest Ergänzungen durch Protokollerklärungen voraussetzen.¹⁹²

Denkbar wäre zunächst einmal, in einem der Charta der Grundrechte beigefügten Protokoll zu erklären, daß bei der Beachtung der Grundrechte der Rechtsprechung des EGMR gefolgt wird. Eine derartige allgemeine Festlegung würde auch für den EuGH gelten und hierbei eigentlich nur den bereits jetzt geltenden Zustand festschreiben.

Anstelle eines Protokolls wäre auch eine konkrete Vertragsbestimmung des gleichen Inhalts denkbar.¹⁹³

Verschiedentlich ist vorgeschlagen worden, in Anlehnung an das Vorabentscheidungsverfahren des Art. 234 dem EGMR die Vorabentscheidungsbefugnis bei Grundrechtsverletzungen zu übertragen. Demzufolge könnte das Gericht erster Instanz und müßte der EuGH dem EGMR Fragen darüber vorlegen, wenn Zweifel darüber bestehen, wie Grundrechte bezogen auf konkrete Einzelfälle zu interpretieren sind. Hierbei würde es aber zu einer Kollision mit der Vertrags-Letztauslegungsbefugnis des EuGH kommen. Darüber hinaus ist noch zu bedenken, daß die Charta der Grundrechte und die EMRK im Wortlaut, Inhalt und

¹⁸⁹ Alber/Widmaier, S. 506.

¹⁹⁰ Insofern ist den Bedenken, durch eine Subordination des EuGH unter ein Organ des Europarates ginge die richtige politische Gewichtung verloren, nicht zuzustimmen. S. Eckart Klein, Das Verhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Gemeinschaften. Überlegungen de lege ferenda, in Mosler/Bernhard/Hilf (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, Heidelberg 1976, S. 166.

¹⁹¹ Peukert, Zur Reform des Europäischen Systems des Menschenrechtsschutzes, NJW 2000, S. 49 ff.

¹⁹² Alber/Widmaier, S. 507 ff.

¹⁹³ Als mögliche Vorlage verweisen Alber/Widmaier (S. 507) auf eine ähnliche Regelung im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten zur Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes, nach der die Rechtsprechung des EuGH unter anderem auch vom EFTA-Gerichtshof beachtet werden muß.

Umfang sowie in der Anzahl der Rechte nicht völlig deckungsgleich sind, so daß auch von daher eine verbindliche Fragebeantwortung nicht ohne weiteres möglich wäre, auch wenn die Charta-Rechte gem. Art. 52 Abs. 3 die gleiche Bedeutung wie die der EMRK haben.

Auch könnte man dem EuGH die Möglichkeit eröffnen, vom EGMR Gutachten oder Stellungnahmen zu konkreten Interpretationsfragen über Grundrechte einzuholen. Würde es sich um unverbindliche Äußerungen handeln, so wären deren Wert und Bedeutung allerdings erheblich eingeschränkt.

Theoretisch wäre auch eine Beteiligungsmöglichkeit des Europarates in grundrechtsrelevanten Fällen am Verfahren beim EuGH möglich. Dies wäre aber juristisches Neuland.¹⁹⁴ Auch wäre eine Gemeinsame Kammer der beiden Gerichtshöfe denkbar. Dies könnte eine Modell sein, das zum einen den geringstmöglichen Eingriff in die beiden nebeneinander bestehenden Rechtsordnungen und Rechtsschutzorgane vorsähe, zum anderen aber die Zusammenarbeit von EuGH und EGMR auf eine institutionelle Grundlage auf der Ebene der Kooperation und Gleichberechtigung stellen und demgemäß zu rechtlich bindenden Konfliktlösungen führen würde. Auch ein nicht-institutionalisierter Dialog, eine informelle Kooperation der Gerichtshöfe, ist denkbar.

Die EU-Grundrechtscharta ist auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza (6./7. Dezember 2000) durch die Präsidenten des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlamentes zunächst feierlich proklamiert worden.¹⁹⁵ Ob und in welcher Form die Charta in die Verträge inkorporiert werden soll, wurde nicht beschlossen. Die Charta hat also vorerst keinen rechtsverbindlichen Charakter, bringt aber das politische Bekenntnis der EU zur Achtung der Grundrechte zum Ausdruck. Der EuGH kann die Charta als Auslegungshilfe im Rahmen der Wahrung des Rechts, die ihm nach Artikel 220 EGV obliegt, berücksichtigen, ohne daß zuvor die Verträge geändert werden müssen.¹⁹⁶

Die finnische Regierung hat allerdings schon im Vorfeld der Regierungskonferenz in Nizza einen Vorschlag zur Änderung des EGV gemacht. Ihrer Ansicht nach sollte der Art. 303 EGV folgendermaßen geändert werden: *„Die Gemeinschaft führt jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbei. Die Gemeinschaft besitzt die Zuständigkeit für den Beitritt zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.“*¹⁹⁷

Die gegenwärtige Schwebelage im Verhältnis zwischen EU und EMRK, zwischen EuGH und EGMR, kann jedoch auch noch für längere Zeit offengehalten werden – solange jedenfalls in beiden Ordnungen das Bemühen um Entscheidungsharmonie anhält.

¹⁹⁴ Alber/Widmaier, S. 508. Auch umgekehrt müßte für die Fälle, in denen der EGMR bei Klagen gegen Mitgliedstaaten wegen Grundrechtsverstößen bei der Umsetzung bzw. Anwendung von Gemeinschaftsrecht zuständig ist oder wird, durch eine Ergänzung der Verfahrensordnung des EGMR auch für die Kommission und gegebenenfalls andere Institutionen die Möglichkeit eines Beitritts zu Verfahren beim EGMR geschaffen werden.

¹⁹⁵ Abl. EG 2000, C 364, 1 vom 18.12.2000; vgl. auch EuGRZ 222, 554.

¹⁹⁶ Alber/Widmaier, S. 510.

¹⁹⁷ Dokumentation in EuGRZ 2000, S. 572.

2.2.2.3 *Verhältnis des Europarates zur OSZE*

Die OSZE und der Europarat unterscheiden sich hinsichtlich ihres Mandats, ihrer Mitgliedschaft und ihrer Arbeitsmethoden.¹⁹⁸ Die OSZE ist eine transatlantische Sicherheitsorganisation, in der sowohl die USA und Kanada als auch die zentralasiatischen Nachfolgerepubliken der Sowjetunion, insgesamt 55 Staaten, vertreten sind. Die Aktivität der Organisation wird praktisch ausschließlich und sehr direkt von den Regierungen bestimmt.¹⁹⁹ Das Sekretariat in Wien beschäftigt als direkte Angestellte etwas mehr als 120 Mitarbeiter; das jährliche Budget beläuft sich auf rund 50 Mio. DM. Die Regierungen stellen der Organisation jedoch laufend Personal temporär zur Verfügung, das von ihnen ausgewählt und bezahlt wird. Alle laufenden Aktivitäten werden vom Ständigen Rat der Regierungsvertreter beschlossen.²⁰⁰ Verantwortlich für die operative Tätigkeit der Organisation ist der Amtierende Vorsitzende (der Außenminister des Vorsitzlandes). Die Struktur der beiden Organisationen ist also sehr unterschiedlich; die OSZE ist praktisch ausschließlich ein Aktionsfeld der Regierungsebene, während im Europarat ein gegenseitiger Ausgleich zwischen den verschiedenen Ebenen, ergänzt durch die Organe der EMRK, besteht.

Die sogenannte „menschliche Dimension“ (der „dritte Korb“ des KSZE-Prozesses) ist nur ein Teil des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE, aber der, auf dem es zu Überschneidungen mit dem Europarat kommt. Die Menschenrechte sind für die OSZE vor allem dann von Bedeutung, wenn deren Verletzung eine Gefahr für die Stabilität einer Region oder eines Staates darstellt.²⁰¹ Für den Europarat ist die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit seine *raison d'être*.

Aus den Reihen des Europarates, insbesondere der Parlamentarischen Versammlung wurden nach 1989 Vorschläge laut, gewisse Arbeitsbereiche der damaligen KSZE in den Europarat zu integrieren.²⁰² Eine Resolution schlug sogar vor, die Parlamentarische Versammlung zum parlamentarischen Forum der KSZE zu machen.²⁰³ Dies widersprach jedoch den Plänen der USA, die sich stark für die Schaffung einer eigenen Organisation, der späteren OSZE einsetzten, in der sie auch besonderen Einfluß besitzen.²⁰⁴ Die Phase des argwöhnischen Beobachtens der jeweils anderen Organisation dauerte bis zum Wiener Gipfel 1993, auf dem die Staats- und Regierungschefs die Existenzberechtigung beider Organisationen (die KSZE

¹⁹⁸ Eine gute Einführung in die Thematik bietet Jutta Gützkow, *Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten?* (zit. Gützkow), in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden 1998, S.451-462.

¹⁹⁹ Gret Haller, *Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE*, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden 1998, S. 297 - 316.

²⁰⁰ Grundsätzliche Entscheidungen fallen im Ministerrat oder auf Gipfeltreffen.

²⁰¹ *Ibid.*, S. 306.

²⁰² Interview Gützkow.

²⁰³ PV, Empfehlung 1126 (1990) on continuing and enhancing the CSCE process.

²⁰⁴ Zu den amerikanischen Interessen im OSZE-Kontext s. Jonathan Dean, *Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung*, in: IFSH, *OSZE-Jahrbuch 1997*, S. 39-44.

war damals noch eine Organisation in statu nascendi) bestätigte.²⁰⁵ Seitdem hat die Phase der langsam anlaufenden Kooperation angefangen. Die Zusammenlegung beider Organisationen oder zumindest ihrer Versammlungen ist gegenwärtig kein Thema mehr.²⁰⁶

Das Ausmaß der Doppelarbeit und die bestehende Gefahr der Herausbildung doppelter Standards und „Forum-shoppings“ der betroffenen Länder²⁰⁷ wird besonders bei den Langzeitmissionen der OSZE und der Wahlbeobachtung²⁰⁸ deutlich. Bisher gab es 14 Missionen der OSZE: Kosovo, Skopje (Mazedonien), Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadshikistan, Sarajevo, Ukraine, Tschetschenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Albanien und Weißrußland.²⁰⁹ Mit wechselndem Personalumfang galt es, ein auf das jeweilige Krisengebiet zugeschnittenes Mandat zu erfüllen: umfassende politische Lösung von Statusfragen, Menschen- und Minderheitenrechte, Demokratisierung sowie die Überwachung von Waffenstillstand bzw. Friedenstruppen. Mit Ausnahme von Tadshikistan hat auch der Europarat in all diesen Gebieten „Fact-Finding“-Missionen der Parlamentarischen Versammlung, Monitoring oder Demokratisierungsprogramme durchgeführt, da es sich um Vollmitglieder oder Staaten mit Sondergaststatus handelt. Überschneidungen der Mandate von Europarat und OSZE gibt es daher in den Bereichen Menschen- und Minderheitenrechte sowie Demokratisierung. Die OSZE unterhält mittlerweile ein Büro für Menschenrechte in Warschau. Gerade der Kampf für Menschenrechte ist aber das Essential des Europarates; er hat versucht, die starke Position des EGMR noch durch einen eher politisch agierenden Ombudsmann für Menschenrechte zu verstärken.²¹⁰

Im Rahmen der OSZE führen seit 1990 das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und seit 1993 die Parlamentarische Versammlung der OSZE Wahlbeobachtungen durch. Die Missionen können dabei in zwei getrennte Phasen aufgeteilt werden: die Langzeit- und die Kurzzeitbeobachtung. Ziel der Langzeitbeobachtung ist es, gründliche Kenntnisse über die verschiedenen Phasen des gesamten Wahlvorgangs zu erlangen. Die Kurzzeitbeobachtung soll die herkömmlichen Aufgaben der Wahlbeobachtung erfüllen, indem sie für die flächendeckende Anwesenheit im ganzen Land sorgt, um die Schlußphase des Wahlkampfes, den Wahltag und die Stimmenauszählung zu bewerten. Die Wahlbeobachtung durch den Europarat beschränkt sich auf die kurzzeitige Anwesenheit in der Schlußphase des Wahlkampfes sowie am Wahltag von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung und des CLRAE.

²⁰⁵Peter van Dijk, Vergleich zwischen dem Menschenrechtssystem des Europarats und der menschlichen Dimension der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Nowak, Manfred (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien 1994, S. 21-39.

²⁰⁶ Der niederländische Außenminister Hans van Mierlo erklärte dazu am 5.6.1998 auf einem Seminar in Den Haag mit Vertretern beider Organisationen („Alliance for Human Rights and Democracy“): *„I suggest to concentrate the discussion on pragmatic forms of cooperation, rather than on structural measures such as a merger of the two organisations. During previous seminars it became clear that very little support exists for such structural renovations.“*

²⁰⁷ Netherlands Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.), Alliance for Human Rights and Democracy, Den Haag 1998, S. 9.

²⁰⁸ Stefan Mair (Hrsg.), Internationale Wahlbeobachtung als Instrument der Demokratisierungshilfe, Ebenhausen 1994.

²⁰⁹ Für eine Kurzübersicht s. Kurt Tudyka, Das OSZE-Handbuch (zit. Tudyka), Opladen 1997.

²¹⁰ S. Kap. 3.2.2.

Bei der Teilnahme mehrerer Beobachtergruppen der verschiedenen Organisationen kann es bei unkoordiniertem Verhalten zu widersprüchlichen Bewertungen und anschließend zu Kontroversen zwischen den Beobachtern der Wahl kommen, wie das in Albanien 1995 geschah. Die Gefahr ist offensichtlich: *„Eine Invasion von ausländischen Beobachtern, die sich dann noch als uneinige Richter zu profilieren suchen, erreicht freilich nur das Gegenteil der gewünschten langfristigen Wirkung in solchen Gesellschaften.“*²¹¹ Bei der Beurteilung der Wahlen spielen Parteizugehörigkeit und Nationalität eine wichtige Rolle. Der Europarat stellt seine Delegationen möglichst nach Ländern und Parteien ausgewogen zusammen, ohne die Nachbarländer zu beteiligen. Bei der OSZE erfolgt die Benennung der Beobachter auf Vorschlag der Mitgliedstaaten. So war z.B. bei den Parlamentswahlen in Albanien am 29.6.1997 die Hälfte der 60-köpfigen Delegation italienischer und griechischer Nationalität. Es kam zu starken parteipolitischen Präferenzen: *„...manche Konservative und Christdemokraten sind Berisha so zugetan, daß ihr positives Urteil offenbar bereits feststeht.“*²¹²

Die Notwendigkeit einer gleichwertigen Beobachtung und Bewertung durch mehrere Organisationen wurde insbesondere bei den Kommunalwahlen in Bosnien am 13./14.9.1997 deutlich. Insbesondere wenn die Wahlen durch eine internationale Organisation, wie in diesem Fall durch die OSZE, organisiert werden, sind weitere unabhängige Beobachter erforderlich. CLRAE schreibt in seinem Bericht zur Wahl in Bosnien in diesem Zusammenhang: *„CLRAE observers wish to raise doubts about the ability of a single organisation to organise and subsequently impartially observe an election. At least the debriefing that was conducted by the OSCE field office and the long term observer in Banja Luka was appalling including short term observers being regularly asked to vote on statistical data provided. Criticism of OSCE procedures were not even recorded.“*²¹³

Überlappungen gibt es schließlich auch im Medienbereich. Im Dezember 1997 wurde der ehemalige Bundestagsabgeordnete Freimut Duve neuer OSZE-Medienbeauftragter. Über seine Ernennung wurde der Europarat jedoch erst nachträglich informiert.²¹⁴

Der Europarat und die OSZE haben inzwischen institutionalisierte Strukturen zum Informations- und Meinungsaustausch geschaffen. Auf den jährlichen „2+2“-Treffen konsultieren sich die beiden Generalsekretäre und die Amtierenden Vorsitzenden. Im Zweijahresrhythmus finden Programmtagungen zwischen dem Sekretariat des Europarates und dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE statt; jährlich gibt es trilaterale Treffen auf hoher Ebene zwischen dem Europarat, der OSZE und der UNO. Im Europarat gibt es eine Liaison-Beamtin für die Beziehungen mit der OSZE,

²¹¹ Tudyka, S. 142.

²¹² ZEIT, 27.6.1997.

²¹³ Zitiert in Deutscher Bundestag (Hrsg.), Wahlbeobachtung – Für eine stärkere Rolle des Europarates, Bericht der deutschen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Bonn 1998, S. 2.

²¹⁴ Interview mit der Vorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung Leni Fischer, in Sattler, *Europa der Konkurrenzen*, FR, 25.4.1998.

eine Berichterstattergruppe des Ministerkomitees²¹⁵ und einen ad hoc-Ausschuß der Fraktionsvorsitzenden in der Parlamentarischen Versammlung. In der OSZE sind solche Verbindungsstellen noch nicht geschaffen worden, was angesichts der geringeren institutionellen Verdichtung der Organisation auch nicht verwundert.

An der operativen Zusammenarbeit sind auf seiten des Europarates das Generalsekretariat und – bei der Wahlbeobachtung – die Parlamentarische Versammlung sowie CLRAE beteiligt, auf seiten der OSZE die Missionen vor Ort, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, der Beauftragte für Medienfreiheit, das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung.²¹⁶

Insbesondere die zahlreichen Missionen vor Ort bedeuten einen strategischen Vorteil der OSZE gegenüber dem bislang vorrangig von Straßburg aus operierenden Europarat. In den letzten Jahren hat der Europarat nicht nur versucht, stärker von der Präsenz der OSZE vor Ort bei der Implementation eigener Programme zu profitieren, sondern auch selbst eine solche Präsenz (insbesondere auf dem Balkan) zu schaffen. Dies geschieht inzwischen durchaus in Kooperation mit dem OSZE.²¹⁷

Auf der anderen Seite profitiert die OSZE von der langjährigen Expertise des Europarates. So wurde z.B. für Kroatien vereinbart, daß der Europarat auf Anforderung des OSZE-Missionsleiters Expertisen über bestimmte Gesetze verfaßt.²¹⁸

Ein besonders wichtiges Feld der Zusammenarbeit ist inzwischen auch die Wahlbeobachtung. Nach den oben erwähnten Schwierigkeiten angesichts unterschiedlicher Stellungnahmen von unterschiedlichen wahlbeobachtenden Organisationen wurde diesem Mißstand durch die Bildung von „Troikas“ aus OSZE, EU und Europarat, die eine gemeinsame Stellungnahme erarbeiten, abgeholfen.²¹⁹

2.2.2.4 *Verhältnis des Europarates zu anderen internationalen Organisationen*

Die Kooperation zwischen dem Europarat und der UNO dient nicht nur der Vermeidung von Doppelarbeit, vielmehr können beide Seiten gerade aufgrund ihrer Verschiedenheit – der Europarat als regional, die UNO als global agierende Organisation – von den Erfahrungen und den Mechanismen der jeweils anderen Organisation profitieren. Besonders mit Ende des

²¹⁵ Die sogenannte „GR-OSCE“, Groupe rapporteur pour les relations avec l'OSCE.

²¹⁶ Für konkrete Beispiele der jeweiligen Kooperation siehe Gützkow, S. 458-460. Eine besondere Rolle spielte der Europarat insbesondere bei der Ausarbeitung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, für dessen Arbeit im übrigen die EMRK (mit der Rechtsprechung) eine interpretative Bedeutung hat.

²¹⁷ In Prishtina ist das Büro des Europarat im selben Gebäude wie die OSZE.

²¹⁸ Für eine ausführliche Zusammenstellung s. Gützkow.

²¹⁹ Allerdings ist nicht abzusehen, daß sich eine der Organisationen ganz aus diesem Feld zurückzieht, da insbesondere die Parlamentarier des Europarates und des Europäischen Parlamentes ihre Vorbehalte gegenüber den „Bürokraten“ des BDIMR haben. S. Interview Gützkow.

Kalten Krieges hat sich die Zusammenarbeit als notwendig herausgestellt, da die UNO zur Gewährleistung von Frieden und Sicherheit und zur Förderung der demokratischen Entwicklung zunehmend in den Transformationsstaaten aktiv ist. Ein Konkurrenzverhalten wie bei den Beziehungen zwischen Europarat und EU bzw. OSZE ist zwischen Europarat und UNO nicht festzustellen.

Grundlage für die aktuellen Beziehungen des Europarates zur UNO und zu ihren Sonderorganisationen und Körperschaften ist die „Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Beziehungen zwischen den Sekretariaten des Europarates und den Vereinten Nationen“ vom 19.11.1971. Vor allem in den Bereichen Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten und Flüchtlingsprobleme, rechtliche und soziale Fragen sowie Kultur und Bildung haben sich gute Beziehungen über regelmäßige Konsultationen und Teilnahme an Veranstaltungen entwickelt. Einige UN-Körperschaften und autonome Sonderorganisationen haben darüber hinaus selbständige formale Abkommen mit dem Europarat geschlossen.²²⁰

Eine besondere Form der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen nimmt die Parlamentarische Versammlung als Dialogforum für Organisationen, die kein eigenes parlamentarisches Gremium besitzen, ein. So nimmt sie für die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung²²¹, die UN-Wirtschaftskommission für Europa und die OECD²²² sowie für die Europäische Konferenz der Transportminister und die Europäische Konferenz für die zivile Luftfahrt die fehlende parlamentarische Überwachungsfunktion war.

2.2.2.5 *Bewertung und Ausblick*

Die Mitgliedstaaten erklären bei verschiedenen Anlässen, die bestehenden Organisationen zu einem Netzwerk zusammenwirkender Institutionen („interlocking institutions“) verbinden zu wollen, in dem jede Organisation ihren Platz gemäß ihrem „komparativen Vorteil“ finden soll.²²³ Es ist jedoch fraglich, ob eine solche Rationalisierung des Verhältnisses durchsetzbar ist. Zu stark sind die Widerstände insbesondere in den Sekretariaten, die sich gegen eine Beschneidung von Zuständigkeiten mit Hinweis auf komparative Vorteile anderer Organisationen wehren. Kurt Tudyka bezeichnet den bisherigen Verlauf der Bemühungen, das Konzept der „interlocking institutions“ durchzusetzen, als „ständiges Sich-im-Kreis-Drehen

²²⁰ Es handelt sich um UNICEF, den UNHCR, die ILO, die WHO, die UNESCO und die FAO. Der UNHCR unterhält sogar ein eigenes Verbindungsbüro in Straßburg.

²²¹ Uwe Holtz, Der Europarat und die Europäische Bank für Wiederaufbau, in: Uwe Holtz, 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000.

²²² Um den nichteuropäischen OECD-Mitgliedstaaten (Japan, USA, Südkorea, Neuseeland, Kanada, Mexiko und Australien) eine gleichberechtigte Teilnahme zu ermöglichen, wird hierfür die Versammlung um Vertreter dieser Länder erweitert.

²²³ Kurt Tudyka, Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven, in: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 83-94, S. 87.

beharrender Akteure“²²⁴ Peter Leuprecht beschreibt die aktuelle Wirklichkeit ironisierend als die der „interlocking institutions“.²²⁵

Das negative Gesamtbild des europäischen Institutionen-Netzwerkes wird wesentlich durch die konkurrierenden Präferenzen der sie tragenden Mitglied- oder Teilnehmerstaaten bedingt. Es handelt sich (außer im Fall der EU) nicht um supranationale und autonome Organisationen, die innerhalb des Staatensystems als souveräne Akteure agieren oder den Staaten gegenüber treten, sondern um zwischenstaatliche Institutionen, die letztendlich von den politischen Entscheidungen der Regierungen abhängig sind. Daher müssen sich Forderungen, die Situation zu verbessern, vorrangig an die Regierungen richten. Die Organisationen selbst können und müssen den zwischenstaatlich ausgehandelten politischen Rahmen dann ihrerseits durch konkrete Vereinbarungen und informelle Praktiken im Sinne der Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit ausfüllen.

2.2.3 Konzept der demokratischen Sicherheit

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und des bipolaren Systems haben Diskussionen über moderne Sicherheitskonzepte einen neuen Impetus erfahren. Dabei gibt es erhebliche Meinungsdivergenzen über konkrete Möglichkeiten und Strategien für eine neue Sicherheitsordnung, die natürlich auch durch unterschiedliche nationale und regionale Sicherheitsinteressen begründet sind. Wurde in den achtziger Jahren von einem Konfliktsszenario ausgegangen, das eine Konfrontation der beiden Supermächte beinhaltete, werden gegenwärtig Sicherheitsrisiken, zumindest in Europa, eher durch die Auswirkungen kleinerer Konflikte, von Bürgerkriegen und nationaler politischer Gewalt sowie durch den Terrorismus gesehen.

Mit dem Konzept der demokratischen Sicherheit versucht sich der Europarat seit 1989 eine theoretische Fundierung seiner Arbeit zu geben. Er konkurriert dabei mit dem Projekt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und der Plattform für Sicherheit, die im OSZE-Rahmen entwickelt wurde.

Das Konzept der demokratischen Sicherheit wurde das erste Mal auf dem Wiener Gipfel der Staats- und Regierungschefs prononciert dargestellt und in der Schlußklärung als Auftrag insbesondere für den Europarat präzisiert. Dort heißt es: „*The end of the division of Europe offers an historic opportunity to consolidate peace and stability on the continent. All our countries are committed to pluralist and parliamentary democracy, the indivisibility and universality of human rights, the rule of law and a common cultural heritage enriched by its diversity. Europe can thus become a vast area of democratic security.*“²²⁶

²²⁴ Ibid., S. 91.

²²⁵ *Ich kann nicht als Dissident in der Regierung bleiben*, in: NZZ, 30./31.8.1997.

²²⁶ Abgedruckt in Denis Huber, *A decade which made history*, Straßburg 1999, Appendix II.

Die Grundidee ist, daß durch die Verbreitung und Stärkung von demokratischen Institutionen, das Entstehen von demokratischen zivilen Gesellschaften und deren Kooperation untereinander ein europäischer Sicherheitsraum entsteht. Diese Annahme wird durch die Forschungsthese unterstützt, daß liberale Demokratien sich nicht bekriegen, wie eine Untersuchung der letzten zwei Jahrhunderte zeigt und wie es schon Kant in seiner Schrift „Vom ewigen Frieden“ postulierte.²²⁷

Neben der Zuständigkeit der NATO und der OSZE für die militärische Sicherheit und der EU für die wirtschaftliche Sicherheit sieht der Europarat seine hervorragende Aufgabe in der Schaffung der demokratischen Sicherheit.

Das Konzept der demokratischen Sicherheit hat demzufolge politische, ökonomische und soziale Elemente. In politischer Hinsicht bedeutet es, daß die Entwicklung von pluralistischen und parlamentarischen Demokratien und Rechtsstaaten gefördert werden muß, in denen die Menschenrechte geschützt sind. Darüber hinaus soll das europäische Bewußtsein, auch in kultureller Hinsicht, gestärkt werden. Eine besondere politische Bedeutung kommt dem Minderheitenschutz zu. In wirtschaftlicher Hinsicht ist zu beachten, daß die ökonomische Sicherheit der Menschen ein grundlegendes Element der demokratischen Sicherheit ist. Die soziale Dimension bedeutet vor allem, daß gesellschaftliche Minderheiten am politischen Prozeß beteiligt werden. Das Konzept bezieht sich also nicht nur auf zwischenstaatliche Konfliktquellen, sondern auch auf innerstaatliche Sicherheitsbedrohungen, die einen potentiell destabilisierenden Effekt haben können.²²⁸

Im Unterschied zu dem Sicherheitskonzept der bipolaren Welt basiert das Konzept der demokratischen Sicherheit nicht auf Feinden, sondern auf Partnern. „*The exclusion of any country would undermine the very foundations of the new order, as it would produce a real risk of new antagonisms leading in the long term to a return to defensive security based on military dissuasion.*“²²⁹

Unter dem Aspekt der demokratischen Sicherheit wird die breite Aufnahmestrategie des Europarates gerechtfertigt: „*The integration of all European States that opt for democracy into the Council of Europe has been a key element in enlarging the European space of democratic security since the end of communism in Europe*“.²³⁰

Die gesamte Bandbreite der Tätigkeit des Europarates wird nunmehr unter dem Begriff der demokratischen Sicherheit subsumiert, der damit allerdings keine analytische Schärfe erlangt.²³¹ Zwar eignet sich der Begriff sehr gut für die rhetorische Aufwertung der eigenen

²²⁷ Für eine Zusammenfassung der Literatur s. Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post- Cold War World*, Princeton 1993.

²²⁸ Hans-Peter Furrer/Jutta Gützkow, *The Concept of Democratic Security and its implementation by the Council of Europe*, in: *Romanian Journal of International Affairs*, 3/1996, S. 13- 23, S. 23. S. auch Heinrich Klebes, *The Quest for democratic Security. The role of the Council of Europe and U.S. Foreign Policy*, United States Institute of Peace, *Peaceworks* No. 26, Januar 1999.

²²⁹ *Ibid.*, S. 14.

²³⁰ *Ibid.*, S. 16.

²³¹ Adrian Nastase, *Democratic Security: Shared Values, Standards and Commitments*, in: *Romanian Journal of International Affairs*, 3/1996, S. 7-13; Gerhard von Moltke, *Democratic Security: NATO's Contribution*, in: *Romanian Journal of International Affairs*, 3/1996, S. 35-44; Carlo Ferrata, *Democratic Security: An Essential Prerequisite in Shaping the New*

Tätigkeit, aber es ist nicht ersichtlich, wie daraus konkrete Handlungsanweisungen und, was wichtig angesichts der knappen Ressourcen des Europarates wäre, Prioritäten für die Arbeit hergeleitet werden können.

2.2.4 Politische Aufwertung

2.2.4.1 Einführung von Gipfeltreffen

Wie sehr der Europarat bis 1989 im Schatten anderer internationaler Organisationen gestanden hatte, läßt sich auch daran ablesen, daß es bis dahin zu keiner Initiative gekommen war, die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zu einem der in der internationalen Politik so populären Gipfeltreffen zusammenzuführen. Richtungsweisende Entscheidungen, wie etwa die Verabschiedung von Konventionen, waren bisher auf der Ebene des Ministerkomitees getroffen und zelebriert worden. Durch die Gipfeltreffen hat die Arbeit des Europarates eine deutliche politische Aufwertung erfahren.

2.2.4.1.1 Wiener Gipfel 1993

Die erste Initiative zu einem Europarates-Gipfel ging von François Mitterand aus, der auf einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung am 4. Mai 1992 forderte, die Politik müßte die Gestaltung des neuen Europas durch die verschiedenen internationalen Organisationen stärker übernehmen. Eine Möglichkeit dazu sah er in regelmäßigen Gipfeltreffen: *„Regular sessions at the highest level, properly prepared and within the framework of a precise agenda would have great political and symbolic value and would constitute an exceptional practice. Why not, for example, have the heads of states and governments of the Council’s member states meet every two years, alternating with the CSCE meetings?“*²³²

Die österreichische Regierung griff diesen Vorschlag auf und bot an, 1993 in Wien ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates auszurichten.²³³ Neben der Möglichkeit, in einem solchen Rahmen politische Grundlinien der Organisation zu entwickeln, sollte auch die Rolle des Europarates in der europäischen Architektur, insbesondere im Verhältnis zu EU und KSZE/OSZE definiert werden. Aus der Organisation heraus wurde insbesondere die Idee begrüßt, die Gipfeltreffen alternierend mit

Order of Peace and Stability, in: Romanian Journal of International Law, 3/1996, S. 72-78 und Hans-Peter Furrer, Le conseil de l’Europe et son rôle politique, in: Romanian Journal of international affairs, 4/1995, S. 42-49.

²³² Zitiert nach Denis Huber, A decade which made history (zit. Huber), The Council of Europe 1989-1999, Straßburg 1999.

²³³ CM 91st session, 5.11.1992. S. auch Hans G. Knitel, Hintergründe und zu erwartende Ergebnisse des Europarat-Gipfeltreffens aus österreichischer Sicht, in: Nowak, Manfred (Hrsg.), Europarat und Menschenrechte, Wien, 1994, S. 11-19.

denen der KSZE/OSZE abzuhalten; dies wurde als Beweis für eine Gleichrangigkeit der beiden Organisationen gewertet.²³⁴

Nachdem Rumänien noch am 7. Oktober 1993 als 32. Mitgliedstaat in den Europarat aufgenommen worden war, fand am 8. und 9. Oktober 1993 das Gipfeltreffen in Wien statt. Der Gipfel war hochrangig besucht; 29 Staats- oder Regierungschefs der 32 Mitgliedstaaten waren vertreten.²³⁵ Vor dem offiziellen Beginn der Gipfelkonferenz war es zu einer Begegnung mit den Staats- und Regierungschefs bzw. Außenministern der Staaten gekommen, die ein Beitritts-gesuch zum Europarat gestellt hatten (zu dem Zeitpunkt Albanien, Kroatien, Lettland, Moldau, Rußland, Ukraine und Weißrußland). Ihnen wurden z.T. sehr kritische Fragen zum Reformprozeß in ihren Ländern gestellt. Am eigentlichen Gipfeltreffen konnten sie nur an einem „Katzentisch“ teilnehmen.²³⁶

Der österreichische Kanzler Franz Vranitzky umriß bei seiner Begrüßung den Auftrag des Gipfeltreffens: *„We have to realise that the Vienna Summit will be measured by the extent to which it sends out the necessary political impetus for real solutions to be found to the burning issues confronting us. What we need is a concrete progress towards the construction of a democratic system of security embracing the whole of Europe, towards the genuine protection of minorities and towards the combatting of intolerance, racism and anti-Semitism in all the member states.“*²³⁷

Die am Abschluß des Gipfeltreffens vorgelegte „Wiener Deklaration“ definierte die Rolle des Europarates als *„the pre-eminent European political institution capable of welcoming, on an equal footing and in permanent structures, the democracies of Europe freed from communist oppression“*.²³⁸ Der Beitritt dieser Staaten wurde als *„a central factor in the process of European construction based on our organisation’s values“* gesehen. Die Erweiterungsstrategie sollte auf der Erfüllung der *„fidelity to the Council’s values and respect for the obligations of membership“* basieren.²³⁹ Insofern wurde nachträglich der schon eingeschlagene Weg der Öffnung nach Osteuropa bekräftigt, unter dem Vorbehalt der Einhaltung bestimmter Bedingungen und der Überprüfung dieser Einhaltung, mit der die Parlamentarische Versammlung schon im Sommer desselben Jahres begonnen hatte. Außerdem wurde der Europarat aufgefordert, stärker als bisher mit anderen internationalen Organisationen in Europa zusammenzuarbeiten.²⁴⁰

²³⁴ Die KSZE war zu diesem Zeitpunkt noch eine Organisation in statu nascendi.

²³⁵ Teilnehmen konnten nicht der englische Premierminister John Major, der griechische Premierminister Constantinos Mitsotakis und der ungarische Premierminister Jozsef Antall.

²³⁶ *Die Staaten des Europarates sind in Sorge um die Stabilität auf dem Kontinent*, FAZ, 9.10.1993.

²³⁷ Zit. nach Huber, S. 98. Siehe auch Minutes of the Council of Europe Summit; Vienna, 8-9 October 1993, SUM (93) PV 2.

²³⁸ Der Text der Wiener Deklaration ist abgedruckt in Huber, Appendix II, S. 247 ff.

²³⁹ *„Accession presupposes that the applicant country has brought its institutions and legal system into line with the basic principles of democracy, the rule of law and respect for human rights. The people’s representatives must have been chosen by means of free and fair elections based on universal suffrage. Guaranteed freedom of expression and notably of the media, protection of national minorities and observance of the principles of international law must remain, in our view, decisive criteria for assessing any application for membership. An undertaking to sign the European Convention on Human Rights and accept the Convention’s supervisory machinery in its entirety within a short period is also fundamental. We are resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member states within the Council of Europe.“* Ibid., S. 248.

²⁴⁰ *„Attaining these objectives requires fuller co-ordination of the Council of Europe’s activities with those of other organisations involved in the construction of a democratic and secure Europe, thus satisfying the need for complementarity*

Neben diesen allgemein-politischen Aussagen lag das praktische Resultat des Gipfeltreffens vor allem in einigen konkreten Entscheidungen, die zum Teil schon lange in der Organisation vorbereitet worden waren. Das Ministerkomitee wurde beauftragt, bis zum Mai 1994 das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK zu verabschieden, mit dem der ständige Gerichtshof für Menschenrechte eingerichtet werden sollte. Außerdem sollte zumindest eine Rahmenkonvention für Minderheiten im Rahmen des Europarates erarbeitet werden, nachdem die Initiative der Parlamentarischen Versammlung, die Minderheitenrechte durch ein weiteres Zusatzprotokoll zur EMRK zu garantieren, insbesondere durch den französischen, griechischen und britischen Widerstand keine Zustimmung auf dem Gipfel gefunden hatte.²⁴¹ Allerdings wurde hierfür angesichts der großen Differenzen kein konkreter Zeitplan vorgegeben. Die Vertretung der Gemeinden und Regionen innerhalb des Europarates sollte durch die Errichtung eines ständigen Konsultativorgans, des heutigen CLRAE, gestärkt werden. Außerdem wurde eine pan-europäische politische Initiative gegen Rassismus, Xenophobie, Antisemitismus und Intoleranz ergriffen.²⁴² Dazu wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der durch einen Ausschuß von Regierungsexperten begleitet werden sollte. Die auf dem Gipfel von Mitterand erneut geäußerte Anregung, den Europarates-Gipfel zu institutionalisieren, fand in der Abschlusserklärung keinen Niederschlag. Die Vorschläge des französischen Staatschefs, die auf eine Verstärkung der Strukturen und eine Ausweitung des Aufgabenbereichs des Europarates abzielten, wurden lediglich zur Kenntnis genommen. Selbst die Generalsekretärin des Europarates, Catherine Lalumière, hielt es für wenig sinnvoll, jedes oder jedes zweite Jahr einen Gipfel abzuhalten.²⁴³

In der Öffentlichkeit wurden die Ergebnisse des Gipfels recht zwiespältig beurteilt. Auf der einen Seite wurden die bisherigen Leistungen des Europarates honoriert und vor allem einem größeren Publikum durch ausführliche Berichterstattung nahegebracht; auf der anderen Seite wurden die konkreten Ergebnisse, insbesondere auf dem Bereich des Minderheitenschutzes, als recht mager bewertet. Der Gipfelort Wien lud viele Kommentatoren zu Vergleichen mit dem Wiener Kongreß 1814/1815 ein, mit dem positiven Fazit, das es hier nicht um die Restauration einer alten Hegemonialordnung, sondern um die Schaffung eines Raumes des Friedens und der demokratischen Sicherheit gegangen sei.²⁴⁴

2.2.4.1.2 Straßburger Gipfel 1997

and better use of resources.“ Ibid., S. 248.

²⁴¹ S. Appendix II zur Wiener Deklaration, Huber, S. 251f. Nur die kulturellen Minderheitenrechte sollten durch ein Zusatzprotokoll zur EMRK geschützt werden. Zu der Vorgeschichte *Reform des Gerichtshofs für Menschenrechte*, NZZ, 8.10.1993.

²⁴² Appendix III zur Wiener Deklaration, Huber, S. 253f.

²⁴³ *Beginn des Europarat-Gipfels in Wien*, NZZ, 9./10.10.1993 sowie *Eine „Wiener Erklärung“ des Europarates*, NZZ, 11.10.1993.

²⁴⁴ Ibid. sowie *Ein Raum demokratischer Sicherheit soll in Europa entstehen*, FAZ, 11.10.1993.

Der Anstoß zu einem zweiten Gipfeltreffen des Europarates kam von der Parlamentarischen Versammlung, die ein solches Treffen für den Herbst 1997 vorschlug.²⁴⁵ Sie legte auch Vorschläge für die zu besprechenden Themen vor.²⁴⁶ So sollte nach ihrem Wunsch insbesondere die Strukturreform im Vordergrund stehen, vor allem die Einführung von Mehrheitsentscheiden im Ministerkomitee, sowie die Stärkung des Generalsekretärs und der Parlamentarischen Versammlung, unter anderem durch deren Haushaltsautonomie. Diese Vorschläge der Parlamentarischen Versammlung wurden auf die Tagesordnung des Gipfels nur eingeschränkt berücksichtigt.

Das Jahr 1997 sah eine ganze Reihe von wichtigen europäischen Gipfeln. Nach dem OSZE-Gipfel in Lissabon (2./3. Dezember 1996), auf dem die „Erklärung für ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa“ verabschiedet worden war, und dem Europäischen Rat in Amsterdam (16./17. Juni 1997), auf dem der Amsterdamer Vertrag ausgearbeitet wurde, fand am 8./9. Juli in Madrid der NATO-Gipfel statt, auf dem Polen, Ungarn und die Tschechische Republik als erste MOE-Staaten aufgenommen wurden. Im Oktober 1997 fand dann schließlich auf Einladung des französischen Präsidenten Jaques Chirac, vier Jahre nach dem Wiener Gipfel, der zweite Europarates-Gipfel in Straßburg statt.

Wiederum war die Beteiligung sehr gut. Alle zu der Zeit 40 Mitgliedstaaten waren vertreten. Von den insgesamt 47 europäischen Staaten waren die Staats- und Regierungschefs von 44 Staaten vertreten, es fehlten nur die Bundesrepublik Jugoslawien und Weißrußland sowie Monaco, das aber auch noch keinen Aufnahmeantrag gestellt hatte. Als besondere Gäste waren die Vertreter der vier Staaten auf der Warteliste eingeladen, also von Armenien, Aserbaidshan, Georgien und Bosnien-Herzegowina. Chirac wertete das Gipfeltreffen schon allein dadurch als Erfolg, daß es das erste Mal gewesen sei, daß so viele europäische Staatsmänner an einem Tisch miteinander geredet hätten.²⁴⁷

Auf seiner Eröffnungsrede umriß Chirac die Aufgabe des Straßburger Gipfels: „*This second summit first of all bears witness to the increasing role played by the Council of Europe: as a symbol of the recovered unity of our continent, it is the essential instrument for anchoring democracy and the promotion of human rights in the whole of Europe*“.²⁴⁸ Wiederum gab es viel wohlklingende Gipfelrhetorik, was einen Kommentator zu der Titelzeile „Selbstbeweihräucherung Pan-Europas“ veranlaßte.²⁴⁹ So erklärte Boris Jelzin: „*We are now poised to begin building together a new, greater Europe, free from dividing lines: a Europe*

²⁴⁵ PV, Recommendation 1324 on the Parliamentary Assembly's contribution to the Second Summit of Heads of state and Government of the Council of Europe, 22.4.1997; *Chirac für neues Gipfeltreffen des Europarates*, FAZ, 6.3.1996; *Neubestimmung der Rolle des Europarates*, FAZ, 25.9.1996.

²⁴⁶ *Der Europarat sucht ein erweitertes Aufgabenfeld. Ein Gipfeltreffen im Herbst 1997?*, NZZ, 25.9.1996.

²⁴⁷ *Die Mitglieder des Europarates verabschieden Aktionsplan*, FAZ, 13.10.1997.

²⁴⁸ Zit. nach Huber, a.a.O., S. 158.

²⁴⁹ Siehe auch Minutes of the Council of Europe Summit, Strasbourg 10-11 October 1997, SUM (97) PV 2. *Selbstbeweihräucherung Pan-Europas. Geringer Elan Kohls und Jelzins am Gipfeltreffen in Straßburg*. NZZ, 11./12.10.1997.

where no state will impose its will on others, a Europe where big and small countries are equal partners united by common democratic principles.“²⁵⁰ Dies wurde vom Liechtensteiner Regierungschef Mario Frick gleich aufgegriffen, der erklärte: „When fundamental values of the community are seriously challenged, a clear commitment is necessary. In this context, it is precisely the smaller countries which can never be accused of pursuing hidden interests and which are called upon to combat lawlessness, unscrupulousness and violence.“²⁵¹ „All different, all equal“ wurde denn auch zum Motto des Gipfels erklärt. Kritische Worte kamen hauptsächlich von der Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung, Leni Fischer, die erklärte, daß es weiterhin in manchen Mitgliedstaaten Menschenrechtsverletzungen, sogar Folter und Hinrichtungen gebe, und die deshalb alle Mitgliedstaaten aufforderte, die eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten.²⁵²

Die Abschlußerklärung faßt in wohltonenden Worten das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten zu Menschenrechten, Rechtsstaat und Demokratie zusammen und betont daneben die Bedeutung der sogenannten „sozialen Kohäsion“, die als ergänzend zum Schutz der Menschenrechte gefördert werden sollte.²⁵³

Die praktischen Resultate nehmen sich demgegenüber eher bescheiden für ein solch großes Treffen aus. Anscheinend lag die Attraktivität des Gipfels eher in der Möglichkeit, innerhalb kurzer Zeit viele bilaterale Gespräche zu den unterschiedlichsten Themen führen zu können.²⁵⁴

Der Aktionsplan, Anhang zur Abschlußerklärung, sieht folgende Schritte vor: auf finnischen Vorschlag hin wurde beschlossen, das Amt eines Europäischen Menschenrechtskommissars einzurichten. Auch wurde ein Protokoll zur neuen Konvention über Menschenrechte und Biomedizin in Auftrag gegeben, das das Klonen von Menschen untersagt. Des weiteren wurde ein etwas nachdrücklicherer Auftrag als beim Wiener Gipfel für eine Strukturreform des Europarates erteilt, indem gefordert wird, der Europarat solle „to adapt to its new tasks and its enlarged membership and to improve its decision-making process“.²⁵⁵ Ansonsten besteht der Aktionsplan aus eher allgemein unterstützenden Äußerungen für die Tätigkeit des Europarates auf den verschiedensten Gebieten wie dem Schutz nationaler Minderheiten, dem Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, dem Schutz sozialer Rechte,

²⁵⁰ Huber, S. 159.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² *Europäisches Gipfeltreffen am Sitz des Europarates in Straßburg*, FAZ, 11.10.1997.

²⁵³ Abgedruckt in Huber, Appendix III, S. 257-263.

²⁵⁴ *Für Demokratie und Menschenrechte. Staats- und Regierungschefs der Europaratesmitglieder in Straßburg*, FAZ, 10.10.1997. Es gab etwa 250 bilaterale Gespräche am Rande des Gipfels. Für Wirbel sorgte insbesondere der in einer elsässischen Weinstube gefaßte Entschluß Chiracs, Jelzins und Kohls, fortan jährlich einen französisch-russisch-deutschen Gipfel abzuhalten. Vgl. *Ein Ombudsmann für Menschenrechte in Europa*, NZZ, 13.10.1997. Der Schweizer Bundespräsident Koller und Außenminister Cotti nutzten den Gipfel vor allem, um EU-Politikern die Schweizer Position im Bereich Verkehr zu erläutern. Es sei „ein Gipfel zur rechten Zeit; der Europarat helfe der Schweiz immer wieder, aus ihrer politischen Isolation herauszukommen.“ S. *Ein Gipfel zur rechten Zeit*, NZZ, 11./12.10.1997.

²⁵⁵ Dies wurde vom Ministerkomitee durch das „Komitee der Weisen“ implementiert.

dem Kampf gegen Terrorismus, Korruption und das organisierte Verbrechen, Drogenmißbrauch etc.

Die Medien sprachen denn auch von einem Gipfel ohne „Strahlkraft“. Stellvertretend soll ein Kommentar zitiert werden: *„(Der Europarat) müßte sich vermehrt der Überprüfung der Zustände in neuen und alten Mitgliedstaaten – von Rußland bis zur Türkei – widmen. Dazu braucht es freilich keinen Gipfel der Familienoberhäupter, dafür reichen die bestehenden Organe. (...)Der Europarat müßte nicht zu immer neuen Gipfelstürmen aufbrechen, wenn er seine ureigenen Aufgaben wieder besser erfüllen würde.“*²⁵⁶

Angesichts der eher mageren praktischen Resultate der beiden Gipfeltreffen stellt sich in der Tat die Frage, welcher Wert ihnen beizumessen ist. Auf keinem der Gipfel wurden derart politisch richtungsweisende Entscheidungen getroffen, die ein Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs tatsächlich notwendig machten. Die Bedeutung der Gipfeltreffen lag daher eher auf symbolischer Ebene: allein durch ihre Bereitschaft zur Anwesenheit unterstrichen die Staats- und Regierungschefs die politische Bedeutung, die sie dem Europarat beimessen.

²⁵⁶ Chiracs Europa-Gipfel ohne Strahlkraft, NZZ, 12.10.1997.