

5 ADACS-Programme

Komplementär zu der Einführung der Monitoring-Verfahren in Reaktion auf den Beitritt der Transformationsstaaten wurden vom Europarat die sogenannten ADACS-Programme entwickelt, die die vorhergehende Programmtätigkeit des Europarates deutlich erweiterten. Im folgenden soll ein Überblick über die unterschiedlichen Programmformen gegeben werden; abschließend wird ein Programm exemplarisch dargestellt werden.

5.1 Übersicht über die Programmformen

Eine auffällige Entwicklung innerhalb des Europarates im letzten Jahrzehnt ist die Verstärkung der diversen Programme des Europarates. Die osteuropäischen Reformstaaten wurden schon seit 1989 auf dem Weg der Demokratisierung und der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit unterstützt. Seit der Entwicklung der Monitoring-Verfahren werden die Programme vor allem als Ergänzung zu diesen verstanden; Mißstände, die dort aufgedeckt werden, sollen durch aktive Unterstützung behoben werden.

Die klassischen intergouvernementalen Programme (die durch den Haushaltsposten II finanziert werden) existieren seit langer Zeit. Sie sind das Resultat der verschiedenen Konventionen und anderen rechtlichen Instrumente, die zum Austausch von Erfahrungen, der Erstellung von Publikationen etc. im Zusammenhang mit diesen Konventionen führen. Diese Programme werden von sogenannten steering committees durchgeführt, die vom Ministerkomitee damit beauftragt wurden. In den steering committees sind vorwiegend Vertreter der Fachministerien der Mitgliedstaaten vertreten. Sie entwickeln die Programme mit Unterstützung des Sekretariats, überwachen deren Durchführung und berichten dem Ministerkomitee. Angesichts der Vielzahl der Europarates-Konventionen gibt es eine große Vielfalt von diesen Programmen; es wird versucht, gewisse Prioritäten in der Finanzierung zu setzen, in dem vorrangig die Bereiche „Demokratische Kohäsion“, „Soziale Kohäsion und Lebensqualität“ sowie „Kulturelle Kohäsion“ gefördert werden. Allerdings hat dies in den letzten Jahren nicht wirklich zu einer Straffung der Tätigkeit geführt.

Auf einigen speziellen Gebieten sind nur ein Teil der Staaten an den Programmen beteiligt. Hierfür gibt es im Rahmen des Europarates sogenannte „Teilabkommen“ (Partial Agreements), die jeweils ein eigenes Budget haben, daß von den Unterzeichnerstaaten der Teilabkommen aufgebracht wird.

Eine Neuentwicklung in den 90er Jahren sind die „Activities for developing and consolidating democratic stability“, kurz ADACS-Programme genannt. Für sie wurde ein eigener Haushaltsposten eingerichtet (Vote IX). Sie richten sich an Staaten vor und nach dem Beitritt,

um die Einhaltung der Mitgliedsbedingungen des Europarates zu gewährleisten. Es handelt sich hier vorrangig um eine „bilaterale“ Zusammenarbeit zwischen Europarat und Adressatenstaat.

Eine Neuentwicklung sind auch die „Programmes of support for confidence-building measures in civil society“ (Vote XII). Sie richten sich spezifisch an Konflikte mit nationalen Minderheiten. Ungewöhnlich ist, daß die Projekte nicht aus dem Haushalt des Europarates, sondern ausschließlich von externen Partnern finanziert werden, die sozusagen das „know-how“ des Europarates einkaufen.

5.2 ADACS-Eigenprogramme

Die ADACS-Programme stützen sich auf die Erfahrungen des Europarates aus der intergouvernementalen Arbeit, durch die im Laufe der Jahre Referenzinstrumente (insbesondere die EMRK), Expertennetze und Kooperationsstrukturen entwickelt wurden. Diese Programme haben zwei Ziele. Zum einen sollten sie (insbesondere direkt am Anfang der 90er Jahre) den demokratischen Wandel in den Transformationsstaaten unterstützen; zum anderen sollten sie die schrittweise Integration dieser Staaten in die europäischen Kooperationsstrukturen fördern. Daher ergaben sich bestimmte inhaltliche Schwerpunkte, bei denen besondere Defizite in den ehemals sozialistischen Staaten gesehen wurden. Zum einen soll das Funktionieren der Institutionen der repräsentativen Demokratie und insbesondere auch die Ausbildung der verantwortlichen Eliten (unter dem Stichwort „demokratische politische Praxis“) sowie einer lokalen Selbstverwaltung gefördert werden. Zum anderen sollen die Normen und Mechanismen für den Schutz der Menschenrechte an den Europarates-Standard herangebracht werden. Das Rechtssystem soll im Sinne der Rechtsstaatlichkeit entwickelt werden, insbesondere soll eine unabhängige Justiz entwickelt werden. Die Zivilgesellschaft und die Freiheit der Medien soll gestärkt werden.

Zunächst waren die ADACS-Programme nur für einen kleinen Kreis von MOE-Staaten konzipiert¹; im Laufe der 90er Jahre wurden sie an alle potentiellen Mitgliedstaaten des Europarates gerichtet, die ja sehr unterschiedlich weit in ihrer demokratischen Entwicklung waren und sind. Inzwischen richten sich die ADACS-Programme hauptsächlich an die südosteuropäischen Staaten und Rußland. Die Kooperationsprogramme werden nur auf Anforderung des betreffenden Staates initiiert; allerdings wird – je nach den Ergebnissen des Monitoring – politischer Druck auf die betreffenden Staaten ausgeübt, bei den ADACS-Programmen zu kooperieren.

¹Andrew Drzemczewski, The Council of Europe's cooperation and assistance programmes with Central and Eastern European Countries in the human rights field, in: HRLJ 12 (1991) 8-9, S. 335-344 sowie ders., The Council of Europe's cooperation and assistance programmes with Central and Eastern European Countries in the human rights field, HRLJ 14 (1993) 7-8, S. 229-248.

Als erstes wurden 1990 die Demosthenes-Programme initiiert, die sich an die Mittel- und osteuropäischen Staaten richteten. Es folgten die Demosthenes-Bis-Programme, die sich an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion richteten. Die Programme wurden inzwischen dahingehend umgestaltet, daß sich Demosthenes an Mitgliedstaaten und Demosthenes-Bis an Beitrittskandidaten wendet. Daneben gibt es das Themis-Programm, das sich ausschließlich auf die Aus- und Weiterbildung von Richtern, Staatsanwälten, Anwälten, Polizisten und Gefängnispersonal konzentriert. Schwerpunktthemen sind dabei die Rolle der Polizei, die Umwandlung der „prokuratura“ des sozialistischen Systems in eine Staatsanwaltschaft nach westlichen Maßstäben, die Neukonzeption des Gefängniswesens, die Neugestaltung der Justizministerien und die Rechtssetzung. Unter der Federführung von CLRAE wird das LODE-Programm durchgeführt (Local Democracy), das die Entwicklung von lokaler Selbstverwaltung fördern will.

Bei neuen Mitgliedstaaten zielen die Programme vor allem auf die Maßnahmen, die im Zuge des Beitritts zur EMRK notwendig sind, um deren effiziente Umsetzung in dem Staat zu ermöglichen. In der Beitrittsphase unterstützen die Programme vor allem die notwendigen demokratischen Reformen, damit der Staat die Mindestanforderungen der Mitgliedschaft erfüllen kann. Einige ADACS-Programme richten sich sogar an OSZE-Mitgliedstaaten, die keine Beitrittsperspektive haben (insbesondere die zentralasiatischen Staaten), in denen jedoch die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verbreitet werden sollen.

Die konkrete Entwicklung der Programme geht folgendermaßen vor sich: Zunächst entwickelt das Sekretariat in enger Absprache mit den Zielländern die Programmvorschläge. Die Politische Abteilung (DAP) koordiniert die Programme, die inhaltliche Zuarbeit wird insbesondere von der Rechtsabteilung (DAF) und der Abteilung für Menschenrechte (DDH) geleistet. Zu diesem Zeitpunkt sollen die inhaltlichen Ergebnisse der Monitoring-Verfahren berücksichtigt werden, um möglichst zielgenau die Mittel einzusetzen. Allerdings haben die Zielländer auch eigene Prioritäten. Die endgültigen Projekte werden vom Ministerkomitee im Rahmen des Haushaltes verabschiedet. Es kann kein Projekt ohne die vorherige Zustimmung des Ziellandes durchgeführt werden.

Die häufigsten Programmformen sind Seminare und Konferenzen, Expertenmissionen bzw. das Zurverfügungstellen von rechtlicher Expertise sowie Studienbesuche und Kurse. Ein besonderes Problem ist die Evaluierung dieser Programme, sowohl von den einzelnen Projekten als auch die Wirkung insgesamt im Zielland. Laut Auskunft des Europarates wird eine anfängliche Evaluierung nach jedem Projekt durchgeführt, indem eine

Kurzzusammenfassung dem Ministerkomitee vorgelegt wird.² Diese Zusammenfassungen sind aber nicht sehr aussagekräftig und bestätigen eigentlich nur, daß ein bestimmtes Projekt tatsächlich durchgeführt wurde. Für die verschiedenen Projektformen gibt es unterschiedliche Erfolgskriterien: bei Seminaren und Konferenzen wird z.B. der Erfolg anhand der Zahl der Teilnehmer und deren aktiver Partizipation gemessen. Eine häufig zu hörende Kritik ist allerdings, daß die Seminare und Konferenzen immer denselben Teilnehmerkreis erreichen und zudem, besonders wenn sie in Straßburg oder anderen westeuropäischen Städten stattfinden, weniger aus inhaltlichen Gründen besucht werden. Hier stellt sich natürlich die Frage, inwiefern die Kosten für die Projekte in einem Verhältnis zu ihrem Erfolg stehen. Hier scheint der Europarat noch zu keinem überzeugenden Konzept gekommen zu sein, was innerhalb der Organisation auch zugegeben wird.³

Es ist insofern leichter, die Wirkungen von juristischer Expertise zu messen, da man deren Umsetzung in nationale Normen besser nachweisen kann.

Im Jahr 1999 hat die Politische Direktion angefangen, die ADACS-Programme etwas umfangreicher nach Zielländern zu evaluieren.⁴ Allerdings bleiben diese Evaluationsberichte in ihrer Intensität hinter den Monitoring-Berichten der Parlamentarischen Versammlung zurück. Sie beschränken sich auf eine Auflistung, welche der eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt wurden. Zu einzelnen Projekten des Europarates werden nur kursorische Stellungnahmen gemacht.⁵

Das Grundproblem bei der Ausweitung der ADACS-Programmen ist die Frage der Finanzierung: Die Mitgliedstaaten des Europarates haben deutlich signalisiert, daß eine Erhöhung des Budgets nicht zu erwarten ist. Eine Erhöhung der ADACS-Mittel ist also nur durch Einsparungen in anderen Bereichen zur erreichen, wogegen es natürlich organisationsinterne Widerstände gibt. Erfreulich ist allerdings, daß es mehr und mehr freiwillige Spenden für einzelne Projekte von Mitgliedstaaten gibt, die inzwischen richtiggehend eingeworben werden. Allerdings bedeuten diese Spenden wiederum mehr Arbeit, da den Spendern individuell inhaltliche und finanzielle Rechenschaft über den Projektverlauf gegeben werden muß. Der Umgang mit den Spendern muß noch rationalisiert werden.⁶

Auch von innerhalb des Europarates werden die ADACS-Programme zum Teil sehr skeptisch beurteilt. Die Koordinatorin der Rußland-Projekte beschreibt die vielfältigen praktischen Schwierigkeiten, die sich in allen Phasen der Projektdurchführung ergeben.⁷ Schon bei der

² Assistante to the Development and Consolidation of Democratic Security: Political Aims and Purposes of the Programmes of Co-operation and Assistance with the Countries of Central and Eastern Europe, SG/Inf(94)14.

³ Interview Klebes.

⁴ Zuständig dafür ist ein eigener Beamter, z.Zt. (2001) Uwe Müller.

⁵ Z.B. „*The 1999 report of the European Commission states in particular that prison conditions have improved for juvenile offenders. The Council of Europe has supported this process since 1992 with a number of seminars and conferences concerning conditions, under which juveniles may be detained.*“, DAP, Lithuania – Contribution of Council of Europe co-operation programmes to the strengthening of the protection of Human Rights, the Rule of Law and Local democracy in Lithuania, Straßburg, Mai 2000.

⁶ Interview Luciani.

⁷ Interview Aarnio-Lwoff.

Verhandlung zwischen Europarat und Rußland über die einzelnen Projekte kommt es zu Interessenkonflikten. Während der Europarat das Programm hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt sieht, daß damit die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite behoben werden sollen, und sich an den Beitrittsverpflichtungen orientiert, hat der Adressat oft andere Prioritäten, so daß der Europarat seine Projektvorschläge nicht durchsetzen kann. Hier wäre eine stärkere inhaltliche Einmischung der EU-Kommission als Ko-Financier zur Unterstützung der Position des Europarates wünschenswert. Für Rußland bedeuten die Programmmittel natürlich eine willkommene zusätzliche finanzielle Ressource, auf der anderen Seite gibt es aber eine Vielzahl von finanzkräftigeren internationalen Organisationen und Staaten, die Programme mit Rußland finanzieren (z.B. WHO, UNESCO, OECD, UNDP). Für all diese Kooperationsprogramme gibt es auf russischer Seite eine Grenze der „Absorptionsfähigkeit“, so daß die Implementierung der Programme oft nur sehr zögerlich vonstatten geht. Dazu kommt, daß es bei politischen Ereignissen wie z.B. Wahlen zu einem Stillstand der Implementierung kommen kann.

Erschwerend kommt hinzu, daß sich manche Programme auch inhaltlich überschneiden. So finanziert die EU ein TACIS-Projekt zur Reform des Verwaltungsprozeßrechtes, die gleichzeitig Teil eines Joint Programms mit dem Europarat ist. Über diese Doppelfinanzierung erfährt das Sekretariat des Europarates weder von russischer Seite noch von seiten der EU, sondern nur zufällig. Ein anderes doppelfinanziertes Projekt sind die Ombudsleute, die sowohl von der UNDP als auch vom Europarat (mit sehr viel weniger Geld) finanziert werden. Dabei wacht jede Organisation eifersüchtig über ihre Projekte, so daß eine Kooperation auch recht schwierig ist.

Die russische Seite, so der Vorwurf von innerhalb des Europarates, hat oft die Haltung, daß sie ihren Mitgliedsbeitrag für den Europarat in Form von Programmgeldern (und Posten) zurückbekommen muß; dies gilt wahrscheinlich auch für andere Mitgliedstaaten.

Insgesamt muß man also ein sehr gemischtes Resümee der ADACS-Programme ziehen. So begrüßenswert es ist, daß der Europarat schon zu einem frühen Zeitpunkt angefangen hat, mit konkreten Projekten den Transformationsprozeß zu unterstützen, so vage sind auf der anderen Seite die Aussagen über die Effizienz dieser Projekte. Dies hängt natürlich auch mit der Vielfalt der Akteure in diesem Bereich zusammen; es fehlt ein „Masterplan“, und jeder Akteur wacht eifersüchtig über seine Projekte, ohne sie in den Kontext der Projekte anderer Akteure zu stellen.

Diese eher negative Einschätzung soll nicht darüber hinwegsehen, daß es natürlich auch einige sehr erfolgreiche Projekte gab und gibt. Ein solches Beispiel, das Nord Balt Prison Project, wird am Ende des Kapitels vorgestellt.

5.3 Gemeinsame Programme mit der EU-Kommission

Seit 1993 werden vom Europarat und der EU-Kommission sogenannte „Joint Programmes“ durchgeführt, die seitdem in Anzahl und Umfang stetig zugenommen haben. Für den Europarat sind diese Programme eine sehr wichtige Möglichkeit geworden, die Tätigkeit auszuweiten, da er so – angesichts eines stagnierenden Budgets – an zusätzliche Finanzmittel kommt. Allerdings muß er immer auch einen Eigenanteil leisten. Die EU-Kommission finanziert diese Programme aus den PHARE- und TACIS-Mitteln.⁸

Grundsätzlich verläuft die Kooperation so, daß die EU-Kommission als Geldgeber fungiert, sich aber nur marginal an der Entwicklung und Durchführung der Programme beteiligt und keine eigenen inhaltlichen Präferenzen hat. Die Kommission führt die Programme nicht in Eigenregie durch, da ihr dazu das notwendige Expertenwissen fehlt. Allerdings ist der Europarat nicht ihr einziger Kooperationspartner; auch andere Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen bemühen sich um die Programmmittel der Kommission. Eine Beamtin des Europarates drückt es so aus: „We offer a product (expertise and contacts) and have to sell it.“⁹ Auch die Evaluierung der Programme durch die Kommission ist eher lückenhaft. Das Ungleichgewicht der beiden Organisationen kommt also auch in der Programmtätigkeit zum Ausdruck. Während die Kommission für den Europarat der wichtigste Kooperationspartner ist (da sie über entsprechende Finanzmittel verfügt), ist der Europarat für die Kommission nur ein Partner unter vielen.

Die Joint Programmes richten sich bislang an Albanien (seit 1993), Estland und Lettland (seit 1995), die Ukraine (seit 1995), die Russische Föderation (seit 1996), Bosnien-Herzegowina (seit 1997) und Moldawien (seit 1997). Ein gemeinsames Programm, das auf die Reform des Rechtswesens und der lokalen Selbstverwaltung in den baltischen Staaten zielte, wurde 1994 begonnen und 1997 abgeschlossen.¹⁰

Neben diesen länderspezifischen Programmen gibt es seit 1996 auch Vereinbarungen über thematische Programme, die sich u.a. mit nationalen Minderheiten sowie dem Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Korruption beschäftigen. Diese Programme stehen allen ADACS-Zielländern, also den Beitrittsstaaten seit 1989, offen.

Insgesamt umfaßten die Programme bis 1998 eine Summe von knapp 18 Mio. ECU, von denen der Europarat 7 Mio. ECU beisteuerte; den Rest trug die Kommission. Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen Europarat und Kommission wird für jedes Programm individuell ausgehandelt; der Anteil des Europarates liegt zwischen 25% und 50 %. Dazu kommen von Fall zu Fall noch freiwillige finanzielle Beiträge von Mitgliedstaaten (insbesondere von den Niederlanden und den skandinavischen Staaten) und sogar Nichtmitgliedstaaten (wie im Fall der Ukraine von Japan).

⁸ Diese Finanzmittel richten sich an die MOE-Staaten (PHARE) und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion (TACIS).

⁹ Interview Luciani.

¹⁰ Für eine detaillierte Übersicht der Projekte siehe Council of Europe, *Joint Programmes between the European Commission (PHARE and TACIS) and the Council of Europe*, Straßburg, 18.3.1998.

Die „multilateralen“ Programme spielten mit rund 2,7 Mio ECU eine recht geringe Rolle gegenüber den „bilateralen“ Programmen. Dies soll sich in Zukunft allerdings ändern.

Die meisten Programmmittel richteten sich an Albanien, Rußland und die Ukraine.

In **Albanien** konzentrierten sich die Aktivitäten innerhalb des Joint Programme auf die Reform des Rechtswesens und der Gesetzgebung.¹¹ So wurde die Neufassung des Strafgesetzbuches, der Strafverfahrensordnung, des Zivilgesetzbuches und der Zivilprozeßordnung finanziell unterstützt. Ein weiteres wichtiges Projekt war die Einrichtung einer Richterausbildungsstätte, mit der erstmals in Albanien die Richterausbildung professionalisiert wurde. Für die Projekte in Albanien werden kontinuierlich steigende Finanzmittel aufgewendet; so wurden die Programmmittel der ersten Projekttranche (1993 bis 1995: 905.000 ECU) für die dritte Projekttranche (1998 bis 2000) fast verdoppelt (1.742.000 ECU).¹²

Für **Rußland** wurde ein Joint Programm unmittelbar nach dem Beitritt zum Europarat 1996 eingerichtet.¹³ Die Projekte konzentrieren sich auf die effektive Umsetzung der Verfassung (wie das verbesserte Funktionieren der föderalen Strukturen und der lokalen Selbstverwaltung sowie die Unterstützung für Menschenrechtsinstitutionen) und die Gesetzesreform. Neben der Reform des Gefängniswesens spielt auch hier die Verbesserung der juristischen Ausbildung eine besondere Rolle. Für das Joint Programm mit Rußland wurde bisher das meiste Geld aufgewandt; für die dritte Tranche (1998 bis 2000) waren knapp 2 Mio. ECU vorgesehen, von denen der Europarat einen ungewöhnlich hohen Anteil (50%) trägt.¹⁴

Das Joint Programm mit der **Ukraine** wurde 1995 eingesetzt.¹⁵ Es richtet sich auf die Reform des Rechtssystems (insbesondere den Aufbau eines unabhängigen Justizministeriums), den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der lokalen Selbstverwaltung. Die Finanzmittel sind gegenüber der ersten Tranche inzwischen gesunken (von 910.000 ECU auf 766.000 ECU), von denen der Europarat 45 % trägt.¹⁶

5.4 Programme im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes

¹¹ Ibid., S. 2.

¹² Der Europarat steuert ca. 25 % der Mittel bei.

¹³ Fn. 508, S. 7.

¹⁴ Die Niederlande und Norwegen unterstützen dieses Programm zusätzlich finanziell.

¹⁵ Fn. 508, S. 8.

¹⁶ Die Niederlande und Japan unterstützen dieses Programm zusätzlich finanziell.

Ein wichtiger Rahmen für die Programme des Europarates in Südosteuropa ist der Stabilitätspakt für den Balkan. Aufbauend auf dem Royaumont-Prozeß für den Balkan¹⁷ schlug die EU dieses Aufbauprogramm zur Stabilisierung der Lage in Südosteuropa vor, das auf dem G7-Gipfel in Köln im Juni 1999 verabschiedet wurde.

Der Stabilitätspakt basiert auf dem Grundgedanken, daß die mittel- und langfristige Stabilisierung Südosteuropas im sicherheitspolitischen Interesse der EU liegt. Daher soll über das reine Krisenmanagement hinaus ein präventiver und umfassender Ansatz zur Konfliktlösung angestrebt werden, der die gesamte Region umfaßt. Ziel einer solchen mittel- und langfristig angelegten Politik ist es, die Entstehung gewaltsamer Konflikte in der Region zu verhindern, die Voraussetzungen für Demokratie, Marktwirtschaft und regionale Zusammenarbeit zu schaffen und die Länder Südosteuropas in die euro-atlantischen Strukturen zu führen. Um dieses Ziel erreichen zu können, soll ein nachhaltiger Prozeß in Gang gesetzt werden, denn Demokratisierung, Schaffung von gesellschaftlichem Wohlstand und regionale Zusammenarbeit dürften nicht von heute auf morgen zu erreichen sein. Das gilt auch für das wichtige Vorhaben des Aufbaus ziviler Gesellschaften unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenproblematik.

Neben den Nachfolgestaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (ohne Slowenien) und Albanien, die die Kernzone bilden, sollen auch die Nachbarstaaten dieser Länder eingeschlossen werden. Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Slowenien sollen als Stabilitätsinseln für die Balkanregion dienen.

Analog zum KSZE-Prozeß wird der Stabilitätspakt in drei „Working Tables“ organisiert: es wird über zivilgesellschaftliche Aspekte, Wirtschaftsprobleme und Sicherheitsfragen gesprochen. Innerhalb der Working Tables gibt es noch eine Reihe von „Task Forces“ zu einzelnen Themen. Die Wiederaufbauhilfe wird von der EU und der Weltbank koordiniert; der ehemalige deutsche Kanzleramtsminister Bodo Hombach war bis November 2001 Sonderbeauftragter für die Koordination des Stabilitätspaktes; seit Januar 2002 hat der Österreicher Erhard Busek diese Aufgabe inne.

Der Europarat war von Anfang an in den Stabilitätspakt integriert. Schon am 7. Mai 1999, auf dem Treffen des Ministerkomitees in Budapest anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung des Europarates, war ein „Programm für demokratische Stabilität in Südosteuropa“ verabschiedet worden, das neben einer beschränkten Anzahl von Sofortmaßnahmen für das Kosovo mehrere langfristige Projekte für die politische und institutionelle Entwicklung in Südosteuropa vorsah. Diese Projekte brachte der Europarat als eigenen Beitrag in den

¹⁷ Am 13. Dezember 1995 verabschiedeten in Royaumont die Außenminister der 15 EU-Mitglieder, Vertreter der fünf jugoslawischen Nachfolgestaaten, ihrer Nachbarstaaten, der USA, Rußlands, des Europarates und der OSZE die „Erklärung über den Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft“. Sie sollte ein langfristig angelegtes Vorhaben initiieren, bei dem über die schrittweise Herstellung von Dialog und Vertrauen, über die Prävention von Spannungen und Krisen sowie über Versöhnung, regionale Zusammenarbeit, wirtschaftlichen Wiederaufbau und gute Nachbarschaft nachgedacht werden sollte. Es kam zu sieben relativ unbeachteten Folgetreffen, ehe diese Initiative durch den Kosovo-Krieg vollkommen einschloß. Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa oder Frieden durch Integration, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, August 1999.

Stabilitätspakt ein. Auch die schon existierenden Projekte mit den Zielländern wurden zum Teil in den Stabilitätspakt integriert.¹⁸

Der Europarat ist an der Working Table 1 (On Democratisation and Human Rights) in den Bereichen Human Rights and Minorities, Good Governance, Media, Gender, Education und Youth sowie an der Working Table 3 (On Security Issues) in dem Bereich Justice and Home Affairs beteiligt.

Seine Beteiligung beschränkt sich allerdings hauptsächlich auf die Entwicklung und potentielle Durchführung von Projekten; für die meisten der von ihm vorgeschlagenen Projekte ist der Europarat auf Finanzierung von anderer Seite angewiesen. Der Stabilitätspakt eröffnet zunächst einmal die Möglichkeit, von Teilnehmerstaaten, anderen internationalen Organisationen sowie Finanzinstitutionen zusätzliche Finanzen zu bekommen (selbständig zu verwaltende Finanzmittel wurden dem Stabilitätspakt nicht zur Verfügung gestellt). Der Vorteil des Stabilitätspaktes liegt für die Geldgeber darin, daß die Projekte tatsächlich koordiniert werden, so daß der allzeit befürchtete Gießkanneneffekt vermieden werden kann. Insofern ist der Stabilitätspakt eine große Chance für den Europarat, da er für diese finanzschwache Organisation eine Möglichkeit der Profilierung bedeutet. Allerdings hat sich die Zusage und erst recht die Bereitstellung der zugesagten Gelder als sehr langsam anlaufend erwiesen. Selbst die prioritären Projekte und die sogenannten „quick start“-Projekte waren im Juni 2000, ein Jahr nach Verabschiedung des Stabilitätspaktes, noch nicht angelaufen.¹⁹

Zur Erleichterung der Arbeit eröffnete der Europarat ein Büro in Prishtina und plant die Eröffnung von Büros in Podgorica und Belgrad. Allerdings ist die Finanzierung dieser Büros (die vom Europarat selbst getragen werden muß) ein kontinuierliches Problem.

Bedeutet der Stabilitätspakt für den Europarat eine Chance der Profilierung, birgt er gleichzeitig auch gewisse Risiken. Die Mitgliedstaaten fordern vom Europarat ein starkes Engagement in der Region und möglichst eine Präsenz vor Ort, ohne daß sie die zusätzlichen Kosten durch eine Erhöhung des Budgets tragen wollen. Der finanzielle Spielraum der Organisation ist inzwischen jedoch so gering, daß dieses geforderte zusätzliche Engagement nur mit außerbudgetären Mitteln getragen werden kann (es sei denn, der Europarat würde sich aus den Kooperationsprogrammen mit Rußland, der Ukraine und den Kaukasus-Staaten zurückziehen, was auch keine politisch wünschenswerte Alternative wäre). Es besteht daher ständig die Gefahr, daß Tätigkeiten in Südosteuropa abgebrochen werden müssen, was wiederum negativ für das Image des Europarates wäre.

¹⁸ Für eine Übersicht der Projekte s. Council of Europe, Stability Pact for South Eastern Europe. Projects submitted by the Council of Europe, CM/Inf (2000) 20 revised 2, 14.4.2000.

¹⁹ PV, Parliamentary contribution to the implementation of the Stability Pact for South-Eastern Europe, Bericht des Politischen Ausschusses (Berichterstatter András Bársony), Dok. 8665 revised.

5.5 Beispiel: Nord Balt Prison Project

Exemplarisch für ein erfolgreiches ADACS-Programm wird im folgenden das Nord Balt Prison Project vorgestellt. Dies ist ein längerfristiges Kooperationsprojekt, das vom Referat Kriminologie und Strafrecht der Rechtsabteilung (DAJ) koordiniert wird.²⁰ Es ist ein regionales Projekt, an dem neben den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf der einen Seite die skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden auf der anderen Seite beteiligt sind.

Ziel des Projektes ist es, das Gefängniswesen in den baltischen Staaten zu verbessern. Nachdem Berichte von Experten des Europarates nach Beitritt der Staaten auf die horrenden Verhältnisse in den Gefängnissen dieser Länder hingewiesen hatten²¹, initiierte der Europarat 1996 dieses Projekt. Wichtig war es vor allem, daß die diversen bilateralen Aktivitäten, die in diesem Bereich schon existierten, koordiniert und rationalisiert wurden. Daneben sollten natürlich bei Bedarf auch neue Projekte initiiert werden. Mitte der 90er Jahre bevorzugten alle skandinavischen Länder Estland als Projektpartner, so daß die meisten Ressourcen zur Reform des Gefängniswesens in dieses Land flossen. Durch das Nord Balt Prison Project gelang es dem Europarat, die Projekte auch auf die anderen baltischen Staaten auszuweiten. Inzwischen gibt es Kooperationspartnerschaften zwischen Estland, Dänemark und Norwegen bzw. Finnland und Lettland sowie Schweden und Litauen. Die diversen Projekte werden von einem steering committee, in dem jeweils ein Staatenvertreter und zwei vom Europarat ernannte Berichterstatter sitzen, begleitet, das auch zum Austausch der jeweiligen Erfahrungen dient.

Die Aktivitäten im Rahmen des Nord Balt Prison Project sind vielfältig.²² Sie reichen von der Unterstützung der Umgestaltung der Gefängnisaufsicht (die Verlagerung vom Innenministerium in das Justizministerium) über die Entwicklung der Ausbildung des Gefängnispersonals, die Einführung von Ausbildungsmöglichkeiten für Gefängnisinsassen, ein Bewährungssystem, der Ausbau der medizinischen Betreuung bis hin zu allen weiteren Bereichen des Gefängniswesens. Erfolgreich aus Sicht des Europarates sind vor allem die Partnerschaften zwischen einzelnen Gefängnissen, in deren Rahmen es zu Begegnungen von Gefängnispersonal mit dem Austausch von konkreten Erfahrungen kommt. Durch diesen Austausch, so der koordinierende Beamte im Europarat, hätte sich die Einstellung des Gefängnispersonals in den baltischen Staaten deutlich verbessert; die Gefängnisreform sei schließlich nicht nur eine Frage der Finanzen, die für die Sanierung und den Neubau von Gefängnissen ausgegeben würden, sondern auch eine Frage der Behandlung der Gefangenen.

²⁰ Mit dem zuständigen Programme Advisor Björn Janson führte die Verfasserin am 29.5.2000 ein Interview.

²¹ S. Assessment Reports Estland (Lakes/Taylor, 1993, und Lakes/Grönholm, 1997), Lettland (Lakes/Røstad, 1994, und Lakes/Engesbak, 1998) und Litauen (Lakes/Colliander, 1995, und Lakes/Johansson, 1999).

²² Für eine Übersicht der Projekte siehe die Sitzungsprotokolle der Steuerungsgruppe, z.B. Secretariat Memorandum, Nord-Balt (99) 4.

Die Berichte der Europarates-Experten aus der letzten Zeit verweisen denn auch auf erstaunliche Verbesserungen.²³

Das Nord Balt Prison Project wurde ursprünglich über Themis und Demosthenes-Mittel sowie die EU-Kommission finanziert. Inzwischen wird das Projekt vollkommen von den skandinavischen Staaten getragen, so daß der Europarat außer den Personalkosten für die Koordination keine weiteren Ausgaben hat.²⁴

Durch die regionale Komponente im Rahmen des Ostseeraums gab es sehr gute Voraussetzungen für das Projekt. Dieser Vorteil fehlt in Rußland und dem Kaukasus, wo es einen viel größeren Bedarf für die Reform des Gefängniswesens gibt. Daher ist fraglich, inwieweit man die positiven Erfahrungen aus dem Projekt für andere Mitgliedstaaten nutzen kann. Festzuhalten bleibt, daß das Nord Balt Prison Project ein Beispiel dafür ist, wie der Europarat mit sehr geringen finanziellen Ressourcen, aber mit dem strategischen Vorteil seiner Expertise, erfolgreiche Projekte durchführen kann.

²³ Dies wird durch die Berichte der Delegationen der Parlamentarischen Versammlung und der Anti-Folter-Kommission gestützt. Interview Bindig.

²⁴ Auch Kanada unterstützt das Projekt finanziell.