

II Der Europarat im Wandel

II.1 Gründung, Aufgaben und Struktur des Europarats

Der Europarat ist die älteste Organisation der Europäischen Integration und wird von vielen als der „Vater der Europäischen Integration“ bezeichnet.¹⁴⁰ Er wurde am 5. Mai 1949 in London durch die zehn Gründungsmitglieder mit der Zeichnung der Satzung des Europarats gegründet. Der Gründung war der Haager Europakongress vom 7. bis 10. Mai 1948 vorausgegangen. In Den Haag trafen auf diesem Kongress unter der Schirmherrschaft des ehemaligen englischen Premierministers Winston Churchill verschiedene Gruppen der europäischen Einheitsbewegung zusammen. Über 700 europäische Aktivisten debattierten über die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen eines geeinten Europas nach dem II. Weltkrieg und konnten am dritten Tag des Kongresses 40.000 Menschen zur Abschlusskundgebung versammeln. Das erarbeitete Abschlussmanifest war die Initialzündung zur Gründung des Europarats ein Jahr später in London. Eine der ersten Taten der neu gegründeten europäischen Organisation war die Initiierung der Festschreibung der Erklärung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für Europa in einem regionalen völkerrechtlichen Vertrag. Damit legte der Europarat das Fundament für den bis heute weitreichendsten Menschenrechtsschutz in allen 46 Mitgliedsländern des Europarats. Es folgten viele weitere Festschreibungen nicht nur zu sozialen Rechten und Absicherungen, sondern auch zu Kultur, Sport, grenzüberschreitenden Radio- und Fernsehübertragungen, Umwelt- und Naturschutz, kommunaler und regionaler Verwaltung und mehr.

Daher wird die Organisation mit Sitz in Straßburg kurz vorgestellt, bevor ein historischer Überblick über den Europarat, seine Aufgaben und sein Verhältnis zu Mittel- und Osteuropa folgt. Dabei wird besonders auf das gesamteuropäische Verständnis der Organisation sowie deren Erweiterungspolitik und neuen Aufgaben seit 1989 eingegangen. Anschließend wird das Verhältnis zur ehemaligen Sowjetunion und der heutigen Russischen Föderation sowie ihrer Aufnahme in den Europarat 1996 skizziert, wobei vor allem die rechtlichen und politischen Fragen der Aufnahme beleuchtet werden.

¹⁴⁰ Vgl. dazu ausführlicher: Wolf D. Gruner: Der Europarat wird fünfzig – „Vater“ der europäischen Integration: Gründungsvorstellungen, Wirkungen, Leistungen und Perspektiven nach 50 Jahren; in: Rostocker Beiträge zur Deutschen und Europäischen Geschichte, Band 7, 1999 sowie den Sammelband: Uwe Holtz (Hg.): 50 Jahre Europarat, Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Hg. Ludger Kühnhardt, Band 17, Baden-Baden 2000.

II.1.1 Aufgaben des Europarats: 1949 - 1989

Der Europarat ist eine regionale internationale Organisation,¹⁴¹ die bis Ende der 1980er Jahre von 10 auf 27 Mitglieder anwuchs. Sie kann gemäß Satzung und Überzeugung nur demokratische und europäische Staaten aufnehmen. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges wurde der Europarat seinem gesamteuropäischen Anspruch gerecht, indem er sich als erste aller europäischen Organisationen gen Osteuropa öffnete und bis 2006 insgesamt 21 Länder aus Mittel- und Osteuropa aufnahm. Ende 2006 waren 46 europäische Staaten Mitglied im Europarat.¹⁴² Zusätzlich zum Mitgliederstatus gibt es den Beobachterstatus, den fünf Länder, die USA, Kanada, Japan und Mexiko sowie der Heilige Stuhl innehaben.

Laut Satzung des Europarats versteht er sich als eine Organisation demokratischer Staaten. Seine Ziele sind in Artikel 1 der Satzung umschrieben:

„The aim of the Council of Europe is 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.“¹⁴³

Hinter dieser eher allgemeinen Formulierung verbergen sich Prinzipien, die im Verlauf der Satzung nur bedingt näher ausgeführt werden, die aber vor allem den Geist des Haager Kongresses ausdrücken, in dessen Rahmen die Schaffung dieser ersten europäischen Organisation geplant wurde. Seine Hauptaufgaben bei der Herstellung der größeren Einheit in Europa sind die intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern und die Förderung der Trias aus Menschenrechtsschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa. In Kapitel III der Arbeit wird die Trias historisch und theoretisch genauer bestimmt.

Wichtigste Instrumente der Förderung der „*greater unity*“ in Europa sind die Konventionen des Europarats. Dabei handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, von denen bis dato 200 vorliegen. Der bekannteste ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) mit dem angeschlossenen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Aber auch die Europäische Sozialcharta (ESC) oder die Europäische Kulturkonvention haben im Alltag Voraussetzungen für jeden Bürger Europas geschaffen, die in der politischen Diskussion viel zu wenig mit der Straßburger Organisation in Verbindung gebracht werden. Andere Konventionen umfassen Themenbereiche wie den Kampf gegen internationale Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel aber auch Bereiche wie Bildung, grenzüberschreitende Radio- und Fernsehausstrahlungen, Arzneimittelkontrolle, Gesundheit und Sport.

Der Haager Europakongress und die daraus resultierende Gründung des Europarats 1949 standen vor allem unter dem Eindruck des erst vor kurzem beendeten II. Weltkrieges,

¹⁴¹ Vgl. dazu näher: Klaus Brummer: *Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen*, Wiesbaden 2005, S. 99 ff. Brummer untersucht u.a. den Europarat als Konfliktbearbeiter und stellt einen aktuellen Überblick über die Organisation dem Untersuchungsteil zum Europarat voran.

¹⁴² Gemäß Definition qualifiziert sich der Europarat auch als internationale Organisation, da er eine auf Dauer angelegte Verbindung zwischen mindestens zwei Völkerrechtssubjekten darstellt und er ob seiner Binnenstruktur über eigene Organe verfügt, die darüber hinaus einen eigenen Willen formulieren und diesen nach außen umsetzen können. Vgl. dazu ebenfalls: Klaus Brummer: *Konfliktbearbeitung*.

¹⁴³ Vgl. Satzung des Europarats unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> zuletzt abgerufen im Mai 2009.

der alle Teilnehmer zur Konzentration auf einende und europäische Elemente sowie Ziele streben ließ. Das so allgemein formulierte Ziel der Förderung der europäischen Einheit war aber auch schon im Ansatz konkretisiert. Man plante, europaweite rechtliche Vereinbarungen zu treffen, die die Verfahren in rechtlichen und sozialen Fragen der einzelnen Mitgliedsländer möglichst standardisieren sollten, um damit einen einheitlichen Rechtsraum zu schaffen. Mit Hilfe der Förderung des europäischen Bewusstseins und der Besinnung auf gleiche kulturelle und politische sowie rechtliche Errungenschaften, die den Bewohnern Europas gemein sind, beabsichtigten die Gründungsmitglieder, eine europäische Identität zu schaffen bzw. zu stärken, die auf gemeinsamen Werten basierte und dennoch die verschiedenen europäischen Kulturen berücksichtigte. Die Aufgabe der Bewusstmachung der gemeinsamen europäischen Werte sowie deren Durchsetzung in politischen, rechtlichen, zivilen und kulturellen Bereichen hat der Europarat bis heute beibehalten.¹⁴⁴

Anfangs ein Hoffnungszeichen für die Europäer, die eine föderale Union wünschten, geriet der Europarat dennoch durch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (fortan: EGKS) und der späteren Europäischen Gemeinschaften (fortan: EG) ab Ende der 1950er Jahre für die Öffentlichkeit etwas in den Hintergrund, obwohl er von Beginn an besonders auf zwischenstaatlicher Ebene zahlreiche völkerrechtliche Verträge, sogenannte Konventionen des Europarats, vorbereitete. Erst seit Ende des Kalten Krieges erlebt der Europarat eine bemerkenswerte Renaissance. Seit 1989 hat sich das Aufgabenspektrum des Europarats beträchtlich erweitert und anhand der Öffnung nach Mittel- und Osteuropa konkretisiert: Seit dem Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion und anderer sozialistischer Systeme in Mittel- und Osteuropa erwuchs dem Europarat eine Vielzahl von Aufgaben und Funktionen: Zuerst ist die Funktion des Ankers für Demokratie, für Menschenrechte und auch für die freie Marktwirtschaft zu nennen, die vor allem in Abgrenzung zum bisherigen sozialistischen Staats- und Marktmodell zu sehen war. Diese *Ankerfunktion* wird durch weitere Funktionen ergänzt. Die Vertreter aller Mitgliedsländer und auch der Bewerberstaaten aus Mittel- und Osteuropa und Russland kommen in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zusammen und nutzen diese als Forum zur Diskussion und zum gegenseitigen Austausch. Allein diese *Forumsfunktion* prägt die Parlamentarier und Parlamentarierinnen aus Gesamteuropa, indem sie gemäß der Verfahrensregeln einer europäischen demokratischen Organisation an demokratischen Verfahren teilnehmen. Darüber hinaus hat der Europarat seit 1989 zunehmend wichtige *Trainer-* und *Beraterfunktionen* übernommen und zahlreiche Gremien der politischen, rechtlichen und kulturellen Zusammenarbeit auf unterschiedlichen institutionellen Arbeitsebenen mit den jungen Demokratien geschaffen. In diesen Gremien werden bilateral und multilateral gemeinsam Herausforderungen der Transformation¹⁴⁵ der mittel- und osteuropäischen Länder (fortan: MOEL) bearbeitet. Dazu zählen in erster Linie Assistenz und Beratung beim Pro-

¹⁴⁴ Vgl. dazu ausführlicher: Wolf D. Gruner: Europa in den Debatten der Beratenden Versammlung des Europarats 1949/50: Anmerkungen zu einem interessanten Forschungsfeld, in: Timmermann, Heiner (Hg.): Impulse für Europa. Berlin, 1996, 69-95 sowie zu den weitreichenden Aufgaben und Erfolgen: ders.: Der Europarat wird 50 – „Vater“ der europäischen Integration: Gründungsvorstellungen, Wirkungen, Leistungen und Perspektiven nach 50 Jahren, in: Wolf D. Gruner/ (Hg.): Jubiläumsjahre – Historische Erinnerung – Historische Forschungen, Rostocker Beiträge zur Deutschen und Europäischen Geschichte, Band 7, Rostock 1999, S. 117 – 235.

¹⁴⁵ Der Begriff der Transformation wird später erläutert. Ansonsten mehr zur Abgrenzung in: Zoltan Tibor Pallinger: Der Umbruch in Osteuropa und die Theorien des Systemwechsels, S.2 ff., ETH Zürich, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Beiträge 10, Juni 1997.

zess der rechtlichen und wirtschaftlichen, insbesondere auch der verfassungsrechtlichen Transformation in pluralistische Demokratien mit dem Ziel der Schaffung demokratischer Rechtsstaaten, in denen die Menschenrechte geachtet werden. Dazu stellte der Europarat Instrumente, Erfahrung (Best Practice) und Praxiswissen in den Kernbereichen der Trias, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz, sowie in praktischen Bereichen wie regionaler und kommunaler Demokratie, Bildungs- und Ausbildungswesen, Kultur und Umweltschutz zur Verfügung. Das Aufgabenspektrum der Organisation umfasst grundsätzlich alle Aspekte des Zusammenlebens in Europa, wobei lediglich der Verteidigungssektor qua Satzung ausgenommen ist.¹⁴⁶

II.1.2 Struktur des Europarats

Der Europarat bestand ursprünglich laut Satzung nur aus zwei Organen, dem Ministerrat bzw. Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung (früher: Beratende Versammlung). Er arbeitet grundsätzlich auf allen Ebenen an der Stärkung der Einheit in Europa und der Demokratieförderung in allen Mitgliedsstaaten. Das Ministerkomitee setzt sich aus den heute 46 Außenministern der Mitgliedsländer (und deren permanenten Stellvertreter beim Europarat) zusammen. Dieses Gremium ist das Exekutivkomitee und trifft die Entscheidungen über die Annahme von Europaratskonventionen oder über die Aufnahme neuer Mitglieder.¹⁴⁷ Das Ministerkomitee trifft sich einmal jährlich zu seinen Sitzungen. Die ständigen Vertreter der Außenminister beim Europarat treffen sich wöchentlich zu Arbeitssitzungen und darüber hinaus mehrfach in Arbeitsausschüssen. Diese Sitzungen sind nicht öffentlich.

In der Parlamentarischen Versammlung sitzen 313 Parlamentarier aus den Parlamenten der Mitgliedsstaaten des Europarats und ihrer 313 Stellvertreter, die vierteljährlich zu regulären Sitzungen in Straßburg zusammenkommen. Die Versammlung wählt einen Präsidenten und bis zu 18 Vize-Präsidenten aus den eigenen Reihen. Auch der Generalsekretär des Europarats, sein Stellvertreter, der Generalsekretär der Versammlung, die Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und – seit seiner Schaffung 1999 – der Menschenrechtskommissar des Europarats werden von der Parlamentarischen Versammlung gewählt.

Die wichtigsten Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung werden im Rahmen von mehreren Fachausschüssen erledigt.¹⁴⁸ Dies sind z.B. der Ständige Ausschuss, der Politische Ausschuss, der Ausschuss für Recht und Menschenrechte, der Ausschuss für Wirtschaft und Entwicklung, der Ausschuss für Kultur, Wissenschaft und Bildung, der Ausschuss für die Geschäftsordnung und Immunitäten und der Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedsstaaten des Europarats eingegangenen Verpflichtungen (Monitoring-Ausschuss).¹⁴⁹

Seit 1994 wurde per statutarischer EntschlieÙung der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas institutionalisiert, der zuvor ein permanenter Ausschuss (gegründet 1957

¹⁴⁶ Nicht aber der Begriff der erweiterten Sicherheit, wie in Kapitel V gezeigt werden wird.

¹⁴⁷ Für einen aktuellen Überblick siehe www.coe.int, die englische Version der Homepage des Europarats ist aktueller und wesentlich umfassender als die deutsche Version.

¹⁴⁸ Stand: 2006, für einen aktuellen Überblick vgl. www.coe.int

¹⁴⁹ Für eine vollständige Liste vgl. www.coe.int

– Ausschuss der Gemeinden) gewesen war. Er vertritt die über 200.000 Gemeinden und Regionen aller Mitgliedsstaaten, wirkt auf kommunaler und regionaler Ebene mit, Verwaltungen in den Mitgliedsländern zu professionalisieren, Best Practice Verfahren aus anderen Mitgliedsländern zu verbreiten und die Trias des Europarats auch auf der „grass-roots Ebene“ der Politik spürbar zu verankern.

Das Generalsekretariat des Europarats ist der administrative Kopf der Organisation und umfasst ca. 1600 Mitarbeiter. Der Österreicher Walter Schwimmer war von 1999 bis 2004 Generalsekretär, danach wurde der Brite Terry Davis zum Generalsekretär gewählt. Stellvertreterin ist seit 2002 bereits in ihrer zweiten Amtszeit die Niederländerin Maud de Boer-Buquicchio.

Schließlich kann in jüngster Zeit noch die Ebene der Staats- und Regierungschefs hinzugezählt werden, da seit Ende des Ost-West Gegensatzes bereits drei offizielle und ein inoffizielle Gipfeltreffen stattgefunden haben: 1993, 1997 sowie 2005 die offiziellen Gipfel in Wien, Straßburg und in Warschau sowie 1999 zum 50-jährigen Geburtstag ein inoffizielles. Die Gipfeltreffen und ihre Bedeutung werden weiter unten beschrieben.

Der Haushalt des Europarats nimmt sich für die Größe der Organisation ausgesprochen bescheiden aus und betrug im Jahr 2004 € 180,5 Mio. im Jahr 2005 € 186 Mio. und im Jahr 2006 – unter Einbeziehung aller Budgets aus den gemeinsamen Programmen mit der EU (JPs) € 262,5 Mio. Zum Vergleich belief sich der EU Haushalt im Jahre 2006 auf € 120,6 Mrd.

II.1.3 Der „gesamteuropäische Ansatz“ des Europarats bis zum Ende der 1980er Jahre

Das in der Satzung festgelegte Ziel des Europarats, die Einigkeit unter den europäischen Ländern auf der Basis gemeinsamer politischer Überzeugungen zu vergrößern, erhielt nach dem Systemwechsel 1989/91 eine neue Dimension. Aus historischer Sicht und vor dem Hintergrund der Erfahrungen zweier Weltkriege war das aus dem Bestreben der Beteiligten verständliche Ziel des Europarats von Beginn an nicht auf Westeuropa beschränkt.

Der Gründungsauftrag des Europarats bezog sich auf ein „Gesamteuropa“ – unabhängig von den sich im Eisernen Vorhang manifestierenden Ergebnissen des II. Weltkriegs und der sich daraus ergebenden „Teilung der Welt“ (Wilfried Loth). Diese Idee eines Gesamteuropa war auf dem Haager Europakongress zu hören, wollte man doch den Kreis explizit nicht auf die Gründungsmitglieder beschränken und Mittel- und Osteuropa nicht a priori außen vor lassen. Winston Churchill betonte in seiner Rede vor dem Haager Europakongress:

“... but our aim here is not confined to Western Europe. We seek nothing less than all Europe. Distinguished exiles from Czechoslovakia, and almost all the Eastern European nations, and also from Spain, are present among us. We aim at the eventual participation of all European peoples whose society and way of life, making all allowances for the different points of view in various countries, are not in disaccord with a Charter of Human Rights and with the sincere expression of free democracy. We welcome any country where the people own the Government, and not the Government the people.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ Address given by Winston Churchill (The Hague, 7 May 1948). Am 7. Mai 1948 hielt Churchill, ehemaliger Britischer Premierminister und Ehrenpräsident des Europakongress bei der Eröffnungszeremonie des Haager Europakongress in Den Haag im “Ridderzaal” (Knights’ Hall/ am “Binnenhof”), dem Niederländischen

Dieser von Churchill gedeutete gesamteuropäische Anspruch wurde auch nach der Gründung des Europarats aufrecht erhalten. Auf Initiative des englischen konservativen Abgeordneten Harold McMillan wurde bereits 1950 ein Sonderausschuss für die „nicht vertretenen europäischen Staaten“ im Europarat mit besonderem Augenmerk auf Mittel- und Osteuropa institutionalisiert.¹⁵¹ Hier hatten auch Vertreter osteuropäischer Flüchtlingsorganisationen in Westeuropa Rederecht, jedoch kein Stimmrecht.¹⁵² Der gesamteuropäische Ansatz des Europarats umfasste qualitative und geographische Aspekte und behielt neben dem Ziel der politischen Annäherung innerhalb Westeuropas auch immer die osteuropäischen Länder im Blick. Dieser Ausschuss wurde ab 1956 in einen ständigen Ausschuss umstrukturiert, doch änderte das nichts daran, dass Mittel- und Osteuropa lange außen vor blieb, hatte der Europarat doch mit der gängigen Perzeption des Kalten Krieges zu kämpfen.¹⁵³ Weil der Europarat sich selbst als Hüter der Demokratie und Menschenrechte verstand, bekundete er zwar Solidarität zu Osteuropa, rückte jedoch nicht von seinen Prinzipien der Trias und der Menschenrechte ab. Aufgrund der Missachtung fundamentaler Rechte durch die totalitären Diktaturen im Ostblock war eine offizielle Kontaktaufnahme für den Europarat nicht möglich. So wurde der Europarat im Osten als „*Bollwerk gegen den Kommunismus*“¹⁵⁴ aufgefasst und bekam einen „*antikommunistischen Impetus*“¹⁵⁵ zugeschrieben. Die Trias des Europarats die als Grundlage für Staat und Regierungen für Mitglieder galt, bildete den Gegenpol zum sowjetisch geprägten Ordnungsmodell.

In der Hochzeit des Kalten Krieges herrschte weitgehende Beziehungslosigkeit zwischen den Blöcken auf Ebene des Europarats, die der langjährige Europaratspraktiker und Ehren-Generalsekretär des Europarats Heinrich Klebes komplett im Verantwortungsbereich des sowjetischen Alleinherrschers Stalin verortet.¹⁵⁶ Doch sorgte auch die ausgesprochen antikommunistische Stimmung und deklaratorische Lautmalerei in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die zu Recht wohl als Spiegel der Stimmungen in den einzelnen Mitgliedsländern gesehen werden kann, für eben solche antikommunistische Propaganda.¹⁵⁷

Eine „Entideologisierung“¹⁵⁸ fand erst ab Mitte der 1960er Jahren statt, als die Phase der Détente nach der Kubakrise Entspannung in den Ost- Westkonflikt und damit auch nach Europa brachte. Man kann in der Folge von einer länderspezifischen Ostpolitik der Straßburger Organisation sprechen, die sich nach dem jeweiligen Abhängigkeitsgrad der

Parlament diese Rede, in der er u.a. vor der Bedrohung durch die Sowjetunion für die europäische Einigung warnte. Council of Europe (Hg.) Congress of Europe, The Hague, 7-11 May 1948, Strasbourg: Council of Europe, April 1999, S. 7-11.

¹⁵¹ PA Resolution, Doc. 14 (1950), Creation of Special Committee to watch over the interest of European Nations not represented in the Council of Europe.

¹⁵² Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa: Eine gesamteuropäischen Aufgabe für den Europarat?, in Europäische Zeitung, Februar 1988, Kopie aus dem infopoint Europe, Straßburg.

¹⁵³ Heinrich Klebes: Der Europarat als gesamteuropäische Organisation – Versuch einer Standortbestimmung. Europa Archiv Nr. 8, 1965.

¹⁵⁴ Anna Kreikemeyer, Michael R. Lucas: Pan-European Integration and European Institutions: The new role of the Council of Europe, in: Klaus Gottstein (Hg.): Tomorrow's Europe: The Views of those concerned, Campus, Frankfurt 1995, S. 117.

¹⁵⁵ Barbara Lippert: Der Europarat und Osteuropa: Brücken bilden für Gesamteuropa, in: Otto Schmuck (Hg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, S. 120.

¹⁵⁶ Vgl. Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa: Eine gesamteuropäischen Aufgabe für den Europarat?, in Europäische Zeitung, Februar 1988, Kopie aus dem „infopoint Europe“, Straßburg.

¹⁵⁷ Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat und Osteuropa, Bonn 1972 passim.

¹⁵⁸ Ebenda.

einzelnen Länder von der Großmacht Sowjetunion richtete, dabei aber die grundsätzlich anti-kommunistische Ausrichtung Straßburgs beibehielt. Diese auch für die jüngere Kooperationspolitik des Europarats mit den MOEL nach 1989 geltende These hat Bauer prominent vertreten.¹⁵⁹ Dabei greift er auf die sorgfältige Analyse Jürgen Webers von 1972 zurück, der die Arbeitsphase des Europarates gegenüber den MOEL damals in eine „ideologisch-deklaratorische“ in den 1940er und 50er Jahren des letzten Jahrhunderts und eine „aktiv-pragmatische“ Phase ab Mitte der 1960er Jahre einteilte.¹⁶⁰ Erst in dieser "aktiv-pragmatischen Phase" ab Mitte der 1960er Jahre initiierte der Europarat auf technischen und kulturellen Gebieten die Zusammenarbeit mit den nicht-demokratischen Ländern Europas, um eine Verbesserung der Beziehungen auf nicht-politischen und vor allem nicht sicherheitsrelevanten Gebieten anzustreben.

Ab 1964 leitete der Europarat eine deutlich pragmatischere Politik ein, verursacht einerseits durch die Änderungen in der Führungsriege der Sowjetunion und andererseits durch die Signale der Sowjetunion, auf einigen Gebieten Angebote zur Zusammenarbeit anzudeuten. Auch vom Generalsekretär der Vereinten Nationen Sithu U Thant, der Anfang der 60er Jahre in der Parlamentarischen Versammlung auftrat, wurde der Europarat dazu ermutigt, genau auf diese Möglichkeiten der vorsichtigen Annäherung zwischen Osteuropa und der Organisation zu setzen.¹⁶¹ Der damalige Generalsekretär des Europarats, Peter Smithers, griff in der Parlamentarischen Versammlung diese Anregungen auf und erinnerte daran, dass die Tür des Europarats offen stünde für alle Staaten Europas, wenn diese den Bedingungen der Satzung denn gerecht würden.¹⁶²

Verschiedene Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung kamen nach Beratungen 1964 zum Schluss, die Politik des Europarats gegenüber Osteuropa und der Sowjetunion zu überdenken. Der Bericht des Politischen Ausschusses vom April 1964 forderte, der Europarat solle eine Politik in Richtung Koordination und Förderung der kulturellen Ost-Westbeziehungen verfolgen sowie als Initiator und Formulierungshelfer einer gemeinsamen Ostpolitik der Mitgliedsstaaten auf Teilgebieten auftreten.¹⁶³ Es stand nicht mehr die Frage im Vordergrund, ob eine solche Kooperation möglich, sondern vielmehr wie eine Annäherung möglich gemacht werden könne. Form und Methode der Kooperation zur Verwirklichung einer Kontaktaufnahme und die Idee der Kontaktverstetigung standen fortan im Vordergrund. Dazu verabschiedete die Parlamentarische Versammlung nach einem weiteren Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten im Jahre 1965 eine entsprechende Entschließung zur Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen.¹⁶⁴ Dieser Bericht des Wirtschaftsausschusses ist insofern aufschlussreich, als er das neue Selbstverständnis der Organisation hervorhebt, das den Unterschied zur Politik der Nachkriegsjahre deutlich macht. Hier wird das gesamteuropäische Verständnis untermauert, dass sich den veränderten Bedingungen der 60er Jahre anpasst. So wird die neue Rolle des Europarats in dem Bericht von 1964 wie folgt dargestellt:

¹⁵⁹ Vgl. H.J. Bauer: Der Europarat, S. 31 und S. 35.

¹⁶⁰ Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat, S. 170.

¹⁶¹ Vgl. Jürgen Weber, Der Europarat, S. 172.

¹⁶² Vgl. Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa: Eine gesamteuropäische Aufgabe für den Europarat?, in: Europäische Zeitung, Februar 1988, zitiert nach: Council of Europe: 40 years in the service of Europe: Heinrich Klebes, Strassbourg 1995, S. 144.

¹⁶³ Vgl. Bericht des Politischen Ausschusses, Doc 1740, 14.04.1964, siehe auch Weber, S. 174.

¹⁶⁴ Vgl. Parlamentarische Versammlung, Doc. 1961 – 09.09.1965.

„Die neue Bestimmung des Europarats

Es wäre durchaus denkbar, dass einerseits das Ministerkomitee des Europarats als Rahmen für einen solchen periodischen und regelmäßigen Gedankenaustausch über die Probleme der Beziehungen mit Osteuropa dienen könnte, und dass andererseits der Generalsekretär aufmerksam die Entwicklung der gesamten Beziehungen mit dem Osten verfolgt.

Der Europarat könnte so eine neue Ergänzung seiner ursprünglichen Bestimmung finden und dem auf Veranlassung des Ministerkomitees vom Generalsekretär erstellten Arbeitsprogramm einen in seinen Auswirkungen wichtigen Bereich hinzufügen.

Die Hinwendung des Interesses, ja unserer Tätigkeiten, zu den europäischen Problemen in ihrer Gesamtheit, sollte zur ständigen Verbesserung des politischen Klimas dieses Kontinents beitragen:

- einerseits als Beobachter der allgemeinen Entwicklung der Ost-West-Beziehungen;
- andererseits als Katalysator und Forum, wo regelmäßig die politische Lage geklärt wird, wenn möglich in Gegenwart all derer, die von diesen Problemen betroffen sind;
- schließlich als Stelle, wo bestimmte begrenzte Initiativen technischer Art, sei dies auf kulturellem, juristischem, wissenschaftlichem oder medizinischem Gebiet, eine Konkretisierung finden könnte, die dann Präzedenzfälle schaffen würde, die ein Teil der treibenden Elemente einer echten Neubelebung des Europarats wären.

So könnte im Europarat auf Gebieten, fern jedes politischen Streits, nützlicher Weise eine erste Palette von Projekten, Kontakten und vielleicht greifbaren Ergebnissen geschaffen werden, in einem Bereich also, der sich in Zukunft weiter vergrößern dürfte.

Hier kann der Europarat, neben den von den Gemeinschaften auf einem anderen Gebiete unternommenen unerlässlichen Bemühungen, eine zusätzliche und spezifisch europäische Rolle spielen, die ihm keine andere Organisation streitig zu machen vermag.“¹⁶⁵

Auch im Ministerkomitee wurde über eine Politikänderung debattiert. Nicht alle waren so optimistisch wie der damals zuständige Staatsminister des britischen Außenministeriums George Morgan Thomson, der am 24. Januar 1966 im Ministerrat verkündete:

„Der Europarat kann ein sehr wertvolles Vermittlungsorgan für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West in einer ganzen Reihe technischer und machtpolitischer Fragen sein. Ich teile ihre Hoffnung, Herr Präsident, dass sich hinfert diese erst beginnende Zusammenarbeit erweitern und der Europarat eine immer wirkungsvollere Rolle auf diesem Gebiet beanspruchen kann.“¹⁶⁶

Eine funktionalistische Ausrichtung der Organisation jenseits ideologischer Beschränkungen der Hochphasen des Kalten Krieges zeichnete sich ab. Dies war eine bedeutende Fortentwicklung gegenüber der von Jürgen Weber als deklaratorische Phase des Europarats bezeichneten Phase in der Zeit von der Gründung der Organisation bis zu Beginn der 1960er Jahre.

Es dauerte noch eine Weile, bis der Generalsekretär im Jahre 1967 einer Einladung des polnischen Instituts für internationale Beziehungen nach Warschau folgen konnte, dem sich im selben Jahr noch ein Gegenbesuch einer polnischen Delegation unter der Leitung des damaligen Botschafters Mieczyslaw Tomala nach Straßburg anschloss. Tatsächlich wurden Möglichkeiten zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vor allem auf wirtschaftlichen und kulturellen Gebieten erörtert.

¹⁶⁵ Vgl. Ebenda, zitiert nach Jürgen Weber: Der Europarat, S.182.

¹⁶⁶ Vgl. Dok AS (17) CR17 – 24, 24.01.1966, S. 520, zitiert nach Jürgen Weber: Der Europarat, S. 168.

In diesen Zeitraum fallen auch erste Kontaktaufnahmen zu Universitäten und Forschungseinrichtungen in andere sozialistische Länder, die jedoch rapide abbrachen, als die Streitkräfte des Warschauer Paktes am 21. August 1968 in die damalige Tschechoslowakei einmarschierten.¹⁶⁷ Es folgte eine neue Funkstille bis zum nächsten Entspannungsprozess Mitte der 1970er Jahre. Im Sommer 1975 sorgte die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki vielerorts für neue Hoffnungen. Sie leitete den „KSZE-Prozess“ ein und ließ die Ambitionen des Europarats auf seinen gesamteuropäischen Anspruch in Bezug auf Osteuropa zumindest für eine gewisse Zeit in den Hintergrund treten.¹⁶⁸

Zur gleichen Zeit verfolgte der Europarat seine Erweiterung in Westeuropa weiter und nahm neben Liechtenstein die beiden südeuropäischen Nachbarn Portugal und Spanien auf. Letztere waren auf Grund ihrer nicht-demokratischen Regierungssysteme bis dato nicht in den europäischen Institutionen vertreten – trotz eifriger Versuche zumindest von Franco, mit den Europäischen Gemeinschaften Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen zu vereinbaren.¹⁶⁹ Zwei Jahre nach der erfolgreichen Nelkenrevolution in Portugal 1974, welche die 48 Jahre währende Diktatur beendet hatte, wurde Portugal am 22. September 1976 in den Europarat aufgenommen. Spanien folgte zeitnah; nach Francisco Francos Tod war 1975 „der Weg nach Europa“ frei geworden und Spanien wurde am 24. November 1977 als junger demokratischer Staat in den Europarat aufgenommen.¹⁷⁰ Sogleich traten beide Länder der EMRK bei. Es ist klar, dass beide Länder zum Zeitpunkt der Aufnahme noch nicht über alle Merkmale einer etablierten Demokratie nach Europaratsstandard verfügten, aber die Grundlagen für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz waren gelegt.¹⁷¹ Diese rasche Aufnahme nach Beendigung der undemokratischen Regime wird als erfolgreicher Testfall gesehen, der auch in den Diskussionen ab 1989 hinsichtlich der Öffnung des Europarats gen Osten als Vorbild angeführt wurde.

„Die Integration Spaniens in die europäischen Strukturen festigte den 1975 eingeschlagenen Weg in die Demokratie. Mit der Aussicht auf den Beitritt setzte eine politische Stabilisierung

¹⁶⁷ In diese Zeit fallen auch die ersten politischen Krisen für den Europarat, als Griechenland auf Grund des „Obristen-Putsches“ 1967 einem Beschluss des Ministerkomitees auf Ausschluss aus der Organisation nur knapp zuvor kam. Erst nach dem Ende des Regimes wurde Griechenland 1974 wieder aufgenommen.

¹⁶⁸ Vgl. zum KSZE Prozess und der Bedeutung der KSZE für die Entwicklung der Menschenrechte in Mittel- und Osteuropa siehe Kapitel V Strategien des Europarats.

¹⁶⁹ Vgl. mehr dazu unter: Michael Däumer/Sebastian Grundberger: Von der Isolierung zur europäischen Gestaltung - Spaniens Rückkehr in die Weltgemeinschaft, Studie der Konrad Adenauer Stiftung, Außenstelle Madrid, 2007 unter www.kas.de/wf/doc/kas_10940-544-1-30.pdf am 26.02.2007.

¹⁷⁰ Vgl. Joaquín Abellán: Der Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft in den 1980er Jahren, oder: Warum die Spanier für Europa votierten. In: Themenportal Europäische Geschichte (2006), URL: <http://www.europa.clio-online.de/2006/Article=81>. Die Aufnahme in die EG folgte einige Jahre später. „Am 12. Juni 1985 wurde in Madrid der Beitritt Spaniens und Portugals zur Europäischen Gemeinschaft (EG) feierlich unterzeichnet. Beide Länder erlangten am 1. Januar 1986 die Vollmitgliedschaft. Damit wurde ein 1977 eingeleiteter Entwicklungsprozess abgeschlossen. Dieser ging auf das Beitrittsge such durch das erste demokratische Parlament nach dem Tod Francos (1975) zurück. Eine halbe Generation zuvor war im Jahr 1962 die Franco-Regierung von der EG schon einmal abgewiesen worden, mit dem Hinweis, dass es diktatorischen Regimen nicht möglich sei, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beizutreten. Das darauf folgende Abkommen Spaniens mit Brüssel von 1970 beschränkte sich dementsprechend allein auf Wirtschaftsfragen und wurde nach der ersten Erweiterung der EG 1975 auch nicht wiederverhandelt, nachdem in Spanien eine Reihe von inhaftierten Terroristen hingerichtet worden waren. Zeitweilig verließen damals alle europäischen Botschafter Madrid.“ Siehe: Ebenda.

¹⁷¹ So ausgefällt wie seit 1993 waren die Aufnahmekriterien zu dieser Zeit noch nicht.

des Landes ein, die die Basis für wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Fortschritt bildete.“¹⁷²

II.1.4 Die Öffnung des Europarats nach Mittel- und Osteuropa und Russland

Aus der bisherigen zeitgeschichtlichen und politikwissenschaftlichen Europaratsforschung lassen sich einige Phaseneinteilungen und Schwerpunkte seiner Erweiterungspolitik herauslesen. Diese werden kurz vorgestellt, stehen aber nicht im Mittelpunkt der Arbeit und werden daher nicht eingehend diskutiert.

Auf die *Gründungsphase*, die auf historische Vorläufer der Europaidee und verschiedene europäische Bundesideen zurückgreift, hier aber nur auf die Zeit von Churchills Europa-Rede in Zürich 1946 bis zur Gründung des Europarats 1949 in London definiert wird, folgte die *Phase der Beziehungslosigkeit* mit Osteuropa bis ca. 1963.¹⁷³ Sie wird zugleich auch als die „ideologisch-deklaratorische Phase“ bezeichnet.¹⁷⁴ Daran schloss sich ab ca. 1964 die *Entspannungsphase* an, auch „aktiv-pragmatische Phase“ genannt, die die Zusammenarbeit auf un-kontroversen Gebieten in den Vordergrund rückte.¹⁷⁵ Diese Phase hielt an bis im August 1968 die sowjetischen Truppen in Prag einrückten. Die darauf folgende *Funkstille* beendete erst 1975 die Schlussakte von Helsinki, die sich daran anschließende neue *Hoffnungsphase* weckte Erwartungen auf eine Annäherung, welche aber – nicht zuletzt wegen des Einmarsches der Sowjetunion 1979 in Afghanistan – weitgehend unerfüllt blieben.¹⁷⁶

Hier enden die bisher vorliegenden Einteilungen in Phasen des Europarats. Ab Mitte der 1980er Jahre sorgten gleich mehrere Entwicklungen (Perestroika, Glasnost, Solidarność) für neue Hoffnungen und eine *Phase der Annäherung* mit Mittel- und Osteuropa und der Sowjetunion. Ab 1990 schließlich kann von der *Erweiterungsphase in gesamteuropäischer Dimension* gesprochen werden, in der bis Ende 1996 insgesamt 17 neue Mitglieder aufgenommen wurden. Die nun folgende Phase ab 1997 umfasst den II. Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Budapest, den 50. Geburtstag des Europarats 1999 sowie den III. Gipfel des Europarats 2005 in Warschau und kann als noch andauernde *Konsolidierungsphase* mit dem Ziel der Schaffung der „democratic security“ in Gesamteuropa, dem „Europe without dividing lines“¹⁷⁷, dem Europa ohne Trennlinien bezeichnet werden.¹⁷⁸

¹⁷² Vgl. Michael Däumer/Sebastian Grundberger: Von der Isolierung zur europäischen Gestaltung - Spaniens Rückkehr in die Weltgemeinschaft, Studie der Konrad Adenauer Stiftung, Außenstelle Madrid, 2007 unter www.kas.de/wf/doc/kas_10940-544-1-30.pdf am 26.02.2007, S. 1.

¹⁷³ Vgl. Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa: Eine gesamteuropäische Aufgabe für den Europarat? in: Europäische Zeitung, Februar 1988, zitiert nach: Council of Europe: 40 years in the service of Europe: Heinrich Klebes, Straßburg 1995, S. 143.

¹⁷⁴ Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat, S.110 ff.

¹⁷⁵ Vgl. Ebenda S. 205.

¹⁷⁶ Vgl. Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa: Eine gesamteuropäische Aufgabe für den Europarat? in: Europäische Zeitung, Februar 1988, S. 144.

¹⁷⁷ Vgl. Doc. 8299, 15 Januar 1999, „Building Greater Europe without dividing lines“ (Report of the Committee of Wise Persons), Opinion, Committee on Legal Affairs and Human Rights.

¹⁷⁸ Siehe dazu Kapitel V.

Es ist hilfreich einen Blick auf die Annäherungsphase der 1980er Jahre zu werfen, um die raschen Reaktionen des Europarats auf Aufnahmegesuche der Transformationsländer ab 1989 besser einordnen zu können.

- Mit Jugoslawien bestand bereits eine beinahe als etabliert zu bezeichnende Arbeitsbeziehung auf parlamentarischer Ebene.¹⁷⁹ Im Februar 1985 hatte der damalige Präsident der Parlamentarischen Versammlung eine Delegation nach Belgrad geleitet, die einer Einladung der jugoslawischen Skupstina, dem jugoslawischen Parlament, gefolgt war. Am 1. Oktober desselben Jahres hatte zum ersten Mal in der Geschichte des Europarats ein Mitglied der Skupstina in der Debatte der Parlamentarischen Versammlung das Wort ergriffen.¹⁸⁰ Die Beziehungen zwischen Europarat und Jugoslawien wurden im Oktober 1987 mit dem jugoslawischen Beitritt zur Kulturkonvention gefestigt.
- Im Juni 1987 war der Generalsekretär des Europarats Marcelino Oreja Aguirre nach Budapest eingeladen worden. Im Oktober kam eine ungarische Delegation des Außenministeriums nach Straßburg, um Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur und Erziehung, Umweltschutz, Kommunalfragen, Gesundheitswesen etc. zu erörtern.¹⁸¹
- Am 9. Mai 1987 hatte der polnische Staatsratsvorsitzende Jaroslav Jaruzelski in einer Rede vor der „patriotischen Bewegung für nationale Wiedergeburt“ den Europarat explizit erwähnt und die Möglichkeit formuliert, *„dem Europarat eine gesamteuropäische Dimension zu verleihen. Dies könnte sich günstig für die Lösung von Problemen erweisen, die für alle Staaten unseres Kontinents von Bedeutung sind.“*¹⁸² Dass die Worte ernst gemeint waren – woran zunächst Zweifel bestanden – war an der wenig später folgenden Einladung des Generalsekretärs des Europarats nach Warschau abzulesen.
- Ebenfalls im Jahr 1987 wurde – nach langen Verhandlungen – eine offizielle Delegation von Parlamentariern des Europarats nach Rumänien eingeladen, um die Situation der Minderheiten vor Ort zu inspizieren.¹⁸³
- Auch in der Sowjetunion zeichneten sich Änderungen seit dem erneuten Wechsel an der Spitze seit 1985 ab. Der neue Generalsekretär der KpdSU, Michail Gorbatschow, verfolgte mit seinem Konzept von „Perestroika“ (Umbau) und „Glasnost“ (Offenheit) offenbar eine ganz andere Politik als die bisherige der Sowjetunion. Er schrieb im Sommer 1987 sein Buch „Perestroika“, in dem er von einem gemeinsamen europäischen Haus sprach. Diese Vision eines gemeinsamen Hauses sollte er öffentlich in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1989 wiederholen(!). Im Oktober 1987 hatte eine sowjetische Delegation unter Lev Tulkonow, dem damaligen Vorsitzenden des Obersten Sowjets, auf inoffizielle Einladung der sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments Straßburg besucht und zahlreiche Gespräche mit verschiedenen Europäern geführt.

¹⁷⁹ Vgl. Doc. Res. 866(1986) on East-West Relations, Para.11, oder auch: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t86/ERES866.HTM> am 02.08.05.

¹⁸⁰ Ebenda. Para.16.

¹⁸¹ Ebenda. Heinrich Klebes: Der Traum vom großen Europa, S. 137.

¹⁸² Ebenda S. 134.

¹⁸³ Vgl. Ebenda S. 135 ff.

- Auch hatte der damalige amtierende Generalsekretär des Europarats, Marcellino Oreja im Herbst 1988 ein Memorandum vorgelegt, in dem die Rolle des Europarats im europäischen Institutionengefüge überdacht und zu existenziellen Fragen Stellung genommen worden war, wozu auch die Politik gegenüber der Sowjetunion gehörte.¹⁸⁴

Als Reaktion auf die immer stärker öffentlich agierenden demokratischen Bewegungen in vielen Ländern Mittel und Osteuropas und auch der Politik der Perestroika und Glasnost in Russland, verstärkte der Europarat seine Bemühungen seit Mitte der 1980er Jahre um eine engere Kooperation mit den Ländern hinter dem „Eisernen Vorhang“. Wie zuvor gezeigt, hatten die Entspannungsphasen des Kalten Krieges im Europarat seit Mitte der 1960er Jahre bereits einige Kooperationen in technischer Hinsicht in Aussicht gestellt, die u.a. im Bereich Umweltschutz von beiden Seiten pragmatisch vorangetrieben worden waren.

Auf eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung war im Oktober 1984 eine Kommission aus „europäischen Persönlichkeiten“ gegründet worden.¹⁸⁵ Sie wurde „...beauftragt, Perspektiven der europäischen Zusammenarbeit über das laufende Jahrzehnt hinaus zu formulieren“.¹⁸⁶ Einige Empfehlungen des Berichts muten für die damalige Zeit geradezu weise an angesichts der völlig unvorhersehbaren Entwicklung der sozialistischen Länder und des Zusammenbruch des Systems. Der aus der Arbeit der Kommission hervorgehende sogenannte Colombo-Bericht des Jahres 1986 hatte der Bedeutung der Beziehungen zum „anderen Europa“ einen hohen Stellenwert eingeräumt; und dies zu einer Zeit, zu der die wenige Jahre später folgenden tektonischen Veränderungen der Weltpolitik noch nicht absehbar waren.¹⁸⁷ Hinzu kam seit Beginn und durch die Perestroika und Glasnost ein „window of opportunity“, das eine Revitalisierung der Osteuropapolitik des Europarats ermöglichte,¹⁸⁸ die auch auf osteuropäischer Seite auf Wohlwollen stieß.

Kernpunkte des Colombo-Berichts von 1986 waren Vorschläge zur erweiterten Zusammenarbeit mit den Ländern Mittel- und Osteuropas auf sogenannten unpolitischen Gebieten wie Umweltschutz, Kultur und Sport, um eine grundsätzliche Annäherung zu ermöglichen. Dazu schlug der Bericht vor, den politischen Dialog innerhalb und außerhalb der Mitgliedsstaaten zu stärken und sich auf die sogenannten „Korb III“-Bereiche¹⁸⁹ des KSZE-Prozesses zu konzentrieren.¹⁹⁰

¹⁸⁴ Vgl. Dok. 5981 vom 8. Dezember 1988, siehe auch: Heinrich Klebes: Der Europarat nach 1992, in Europa im Blickfeld, Bonn, Nr. 6, 1989, S. 17 – 27.

¹⁸⁵ Vgl. Recommendation 994 (1984) Constitution of the “Colombo Commission”, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA85/ERec1017.htm> am 10.02.2005; Emilio Colombo war von 1970 - 1972 italienischer Ministerpräsident, danach wurde er im Range eines Ministers ohne Portefeuille italienischer Vertreter bei den Vereinten Nationen. Von 1977 - 1980 war er Mitglied und zugleich Präsident des Europäischen Parlaments; von 1989 - 1992 gehörte er erneut dem Europäischen Parlament an. Als überzeugter Europäer gestaltete er über einen Zeitraum von fast vier Jahrzehnten in verschiedenen Funktionen den europäischen Integrationsprozess maßgeblich mit. Siehe: <http://www.karlspreis.de/portrait/1979.html> am 10.02.2005.

¹⁸⁶ Vgl. Drucksache 11/47 Deutscher Bundestag: Colombo-Kommission, Bericht an den Europarat, Strasbourg Juni 1986, S. 21 - 39.

¹⁸⁷ Vgl. Zwischenbericht der Colombo Kommission, in : Europa Archiv, 19 (1985) S. 535 ff; sowie Bericht der Colombo Kommission, BT-Drucksache 11/47, S.21-39.

¹⁸⁸ Vgl. H.J.Bauer: Der Europarat, S. 33

¹⁸⁹ Man sprach fortan nur von den „drei Körben“, weil auf der Konferenz die einzelnen Vorschläge in Körben gesammelt worden waren. Siehe dazu Kapitel V.

¹⁹⁰ Vgl. Dazu genauer Barbara Lippert: Der Europarat und Osteuropa: Brücken bilden für Gesamteuropa, in: Otto Schmuck (Hg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, S. 127.

Gleichzeitig war damit die Hoffnung verbunden, im Anschluss auf politisch kontroverserem Terrain nächste Schritte zu tätigen. So wurden die eingangs erwähnten Gespräche Mitte der 1980er Jahre mit Ungarn und Polen 1989 mit der Einladung zur Unterzeichnung der Kulturkonvention des Europarats an beide Länder gekrönt. Die Kulturkonvention des Europarats fungierte als ein sogenannter Türöffner und stellte einen Kooperationsrahmen dar, dem auch europäische Nichtmitglieder beitreten konnten. Schon zweimal zuvor hatte die Kulturkonvention des Europarats integrative Kraft entwickelt, als bereits die damalige europäische Nicht-Demokratie Spanien (1957) und auch der Heilige Stuhl (1962) der Kulturkonvention als Nicht-Europaratsmitglieder beigetreten waren,¹⁹¹ obwohl eine Aufnahme Spaniens in den Europarat damals unter dem Franco-Regime undenkbar gewesen war.

Die Colombo-Kommission gab weiterhin Anregungen, um die zukünftige Arbeitsteilung im europäischen Institutionengefüge besser zu gestalten.¹⁹² Dazu sollten regelmäßige Treffen zwischen „den 12“ der damaligen EG und „den 21“ des damaligen Europarats stattfinden, um die Aufgabenbereiche des Europarats im Gegensatz zu EG, KSZE, WEU und NATO etwas genauer zu fassen. Allgemein wird der Colombo-Bericht als Grundlage „der Ostpolitik des Europarats“ und der folgenden Schritte der Strategie der Öffnung des Europarats angesehen.¹⁹³

Parallel dazu wurden auch im Ministerkomitee weitere Initiativen zur Annäherung an Osteuropa ergriffen. Im Januar 1985 folgten die Mitglieder des Ministerkomitees einer Einladung des damaligen deutschen Außenministers Hans-Dietrich Genscher zu einer Sondersitzung des Ministerkomitees unter deutschem Vorsitz, die sich ausschließlich den Fragen der Ost-West Beziehungen widmete.¹⁹⁴ Aus den Überlegungen dieser Sondersitzung, die vor allem die Entwicklungen in Rumänien, Polen und der damaligen Sowjetunion berücksichtigte, entstand die Idee zu einer Entscheidung des Ministerkomitees, die feststellte, dass das gemeinsame europäische Erbe und die europäische Identität nicht vor den Grenzen der politischen Systeme in Europa Halt machen sollten.¹⁹⁵ Diese Entscheidung wurde im April 1985 verabschiedet. Die Außenminister hielten in ihrem Abschlusskommuniqué fest:

„... With regard to the East-West relations, the main topic at their special meeting held on 29 January 1985 under the Chairmanship of Mr H.-D. Genscher, (...), Ministers noted recent positive developments and once more expressed their interest in exploring every possibility of dialogue and contacts and in seeking greater co-operation with Eastern European countries.“¹⁹⁶

Über diese Initiative Hans-Dietrich Genschers hat sich auch der Direktor des Strategischen Planungsdirektorats des Europarats, Jean-Louis Laurens in einem Gespräch im April 2004

¹⁹¹ Siehe auch: Bruno Haller: Das paneuropäische Mandat des Europarats, in : Uwe Holtz: 50 Jahre Europarat, S. 52.

¹⁹² Dieses Thema kehrte wieder in den Reformbestrebungen des Generalsekretärs Walter Schwimmer (1999 – 2004), die sich wie ein roter Faden durch seine Amtszeit zogen.

¹⁹³ Vgl. H.J. Bauer: Europarat nach der Zeitenwende. Bauer stützt dies und spricht von einer „länderspezifischen Prioritätenliste“, die sich nah dem Abhängigkeitsgrad der jeweiligen MOEL von der Sowjetunion richtete. Zu oberst standen Ungarn, Polen und Jugoslawien, dann folgten Rumänien und Bulgarien. Basis dieser Liste waren Erkenntnisse aus dem Colombo- Bericht. Vgl. Ebenda. S. 35. Siehe auch dazu: Barbara Lippert: Der Europarat und Osteuropa: Brücken bilden für Gesamteuropa, in: Otto Schmuck (Hg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, S. 120.

¹⁹⁴ Vgl: Minutes of the 76th session of the Committee of Ministers, Straßburg, 25. April 1985.

¹⁹⁵ Vgl Ebenda sowie Resolution (85)6 of the Committee of Ministers on European Cultural Identity.

¹⁹⁶ Vgl. Final Communiqué of the 76th session of the Committee of Ministers, Para.3.

in Straßburg geäußert.¹⁹⁷ Für Laurens bestand Genschers Absicht darin, durch die Hintertür der Kultur die Europaratskonventionen den mittel- und osteuropäischen Staaten vorzustellen und sie zur Unterzeichnung einzuladen. Damit sollte an den KSZE-Prozess angeknüpft werden und mittelfristig über Europaratskonventionen der erzielte Fortschritt rechtlich konsolidiert werden. Gleichzeitig, so Laurens, hatte das den angenehmen Nebeneffekt, der Geschichte eine eigene „Europarats-Note“ aufzudrücken, die auch über den KSZE-Prozess hinausging. Der Wunsch dahinter war, langfristig auch in anderen Themenbereichen Konventionen des Europarats zum Beitritt anzubieten und damit den europäischen Rechtsraum vorsichtig zu erweitern.¹⁹⁸ Im selben Jahr 1986 wurde auch das damalige Jugoslawien vom Ministerkomitee zum Beitritt zur Europäischen Kulturkonvention eingeladen.

Die Initialzündung für diese Initiative des Ministerkomitees sieht Jean-Louis Laurens in dieser vom damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher im Jahre 1985 angestoßenen Resolution zur „cultural identity“ im Ministerrat.¹⁹⁹ Das Jahr 1985 war das Jahr der Europäischen Musik gewesen und laut Genscher, so Laurens, war die Einsicht fatal, dass es ein solches ohne Bartók, Chopin, Dvořák oder Smetana gar nicht geben könne. Über diesen kulturellen Bühneneingang wurde initiiert, dass die Kulturkonvention des Europarats mit den Inhalten Erziehung/Ausbildung, Jugend, Kultur und gemeinsames europäisches Erbe unterzeichnet wurde und damit der Weg über die erste Konvention des Europarats zu weiteren Schritten mit Mittel- und Osteuropa gegangen wurde.

Die Parlamentarische Versammlung reagierte in ihrer Resolution vom September 1986 auf das Vorgehen der Minister und wies auf ihr bereits seit längerem bestehendes Engagement gegenüber den europäischen Nicht-Mitgliedern hin. Das Ziel vieler Parlamentarier war schon länger, zu gemeinsamen Foren und Mechanismen zu gelangen, die das gegenseitige Verständnis und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit Osteuropa im Blick hatten.²⁰⁰ Dabei drückten sie auch deutliche Kritik an der Zurückhaltung der Regierungen der mittel- und osteuropäischen Staaten aus, die eine Dialogbereitschaft auf offizieller Ebene oder gar auf Ministerebene nur unzureichend ermöglichten.²⁰¹

Die Entwicklung manifestierte sich in der Entschließung des Ministerkomitees zum 40. Geburtstag des Europarats 1989 zur künftigen Rolle des Europarats in der europäischen Einigung:

“Resolution (89) 40 on the future role of the Council of Europe in European Construction (...) 11. Instructs the Secretary General to inform the Committee of Ministers promptly about the development of contacts with European non-member countries. 12. Agrees that the Council of Europe should be kept rapidly and fully informed of events in the CSCE process which concern it more particularly, and invites its Chairman to play a specific role in that connection.”²⁰²

¹⁹⁷ Eigenes Interview des Verfassers mit Jean-Louis Laurens am 30. April 2004 in Straßburg und November 2006 in Moskau.

¹⁹⁸ Ebenda.

¹⁹⁹ Vgl. dazu auch Walter Schwimmer: Der Traum Europa. Europa vom 19. Jhd. in das dritte Jahrtausend, Berlin 2004, S. 114 ff.

²⁰⁰ Vgl. Doc. Res. 866(1986) on East-West Relations, Para.2, oder auch: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta86/ERES866.HTM> am 02.08.05

²⁰¹ Vgl. Doc. Res. 866(1986) on East-West Relations, Para.11, oder auch: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta86/ERES866.HTM> am 02.08.05

²⁰² Vgl. Ministerkomitee Doc. Res. 1989 (40).

Der Europarat arbeitete fortan mit dieser Perspektive gen Osten und dem Plan der Beobachtung der Aufgaben der KSZE; beides sollte letztlich zu einer bedeutenden Aufgabenerweiterung führen. Noch war nicht absehbar, dass bald schon der Europarat als eine Art „Schleuse“ fungieren würde, durch die alle MOEL gehen würden, um mehr als nur symbolisch die Transformation von einer Diktatur zur Demokratie herbeizuführen, wie dies schon in den 1970er Jahren mit Spanien und Portugal der Fall gewesen war.²⁰³ Damit war eine interne Grundlage geschaffen für die Phase der Erweiterung des Europarats um mittel- und osteuropäische Länder, die in II.2.1. ausgeführt wird.

II.1.5 Der Europabegriff des Europarats

An dieser Stelle muss kurz auf den Europabegriff des Europarats eingegangen werden, der auch mit dem oben herausgearbeiteten gesamteuropäischen Verständnis des Europarats zusammenhängt. Historisch hat die Diskussion über den Europabegriff und Europaperzeptionen viele Vorläufer. Europaperzeptionen verschiedener Epochen sind in der Geschichtswissenschaft bereits Forschungsgegenstand mit interessanten Erkenntnissen.²⁰⁴ Im vorliegenden Kontext scheint eine rechtliche bzw. politische Herangehensweise sinnvoll.²⁰⁵ Der Europabegriff selbst ist offen, unabhängig von seiner Bedeutung für die europäischen Institutionen.²⁰⁶ Seine Bedeutung ist immer kontextgebunden und wurde für die europäische Rechtskultur bereits mehrfach analysiert.²⁰⁷ Der Europabegriff beinhaltet räumlich-geographische, politische, kulturelle, rechtliche und auch religiöse Elemente. „*Europa*“ ist keine aus der Geographie oder der Religion ablesbare Tatsache, sondern je nach Zeit und Kontext werden seine Grenzen und seine Identität immer wieder zur Disposition gestellt und neu definiert.“²⁰⁸ Dennoch – oder genau deswegen – haben weder Europarat noch die EU eine eindeutige Definition des Europabegriffs bisher vorgenommen. Das erstaunt, werden doch übereinstimmende Rechts- und Verfassungsvorstellungen in den Europabegriff des Europarats²⁰⁹ oder der EU²¹⁰ hineininterpretiert.

²⁰³ Vgl. Website des Europarats in der Fassung von 2004.

²⁰⁴ Vgl. einer für viele: Wolf D. Gruner: Deutschland mitten in Europa, Hamburg 1992 mit weiteren Nennungen sowie ders.: Les Idées de l'Europe politique au XVIII^e siècle, in: Klaus Malettke: (Hg.): Imaginer l'Europe, Paris, Brüssel 1998, S. 145-162, sowie ders.: Perceptions et conceptions de l'Europe au XIX^e siècle, in Ebenda. S. 163-190 und S.244-253 ; ders.: Europa-Vorstellungen und Europa-Pläne im Umfeld des Wiener Kongresses und in der Epoche der Europäischen Transformation (1750 – 1820), in: Heinz Duchhardt: Vision Europa, Beiträge des Historikertages in Halle, Mainz 2003.

²⁰⁵ Vgl. dazu auch aktueller: Hartwig Hummel: Die Grenzen Europas und die Europäische Union, in: Alemann, Ulrich von/ Münch, Claudia (Hrsg.): Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem. VS-Verlag. Wiesbaden, 2005, 343-355.

²⁰⁶ Vgl. dazu Josef Isensee: Nachwort Europa - die Erfindung eines Erdteils, in: Kirchhoff, Paul/Schäfer, Hermann/Tietmeyer, Hans Hg.): Europa als Idee und politische Form, Berlin, 2. Aufl. 1994, S. 104 ff.

²⁰⁷ Vgl. dazu eine historische Überblicksdarstellung inkl. Bibliographie: Wolf. D. Gruner: Europa – Anmerkungen zu einem geographischen, kulturellen, politischen, historischen, konfessionellen, wirtschaftlichen und sozialen Raum, in: Wolf D.Gruner/Wichard Woyke: Europa-Lexikon: Länder, Politik, Institutionen, München 2004, S. 48 – 60. Sowie aus rechtlicher Sicht: Peter Häberle: Europäische Rechtskultur, Baden-Baden 1994, S. 15 ff.

²⁰⁸ Vgl. Manfred Sapper: Ach Osteuropa! Oder: Totgesagte leben länger: Essay über Definition und Wandel eines Raumes, unter: http://www.oei.fu-berlin.de/media/publikationen/boi/boi_18/07_sapper.pdf zuletzt im Dezember 2007, sowie Egbert Jahn: Wo befindet sich Osteuropa? In: Osteuropa, 5/1990, 418-440.

²⁰⁹ Vgl. Michaela Wittinger: Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und seiner europäischen Verfassungswerte, Baden Baden 2006.

Für den Europarat ist in der Satzung definiert, dass jeder europäische Staat Mitglied werden kann, der die Grundsätze „...accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms,“²¹¹ anerkennt. Weitere Aussagen über die Grenzen Europas werden nicht getroffen.

Obwohl der Europarat in den 1960er Jahren bereits geographische Konferenzen durchgeführt hatte, um eine allgemein anerkannte Definition Europas zu finden, wurden keine ebensolche festgehalten. Aus gutem Grund: Die Geographen waren zum Schluss gekommen, „... dass Europa nicht nach "natürlichen", d. h. physisch-geographischen Gegebenheiten, sondern ausschließlich nach humangeographischen Kriterien wie Besiedlung, Geschichte, Wirtschaft, Kultur und Politik als Kontinent abgegrenzt werden könne“²¹².

Allerdings pflegte Straßburg einen pragmatischen Umgang mit dem Europabegriff, wie 1949 die Aufnahme der Türkei in den Europarat zeigt. Weder die exakte Anwendung geographischer, noch religiös-abendländischer Kriterien spielten dabei eine exklusive Rolle.

Nach dem Ende der Sowjetunion und dem Systemgegensatz stellte sich die Frage der Definition des Europas des Europarats neu. Bei der Aufnahme Finnlands im Februar 1989 betonte die Parlamentarische Versammlung, dass „... the accession of Finland to the Council of Europe will, for the first time, make membership of the latter and the 'European democratic area' identical“,“²¹³. Zugleich wurde eingangs unter Para. 2 die besondere „european vocation“ Finnlands betont.²¹⁴

Genauer diskutierte die Parlamentarische Versammlung die Grenzen des eigenen Europabegriffs immer wieder. Obwohl erst im Oktober 1994 eine Empfehlung verabschiedet wurde, gab es bereits 1992 ein Arbeitspapier des Präsidiums der Versammlung zur Erweiterung des Europarats, das als Diskussionsgrundlage dienen sollte und sogar veröffentlicht wurde.²¹⁵ Die Diskussion über die Definition Europas im Januar 1994 gestaltete sich nicht einfach und es kamen mindestens vier unterschiedliche Definitionsvorschläge heraus, die der damalige deutsche Vorsitzende des Politischen Ausschusses Gerhard Reddemann in der Parlamentarischen Versammlung vorstellte.²¹⁶ Von einem kategorischen Ausschluss Russlands bis hin zu einer Öffnung des Europarats für alle Staaten der Welt reichten die Positionen. Der Diskussion war das erste Gipfeltreffen des Europarats der Staats- und Regierungschefs in seiner Geschichte vorausgegangen (siehe weiter unten im Kapitel). Darüber hinaus war sich auch Brüssel der Bedeutung der Erweiterung des Europarats und der

²¹⁰ Vgl. dazu den EU Verfassungsvertrag von 2004.

²¹¹ Vgl. Art. 4 der Satzung des Europarats unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> zuletzt aufgerufen im Dezember 2007.

²¹² Vgl. Hartwig Hummel: Die Grenzen Europas. Politik braucht Grenzen, in: Überarbeitetes Manuskript der Antrittsvorlesung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf vom 18. November 2003, unter: <http://www.uni-duesseldorf.de/home/Jahrbuch/2003/Hummel>, zuletzt im Dezember 2009

²¹³ Vgl. Parlamentarische Versammlung Opinion No. 144 (1989) on the application for membership of the Council of Europe by Finland, unter: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta89/eopi144.htm> zuletzt im Dezember 2007.

²¹⁴ Finnland hatte auf Grund seiner Neutralitätspolitik und geographischen Situation die Aufnahme in den Europarat hinausgezögert. Vgl. Hans Winkler: Democracy and Human Rights in Europe, Austrian Journal of Public International Law, 47, 1995, S. 153 ff.

²¹⁵ Abgedruckt in: Human Rights Law Journal (HRLJ) 13, 1992, S. 230 ff.

²¹⁶ Vgl. zur Entstehungsgeschichte: Denis Huber: A Decade which made History. The Council of Europe 1989-1999, Council of Europe Publishing, Straßburg 1999, S. 102 ff.

dafür notwendigen Präzisierung des Europabegriffs im Klaren. Der damalige luxemburgische Premierminister und spätere Kommissionspräsident Jacques Santer hielt in der Parlamentarischen Versammlung am 27. Januar 1994 eine Rede. Santer erläuterte unter dem Titel „*A new European Order is emerging*“ seine Gedanken, in der der Europarat als eine wichtige Institution in einem Europa der demokratischen Sicherheit neben der EU, der KSZE und der NATO stand.²¹⁷ Er ging dabei von einem Europa aus, das Russland im Europarat sah.

„In a Europe whose geographical contours are hard to locate, Russia is destined to become a member of the Council of Europe. It will shortly be linked to the European Union through partnership and co-operation agreement. Nevertheless, the following paradox still exists. While the collapse of the Soviet ideology led to an extraordinary bloom in democratic life, it also caused a formidable revival of particularism and nationalism. We must use all the means at our disposal to help the democratic forces in Russia.“²¹⁸

Das schien die Einigungsbereitschaft der Europaratsparlamentarier auf einen weitreichenden Europabegriff zu fördern. In der Empfehlung 1247 vom 4. Oktober 1994 wurde ein kombinierter geographisch-kultureller Europabegriff gewählt, der eine umfassende Erweiterung des Europarats in der Folge ermöglichte. Mitglied werden konnte fortan jedes Land, das die Voraussetzungen der Trias aus Art. 3 der Satzung des Europarats erfüllte und – das war neu –, „... *whose national territory lies wholly or partly in Europe and whose culture is closely linked with the European culture*.“²¹⁹ Die Formulierung verband die geographischen mit den kulturellen Aspekten einer engen Verbindung zu Europa.

Eindeutig ist diese Definition nicht. Deswegen wurden in der Folge auch in abgestufter Form alle Länder einzeln aufgeführt, die die Versammlung als europäisch betrachtet (Para. 4), alle Staaten, die bereits den besonderen Gaststatus des Europarats verliehen bekommen hatten (Para. 5) und auch als europäisch betrachtet wurden, sowie in weiterer Nennung und Abstufung das ehemalige Jugoslawien, Andorra und die Kaukasusstaaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Letztere könnten sich um Aufnahme in den Europarat bewerben, wenn sie „... *clearly indicate their will to be considered as part of (?) Europe*.“²²⁰ Gemäß dieser Definition war Russland, wohl auch wegen des Regierungssitzes im europäischen Teil des großen Landes, innerhalb Europas. Dennoch bleiben subjektive Elemente in der Europadefinition der Versammlung – wie sie auch schon in der Satzung des Europarats in Art. 4 SER vorhanden sind. Wunsch und Wille der Staaten, „... *die Bestimmungen des Artikels 3 zu erfüllen, ...*“ werden in Erwägung gezogen und vor Aufnahme beurteilt. Somit wird klar, dass die Versammlung nicht von einer objektiven Bestimmbarkeit der Grenzen Europas ausgeht.

Wichtig ist allerdings die Bedeutung am Eingang der Empfehlung der Versammlung, der einen möglichen Vorwurf eines Oktroi von Werten oder des Neokolonialismus versucht auszuhebeln. Der Einleitungssatz ist dem Auftrag der Organisation verpflichtet. Der zweite Satz hält unmissverständlich fest: „*It is in Europe's interest that its basic values and ideas*

²¹⁷ Rede von Jacques Santer am 27.01.1994 in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, zitiert nach: Denis Huber: *A Decade which made History. The Council of Europe 1989-1999*, Council of Europe Publishing, Straßburg 1999, S. 104.

²¹⁸ Ebenda S. 104

²¹⁹ Vgl. Parliamentary Assembly: *Recommendation 1247 (1994) on the enlargement of the Council of Europe*

²²⁰ Ebenda Para 8.

*on human rights permeate neighbouring cultures, but without seeking in any way to question, let alone destroy, those cultures.*²²¹ In diesem Satz kommt das Dilemma nach einer intendierten Verbreitung der Europaratstrias zum Ausdruck, ohne jedoch Zwang zu erzeugen. Auch in Para. 8 der Empfehlung wird das Dilemma erneut aufgegriffen, indem festgestellt wird, dass kein „neuer Eiserner Vorhang“ hinter den Kaukasusstaaten gezogen werden solle; eine Formulierung, die unter dem Motto *„One Europe Without Dividing Lines“*²²² später Einzug in viele Reden und Verlautbarungen des Europarats fand.

Die Definition der Parlamentarischen Versammlung wurde trotz oder wegen ihrer Offenheit bis dato nicht weiter eingehend diskutiert. Auch vom Ministerkomitee blieb Widerspruch aus. Dafür wurde anlässlich des 50jährigen Bestehens des Europarats in der Abschlusserklärung des Vorsitzes des Ministerkomitees unter Para. 3 das „erweiterte Europa“ und die „kulturelle europäische Identität“ betont;²²³ angesichts der Aufnahme Georgiens einige Tage zuvor eine klare Bestätigung des geographisch-kulturellen Europabegriffs der Versammlung von 1994.

Der Europabegriff bleibt offen und kontextabhängig, allerdings hat der Europarat seine Definition geographisch-kulturell unter Berücksichtigung gemeinsamer Rechts- und Verfassungsprinzipien gefasst. Diese gemeinsamen Prinzipien liegen in der Trias, der Satzung und dem Auftrag des Europarats und werden in Kapitel III näher untersucht.

II.2 Neue Herausforderungen für den Europarat ab 1989

Das Jahr 1989 sorgte für fundamentale Änderungen in Gesamteuropa und der Sowjetunion. Nachdem bereits der Amtsantritt Michail Gorbatschows im Jahr 1985 eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Ost und West eingeleitet hatte und der Colombo-Bericht des Europarats auf diese neue Offenheit in den Beziehungen seit 1986 aktiv reagiert hatte, zeitigte das Jahr 1989 besondere Ergebnisse. Nachdem im April 1988 zum ersten Mal eine Delegation des Obersten Sowjets nach Straßburg gekommen war, um über die Themen Kultur, Jugendarbeit und Menschenrechtsschutz zu sprechen, waren Kontakte hergestellt, die sich verfestigten und eine Reaktion des Europarats erforderten.²²⁴ Polen und Ungarn wiederum hatten in Straßburg bereits nach einer Mitgliedschaft im Europarat angefragt. Am 11. Mai 1989 führte der Europarat das Instrument des „Special Guest Status“²²⁵ ein, der es den neuen Kooperationspartnern mit Aussicht auf Mitgliedschaft im Europarat ermöglichen sollte, auch auf institutioneller Basis eine Annäherung zu erlangen.²²⁶ Am 8. Juni 1989 folgte die Verleihung des besonderen Gaststatus an Ungarn, Polen, das damalige Jugoslawien und die damalige Sowjetunion.²²⁷ Kurz darauf hielt Michail Gorbatschow am 6. Juli 1989 eine Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in der er seine

²²¹ Ebenda Para 1.

²²² Vgl. Kapitel V.1.

²²³ Conclusions of the Chair: 104th session of the Committee of Ministers, Budapest, 6-7 May 1999, abgedruckt u.a. in: Dennis Huber: Council of Europe 1989-1999, S. 279-282, hier S. 280.

²²⁴ Vgl. Julia Elvers: Der Europarat und die Russische Föderation, in: Uwe Holtz(Hg.): 50 Jahre Europarat, Bonn, 2000, S. 213 - 224.

²²⁵ Es liegt keine einheitliche deutsche Übersetzung des Begriffs vor; die Bezeichnungen „Sondergaststatus“, besonderer Gaststatus und Sondergästestatus werden synonym verwendet.

²²⁶ Vgl. dazu näher Kap. IV sowie ausführlich zum Aufnahmeprozess: Christine D. Althaus: Russlands Weg in den Europarat, Dissertation, Münster 1997.

²²⁷ Vgl. dazu vor allem: Kap II.4.3.

Idee von einem gemeinsamen europäischen Haus vorstellte. Zusätzlich unterbreitete er einen „neuen Vorschlag zur Abrüstung (...) (einseitige Reduzierung der nuklearen Kurzstreckenraketen)“. ²²⁸ Ohne damals bereits von einer Abkehr vom Sozialismus zu sprechen und ohne auf die EMRK direkt Bezug zu nehmen, erteilte er doch auf Grundlage seiner Konzepte von „glasnost“ und „perestroika“ der bis dato geltenden Breschnew-Doktrin eine Absage. Vier Monate später fiel die Berliner Mauer.

Diese Entwicklungen verschoben die geo-politische Landkarte in Europa und führten dem Europarat die Chance der Einlösung des Anspruchs an ein Gesamteuropa vor Augen. So stellte die damalige Generalsekretärin des Europarats, Catherine Lalumière, am 23. November 1989 fest: „... der Europarat ist die (...) „einzige Organisation, die fähig ist, sämtliche Länder Europas aufzunehmen, sofern diese die demokratischen Regeln einhalten. Ausgehend von dieser Feststellung ist eine Erneuerung der politischen Rolle der Organisation vonnöten.“ ²²⁹

Rasch richtete der Europarat Sonderprogramme ein, um die neuen Bewerberstaaten mit den wichtigsten Grundlagen für einen Beitritt zum Europarat vertraut zu machen, „...den neuen Partnern vor und nach ihrem Beitritt zu erlauben, aus dem gemeinsamen Wissen zu schöpfen, um den Übergang zur Demokratie erfolgreich zu gestalten“. ²³⁰ Um die Heranführung an die Trias des Europarats zu gewährleisten wurden Programme wie Demosthenes, Themis und Lode geschaffen, die im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch kurz vorgestellt werden.

Im Februar 1991 trat die Sowjetunion der Kulturkonvention des Europarats (CETS 18) bei, am 16. April 1991 folgte ein Besuch des damaligen Präsidenten des Obersten Sowjet, Boris Jelzin in Straßburg. Im Dezember desselben Jahres brach die Sowjetunion auseinander und die Russländische Föderation wurde der offizielle Rechtsnachfolger. Kurz darauf, im Januar 1992 kündigte der neue Außenminister Kosyrew des neuen Landes in Briefen an die damalige Generalsekretärin des Europarats Lalumière den Wunsch nach baldiger Aufnahme in den Europarat an. ²³¹ Die Parlamentarische Versammlung reagierte schnell auf die Ereignisse in der ehemaligen Sowjetunion und verlieh den besonderen Gaststatus schon am 14. Februar 1992 an die Russische Föderation. Als „logische Konsequenz der sowjetischen Politik“ ²³² unter Gorbatschow folgte am 7. Mai 1992 der offizielle Aufnahmeantrag der Russländischen Föderation auf Mitgliedschaft im Europarat an das Ministerkomitee. Damit war die Grundlage für die zeitweise hoch umstrittene Aufnahme einer noch-nicht-Demokratie in den Europarat gelegt. Die Aufnahme und die damit verbundene kontroverse Debatte wurden bereits von Christine Althausen erläutert. Auf die Gründe Russlands für die Mitgliedschaft und die Reaktion des Europarats wird in Kapitel IV genauer eingegangen.

Hier soll zunächst die Entwicklung des Europarats und seine Vorbereitungen und Maßnahmen zur Kooperation mit den Transformationsländern und der neuen Aufgabenerweiterung seit 1989 skizziert werden.

²²⁸ Vgl. Website des Europarats, Fassung 2004.

²²⁹ Ebenda, Version 2004.

²³⁰ Ebenda, Version 2004.

²³¹ Vgl. Christine D. Althausen: Russlands Weg, S.95.

²³² Vgl. Ebenda.

II.2.1 Unklare Aufgabenverteilung in Europa angesichts der neuen Herausforderungen

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Zusammenbruch der Sowjetunion als Ausdruck des Endes des sozialistischen Staaten- und Regierungssystems stand Europa vor großen politischen Herausforderungen. In diesem Zusammenhang stehen auch die institutionsarchitektonischen Neuerungen: Das Ende der Sowjetunion und die daraus folgende Auflösung des Warschauer Paktes hatte das Bedürfnis der neuen freien Länder nach Sicherheit verschärft und sie brachten diese Bedürfnisse auch in Westeuropa auf die Agenda. NATO, EG und auch der Europarat waren die Organisationen, zu denen sie sich zügigen Zutritt erhofften. Die Westeuropäer allerdings waren sich bei aller Freude über das Ende des Ost-West-Konflikts im Klaren darüber, dass eine sofortige Annäherung zwar möglich war, eine sofortige Aufnahme in die EG oder NATO in jeder Hinsicht für alle Anwärtler aus Mittel- und Osteuropa aber aus ihren Augen weder praktikabel noch wünschenswert erschien. Der Europarat mutete ideal an, genau diese Lücke zwischen allen Wünschen und Differenzen zu schließen. So wurde es auf dem erstmals 1993 einberufenen Gipfel auch (nachträglich) beschlossen: Der Europarat wurde als das Gremium benannt, dass sich prioritär um die Aufnahme der neuen Demokratien samt der neu gegründeten Russischen Föderation kümmern und dabei Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verbreiten und fördern sollte. Eine Perspektive und Wegbereitung für einige Länder in Hinsicht auf etwaige spätere Aufnahmeverfahren in die anderen beiden Bündnisse NATO und EG wurde zwar nicht erwähnt, konnte und sollte dabei aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Die Einigung Gesamteuropas in einem Europarat ging damit beinahe automatisch einher, ohne dass von einem bewusst geplanten oder gesteuerten Prozess gesprochen werden kann.

Die EG hatte zwar bereits früh Signale der Kooperationsbereitschaft mit den Ländern des ehemaligen Einzugsbereichs der UdSSR gesendet und bereits seit 1988 erste Handels- und Kooperationsabkommen mit einzelnen MOEL geschlossen. Sie hatte zugleich aber auch deutlich gemacht, dass eine unmittelbare Aufnahme auf Grund der historischen Teilung Europas und der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Unterschiede in den Transformationsländern vorerst nicht möglich war.²³³ Erste rechtsverbindliche Grundlagen für eine spätere Integration waren die sogenannten „Europaabkommen“, die ab dem 16. Dezember 1991 mit Polen, Ungarn und der damaligen Tschechoslowakei geschlossen wurden. Es handelte sich um Assoziierungsabkommen auf Basis des Art. 238 des EG Vertrages. Entsprechende Abkommen mit Rumänien und Bulgarien folgten 1993, mit den drei baltischen Staaten 1995.²³⁴

Auch der KSZE fiel eine weniger ausgeprägte Rolle zu, da sie bis 1995 „nur“ eine Konferenz war und keinen Organisationscharakter hatte. Außerdem litt sie für viele MOEL am Malus des Kalten Kriegs und der Mitgliedschaft Russlands. Das hielt viele MOEL davon ab, sie als gleichwertige Organisation neben den originär westeuropäischen oder transatlantischen Organisationen zu sehen. Der Europarat schloss die institutionelle Lücke und bot mit der besonderen Gastmitgliedschaft und der in den meisten Fällen zügig vollzogenen

²³³ Vgl. Günter Trautmann: Die Osterweiterung der Europäischen Union - Chancen und Grenzen, in: Gabriele Clemens (Hg.): Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union, Hamburg, 1999, S. 41-76.

²³⁴ Vgl. Barbara Lippert: Möglichkeiten und Grenzen der Europaabkommen in den MOEL, in: Gabriele Clemens (Hg.): Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union, Hamburg, 1999, S. 77 – 94.

Vollmitgliedschaft gute Perspektiven auf eine institutionelle, normative und politische und dadurch indirekt auch wirtschaftliche Annäherung und Integration an den Westen Europas. Das vom Europarat ausgegebene Konzept der „Demokratischen Sicherheit“ symbolisierte in der Zeit des Übergangs das notwendige Element an Sicherheit, um einerseits für die MOEL als attraktiv zu gelten, andererseits auch die Russische Föderation nicht aus- sondern eventuell sogar einzuschließen. Schließlich versprach „Demokratische Sicherheit“ das notwendige Element an Demokratieausrichtung für die Altmitglieder, um die Prinzipien und Werte Westeuropas gegenüber den neuen Mitgliedstaaten nicht aufzugeben. So versprach das Konzept der „Demokratischen Sicherheit“ auf verschiedenen Wegen, alle Beteiligten zufrieden zu stellen.

Die bisherige Forschung zum Europarat zeigt, dass das Ende des Ost-West-Konflikts und die damit verbundene Transformation der MOEL auch für den Europarat als „*glückliche Umstände zur großen Renaissance nach 1989*“ gesehen werden. Der Europarat wuchs zum dritten Pfeiler in einem Europa mit drei Organisationen neben der damaligen EG und der damaligen KSZE und wurde insbesondere mit der Aufgabe bedacht, die nicht-militärische Friedenssicherung im postkonfrontativen Europa zu übernehmen.²³⁵ Auch innerhalb des Europarats wurden diese neuen Aufgaben und die damit verbundene Chance auf einen Bedeutungsgewinn gegenüber den späten 1970er und 1980er Jahren erkannt. Catherine Lalumière, die damalige Generalsekretärin der Organisation sprach in ihrer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung am 22. September 1989 vom Europarat als „*Zentrum einer europäischen Konföderation*“.²³⁶ Diese Idee in dieser Formulierung und zu diesem Zeitpunkt dürfte sie allerdings von ihrem Protecteur, dem französischen Staatspräsidenten Francois Mitterrand aufgegriffen haben, der bereits bei seiner Sylvesteransprache 1989 von einer zu gründenden „*Confédération Européenne*“ gesprochen hatte.²³⁷ Freilich war sein Bezugspunkt in der Rede die EG, die sich früher oder später, das war absehbar, mit einer Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas auseinandersetzen musste.²³⁸ Mitterrand schien anfangs wie viele Europäer überrascht vom Grad der Umwälzungen in Europa und war damals der Auffassung, dass die EG ausreichend eigene Probleme hätte und sich die Option von „*premature adhesions*“ verbiete.²³⁹ Mitterrand sah im Gegenteil vor, eine eigene Organisation außerhalb der bestehenden Institutionen zu schaffen, die eine „... *organisation commune et permanente d'échanges, de paix et sécurité*“²⁴⁰ darstellen und als Auffangorganisation für die Staaten Mittel- und Osteuropas fungieren sollte. Damit konnte er sich jedoch nicht durchsetzen, auch nicht, als im November 1990 in der „Charta von Paris“ die 32 Staats- und Regierungschefs der KSZE-Länder (einschließlich Kanadas und der USA) ein demokratisches Europa vom Atlantik bis zum Ural proklamierten. Die Grundlage dieser Perspektive war Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz – wörtlich die Trias des Europarats, freilich ohne explizit als solche genannt zu werden. Allerdings bezieht sich die Charta von Paris an mehreren Stellen auf die Arbeit und

²³⁵ Vgl. H.J. Bauer, Europarat nach Zeitenwende, S. 54.

²³⁶ Vgl. in Presseinformationen des Europarats D(89) 38, 22.09.1989. Ähnlich äußerte sie sich in der Einleitung zum Band zum 40-jährigen Bestehen des Europarats von Otto Schmuck.

²³⁷ Ebenda.

²³⁸ Vgl. Dazu genauer: Hans Winkler: Europa - ein Raum demokratischer Sicherheit. Der Wiener Europaratsgipfel 1993, in: Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik 1993, S. 146 - 188.

²³⁹ Vgl. Florence Deloche: La France et la l'élargissement a l'est de l'Union Européenne, Les Etudes du CERI, No. 46 - Paris, Octobre 1998, S. 6.

²⁴⁰ Ebenda.

Bedeutung des Europarats und weist ihm insbesondere in der „menschlichen Dimension“ eine Rolle zu.²⁴¹

Mitterands Idee erfuhr erst Resonanz, als er seine Gedanken in veränderter Form und auf den Europarat zugeschnitten zwei Jahre später im Mai 1992 in einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wieder aufgriff und dem Europarat eine wesentliche Funktion in dieser Konföderation zuschrieb. Damit war die offene Frage, ob eine extra Institution gegründet werden sollte, vom Tisch. Es war der Europarat, der mit den politischen Aufgaben betraut werden sollte, den breiten Korridor zur Öffnung gen Osten darzustellen und als Plattform zwischen Ost und West zu fungieren.²⁴² In seiner Straßburger Rede am 4. Mai 1992, die weitgehend der Integration der Länder Mittel- und Osteuropas gewidmet war, führte Mitterand ebenfalls die Idee eines europäischen Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Europaratsmitgliedsstaaten ein, die sich zuvor in ihrer mehr als 40-jährigen Geschichte noch nie institutionalisiert getroffen hatten.

„Warum sollten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Rates sich nicht alle zwei Jahre, im Wechsel mit den Versammlungen der KSZE, treffen?“²⁴³

Dieses Mal fand er Gehör: Kurze Zeit später versammelten sich alle Staats- und Regierungschefs der Europaratsmitgliedsländer zum ersten Gipfeltreffen der Straßburger Organisation.

II.2.1.1 Das erste Gipfeltreffen des Europarats 1993 in Wien

Dieses erste Gipfeltreffen wurde unter dem damals österreichischen Vorsitz des Ministerkomitees geplant und fand am 9. und 10. Oktober in Wien statt. Dort wurde auf politisch entscheidender Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europaratsmitgliedsstaaten die bisherige Politik der Öffnung des Europarats gen Osten nicht nur bestätigt, sondern sogar verstärkt. Auf dem Gipfeltreffen wurde die weitreichende Entscheidung getroffen, den Europarat *zur herausragenden Organisation* zu bestimmen, die die längst erfolgte Annäherung und zunehmende Kooperation auf politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Ebenen an Mittel- und Osteuropa durchführen sollte. So fordert die Erklärung:

„The Council of Europe is 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. For that reason the accession of those countries to the Council of Europe is a central factor in the process of European construction based on our Organisation's values.“²⁴⁴

Damit wurde nicht nur ex-post offiziell die Arbeit des Europarats seit 1989 durch die Staats- und Regierungschefs bestätigt und legitimiert, sondern auch erstmals eine Art Stra-

²⁴¹ Abgedruckt in: Curt Gasteyer: Europa von der Spaltung zur Einigung: Darstellung und Dokumentation 1945-1997. - Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1997 oder unter <http://www.kas.de/wf/de/71.4503/> am 10.05.2006

²⁴² Vgl. Giuseppe Vedovato: L'Europe élargie 1989-1996: La Russie 39e membre du Conseil de l'Europe, in: Rivista di Studi Politici Internazionali 1996, S. 257-293.

²⁴³ Vgl. Website des Europarats in der Fassung von 2004.

²⁴⁴ Vgl. Vienna Declaration unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=621771&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> zuletzt am 20.03.2006

terie bzw. ein Aktionsplan verkündet, der als Ergebnis eine neue Aufgabenverteilung für den Europarat vorsah. Der Europarat sollte „democratic security“ in Europa herstellen. Obwohl der Gipfel ganz im Zeichen der Öffnung nach Osteuropa stand, barg er doch auch die Fragen nach der europäischen Sicherheits- und Institutionenarchitektur nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. EG, NATO und die KSZE verfolgten alle mit Spannung die Integrationspolitik des Europarats. Ein koordiniertes und strategisches Vorgehen untereinander war aber bis dato nicht möglich gewesen; nicht zuletzt dadurch, dass sich die Staats- und Regierungschefs der einzelnen Länder bisher nicht über ein solches gemeinsames Vorgehen geeinigt hatten. Diese Chance bot nun der erste Gipfel in der Geschichte des Europarats.

Der Auftrag an den Europarat, „Demokratische Sicherheit“ in Europa herzustellen, bezog sich zuerst auf die Heranführung und Einbindung der MOEL und der Russischen Föderation in die europäischen Werte und Traditionsmuster. Hauptziel war es, eine Brücke für alle MOEL und Russland zu bauen, um innerhalb kurzer Zeit deren Aufnahme in den Europarat vorzubereiten und ein europäisches Dach für alle zu bilden. Die europäischen Staats- und Regierungschefs versprachen sich davon Sicherheit(en) auf allen Ebenen. Dabei wurde wohl bewusst in Kauf genommen, dass der Begriff der „Demokratischen Sicherheit“ erheblichen Interpretationsspielraum eröffnete und durchaus unterschiedlich verstanden wurde (und wird) und seither in vielfältiger Form innerhalb der europäischen Institutionen interpretiert wird.²⁴⁵

Bedeutend für die Aufnahme- und Erweiterungspolitik war ebenfalls, dass die Beitrittsvoraussetzungen erstmals auch von den Staats- und Regierungschefs offiziell und schriftlich niedergelegt wurden.

„Voraussetzung für einen (...) Beitritt ist, dass das Antragstellerland seine Institutionen und sein Rechtssystem mit den grundlegenden Prinzipien der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in Einklang gebracht hat. Die Volksvertreter müssen in freien und fairen Wahlen auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts gewählt worden sein. Die Gewährleistung der Meinungsfreiheit und insbesondere der Freiheit der Medien, der Schutz nationaler Minderheiten sowie die Einhaltung der Prinzipien des Völkerrechts müssen unserer Auffassung nach entscheidende Kriterien für die Bewertung des Antrags auf Mitgliedschaft bleiben.“²⁴⁶

Diese nochmalige Bekräftigung der Aufnahmepraxis des Europarats auf höchster Ebene der Staats- und Regierungschefs sollte vor allem politische Signale an die Bewerberländer und deren Regierungen senden.

„Der Europarat, der somit die Aufgabe hat, sämtliche europäischen Staaten aufzunehmen, die die demokratische Form wählen, und auf diese Weise einen ausgedehnten Raum der demokratischen Sicherheit zu schaffen, formulierte nach dem Wiener Gipfel immer eindeutiger die Verpflichtungen, die von den Beitrittskandidaten eingehalten werden müssen.“²⁴⁷

Die Verpflichtungen der Neumitglieder wurden bei der Aufnahme schriftlich fixiert. Das war nötig, weil der Europarat seit dem Gipfel eine Abkehr von der seit 1989 verfolgten

²⁴⁵ Vgl. dazu mehr in Kap. V.

²⁴⁶ Siehe: Wiener Erklärung vom 9. Oktober 1993, in: Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Nr. 91, Bonn, 26. Oktober 1993, S. 1021 ff.

²⁴⁷ Vgl. CoE Webpage im Mai 2004. www.coe.int

Politik nahm, den Beitritt von Bewerberländern nur dann zuzustimmen, wenn ein Großteil der Europaratsstandards bereits bei der Aufnahme in den Europarat umgesetzt war. Das wäre für viele der Transformationsländer und insbesondere die Russische Föderation auf Grund der völlig unterschiedlichen rechts-, staats- und kulturgeschichtlichen Erfahrungen der vorangegangenen 200 Jahre nicht möglich gewesen. Der Europarat akzeptierte mit der oben genannten Erklärung seine neuen Aufgaben, die fortan nicht nur Vorbereitung und Überprüfung der Aufnahmekriterien bei Beitritt bedeutete, sondern auch die Heranführung an und Einführung von Europaratsstandards – allen voran der Trias – in den Transformationsländern umfasste. Damit war die Aufgabe der Demokratieförderung in Transformationsländern (noch-Nicht-Demokratien) beschlossen, ohne dass sich die Beteiligten damals völlig im Klaren gewesen wären, welche Konsequenzen ein solcher Arbeitsauftrag mit sich brachte. Die neue Aufgabe der de facto Demokratieförderung durch die Förderung der Trias des Europarats wird im Kapitel III erläutert.

Weiterhin wurden auf dem Gipfel die wichtige Reform des EGMR und der Menschenrechtskommission angestoßen, die im 11. Zusatzprotokoll der EMRK zum Ausdruck kommen und einen einheitlichen Gerichtshof etablieren. Auch Projekte zum Minderheitenschutz und zum Schutz vor Rassismus und Diskriminierung wurden vor einem gesamteuropäischen Hintergrund ins Leben gerufen, die zwei Jahre später zur Annahme einer Rahmenkonvention zum Minderheitenschutz in Europa führte.

Seit 1989 bis Ende 1993 waren somit zehn Staaten neu in den Europarat aufgenommen worden: 1989 Finnland, 1990 Ungarn, 1991 Polen, 1992 Bulgarien und 1993 Estland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Tschechien; die Tschechoslowakei 1991 wurde nicht auf die geteilten Staaten übertragen.

In der gleichen Zeit hatte die EU die ersten Assoziierungsabkommen mit drei MOEL unterzeichnet. Erst im Juni 1993 hatte der Europäische Rat in Kopenhagen beschlossen, den MOEL eine deutlicher formulierte Beitrittsperspektive zu bieten und zugleich auch erstmals die Beitrittskriterien für die MOEL zu formulieren.²⁴⁸ Während auf dem ersten Europaratgipfel in Wien die Beitrittsbedingungen ex post und auf bestehende Staatenpraxis formuliert wurden, waren sie für die EU Bedingungen für künftige Aufnahmen.

Auch das zweite Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats stand unter dem Zeichen des institutionellen Wandels in Europa. Die neuen Mitglieder hatten ihrerseits Reformen innerhalb der Organisation notwendig erscheinen lassen.

II.2.1.2 Das zweite Gipfeltreffen 1997 in Straßburg

Hatte das erste Gipfeltreffen unter dem Zeichen der Öffnung nach Gesamteuropa gestanden, konzentrierte sich der zweite Gipfel in Straßburg auf die Festigung der Demokratie (consolidation) in den neuen Mitgliedsstaaten nach der größten Erweiterungsrunde in der Geschichte des Europarats. Alle Mitgliedsländer und Bewerberländer waren eingeladen, auch Russlands Präsident Boris Jelzin nahm teil. Nach der erfolgreichen und größtenteils friedlichen Transformation zu demokratischen Regierungsformen in allen MOEL und Russland – mit der Ausnahme Rumäniens – sollten nun mit Hilfe des Europarats und seiner

²⁴⁸ Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften (EG) 1993/6 Ziffer I.13 sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30.11.1994 zur „Strategie der EU zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas, Text in der: EuGRZ, 1994, S. 636 – 640.

Institutionen die demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedsländern gefestigt werden. In den Worten der Konzepte des Europarats: „Democratic Security“ war nach dem beinahe ausschließlich friedlichen Übergang nunmehr erreicht und es ging fortan um die Konsolidierung der jungen Demokratien. Die neue Maxime, die von den Staatschefs für den Europarat ausgehen wurde, lautete nunmehr „Democratic Stability“. Gleichfalls wurde auf dem Straßburger Gipfel ein neuer Aktionsplan verabschiedet, der vor allem interne Reformen des Europarats vorsah, um die Organisation besser für die veränderten Aufgaben aufzustellen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, den Europarat mit den nötigen Mitteln auszustatten, um diese wichtigen und weitreichenden Aufgaben in einem Europa der bald 40 Mitgliedsländer wahrzunehmen. Die bisher erreichten Ziele wurden gewürdigt und um neue Kernaufgaben der Schaffung der sozialen Kohäsion, Stabilität und Sicherheit ergänzt. Nach den großen Reformen in den MOEL hinsichtlich demokratischer Verfasstheit, Rechtsstaatlichkeit und der Einführung des Menschenrechtsschutzes auf Basis der Konventionen des Europarats bemerkten die Staats- und Regierungschefs nun vor allem die sozialen Dimensionen des gesellschaftlichen Wandels in Gesamteuropa.

Aus der einstigen Aufgabe der „Förderung demokratischer Prinzipien“ ist somit eine rechtliche und institutionelle Hauptaufgabe der „Einführung und Förderung demokratischer Prinzipien in den neuen Mitgliedstaaten“ geworden. Dem nicht genug ist die Aufgabe im neuen Jahrtausend zur „Festigung der demokratischen Prinzipien“ gewachsen und reicht nicht nur in der Bandbreite, sondern auch in der Tiefendimension weit über die Trias hinaus, wie der ehemalige Generalsekretär des Europarats Walther Schwimmer (1999- 2004) feststellte.²⁴⁹ Dazu zählt, dass der Demokratiebegriff eine „breitere Betrachtungsweise“ erfahren hat, *„die sowohl philosophische als auch wissenschaftliche, soziale, bildungspolitische und kulturelle Aspekte umfasst.“*²⁵⁰ Diese erweiterte Begriffsdefinition wurde durch die politischen Entwicklungen notwendig, die den Europarat herausforderten, die in den westlichen Demokratien so selbstverständlichen Grundlagen für „demokratische Grundschüler“ neu zu formulieren. Gleichzeitig hat sich diese neue Begriffsdefinition in der reformierten Arbeitsorganisationsstruktur sowie den Programmen und Arbeitsschritten der einzelnen Direktorate des Europarats niedergeschlagen, die allerdings erst seit 2000 einer deutlich erkennbaren und nachhaltigen Re-Organisation und Umstrukturierung unterzogen wurden.²⁵¹

Auf dem zweiten Gipfel 1997 beauftragten die Staats- und Regierungschefs der Europaratsmitglieder das Ministerkomitee, strukturelle Reformen in die Wege zu leiten, damit der Europarat für die Zukunft und insbesondere den Aufnahmeprozess weiterer Staaten gewappnet sein würde, seine Effizienz und Entscheidungsfähigkeit verbessern und auch seine Position im institutionellen europäischen Gefüge neu definieren könnte. Daraufhin hatte das Ministerkomitee einen zehnköpfigen „Rat der Weisen“ unter dem Vorsitz des früheren portugiesischen Staatspräsidenten Mario Soares berufen, der im Jahre 1998 auf 40 Seiten einen Bericht mit Handlungsempfehlungen vorlegte.²⁵² Dieses Gremium aus internen und externen Beratern wurde benannt, um unter Umgehung der „Betriebsblindheit“ die Arbeitsprozesse des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung und des Kon-

²⁴⁹ Walter Schwimmer: 2001 - 2005 / Der Europarat, Sieben Wege in die Zukunft, Vorwort.

²⁵⁰ Ebenda.

²⁵¹ In der Zeit vom August 2003 bis dato (!) wurde die Internetpräsenz des Europarats einer gründlichen Überarbeitung unterzogen. Siehe eigener Punkt bei „Archiv und Quellenlage“.

²⁵² Siehe: Report Committee of Wise Persons, Final Report to the Committee of Ministers <http://cm.coe.int/reports/cmdocs/1998/98cm178.htm> am 15.07.2004

gresses der Gemeinden und Regionen zu analysieren und mit Verbesserungsvorschlägen aufzuwarten. Vor allem die Hilfs- und Kooperationsprogramme mit den neuen Mitgliedsländern sollten besser koordiniert werden. Dies war weniger als „große Reform“ gedacht, sondern vielmehr als Aufgabe, organisatorische und administrative Mängel aufzudecken und pragmatische Lösungsvorschläge zu erarbeiten.²⁵³

Ein Vorschlag aus dem Papier der Weisen, der für eifrige Diskussion unter den Straßburgern geführt hat, war die grundsätzliche Reorganisation des Generalsekretariats des Europarats.²⁵⁴ Auch die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen europäischen und anderen internationalen Organisationen wie der Europäischen Union, der OSZE und den Vereinten Nationen sollte im Hinblick auf Synergieeffekte optimiert und die Arbeit von NGOs für die Demokratisierungsprozesse in den neuen Mitgliedsländern besser genutzt werden.²⁵⁵ Die EU und die OSZE hatten Vertreter zum zweiten Europaratsgipfel im Oktober 1997 in Straßburg entsandt, u.a. um diese engeren Kooperationsvereinbarungen zwischen den Organisationen zu beschließen. Es ging um Fragen der fortschreitenden Erweiterung, der Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen europäischen Institutionen und um innere Reformen des Europarats.

Der bis Ende August 2004 amtierende Generalsekretär Walter Schwimmer hatte seit seinem Amtsantritt im Jahre 1999 die Aufgabe der Reform der Organisation und seiner Organe sichtlich ernst genommen und über die Aufträge des Gipfels 1997 hinaus mit einer Vielzahl von Initiativen und konkreten Arbeitsvorschlägen an der Strukturreform gearbeitet.²⁵⁶ Wie er in seinen Schwerpunktanschlägen im Mai 2001 feststellte, hat sich der Prozess der internen Reformen beschleunigt.²⁵⁷ Unverständlich vage bleibt er bei der Erwähnung des „*streamlining of the structures of the Secretariat*“.²⁵⁸ Eine dieser wesentlichen organisatorischen internen Neuerungen war die Einführung der Programmmanagement Methode (PMM) und die Schaffung des erwähnten Strategischen Planungsdirektorates im Jahre 1999, in dem mittelfristig auch die Koordinierung vieler Assistenz- und Demokratieförderungsmaßnahmen sowie das Monitoring gebündelt wurden. Wurden die einzelnen Schritte und Umsetzungen der Reformen bis 1999 maßgeblich nach Verabschiedung durch Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung vom Generalsekretariat organisiert, war mit der Schaffung des Strategischen Planungsdirektorates nunmehr eine Querschnittsstelle geschaffen worden, die nicht nur die Kommunikation zwischen den einzelnen Direktoraten verbessern, sondern auch die Nachhaltigkeit der Hilfsprogramme und Demokratie-

²⁵³ Vgl. Zu den einzelnen Schritten der Reform siehe auch: Monika Sticht: Der Beitrag des Europarats zur demokratischen Transformation in Mittel- und Osteuropa seit 1989 am Beispiel von Ungarn, Rumänien und Aserbaidschan, Berlin 2006, S. 219ff.

²⁵⁴ Vgl. dazu den Artikel: Olaf Melzer: Der Europarat als Reformkraft seit 1989, in: Anke John (Hg.): Reformen in der Geschichte, Festschrift für Wolf D. Gruner, Rostocker Beiträge zur Deutsche und Europäischen Geschichte, Band 14, Rostock 2005.

²⁵⁵ Siehe auch: Horst Keller: Werte statt Grenzen: Der Europarat - Wegbereiter und Vordenker, Rheinbreitbach 1999, S. 92 ff.

²⁵⁶ Walter Schwimmer wurde am 01. September 2004 durch den neu gewählten Generalsekretär des Europarats, Terry Davis abgelöst. Vgl.: <http://www.coe.int/DefaultEN.asp> am 15.08.2004

²⁵⁷ [http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Policy-papers/SGInf\(2001\)01E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Policy-papers/SGInf(2001)01E.asp#TopOfPage) The Secretary General's Priorities for the Council of Europe: 2001-2005. See also: [http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Policy-papers/SGINF\(2001\)18E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Policy-papers/SGINF(2001)18E.asp#TopOfPage) The Secretary General's Priorities for the Council of Europe: 2001-2005 Response from the Secretary General to comments from delegations.

²⁵⁸ Ebenda.

förderungsaktivitäten überprüfen soll.²⁵⁹ Jedes einzelne Direktorat bekam klare Zuständigkeiten zugewiesen, die in den sogenannten Mandaten festgehalten und damit transparent sind. Die Umsetzung dieser Reformen und ihre Manifestation im Arbeitsalltag sowie Auswirkungen auf verbesserte Übersichtlichkeit und klarere Arbeitsteilung hielten bis ins Jahr 2006 an. Das war u.a. an der Publikationspolitik, dem zunehmend verbesserten Aufbau und der Präsentation der Website des Europarats erkennbar.²⁶⁰

Zwischen 1993 und 1997 waren Andorra, Albanien, Lettland, Mazedonien, Moldawien, Ukraine, Kroatien und die Russische Föderation in den Europarat aufgenommen worden. Auf Seite der EU entschied der Europäische Rat erst im Dezember 1997, Beitrittsverhandlungen mit den ersten fünf MOEL zu eröffnen, die den 1993 in Kopenhagen formulierten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aufnahmekriterien am nächsten kamen: Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Estland in Luxemburg.²⁶¹

II.2.1.3 Das dritte Gipfeltreffen 2005 in Warschau

Im Mai 2005 fand in Warschau das dritte Gipfeltreffen des Europarats statt. Entsprechend hoch waren die Erwartungen des Europarats an die Regierungen, einige dringende Probleme auf europäischer Ebene und auf Mitgliederebene auf diesem Gipfel in Warschau zu lösen.²⁶²

Angesichts der soeben erfolgten EU-Ost-Erweiterung und den damit verbundenen Änderungen im gesamteuropäischen Institutionengefüge stand der Gipfel auch unter der Vorgabe, die Aufgaben des Europarats in diesem Gefüge neu zu definieren. Dies hatten auch die Vertreter der Parlamentarischen Versammlung in ihrer Wintersitzung im Januar 2005 in einer Resolution zum dritten Gipfel deutlich zum Ausdruck gebracht.²⁶³ Es ging vor allem darum, die „demokratische Stabilität“ in Europa auf Basis der gemeinsamen Werte zu erhalten. Dafür sollten nochmals die Inhalte und Formen der europäischen Werte und Traditionen bestätigt werden, wie auch Generalsekretär Terry Davis in einer Rede in Oslo ex post im September 2006 bestätigte.²⁶⁴ Der Europarat blieb angesichts der EU-Osterweiterung auf mittlere und längere Sicht die einzige Organisation für viele europäische Nicht-EU-Staaten, am Prozess der europäischen Integration teilzuhaben. Dabei war der Balanceakt zu schaffen zwischen Neumitgliedern und den Staaten, die auf absehbare Zeit keine Mitgliedschaft in Aussicht hatten. Dies wurde ebenso als Aufgabe definiert wie die weitere Konzentration auf die Förderung der Trias des Europarats. Die Grundwerte in Gesamteuropa wurden als nicht-verhandelbar erklärt. Einig waren sich die Staats- und Regierungschefs

²⁵⁹ Vgl. Minister's Deputies: Information Documents CM/Inf(2004)15, public, 2. April 2004, Programme of Activities 2003, Evaluation Report, Document prepared by the Directorate of Strategic Planning (DSP), S. 13.

²⁶⁰ Vgl. zur Quellenproblematik des Europarats Kapitel I.

²⁶¹ Vgl. für den Überblick der rechtlich relevanten Reihenfolge: Otto Luchterhandt: Rechtsform und Rechtsangleichung in mittel- und osteuropäischen Staaten, in: Gabriele Clemens (Hg.): Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union, Hamburg, 1999, S. 95 – 126.

²⁶² Die folgenden Punkte zum dritten Gipfel des Europarats sind bereits in ähnlicher Form am 20.05.2005 in einem Artikel der Frankfurter Neuen Presse erschienen, vgl. Olaf Melzer: Debatte: Putin und der Europarat, FNP, 21.05.2005

²⁶³ Vgl. Recommendation 1693 (2005) Parliamentary Assembly's contribution to the 3rd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe.

²⁶⁴ Vgl. die Rede unter http://www.coe.int/t/secretarygeneral/sg/speeches/2004/A_Oslo_Conference_Politics_6_September_en.asp am 20.06.2005

zunächst darin, die Ziele der letzten Jahre erreicht zu haben: Die Trias, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind in allen (neuen) Mitgliedsländern bedeutend gefördert und damit die Einheit in Europa vorangetrieben worden. Somit nimmt der gemeinsame Rechtsraum von Wladiwostok bis nach Madeira, von Reykjavik bis Baku Gestalt an.

Neben der Frage der Gestaltung der europäischen Institutionenarchitektur in einem Europa der EU der 25, des Europarats der 46, der Nato der 26 und der OSZE der 55 Mitgliedstaaten standen auch Fragen der Strategie des Europarats für die kommenden Jahre auf der offiziellen Agenda; im Stillen wurden aber auch Fragen nach der Strategie der Organisation gegenüber der demokratischen Wirklichkeit Russlands gestellt. Insbesondere Entwicklungen in der russischen Innenpolitik, aber auch in der russischen Politik gegenüber dem Europarat seit Beginn des Jahrtausends boten Anlass dafür, ein gemeinsames Verständnis der Trias und ihrer Umsetzung in den einzelnen Ländern erneut auf Staats- und Regierungsebene zu diskutieren. Die diplomatische Form wurde bewahrt, betont wurde das Ziel, ein Europa ohne neue Trennungslinien zu schaffen.

Trotz der offiziellen Lesart gab es auch Dissonanzen auf der «hidden agenda», der heimlichen Tagesordnung des Gipfels. Kontroverses unausgesprochenes Thema des Gipfels waren die Zustände in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in Putins Russland. Den letzten Europaratsgipfel 1997 in Straßburg hatte Russlands Ex-Präsident Jelzin besucht – war sein Land doch 1996 erst nach zähen vierjährigen Aufnahmeverhandlungen Mitglied geworden. Präsident Putin dagegen zog es vor, dem Gipfel fern zu bleiben. Zu kontrovers schien ihm die Haltung des Europarats gegenüber Russlands Zustand in puncto Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratie, der immer wieder laut, deutlich und öffentlich (!) in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats diskutiert wurde. Bis heute fordern regelmäßige Anträge in der Parlamentarischen Versammlung, Russlands Tschetschenienpolitik zu sanktionieren. Die Lage in Tschetschenien und das zeitgleich zum Europaratsgipfel verlesene Urteil gegen Chodorkowsky im keinesfalls als rechtsstaatlich zu bezeichnenden Yukos-Prozess,²⁶⁵ sind nur die beiden bekanntesten Vergehen, die sich Russland als «demokratischer Rechtsstaat» vorwerfen lassen musste und noch immer muss. Ein oft debattiertes Thema ist die mühselige Diskussion der „double standards“, die Russland zunehmend den Parlamentariern in Straßburg und dem Europarat allgemein bei Bewertungen vieler Fragen in Russland unterstellte.²⁶⁶ Der allgemeine russische Vorwurf lautet, dass der Europarat besonders Menschenrechtsthemen mit doppelten Standards beurteile, wobei Russland immer auf Grund härterer Standards abgeurteilt würde. Vom Europarat vorgebrachte Kritik an Russlands Umsetzung des Menschenrechtsschutzes stieß in Russlands Regierung auf Zurückweisung und Unverständnis. Moskau hingegen kritisiert regelmäßig den Umgang mit russischen Minderheiten in den baltischen Staaten. Diese leidige Debatte der Doppelstandards, die von der Russischen Föderation und dem Europarat mit entgegen gesetzten Argumenten seit Amtsantritt Vladimir Putins zunehmend häufiger geführt wird, wurde auf dem Gipfel nur gestreift, soll hier aber kurz erläutert werden.

Bezieht sich die russische Seite auf die als unangemessen und falsch empfundenen ständigen Ermahnungen vor allem der Parlamentarischen Versammlung des Europarats,

²⁶⁵ Vgl. Otto Luchterhandt: Rechtsnihilismus in Aktion., in: Osteuropa, Vol. 55, Nr. 55, 2005, S. 7 -37.

²⁶⁶ Vgl. für eine genauere Bewertung der russischen Politik ggü. dem Europarat seit 2005 in Kapitel IV bei der Bewertung des russischen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats Mai - November 2006.

Russland an die Einhaltung der Verpflichtungen zum Menschenrechtsschutz et. al. zu erinnern,²⁶⁷ wird es im Europarat als originäre Aufgabe des Europarats bei der Unterstützung und Einführung der Trias in der Russischen Föderation und dem Prozess der Demokratieförderung gewertet. Wurde die Debatte anfangs noch vor allem im Bereich des Monitoring unter Experten geführt,²⁶⁸ erreichten die Debatten seit der Ratifizierung der EMRK durch Moskau auch regelmäßig die Tagesordnung der Parlamentarischen Versammlung. Seither wird jährlich neu festgelegt, welche Mitglieder weiterhin im Monitoringverfahren verbleiben müssen. Russland wurde bis dato jedes Jahr wieder auf die Liste der Länder gesetzt, die weiterhin im Monitoringverfahren der Parlamentarischen Versammlung verbleiben. Die Frage der Doppelstandards wird daher zwischen der Russischen Föderation und dem Europarat bis heute teilweise hitzig geführt. Trotz der Eindeutigkeit des obligatorischen Beitritts zur EMRK aller Mitgliedsstaaten wurde besonders die Russische Föderation nie müde, auf die Unterschiede in rechtlicher, politischer und kultureller Hinsicht zwischen Russland und anderen europäischen Ländern hinzuweisen, die einen „eigenen russischen Weg“ insbesondere in Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erforderten. Diese Argumentation zeigt sich auch heute in Äußerungen von Kremlnahen Politikern, aber auch der Kirche und einigen gesellschaftlichen Akteuren.²⁶⁹ Alternativ argumentierte Moskau mit dem Souveränitätsprinzip und dem Nicht-Einmischungsgebot in innere Angelegenheiten, was einerseits an überkommene Kalte Krieg Zeiten erinnert, andererseits aber bei Menschenrechtsbelangen für Europaratsmitglieder, die die EMRK ratifiziert haben, eine hinfällige und mit der EMRK unvereinbare Argumentationsweise ist.²⁷⁰ Verständlich ist der Druck, der auf russischer Seite empfunden wird angesichts der Anzahl der Klagen, die in Strassburg anhängig sind. Politisch sind die Urteile des EGM aber keineswegs. Im Gegenteil: Es handelt sich beim EGMR gerade nicht um ein Schiedsgerichtsverfahren oder einen Schlichtungsmechanismus zwischen Staaten, sondern um ein gerichtliches Verfahren. Dadurch können interessenfrei und auf Basis der Rechtsgrundlagen (in diesem Falle der EMRK) zuverlässigere Entscheidungen gefällt werden mit einem höheren Bindungscharakter als bei zwischenstaatlichen Vermittlungsverfahren. Gerade hier, wo „... *bei Rechtsstreitigkeiten unabhängige Gerichte einzuschalten sind, wird garantiert, dass für alle Rechtsgenossen dasselbe Recht gilt, alle Rechtsgenossen mithin gleich behandelt werden.*“²⁷¹ Durch unabhängige und internationale oder europäische Gerichte wie den EGMR wird somit gesichert, dass sich jeder durch seine Unterwerfung unter das Recht nur zur Aufgabe von Handlungsfreiheiten verpflichtet, zu deren Aufgabe auch alle anderen diesem Recht unterworfenen verpflichtet sind. Im Falle aller Mitgliedsländer des Europarats (und auch Russlands) kommt hinzu, dass die Primärregeln aus der eigenen Verfassung bereits verletzt wurden, bevor ein Fall durch den EGMR geprüft wird. Der von Russlands Regierung und der Duma

²⁶⁷ Vgl. Kapitel IV.4., sowie: Olaf Melzer: „Der Druck auf Russland steigt“, in: Frankfurter Neue Presse, am 05.02.2007

²⁶⁸ Das war ursprünglich nur für die Neumitglieder eingeführt worden und sollte für die teilweise ebenfalls defizitären Zustände in den alten Mitgliedsstaaten nicht gelten. Diese Frage war seit 1995 durch die Ausweitung des Monitoring auf alle Mitgliedsländer geklärt.

²⁶⁹ Vgl. Peter W. Schulze: Souveräne Demokratie: Kampfbegriff oder Hilfskonstruktion? in: Matthes Buhbe/Gabriele Gorzka (Hg.): Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden 2007.

²⁷⁰ Das wurde auch explizit von Furrer/Gützkow 1996 auf der Tagung in Rumänien durch die Erläuterung der aktiven Menschenrechtspolitik des Europarats klargestellt. (s.o. Kap V.1. S 30.).

²⁷¹ Vgl. Martin List/Bernhard Zangl: Verrechtlichung internationaler Politik, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 361-399, hier S.373.

oft erhobene Vorwurf gegenüber dem Europarat und der russischen Öffentlichkeit der politische motivierten Verurteilung Russlands in Strassburg durch den EGMR wird dadurch wenig plausibel. Dabei ist die anfängliche Schwierigkeit, Europaratsstandards umzusetzen keineswegs ein originär „russisches Problem“. Bei allen Neumitgliedern wurden die Bemühungen und die Anfangserfolge der Demokratisierungsprozesse honoriert.²⁷²

Angesichts dieser im Hintergrund ständig schwelenden Kontroverse um die Doppelstandards schickte Putin also «nur» seinen Außenminister Sergej Lawrow zum Europaratsgipfel nach Warschau. Zwei Signale können herausgelesen werden: Zum einem wollte er der Organisation, deren Gremien ihn in russischer Wahrnehmung am meisten und zu Unrecht kritisierten nicht mit einem Besuch beehren, zweitens wollte er nicht selbst am Pranger zu stehen. Lawrow, ein erfahrener Diplomat, setzte in seiner Rede ganz eigene Schwerpunkte und verschob den Fokus der Aufgaben des Europarats in Richtung wirtschaftlicher und sozialer Sicherung – und in die Richtung des gemeinsamen Kampfes gegen den Terrorismus, aber deutlich weg von dem Schutz und der Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten.²⁷³ Sergej Markow, ein Kreml-naher Politologe und langjähriger Teilnehmer der Deutsch-Russischen Schlangenbader Gespräche, sagte der Moscow Times kurz vor dem Gipfeltreffen, Putins Absage hätte sicher mehrere Gründe, die auch an tagespolitischen Themen lägen. „*The president wants to send a signal that Russia is not satisfied with the performance of the Council of Europe.*“²⁷⁴

Ungeachtet dessen blieb Russlands Politik in Bezug auf die Einhaltung der Trias und der Europaratskonventionen im Europarat weiterhin auf der Tagesordnung.²⁷⁵

Mit der Prävention von Menschenrechts- und Staatsrechtsverletzungen wird Demokratie und damit innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Frieden gesichert²⁷⁶ – und darin liegt nach Auffassung des Europarats die spezifische Aufgabe des Europarats: Die Förderung und Sicherung der Trias zur Erhaltung der demokratischen Stabilität in Europa und zur Schaffung eines Europas ohne Trennlinien. Um die bisher vom Europarat weithin versäumte Dimension der Förderung der Zivilgesellschaft zu stärken, wurde auf dem dritten Gipfel ein „Forum zur Demokratie“ ins Leben gerufen. Das Expertenforum tagt seit 2005 jährlich, um Demokratie und politische Freiheiten in allen Mitgliedsländern zu stärken.

Die wichtigsten Beschlüsse des Gipfels sind in der «Warschauer Erklärung» festgehalten, der ein Umsetzungsplan beigelegt ist. Der Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte wird ausgebaut, die interinstitutionelle Arbeit vor allem zwischen der EU, dem Europarat und der OSZE wird gestärkt, um Doppelarbeit künftig zu vermeiden. Viel Aufmerksamkeit

²⁷² Mit der Entscheidung der offenen und vereinfachten Aufnahmepolitik war bereits zu Beginn der 1990er Jahre die Grundsatzentscheidung getroffen worden, dass Integration besser sei als Ausgrenzung. Die Vorstellung war, dass man auf Mitgliedsstaaten, die Defizite in Bereichen der Demokratie aufwiesen, gezielten und effektiveren Einfluss ausüben könne als auf Nichtmitglieder, die sich zusätzlich eventuell noch ausgegrenzt fühlten. Die Problematik der Doppelstandards ergibt sich als Konsequenz aus dem Spannungsfeld zwischen raschen Neuaufnahmen junger Demokratien seit 1989 und der Einhaltung der etablierten Rechtsstandards des Europarats nach verfrühtem Beitritt zum ehemaligen „Club der Demokratien“.

²⁷³ Vgl. Kapitel IV.4.

²⁷⁴ Vgl. Ausgabe der Moscow Times, Onlineausgabe vom 13. Mai 2005, Issue 3164, Page 4, unter: <http://www.moscowtimes.ru/stories/2005/05/13/013.html> am 13.05.05

²⁷⁵ Doch es gibt noch ein weiteres europäisches Land, das zum schwierigen Teil der Agenda gehörte: Weißrussland ist das einzige europäische Nichtmitglied, das erneut aufgefordert wurde, europäische Werte wie Demokratie und Menschenrechtsschutz anzuerkennen, um die seit 1997 unterbrochenen Aufnahmeverhandlungen wieder in Gang zu bringen. Das diene auch dem Ziel, neue Grenzen in Europa, ein «Zwischeneuropa», zu vermeiden – die Leitlinie des Europarats ist ein Europa ohne (neue) Grenzen.

²⁷⁶ Vgl. dazu Kapitel III.

wurde auf dem Gipfel dem seit 2004 zur Zeichnung freigegebenen 14. Zusatzprotokoll zur EMRK zuteil, das ein wirkungsvolleres Funktionieren des EGMR sicherstellen soll. Luzius Wildhaber, der Präsident des EGMR, hatte eigens alle Staats- und Regierungschefs zur Zeichnung aufgerufen, um rationalisiertere und schnellere Verfahren des EGMR zu ermöglichen. Das Signal dieses besonderen Engagements ging eindeutig in Richtung Russland, das als einziger Staat das Protokoll noch nicht gezeichnet hatte. Das Ministerkomitee bekommt mit dem 14. Protokoll mehr Möglichkeiten an die Hand, Staaten zur Einhaltung zu bewegen, indem es z.B. nochmals ein Gutachten für „uneindeutige Passagen“ in Urteilen anfordern kann. Im Kapitel VIII wird gezeigt, dass von dieser Erweiterung der EMRK insbesondere der Menschenrechtsschutz in der Russischen Föderation profitiert.

Weiterhin wurden zwei neue Konventionen des Europarats vorgestellt und zur Zeichnung freigegeben, die Konvention gegen Menschenhandel (CETS 197) und die dem Kampf gegen den Terrorismus gewidmete Konvention (CETS 196). Dabei wurde erneut öffentlich die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in Europa hervorgehoben, die insbesondere durch die Konventionen des Europarats, ihre Zeichnung, Ratifizierung und anschließende Umsetzung in nationales Recht zu demokratischer Stabilität und Rechtssicherheit führen. Schließlich wurde ein neues Programm zur Förderung der kulturellen Vielfalt in Europa verabschiedet, das den Zugang zu Kultur und Kulturerbe erleichtern und den interkulturellen Dialog vertiefen soll.

So wurde der Spagat der Aufgaben des Europarats deutlich, einerseits Nicht-Mitglieder nicht auszugrenzen, zwischen neuen und alten Mitgliedern keine „new dividing lines“ entstehen zu lassen und dennoch die bewährten Standards des Europarats nicht zu verwässern. Ursache für diesen Spagat war die seit 1989/90 erfolgte Aufgabenerweiterung des Europarats.

Nachdem nun die Entwicklungen der Gipfeltreffen skizziert wurden, werden nun die Reaktionen des Europarats auf die veränderten Aufgaben seit 1989 in Form der neuen Instrumente, Maßnahmen und Mechanismen zur Förderung der Trias in den neuen Mitgliedsländern vorgestellt. Dazu zählen neben der grundsätzlichen Bereitschaft zur Öffnung vor allem der besondere Gaststatus, die Kooperationsprogramme des Europarats und die gemeinsamen Programme mit der EU.

II.2.2 Einführung des „besonderen Gaststatus“ für die neuen Bewerber

Der Europarat ist seit 1989 auf zahlreichen Ebenen aktiv, um in direkter Zusammenarbeit mit den Regierungen, Exekutiven und Administrationen der MOEL eine gemeinsame Wertebasis zu vermitteln, Informationen zu Grundlagen und Funktionsweise demokratischer, rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Ordnungen zur Verfügung zu stellen, das in den verschiedenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen zur Transformation notwendige Expertenwissen bereit zu halten und zu vermitteln; relativ bescheidene Mittel des Sozialentwicklungsfonds des Europarats zu gewähren und schließlich in wachsender und enger werdender Kooperation mit anderen den Transformationsprozess fördernden Organisationen die Aufgaben zu bestimmen, ein- und aufzuteilen.²⁷⁷

²⁷⁷ Detlev Karsten: Die Rolle des Europarats bei der Transformation der Mittel- und Osteuropäischen Länder, in: Uwe Holtz: 50 Jahre Europarat, S 237 ff.

Um dem „window of opportunity“ der Geschichte seit 1989 sowie dem neuen Auftrag des Europarats, demokratische Sicherheit in Gesamteuropa herzustellen, nachzukommen, bedurfte es zunächst vor allem der Kreativität in Bezug auf Mechanismen und Instrumente der Zusammenarbeit mit einer neuen Qualität von Partnern. Daher stand die innere Reform des Aufnahmeverfahrens der Straßburger Organisation selbst auf der Agenda, die nach der Einführung des „Sondergaststatus“ für alle ehemaligen sozialistischen Länder zur Verfügung stand, die sich aktiv um eine Aufnahme in den Europarat bemühten. In der bisherigen Praxis der Organisation war es stets die Parlamentarische Versammlung des Europarats gewesen, die initiativ wurde und mit dem Aspirantenstaat in Kontakt getreten war. Es folgte ein in sich gestaffeltes Verfahren zur Überprüfung der Eignung des Kandidaten.²⁷⁸ Im Anschluss daran wurde das Ministerkomitee gebeten, das neue Mitglied aufzunehmen.

Aber das Jahr 1989 sorgte nicht nur geo-politisch für fundamentale Veränderungen: Bis dato war der Europarat aktiv geworden und hatte nach entsprechender interner Prüfung durch die Parlamentarische Versammlung, über das Ministerkomitee den Aspirantenstaaten ein Schreiben zugestellt, das die Einladung zu einer Mitgliedschaft im Europarat in Aussicht stellte. Plötzlich war der Europarat mit einer ganz anderen Praxis der Beitrittsstaaten konfrontiert: neue Bewerber aus Mittel- und Osteuropa, postsozialistische Staaten im Transformationsprozess, zuerst Ungarn und Polen und auch die damalige Sowjetunion, kamen auf den Europarat zu und stellten aktive Beitrittsanträge. Darauf war die Organisation nicht ausgelegt, reagierte aber schnell mit einer Reihe von innovativen Maßnahmen, worunter die bemerkenswerteste die Erfindung und rasche Einrichtung des „besonderen Gaststatus“ war. Dieser Vorschlag kam aus dem oben erwähnten Ausschuss für die Beziehungen zu den europäischen Nicht-Mitgliedsländern, von dem Schweizer Europaratsabgeordneter Peter Sager. Dieser „besondere Gaststatus“ ermöglichte bereits vor dem Fall der Berliner Mauer ab 11. Mai 1989 eine abgestufte Form der Zusammenarbeit ohne Stimmrechte und unterschied sich deutlich von der bereits in der Satzung vorgesehenen „assoziierten Mitgliedschaft“.²⁷⁹ Die bis dato einzigartige Erfindung des besonderen Gaststatus schuf eine neue Möglichkeit der Kooperation zwischen dem Europarat und noch-nicht-Mitgliedern, die satzungsgemäß nicht vorgesehen war. Sie war eine Art Vorhof zur Mitgliedschaft, die es beiden Seiten ermöglichte, eine allmähliche Annäherung in „homöopathischen Dosen“ zu gestalten. Die Mindestanforderungen waren in der Resolution 917 vom 11. Mai 1989 unter Para. IV i wie folgt definiert:

„Die Parlamentarische Versammlung kann den besonderen Gaststatus an nationale gesetzgebende Versammlungen europäischer nicht-Mitgliedsstaaten 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“.²⁸⁰

²⁷⁸ Zur Geschichte der ersten Aufnahmen in den Sondergaststatus siehe: Dennis Huber: A decade which made history: The Council of Europe 1989 – 1999, Council of Europe Publishing, 1999, S. 21 ff.

²⁷⁹ Vgl. Weber, Jürgen: Die Ostpolitik des Europarats im Wandel, in Europa Archiv, 25/1971, S.871-878, 872; sowie: Heinrich Klebes: Das Demokratieverständnis des Europarats und die Öffnung nach Osten, in: Freedom First, Festschrift für Peter Sager, Bern, 1991, S. 179 – 197.

²⁸⁰ Resolution 917(1989) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 11. Mai 1989 betr. den besonderen Gaststatus bei der Parlamentarischen Versammlung, in: Otto Schmuck (Hg.): Vierzig Jahre Europarat, Institut für europäische Politik, Bonn 1990, S.301-302.

Damit beschloss die Parlamentarische Versammlung auf Grund der Intensivierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Nichtmitgliedsstaaten die Einführung eines "special guest status", um die Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen zu fördern. Dieser besondere Gaststatus wird vom Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung auf Vorschlag des für die osteuropäischen Nicht-Mitgliedsstaaten zuständigen Ausschusses ausgesprochen. Die neuen Gaststaaten können seitdem Mitglieder der nationalen Parlamente entsenden, sie sollen unterschiedliche politische Meinungen ihrer nationalen Versammlungen repräsentieren. Zu Beginn jeder neuen Sitzungsperiode entscheidet die Parlamentarische Versammlung über die Verlängerung von Akkreditierungsschreiben für die Länder, die den "special guest status" innehaben. Das sollte später im Falle Russlands noch eine Rolle spielen.²⁸¹

Damit waren für beide Seiten mehrere Ziele und Hoffnungen verbunden: Alle „Gäste“ erhielten durch diesen Status in der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee des Europarats Rede- und Mitarbeitsrechte, aber noch keine Stimm- und Wahlrechte; sie durften damit allen Plenarsitzungen sowie den Ausschusssitzungen beiwohnen. Die Gäste erhielten so die Möglichkeit, die Arbeitsweise des Europarats als eine Art „Schule der parlamentarischen Demokratie“ zu erfahren und die Verfahrensweisen sowie die Bedeutung der Konventionen der Organisation kennenzulernen. Auch die Bezeichnung „Gäste“ und besonderer Gaststatus waren mit einem doppelten Bedacht gewählt: Der Auslöser für die Idee zu dieser institutionellen und prozeduralen Änderung war der erste Besuch einer Delegation des Obersten Sowjets der Sowjetunion vom 16. bis 18. April des Jahres 1988. Die Sowjetunion konnte keine Mitgliedschaft im demokratischen Forum des Europarats erlangen, weil sie als Synonym für ein totalitäres System verstanden wurde.²⁸² Es sollten aber auf Grund der weitreichenden Entwicklungen unter Gorbatschow Möglichkeiten eruiert werden, eine deutliche Annäherung zu ermöglichen und bewusst keine Türen zu verschließen. Das Ergebnis dieser Überlegungen war, eine nicht nur in Verhandlungen spürbare Annäherung zu ermöglichen, sondern auch im institutionellen Rahmen den „besonderen Gaststatus“ zu manifestieren. Am 11. Mai 1989 setzte die Parlamentarische Versammlung des Europarats den Vorschlag mit der EntschlieÙung 917 um und bereits knapp einen Monat später, am 8. Juni 1989, wurde „der besondere Gaststatus“ Ungarn, Polen, Jugoslawien und der damaligen Sowjetunion als ersten Ländern in der Geschichte des Europarats zuerkannt.²⁸³

Dennoch sah sich der Europarat zusätzlich zur Einführung des besonderen Gaststatus veranlasst, eine Modifizierung des gesamten Aufnahmeverfahrens vorzunehmen, da bisher nur „lange demokratisierte“ Staaten aus Westeuropa in den Europarat aufgenommen worden waren. Bis dato waren jeweils stets spezielle Berichterstatter ernannt und in die jeweiligen Länder entsandt worden, die mit einem Bericht zur Menschenrechtslage, zur Situation der Rechtsstaatlichkeit oder zu einem allgemeinen Bereich die Lage einschätzen sollten, in wie weit das entsprechende Bewerberland die Voraussetzungen des Europarats auch tatsächlich zu erfüllen im Stande war. Die Abschaffung der Todesstrafe und das Folterverbot standen bei den Beitrittsbedingungen ganz oben auf der Liste, aber auch Auflagen zur Ge-

²⁸¹ Vgl. Kapitel IV.3. und die Aussetzung des Aufnahmeverfahrens der Russischen Föderation.

²⁸² Vgl. Heinrich Klebes: Das Demokratieverständnis des Europarats und die Öffnung nach Osten, in: Freedom First, Festschrift für Peter Sager, Bern, 1991, S. 179 – 197.

²⁸³ Wortlaut der EntschlieÙung 917 siehe z.B. in: Otto Schmuck (Hg.) 40 Jahre Europarat, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 67, Bonn 1990, S. 301 ff.

währung der Medienfreiheit fanden sich regelmäßig in den Selbstverpflichtungen der Aspirantenstaaten bei Beitritt zum Europarat. Seit dem Beitritt Polens hat sich die vorherige Vergewisserung über die Durchführung demokratischer etabliert. Seit 1993, der Aufnahme Rumäniens, wurde der Schutz nationaler Minderheiten verlangt, ab 1995 auch die Zeichnung und Ratifizierung der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten zur Auflage gemacht.

Die frühe Verleihung des besonderen Gaststatus an die frühere Sowjetunion und ab 1992 erneut an die Russische Föderation sowie die spätere Aufnahme 1996 sorgten mehrfach für heftige Kontroversen im Europarat.²⁸⁴ Die schwierige Entscheidung zwischen der Annäherung der ehemaligen Supermacht, um die Zusammenarbeit zu vertiefen und die Chance, die Trias des Europarats in den Transformationsstaaten zu vermitteln, überwog letztlich die Bedenken, die Standards des Europarats könnten durch noch nicht demokratische Länder im Rang dieses Gaststatus beeinträchtigt werden. Diese Schwierigkeiten sind u.a. an der langen Aufnahmephase der Russischen Föderation von Februar 1992 bis Februar 1996 abzulesen, worauf im Kapitel IV genauer eingegangen wird. Besonders ausführlich erscheint daher die Liste der freiwilligen Selbstverpflichtungen, der „obligations and commitments“ bei der Kontroverse um den Beitritt Russlands. Die Frage, ob die Russische Föderation die Voraussetzungen eines demokratischen Staates in Europa erfüllte, als sie Ende 1996 in den Europarat aufgenommen wurde, ist mit einem klaren „Nein“ zu beantworten. Doch die Anstrengungen, die Russland unternommen hatte und die Perspektiven auf eine engere Zusammenarbeit mit Russland innerhalb des Europarats ließen auch hier rechtliche Bedenken in den Hintergrund treten. Es wurde akribisch festgehalten, welche Verpflichtungen Russland in den nächsten Jahren der Mitgliedschaft zu erfüllen und abzuarbeiten hätte.²⁸⁵ Die Liste der Punkte umfasste bei der Aufnahme nicht weniger als 12 bzw. 25 detailliert beschriebene Punkte aus unterschiedlichen Rechtsbereichen, die nach Meinung des Europarats wesentliche zu erfüllende Voraussetzungen waren, die Russland innerhalb der ersten beiden Jahre der Mitgliedschaft im Europarat realisieren sollte. Dabei drehte es sich vorrangig um die Frage, ob Russland als Rechtsstaat zu bezeichnen wäre oder die notwendigen Voraussetzungen dafür noch bei weitem nicht vorlägen. Ein weiterer wesentlicher Punkt war die Aufforderung zur Beendigung des Konfliktes in Tschetschenien.

Angesichts der neuen Aufgaben zur Integration der MOEL und Russlands in den Europarat erschien es notwendig, auch die bisherige Arbeitspraxis der Organisation anzupassen, indem der Europarat den inhaltlichen Ausbau der traditionellen Aufnahmekriterien wesentlich ergänzte und zusätzlich erstmals differenzierte Überwachungsmechanismen einführte, um die Einhaltung der von den neuen Mitgliedern abgeschlossenen Verträge sowie die Fortschritte auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auch zu kontrollieren. Die Neumitglieder hatten mit der Unterzeichnung der Beitrittserklärung eine Reihe von Verpflichtungen unterzeichnen müssen, die im weiteren Verlauf ebenfalls überwacht werden sollten. Dazu waren bereits im Vorfeld weitere Verfeinerungen der Aufnahmeprozedur des Europarats nötig geworden. Seit 1991 schickte die Parlamentarische Versammlung jeweils Expertenkommissionen in die Bewerberländer, die Ländergutachten erstellten. Eine solche Kommission bestand aus je einem Vertreter der Europäischen Menschenrechtskommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und überprüfte, inwieweit die Verfassung und die Gesetze des Bewerberlandes mit den Bestimmungen der

²⁸⁴ Vgl. dazu ausführlich: Christine D. Althaus: Russlands Weg in den Europarat, Dissertation, Münster 1997.

²⁸⁵ Vgl. Späteres Kapitel zu Russland sowie Docs.7443 (1996) und Opinion No. 193 (1996).

EMRK vereinbar sind. Weitere Kommissionen bestanden in Wahlbeobachtungsmissionen und Experten aus dem Politischen Ausschuss und den Rechtsausschüssen, die teilweise mehrmals in die Länder reisten und Berichte über die Lage der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Demokratie erstellten.²⁸⁶ Seit 1994 wurden sogenannte „compatibility reports“ angefertigt, die die Angleichungsleistungen besonders im Bereich der Menschenrechte, aber auch in anderen rechtlichen Bereichen dokumentieren sollten.²⁸⁷

Darüber hinaus wurde noch ein weiterer Grundstein für ein in Zukunft wachsendes Instrumentarium im Rahmen der Erweiterung des Europarats und der Ausdehnung der Trias in Europa geschaffen. Um die Versprechungen der Kandidatenländer, Anpassungen in den innerstaatlichen Rechtsordnungen gemäß der Standards des Europarats durchzuführen und überprüfen zu können, wurden ab 1993 mit der sogenannten Halonen-Order besondere Monitoringmechanismen eingeführt.

II.2.3 Einführung des Monitoring

Die Einführung des „besonderen Gaststatus“ ermöglichte die rasche Annäherung und baldige Aufnahme der MOEL und Russlands in den Europarat. Um bei der Aufnahme der neuen Mitglieder, die über unterschiedliche demokratische Vor-Erfahrung verfügten, auch die Erreichung der Europaratsstandards zur Aufnahme sicherzustellen, wurden alsbald Maßnahmen zur Überprüfung der Einhaltung der Europaratsstandards der Neumitglieder diskutiert. So war es bis 1989 üblich gewesen, bei der Aufnahme von neuen Mitgliedern in den Europarat die Unterzeichnung der EMRK lediglich vertraglich zu vereinbaren und die Unterzeichnung sowie Ratifikation den souveränen Staaten selbst zu überlassen und nicht weiter zu überprüfen. Nun wurde das Verfahren geändert. Ab 1990 wurde die Unterzeichnung der EMRK gleichzeitig mit dem Beitrittsge such und der Zuerkennung des Sondergaststatus geleistet. Auch die Fakultativklauseln des Art. 25 EMRK (Individualbeschwerderecht) und Art. 46 EMRK (zwingende Zuständigkeit des Gerichtshofes) mussten fortan bei Beitritt sofort unterzeichnet werden und „innerhalb einer kurzen Frist“, die zunächst undefiniert blieb, ratifiziert werden. Diese Frist wurde ab 1994 auf ein Jahr nach Beitritt zur EMRK festgelegt.²⁸⁸ Bis dato war die Unterwerfung unter das Individualbeschwerdeverfahren fakultativ gewesen und einige bisherige Mitglieder wie Frankreich (1981) und die Türkei (1990) hatten sich sehr viel Zeit gelassen mit der Ratifizierung. Dem Europarat und dem EGMR kam bis zu Beginn der 1990er Jahre die Aufgabe der rechtlichen und quasi-rechtlichen Überwachung der EMRK durch die Europäische Menschenrechtskommission und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu. Erst seit 1998 – mit der Ratifizierung des 11. Zusatzprotokolls der EMRK – wurde mit der damit verbundenen Reform der Ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen, der fortan (bzw. nach einer Übergangsfrist von einem Jahr bis 1999) die Aufgabe der Überwachung des

²⁸⁶ Siehe zum modifizierten Aufnahmeverfahren genauer: Christine D. Althaus: Russlands Weg, S. 96. ff sowie neuer: Hans Joachim Bauer: Der Europarat nach der Zeitenwende: 1989 - 1999. Regensburger Schriften zur Auswärtigen Politik, Bd. 2 Hamburg 2000, Kapitel 2 ff.

²⁸⁷ Vgl. zu den Compatibility Reviews spezielle den Menschenrechtsausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie Doc.H (96) 12.

²⁸⁸ Siehe: Parliamentary Assembly Resolution 1031 (1994) on the honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe, Straßburg, 14. April 1994.

Menschenrechtsschutzes allein übernahm.²⁸⁹ Damit wurde ein rein rechtliches Monitoring durch den EGMR und ohne die bisherige Menschenrechtskommission geschaffen. Die Einhaltung der Umsetzung der Urteile des EGMR in den Mitgliedsstaaten wiederum wird durch das Ministerkomitee vorgenommen. Hier schließt sich der Kreis zu einem rechtlichen Monitoring, das durch ein politisches Monitoring durch ein internationales Organ, das Ministerkomitee, ergänzt wird.

Die soeben skizzierte raschere Unterzeichnung der EMRK bereits bei Aufnahme in den Europarat ab 1990 war nur der erste Schritt. Es folgten weitere Maßnahmen, die unter dem Begriff Monitoring zu fassen sind. Monitoring²⁹⁰ war bis dahin im Europarat relativ unbekannt gewesen.²⁹¹ Im Völkerrecht ist der Begriff des Monitoring jung und allgemein als Verfahren zur Überwachung von menschenrechtlichen Verpflichtungen bekannt.²⁹² Da das Völkerrecht prinzipiell keine Durchsetzungsverfahren im Sinne einer nationalstaatlichen Exekutive kennt, wird Monitoring oft nur als Überwachung ohne effektive Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten gesehen. In den Internationalen Beziehungen und der Regime-theorie wiederum werden Schwerpunkte genau auf Monitoring gelegt. Monitoring als politisches Verfahren bietet den Staaten andere als die rein normativen Anreize sich an Abreden und Konventionen zu halten.²⁹³

In der Literatur sowohl zum Menschenrechtsschutz als auch zu anderen Bereichen der internationalen und auch transnationalen Beziehungen wird der Begriff des Monitoring uneinheitlich als Oberbegriff mit unterschiedlichen Inhalten verwendet. Die Ausgestaltung und Definition des Begriffs kann von vielen Faktoren bestimmt sein, wie vom jeweiligen institutionellen, politischen oder rechtlichen Definitionsrahmen oder der wissenschaftlichen Disziplin, von der man sich dem Thema aus nähert. Im Bezug auf den Menschenrechtsschutz und seine Überwachungsmechanismen besagt ein frühes Standardwerk:

„Monitoring ... means ... a sustained (that is repeated, at regular intervals), standardised (that is systematic) effort to gather data from a variety of sources on a set of occurrences involving human rights violations in many cases and places (countries and territories)... . The monitoring should in the end result in a capacity to make policy recommendations on the basis of accurate early warning enabling prevention or at least mitigation of the predicted outcome by some kind of humanitarian intervention“.²⁹⁴

Ab 1993 wurde der Menschenrechtsschutzmechanismus der EMRK und seine rechtliche Überprüfung durch den EGMR durch politische Monitoringmechanismen ergänzt. Diese neue Entwicklung der Monitoringmechanismen im Europarat ging auf Unstimmigkeiten bei

²⁸⁹ Vgl. Einen Überblick dazu bietet: Peter Leuprecht: *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is enlargement compatible with reinforcement?*, in: *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol.8, 1998, University of Iowa, College of Law Journal, S. 313 – 336.

²⁹⁰ Der Begriff Monitoring wird im Deutschen mit „kontrollieren, überwachen“ übersetzt, in dieser Arbeit jedoch in Ermangelung einer einschlägigen Übersetzung als *terminus technicus* weiter verwendet.

²⁹¹ Auf den Begriff wird in Kapitel VI.2. genauer eingegangen.

²⁹² Vgl. dazu aktuell: Monika Sticht: *Der Beitrag des Europarats zur demokratischen Transformation in Mittel- und Osteuropa seit 1989 am Beispiel von Ungarn, Rumänien und Aserbaidschan*, Berlin 2006 S. 152. ff. sowie Louise Doyé: *Die Integration der osteuropäischen Staaten in den Europarat*, Dissertation, FU Berlin, 2002. S. 103 ff.

²⁹³ Vgl. hierzu: Harald Müller: *Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen*, Darmstadt, 1993; Robert. A. Keohane: *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, 1984.

²⁹⁴ Vgl. A.P.Schmid, A.J. Jongman (Hgs.): *Monitoring Human Rights Violations*, Introduction, S. 3.

den Abstimmungen über die Aufnahme der neuen Mitglieder in der Parlamentarischen Versammlung zurück, bei der es auch um die Kontrolle der obligatorischen Unterwerfung unter die Jurisdiktion des EGMR in Straßburg ging. In der Parlamentarischen Versammlung wurde nach eifrigen Diskussionen der Vorschlag der finnischen Abgeordneten Tarja Halonen aufgegriffen und in der Richtlinie Nr. 488 „*die Einhaltung der von den neuen Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen*“ bei der Aufnahme in den Europarat verbindlich geregelt.²⁹⁵ Damit war die Grundlage für neue Kontrollmöglichkeiten geschaffen worden, um die Einhaltung der bei Aufnahme in den Europarat zugesagten Verpflichtungen der Neumitglieder auch überprüfen zu können. Auch wenn dieses Monitoring speziell für Neumitglieder aus Mittel- und Osteuropa eingeführt worden war und zunächst nicht für die Altmitglieder galt, wurde es in der Folge ab 1995 auf alle Mitgliedstaaten ausgedehnt.²⁹⁶ Diese Ausdehnung der Überprüfung hinsichtlich der Ratifizierung der EMRK und Inkorporierung in innerstaatliches Recht warf auch für Altmitglieder wie z.B. die Bundesrepublik oder das Vereinigte Königreich alte Fragen wieder auf. In Deutschland hat die EMRK nur den Rang eines einfachen Gesetzes und ist nur teilweise durch den ausgeprägten Rechtsstaatsbegriff infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts punktuell in den Rang des Verfassungsrechts gehoben. In England war die EMRK bis 1999 nicht einmal Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung,²⁹⁷ sondern wurde erst mit dem „Human Rights Act 1999“ innerstaatlich umgesetzt.²⁹⁸

Grundsätzlich lässt sich also zwischen zwei Hauptformen des Monitoring des Europarats unterscheiden, dem rechtlichen und dem politischen Monitoring. Im *rechtlichen* Sinne umfasst Monitoring allgemein die geregelte Überwachung eines völkerrechtlichen Abkommens zwischen Staaten, wie es als Paradebeispiel die EMRK vorsieht. Neben der EMRK bestehen noch andere konventionsgebundene Monitoringmechanismen, die mit vertraulichen und öffentlichen Staatenberichtsverfahren und Besuchsregelungen für Berichterstatter sowie mit Seminaren, Trainings und Fristensetzungen arbeiten. Diese rechtlichen Überwachungsmechanismen können auch als *präventives* Monitoring bezeichnet werden. Der „Europäischen Konvention gegen Folter und erniedrigende Behandlung“ mit ihrem „Antifolterkomitee“ wird ein solcher Präventionscharakter zugeschrieben.²⁹⁹ Unter die *politischen Monitoringmechanismen* fallen schließlich die seit 1989 mit der beginnenden Erweiterung in Richtung Mittel- und Osteuropa hinzugekommenen Maßnahmen, die grundsätzlich der Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen dienen, die die Mitgliedsstaaten mit dem Beitritt zum Europarat eingegangen sind. Diese Verpflichtungen erstrecken sich über die Trias und den gesamten Bereich des Acquis des Europarats; einige Bereiche sind extra genannt und werden speziell überwacht, wie z.B. der Bereich einer funktionierenden Justiz und der Medienfreiheit. Andere Monitoringbereiche werden sukzessive durch Konventionen geregelt, es gibt aber auch Bereiche, die durch sogenannte „ad-hoc Verfahren“ plötzlich bzw. bei Bedarf durch den Generalsekretär des Europarats auf die Agenda

²⁹⁵ Siehe: Parliamentary Assembly Order 488 (1993).

²⁹⁶ Siehe: Parliamentary Assembly Order No. 508 (1995) on the honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe, Straßburg, 26. April 1995.

²⁹⁷ Vgl. zu England: Rainer Grote: Die Inkorporierung der EMRK in das britische Recht durch den Human Rights Act 1998, in: ZaöRV, Bd. 58, 1998, S. 309-352 sowie zu Deutschland: Albert Bleckmann: Verfassungsrang der EMRK?, in EuGRZ, 21. Jg., Heft 7-8, 1994, S. 149 – 155.

²⁹⁸ Vgl. International Legal Materials / ILM 38 (1999) oder unter: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980042_en_1

²⁹⁹ Kapitel VI.2.3 geht am Beispiel Russlands und des Tschetschenienkonflikts näher darauf ein.

des Monitoringkomitees gesetzt werden können. Im Einzelnen werden die Verfahren von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung kurz in Kapitel VI.2. skizziert.

Die seit 1993 in der Parlamentarischen Versammlung und ab 1994 auch im Ministerkomitee eingeführten Monitoringmechanismen zur Überwachung der Aufnahmekriterien wurden im Laufe der Zeit zu einem umfassenden Überwachungs-, Trainings- und Kontrollsystem mit verschiedenen rechtlichen und politischen ineinandergreifenden Institutionen ausgebaut. Dieses umfassende Monitoringsystem aus rechtlichen, präventiven und politischen Monitoringmechanismen ergänzte das bisher bestehende rechtliche Monitoring der EMRK. Die dafür geschaffenen neuen Gremien wie z.B. das Monitoringkomitee der Parlamentarischen Versammlung haben seit 1998 sechs Jahresberichte über die Fortschritte der einzelnen Monitoringverfahren vorgelegt. Im März 2005 wurden neun Mitgliedsländer speziellen Ländermonitoringverfahren unterzogen: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Moldawien, Russland, Serbien und Montenegro und die Ukraine.³⁰⁰ Über die Russische Föderation verfassten die Berichterstatter der parlamentarischen Versammlung in den Jahren 1996, 1998, 2002 und 2005 Monitoringberichte, auf die in Kapitel IV näher eingegangen wird. Nachdem Russland im Jahre 2006 zum ersten Mal den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats inne hatte, gibt es interessanterweise seit dem 2005er Monitoringbericht keine weiteren Monitoringberichte zur Situation in der Russischen Föderation. Der Bericht von 2006 ist seither (!) in Überarbeitung („under preparation“).³⁰¹

Das erst insbesondere durch die Aufnahmepolitik des Europarats seit 1989 beständig weiterentwickelte Monitoringsystem der Europaratsinstitutionen und Konventionen des Europarats ist so vielfältig wie dynamisch. Das mag ein Grund dafür sein, dass eine Würdigung bis dato nur vereinzelt vorgenommen wurde und die Darstellung sogar bei offiziellen Stellen oftmals ungenau und teilweise sogar falsch gerät.³⁰²

II.3 Erweiterte Instrumentarien des Europarats seit 1989: die Kooperationsprogramme

Seit dem absehbaren Ende der Trennung Europas wurden im Europarat Kooperations- und Unterstützungsprogramme für die Bewerberländer vorbereitet. Diese sollten vorerst demokratische, rechtsstaatliche und menschenrechtliche Entwicklungen in den Blick nehmen. Theoretische Überlegungen, die etwa an die Transformationstheorie angelehnt waren, spielten dabei offensichtlich keine Rolle.

Die Kooperationsprogramme des Europarats mit allen Aspirantenstaaten und Neumitgliedern sind schwer überschaubar. Die einzelnen Aktivitäten liefen mit den ersten Ländern bereits seit Beginn der 1990er Jahre und waren zumeist spontan entstanden und individuell zugeschnitten. Es entsteht der Eindruck, dass die meisten Aktivitäten aus den einzelnen Referaten heraus entwickelt wurden ohne einen strategischen Überbau im Hintergrund. Erst

³⁰⁰ Vgl. Committee on the Honouring of obligations and commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), AS/MON/Inf (2005) 01.

³⁰¹ Stand: Mitte 2009.

³⁰² So z.B. auf der Website des Auswärtigen Amtes im September 2004 unter <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/euparat/konventionen/monitoring.html> Hier wird recht grob und irrtümlich das Monitoring des Ministerkomitees als auf die Neumitglieder beschränkt dargestellt, was falsch ist. Seit 1997 kann für jedes Mitgliedsland bei Bedarf ein Monitoring eingerichtet werden.

später kamen strategisch geplante, in den einzelnen Direktoraten vernetzte und abgesprochene Seminare, Workshops und Studienreisen zu Stande, die sich auf die Verbreitung des Prinzips der Demokratischen Sicherheit oder der Trias im weiteren Sinne bezogen.

Erst der Gipfel 1993 hatte auf Staats- und Regierungsebene den Auftrag des Europarats offiziell konkretisiert. Alle bestehenden Programme zur Kooperation mit den neuen Mitglieds- und Bewerberstaaten wurden ab 1994 unter dem Mantel der ADACS- Programme „*Assistance to the Development and Consolidation of Democratic Security*“ zusammengefasst, die unten weiter ausgeführt werden. Für die genannten Programme wurden zwei Ziele explizit formuliert:

„... Reinforcing, consolidation and expediting the democratic reform process in the countries of Central and Eastern Europe;
Facilitating the gradual and harmonious integration of these countries into the processes and structures of European co-operation, and primarily the Council of Europe.“³⁰³

Die Programme zur Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie in MOEL und der Russischen Föderation sollten genau diesen beiden Zielen dienen. Damit war ebenfalls die Priorisierung klargestellt: Zunächst sollte bei der Transformation in genuine pluralistische Demokratien auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten assistiert werden, bevor die Staaten in den Europarat zu integrieren waren. Als wesentlicher erster Meilenstein auf der Zielgerade galt die möglichst schnelle Ratifizierung der EMRK. Um diese Priorisierung einzuhalten, sollten zunächst die notwendigen Institutionen repräsentativer Demokratie und das dafür notwendige Personal aufgebaut und ausgebildet sowie effizienter Menschenrechtsschutz und ein rechtsstaatliches Rechtssystem eingeführt werden. Dadurch sollte eine starke und dynamische Zivilgesellschaft wachsen, die eine pluralistische, freie und unabhängige Presse sowie ein Bildungssystem herausbildete, das aufgeklärte und tolerante Bürger, die sich ihrer Rechte bewusst sind, schaffen sollte.³⁰⁴

Dieser Katalog einer kompletten Transformation der rechtlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse taucht in Arbeitsdokumenten des Europarats zu Beginn der 90er Jahre immer wieder in leicht nuancierter Form auf und ist nicht einfach als Zeichen der Naivität und mangelnden Kenntnis der Verhältnisse vor Ort zu deuten. Im Gegenteil versuchte der Europarat damit das Dilemma der multidimensionalen Transformation in politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht zu adressieren. Die Gleichzeitigkeit der ineinandergreifenden Transformationsprozesse wurde erkannt. Gemessen an der Aufgabe wuchs die Anzahl der zu betreuenden Länder durch den Europarat ständig.³⁰⁵

Wichtig scheint die im vorliegenden Dokument festgehaltene Erkenntnis, dass der Europarat die fortschreitende Diversifikation der jeweiligen Situationen in den einzelnen Transformationsländern erkannt hat und seine Schlussfolgerungen zog. Die Art der Zu-

³⁰³ Vgl. SG/INF (94) 14, Seite 1, Para. 3

³⁰⁴ Ebenda. Para 4. So die Zusammenfassung des ehrgeizigen Programplanes.

³⁰⁵ Diese angeführten Programme, die unter der sogenannten „Vote 9“ Bezeichnung in den Arbeitspapieren des Europarats genannt werden, waren ursprünglich nur für die ersten wenigen Länder Mittel- und Osteuropas gedacht, und nicht für 17 Länder, die folgen sollten. Die Unterscheidung zwischen „vote 9“- und „vote 2“-Programmen ist eine Europaratsinterne, die auf die Budgetregeln der Organisation zurückgeht. Die sog. „Vote 9“-Programme decken fast alle Maßnahmen der ADACS-Programme ab und gelten zumeist für die Bewerberstaaten mit besonderem Gaststatus. „Vote 2“-Programme sind hingegen Maßnahmen, die aus dem zwischenstaatlichen Bereich stammen, entsprechend nur für Mitglieder gelten und in einem anderen Haushaltsposten abgerechnet werden. Vgl. Dazu auch H.J. Bauer, Europarat nach Zeitenwende, S. 60.

sammenarbeit zwischen den Bewerbern und Neumitgliedern und den Europaratsexperten wurde auf Augenhöhe anvisiert. Sämtliche Programme der rechtlichen, gouvernementalen, administrativen lokalen und regionalen Zusammenarbeit sollten in Absprachen mit den jeweiligen Kandidatenländern erfolgen. Darüber hinaus war die Idee prominent, die anderen Bewerberstaaten von den Erfahrungen der im Prozess der Demokratisierung bereits weiter fortgeschrittenen Neumitglieder profitieren zu lassen.³⁰⁶

Dieses Vorhaben sollte mit einer angemessenen Maßanfertigung der Herangehensweise für die politischen und rechtlichen Unterstützungsmaßnahmen einher gehen. Das Generalsekretariat identifizierte vier unterschiedliche Phasen, in denen besonders auf die Beachtung der Unterschiede der einzelnen Ländersituationen Wert gelegt wurde.³⁰⁷ Bei der *Planung* von Aktivitäten (Phase 1) sollten die jeweilige spezifischen politischen Ziele im Blickfeld bleiben, die für dieses individuelle Land gelten, so dass in einer späteren Phase der Implementierung genau nur diese Aktivitäten dem einzelnen Land oder einer Gruppe von Ländern in der gleichen demokratischen Entwicklungsphase zu Gute kämen. Während der *Durchführung* (Phase 2) von Programmbausteinen für alle Länder, würde gleichzeitig diesbezüglich ein Forum initiiert, das zu einem Erfahrungsaustausch unter den einzelnen Ländern führen sollte. Auch bei der *Auswahl* (Phase 3) der Experten der Unterstützungsprogramme sollte auf die bestmögliche der jeweiligen Situation angemessene und benötigte Expertise geachtet werden. Dabei sollten Experten aus den bereits demokratisch fortgeschrittenen Ländern besonders berücksichtigt werden, um deren noch frischen Erfahrungsschatz in Transformationsthemen konstruktiv einzusetzen. Schließlich war geplant, jede einzelne Aktivität einer *Beurteilung* (Phase 4) zu unterziehen, in wie weit die jeweilige Aktivität dem Gesamtziel zuträglich war, insbesondere vor dem Hintergrund der möglichen gemeinsamen Aktionen mit anderen in diesem Feld tätigen internationalen Organisationen.³⁰⁸

Diese Prinzipien der Kooperation für die Demokratieförderung wurden konkret in den „Operational Guidelines“ festgehalten, die nach dem Gipfel von 1993 im Generalsekretariat des Europarats ausgearbeitet worden waren.³⁰⁹ Gleichzeitig waren die Programmkonferenzen in enger Koordination sowohl mit dem Generalsekretariat als auch den gewählten Vertretern der Empfängerländer vorzubereiten. Der Zeitplan dieser Konferenzen richtete sich nicht nach dem Bedarf der Länder oder Expertengruppen, sondern nach dem Budgetierungszeitplan des Ministerkomitees. Die Programmkonferenzen sollten Berichte erstellen, die ergänzt durch Ländervisitenberichte dem Generalsekretariat vorgelegt werden mussten, welches dann einen Haushaltsentwurf für das kommende Jahr erstellte. Dabei sollten, wie erwähnt, die länderspezifischen Voraussetzungen und Bedürfnisse für die einzelnen Aktivitäten im Rechtsaufbau und Demokratisierungsfortschritt erneut durch länderspezifische Programmkonferenzen ergänzt werden.

Die Implementierung der oben aufgeführten Programme in den einzelnen Ländern erfolgte meistens in den vier gleichen Verfahrensweisen und Abstufungen: Seminare und

³⁰⁶ Vgl. SG/INF (94) 14, Para. 6.

³⁰⁷ Vgl. SG/INF (94) 14, Para. 9.

³⁰⁸ Ebenda.

³⁰⁹ Sie legen fest, wie die einzelnen Unterstützungsaktivitäten des Europarats gegenüber allen Neumitgliedern und Bewerberstaaten fortan bearbeitet und ausgeführt werden sollten.³⁰⁹ Neben den klaren Prioritäten sollte ausreichend Flexibilität in den einzelnen Programmen erhalten bleiben, um gemäß des länderspezifischen Ansatzes des Europarats auf individuelle Bedürfnisse der einzelnen Kandidaten eingehen zu können. Vgl. Anhang zu Dok. SG/Inf (94) 14, Para. 1, Programming of Activities

Workshops, Expertenmissionen und Expertengutachten zur Gesetzgebungsverfahren, Studienbesuche beider Seiten sowie Trainingskurse für das Personal aus Justiz und Verwaltung aus den neuen Mitgliedsländern.³¹⁰ Davon gab es jeweils eine bilaterale oder ein multilaterale Version, je nach Themeninhalt und Spezifikation der Entwicklung in den einzelnen Ländern. In der Praxis haben sich multilaterale Konferenzen und Workshops als Einführungsveranstaltungen zu einem Thema wie z.B. Richterausbildung bewährt, die dann auf einer individuell vertieften Arbeitsebene in bilateralen Seminaren und Workshops mit den relevanten Berufsgruppen des jeweiligen Landes ergänzt wurden. Speziell dabei sollten ab 1994 zunehmend die Länderexperten aus den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas herangezogen werden, um die weniger weit fortgeschrittenen Länder zu unterstützen. Man versprach sich neben individuellen auch kollektive Lernfortschritte von diesem Einsatz.

Schließlich wurde auch seit 1994 eine Evaluierung der Aktivitäten des Europarats in Bezug auf die Beschleunigung der Prozesse der Demokratisierung und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit geplant.³¹¹

II.3.1 Europaratseigene Programme

Schon 1990 wurden die ersten Rahmenprogramme aufgelegt, die auf zwischenstaatlicher Ebene vor allem Staats- und Verfassungsrechtsfragen behandelten. Die meisten dieser Programme wurden zunächst allein durch den Europarat, ab Anfang der 90er Jahre aber auch teilweise in Kooperation zwischen Europarat, Europäischer Union und den MOEL und der Russischen Föderation durchgeführt. Die Europaratseigenen Programme werden im Folgenden kurz vorgestellt.

„Demosthenes“ ist das älteste Rahmenprogramm zwischen dem Europarat und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und wurde 1990 initiiert. Eine spätere Differenzierung erfolgte und „Demosthenes“ galt für die neuen Mitgliedsländer des Europarats, Demosthenes-bis hingegen für alle Kandidatenländer und „noch nicht Mitglieder“. Es war vor allem für die Nachfolgestaaten der UdSSR und die Länder mit besonderem Gaststatus gedacht. Beide Programme wirkten als Rahmenkonstruktion, die die verschiedenen Demokratieförderungsmaßnahmen des Europarats umfassen wie die allgemeine Förderung der Menschenrechte, Medien, Kultur und Bildung. Die Zielgruppen dieser beiden Rahmenprogramme sind breit definiert; es sind vor allem die Führungseliten im politischen System auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene, öffentliche Angestellte und Verwaltungsbeamte sowie Führungspersonal von Jugendverbänden, NGOs und anderen freiwilligen oder ehrenamtlichen Organisationen, Journalisten und Spezialisten aus dem Gesundheits- und Sozialbereich.³¹²

Die Rahmenprogramme „Demosthenes/Demosthenes-Bis“, „Themis“ und „LODE“ (für: Local Democracy) bestehen aus jeweils konkreten und praxisorientierten Maßnahmen wie Konferenzen, Seminaren und Schulungsmaßnahmen zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit für ausgewählte Zielgruppen sowie andere sich aus dieser Trias

³¹⁰ Ebenda. S. 6 Para 2.

³¹¹ Vgl. Para 3 der operational guidelines, SG/INF (94) 14.

³¹² Vgl. Diana Pinto: Assisting central and Eastern Europe's transformation, S.52 in: The Challenges of a Greater Europe – The Council of Europe and democratic security, Council of Europe Publishing Strasbourg, 1996.

ergebende Themengebiete. Alle Maßnahmen können jeweils bei allen Neumitgliedern auf die jeweiligen Bedürfnisse angepasst und somit in jeder Phase der Transformation individuell durchgeführt werden. Der Europarat handelt in der Überzeugung, dass der beste Ansatz zur Förderung der Trias im direkten Kontakt mit den jeweiligen Institutionen und Personen vor Ort besteht und so auch die besten Ergebnisse erzielt werden können. Die Programme sollen denen zu Gute kommen, die auch mit der täglichen Arbeit in diesen Politikfeldern betraut sind. Daher bestehen die meisten Programme neben Schulungen und Seminaren aus Ost-West und West-Ost Austausch-Programmen, Expertenmissionen, Studienvisiten und Praktika.

Seit 1994 richtete der Europarat die Kooperationsprogramme einschließlich Demosthenes und Demosthenes-Bis neu aus. Inhaltlich wurden bei Demosthenes Maßnahmen fortan besonders auf die Einhaltung der bei Beitritt eingegangenen Verpflichtungen und insbesondere auf die rasche Ratifizierung der EMRK abgestellt. Formell war die bedeutendste Änderung die Subsumierung unter den ADACS-Programmen. Demosthenes-Bis galt weiterhin der Unterstützung zur Erreichung der Aufnahmebedingungen für die Beitrittskandidaten im Sinne der Trias. Auffallend ist, dass bei beiden Programmen jeweils bilaterale und multilaterale Aktivitäten durchgeführt wurden und auch einige der „Gemeinsamen Programme“ des Europarats mit der Europäischen Kommission unter dem Rahmenprogramm von Demosthenes und Demosthenes-Bis gefasst wurden.³¹³

Die ersten dieser Programme bezogen sich vor allem auf die rechtliche Zusammenarbeit mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, „Demosthenes“ (später fokussiert auf die ehemalige Sowjetunion: Demosthenes-Bis) und etwas spezieller „Themis“, das vor allem die Reform des Justizsystems adressiert. Wenig später wurde „LODE“ (Local Democracy) ins Leben gerufen, das vor allem auf lokaler Ebene die Funktionalität der Justiz und Verwaltung reformieren und gewährleisten sollte. Nach einem frühen Start mit sehr bescheidenen Mitteln (6 Millionen FF im Jahre 1990) wurden die Programme ob ihres Erfolgs ab 1993 mit der EU gemeinsam durchgeführt.³¹⁴

Ebenfalls zu Beginn der 1990er Jahre wurde das spezielle rechtliche Kooperationsrahmenprogramm THEMIS entworfen und implementiert. THEMIS-Veranstaltungen sollen vor allem die rechtlichen Grundlagen für Demokratie und plurale Gesellschaft legen, da nach der Überzeugung des Europarats eine wahre Demokratie sich nur dort entwickeln kann, wo Respekt vor Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit auch im Justiz- und Gesellschaftssystem verankert sind.³¹⁵ Im Laufe des THEMIS-Rahmenprogramms werden daher Maßnahmen, Seminare und Trainings durchgeführt, in denen speziell Richter, Staatsanwälte, Justizbeamte, Anwälte und Angestellte von Strafverfolgungsbehörden in Hinblick auf die Funktionsfähigkeit einer effektiven und den Ansprüchen der Rechtsstaatlichkeit genügenden Justizverwaltung geschult werden. Klares Ausbildungsziel ist hier aber die Förderung von Menschenrechtsschutz und das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. Themen wie *„The role of the judge in a democratic society“*, und *„The transformation of the prokuratura into a body compatible with democratic governance“* wurden auf gleichnamigen Konferenzen behandelt und oftmals hinterher mit multilingual herausgegebenen Ta-

³¹³ Vgl. Dok SG/Inf (97)2 – auch ADACS Bericht 1997.

³¹⁴ Ergänzung der Zahlen und Verweis auf spätere kurze Darstellung und Kritik/Analyse der Joint Programmes folgt in Kapitel VIII.

³¹⁵ Vgl. die PACE Resolution on „true democracy“, Resolution 800 (1983), Text adopted by the Parliamentary Assembly on 1 July 1983 sowie Kapitel III.2.

gungsberichten an die Adressaten verteilt. Diese Praxis wurde vor allem nötig, als sich herausstellte, dass die Werte und Inhalte der Konventionen des Europarats in den Adressatenländern in der Bevölkerung schlicht unbekannt waren. Die Standards und Referenzen hierzu sind Europaratsstandards, die im regen Austausch zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten erarbeitet wurden und in entsprechenden Gremien auch beständig weiter entwickelt werden.

„Demo Droit“ war ein Programm, das zeitgleich aufgelegt wurde wie „Themis“ und sich ebenfalls exklusiv an die neuen Mitgliedsstaaten richtete.³¹⁶ Das Ziel war diesmal weniger die Aus- und Fortbildung von Justizpersonal als vielmehr die direkte Unterstützung und Expertise, die nationalen Gesetze und Institutionen mit den Standards des Europarats in allen Rechtsgebieten in Einklang zu bringen. Vorrangig ging es auch dabei um die Bestimmungen der EMRK, die in den zu reformierenden oder reformierten Gesetzen und den angeschlossenen Institutionen möglichst bereits während des Gesetzgebungsprozesses beachtet werden sollten. Konkret waren es Bestimmungen, die in den jeweiligen Zivil- und Strafprozessordnungen ihren Niederschlag finden mussten, um den etablierten Standards des Europarats zu genügen. Auch wenn der Unterschied zum „Themis“ Programm nicht aus den Programmentwürfen ersichtlich ist, sind doch die Einzelmaßnahmen mit deutlich anderen Schwerpunkten durchgeführt worden. Im Rahmen des „Demo Droit“- Programms liefen u.a. auch die dreigeteilten Maßnahmen des „Access to Law-Project“, das weiter unten ausgeführt wird.

Das von der Parlamentarischen Versammlung organisierte interparlamentarische Programm „Demo Parl“ erhielt seinen Namen zwar erst 1995, war aber bereits 1991 initiiert worden. Neben der Ausbildung von jungen Parlamentariern der nationalen Parlamente aus den Beitrittskandidatenländern mit Sondergaststatus und den neuen Mitgliedsländern wurden ab 1993 Maßnahmen zur Hilfestellung bei der Wahlgesetzgebung, Wahlbeobachtung und beim Umgang mit Medien etc. durchgeführt. Durch die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Parlamentarischer Versammlung einerseits und nationalem Parlament andererseits wurde auch hier der länderspezifische Ansatz des Europarats weitergeführt, der die jeweiligen nationalen Besonderheiten und auch die Geschwindigkeit und Tiefe der Zusammenarbeit berücksichtigen konnte. Diese interparlamentarischen Programme fallen auch in die Rubrik intergouvernementale Zusammenarbeit und wurden daher als komplementär zu den anderen Maßnahmen gesehen.³¹⁷

In enger Zusammenarbeit mit dem Kongress der Gemeinden und Regionen wurde darüber hinaus ab 1995 ein weiteres Programm zur Gestaltung der Kommunalen Demokratie (Local Democracy – LODE) aufgelegt. Nachdem der Ständige Ausschuss der Gemeinden und Regionen im Europarat im Jahre 1994 per Statuts-Beschluss (statutory resolution) zu einem permanenten Kongress institutionalisiert worden war,³¹⁸ sollte das „Lode“ Programm

³¹⁶ Vgl. Hier aus: http://www.coe.int/T/E/Com/Press/colloquies/1996/1996_summary.asp am 27.06.2006, Round table organised in co-operation with the Institute of East West Studies (New York) and the Woodrow Wilson Centre from the Smithsonian Institution (Washington DC) as a follow-up of the observer status granted to the United States at the Council of Europe, gathering representatives of American foundations and officials, Washington, D.C. July 1996.

³¹⁷ Vgl. Monika Sticht: Der Beitrag des Europarats zur demokratischen Transformation in Mittel- und Osteuropa seit 1989 am Beispiel von Ungarn, Rumänien und Aserbaidschan, Berlin 2006, S. 210 ff.

³¹⁸ Vgl. Statutory Resolution (94)3 des Ministerkomitees vom 14.01.1994 überführte den bisherigen Ausschuss in den Kongress. Die Statutory Resolution (2000) 1 ersetzt die alte Resolution von 1994 und schuf eine überarbeitete Charta des Kongresses sowie eine neue Geschäftsordnung.

insbesondere auf der kommunalen Ebene demokratische Entwicklungen fördern. Hier stehen vor allem die kommunalen Persönlichkeiten und Gemeindeverwaltungen im Fokus der Schulungsprogramme, da in den zentralistisch regierten postsowjetischen und mittel- und osteuropäischen Staaten keine Erfahrung und kein Wissen um selbständige und effiziente Verwaltungsentscheidungen unter Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards vorhanden war bzw. ist. Die Aktivitäten des „Lode“-Programms sollten diese Defizite auf den unteren und föderalen Zwischenebenen der staatlichen Verwaltung ausgleichen und die oben erwähnten „Themis“- und „Demosthenes“-Programme nach unten komplementär ergänzen.

Neben den oben genannten Programmen ist seit Mitte der 1990er Jahre noch ein spezielles Programm hinzugekommen, die „New Initiative of the Secretary General of the Council of Europe“. Daniel Tarschys, der ehemalige schwedische Generalsekretär des Europarats von 1994 – 1999, hatte mit frischem Elan im Jahre 1995 eine eigene Initiative gestartet und neue, zusätzliche Kooperationsprogramme mit den ehemaligen Sowjetrepubliken begonnen, die unter dem Namen „New Initiative“ zusammengefasst wurden. Sie sind im Jahresbericht 1997 und 1998 ausgewiesen und befassen sich mit einer Vielzahl von Themen wie Geschichtsunterricht, Menschenrechtserziehung, dem Kampf gegen Kriminalität in Großstädten, Gefängnispartnerschaften sowie Medien und zivilgesellschaftlichen Initiativen. Sie wurden unter seinem Nachfolger Walter Schwimmer fortgeführt.

II.3.2 Integration aller Kooperationsprogramme: ADACS

Die Vielzahl der Programme und einzelnen Aktivitäten des Europarats, die zwar alle von der Parlamentarischen Versammlung und dem Ministerkomitee verabschiedet, teilweise aber unter den einzelnen Direktoraten organisatorisch nicht abgestimmt waren, war für viele Seiten verwirrend. Die Uneinheitlichkeit der unüberschaubaren Programme und Aktivitäten des Europarats seit 1989 machen einen Überblick und eine Evaluation der Maßnahmen der Organisation nicht leicht.

Die fünf genannten Programme, „Demosthenes“, „Demosthenes-bis“, „Demo Droit“, „Themis“ und „Lode“ wurden bereits zu Beginn der Kooperation zwischen Europarat und MOEL gegründet. Alle fünf Rahmenprogramme wurden ab 1997 in die „ADACS-Programme“ integriert (Assistance to the Development and Consolidation of Democratic Security). Dieses war bereits 1994 vom Ministerkomitee beschlossen worden, als im Nachgang des I. Europaratsgipfels die Ziele der ADACS-Programme grundsätzlich festgelegt wurden. Mit der Bündelung der Kooperationsmaßnahmen war auch die Öffnung der Programme für alle „alten“ Mitglieder des Europarats verbunden, die notwendig und sinnvoll geworden war, da viele Standards, die an die neuen Mitglieder gestellt wurden, bei einigen Altmitgliedern noch nicht erfüllt und bis dato nicht überprüft worden waren. So hatte z.B. das Vereinigte Königreich die EMRK bis 1999 nicht in innerstaatliches Recht inkorporiert.³¹⁹

Im Jahre 1997 wurde zum ersten Mal ein Jahresbericht der ADACS Programme erstellt, in dem die verschiedenen Maßnahmen des gesamten Rahmenwerks des Europarats zur Kooperations- und Assistenzprogramme mit den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie der ehe-

³¹⁹ Vgl. <http://www.leeds.ac.uk/law/hamlyn/echr.htm> zuletzt aufgerufen im August 2006.

maligen Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten aufgeführt waren.³²⁰ Obwohl der Bericht selbst nicht vollständig ist – der Generalsekretär verweist in seiner Einleitung darauf, dass es sich lediglich um eine Zusammenstellung von Aktivitäten handelt –³²¹ findet sich dort eine erste der Öffentlichkeit zugängliche Einteilung der einzelnen Programme, die seit Beginn der 90er Jahre zwischen dem Europarat und den einzelnen Ländern Mittel- und Osteuropas und der Russischen Föderation angelaufen sind. Die meisten der Maßnahmen (activities) fallen unter die beiden etablierten Programme „Demosthenes“ für Mitgliedstaaten und „Demosthenes-bis“ für Kandidatenländer. Unter beiden Programmen sind nahezu alle Politikfelder der Zusammenarbeit abgedeckt, darunter auch die Bereiche Menschenrechte, Medien, rechtliche Zusammenarbeit (hier wird vor allem auf das Teilprogramm Demo-Droit hingewiesen), Bildung, Kultur, Sport, Jugend, Zivilgesellschaft und Minderheitenfragen. Die Themen Demokratieförderung und Rechtsstaatlichkeit finden explizit keine Erwähnung, sondern sind nur aus der Zusammenschau der einzelnen Maßnahmen heraus zu lesen. Eine klare Nennung der Ziele ist in der dem Europarat üblichen Formulierung der Förderung der Trias und der Demokratischen Sicherheit zu erkennen. Klarere Definitionen der Teilziele, Strategien oder Aufgabenverteilungen gehen aus dem Bericht nicht hervor. Methodische Ansätze, Programm- und Projektevaluationen oder andere Erfolgs- und Überprüfungsmaßnahmen fehlen ebenso.

Im ADACS-Bericht von 1997 schließen sich auch Skizzen der Aktivitäten an, die unter dem gemeinsamen Dach der „Joint Programmes“ zwischen der „European Commission“ und dem „Council of Europe“ organisiert werden, die für Russland und einige andere Länder (Albanien, Estland, Lettland, Litauen und die Ukraine) im Jahr 1996 durchgeführt wurden. Darüber hinaus wurden zwei thematische Programme innerhalb der gemeinsamen Programmaktivitäten vereinbart, die die Minderheitenfragen sowie den Kampf gegen das organisierte Verbrechen adressieren (Octopus Programme).³²²

Ergänzende Programme der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wurden durch die sogenannte „New Initiatives of the Secretary General“ vor allem in den Bereichen des Geschichtsunterrichts in den ehemaligen Sowjetrepubliken, der Menschenrechtserziehung, dem Kampf gegen städtische Unsicherheit, der Partnerschaft von Gefängnissen und von Medien und Zivilgesellschaftsinitiativen unternommen.³²³

II.3.3 *Joint Programmes zwischen Europarat und EU*

Diese sogenannten „Joint Programmes“ (JPs) zwischen Europarat und Europäischer Kommission zur Förderung der Trias in Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion gehen auf eine neue Idee der engeren Zusammenarbeit zwischen Europarat und der damaligen EG zurück. Trotz offenkundiger gemeinsamer Ziele der beiden Organisationen war die Skepsis auf beiden Seiten jahrelang so groß, dass eine zaghafte offizielle Annäherung erst im Juni 1987 mit einem Briefwechsel zwischen dem Generalsekretär des Europa-

³²⁰ Vgl. Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Annual Report 1997, SG/INF (98)1.

³²¹ Ebenda. Diese „compilation“ entspricht nicht einer vollständigen Auflistung, sondern nur einer Zusammenstellung der Auswahl der Aktivitäten.

³²² Vgl. Activities for the development and consolidation of democratic stability (ADACS), Annual Report 1997, SG/INF (98)1.

³²³ Vgl. Näher dazu: H.J.Bauer: Europarat nach der Zeitenwende, S. 60.

rats und dem Präsidenten der EG-Kommission erfolgte und zu einer verstärkten und planvollen Zusammenarbeit bei gleichen Themen wie z.B. Förderung der Trias innerhalb der Mitgliedsstaaten führte. Diese hat sich seither zu einer stetig enger werdenden Kooperation auf vielen Gebieten weiterentwickelt.³²⁴ Im Mai 1989 wurden in einer Erklärung des Ministerkomitees des Europarats und einer entsprechenden Entscheidung des Rats der Europäischen Gemeinschaften künftige „Quadripartite Meetings“ vereinbart.³²⁵ Seither tagen regelmäßig mindestens zweimal pro Jahr von Seiten des Europarats der Vorsitzende des Ministerkomitees und der Generalsekretär sowie von Seiten der EU der EU-Ratspräsident und – in Doppelfunktion – der Generalsekretär des Rates Europäischen Union und Hohe Repräsentant der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie hin und wieder die Außenkommissarin der Union.³²⁶ Schon seit Mitte der 1980er Jahre trafen sich hohe Beamte der damaligen Kommission der EG und des Generalsekretariats der beiden Organisationen, die die Felder der Zusammenarbeit ausloteten und seither für einen Anstieg der regen informellen Arbeitskontakte sorgten. Diese Treffen formen den Rahmen der politischen Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen, die vor allem für die gemeinsame Durchführung der „Joint Programmes“ notwendig ist.³²⁷

Obwohl die Kontakte auf Arbeitsebene seit 1987 geschlossen worden waren und die gemeinsamen Kooperationsprogramme des Europarats und der späteren EU mit den jungen Demokratien aus Mittel- und Osteuropa bereits 1993 begonnen hatten, dauerte es bis zu einem erneuten Briefwechsel im November 1996, der die nächsten institutionellen Schritte der Zusammenarbeit der beiden Organisationen auf den gemeinsam bearbeiteten Bereichen zeitigte. Auch der im Anschluss an den zweiten Gipfel des Europarats gebildete „Rat der Weisen“ forderte in seinem Abschlussbericht des Jahres 1998 die beiden Institutionen zu einer wesentlich engeren und koordinierteren Zusammenarbeit auf, so dass nach entsprechender Vorbereitungszeit in den beiden Generalsekretariaten der Organisationen am 3. April 2001 endlich ein gemeinsames Übereinkommen zwischen Europarat und Europäischer Kommission geschlossen werden konnte. Das Übereinkommen „*Joint Declaration on Cooperation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission*“ regelt die Zusammenarbeit und Partnerschaft der beiden Organisationen.³²⁸ Grundsätzliches Ziel ist die Optimierung und Institutionalisierung der bereits seit längerem erfolgenden Zusammenarbeit auf allen vorstellbaren Gebieten wie z.B. Menschenrechtsschutz, Auf- und Ausbau demokratischer Institutionen, rechtlicher Angelegenheiten sowie sozialen und Gesundheitsangelegenheiten, Bildung, Erziehung und Kultur. Ein Schwerpunkt liegt weiterhin auf der Kooperation im Bereich der Förderung der gemeinsamen Ziele beider Organisationen, in Bezug auf die gemeinsame Wertegrundlage sind dies die Förderung der Trias des Europarats, die inhaltlich deckungsgleich ist mit den Zielen der EU und sich z.B. auch

³²⁴ Vgl. Joint Declaration on Cooperation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission, unter: http://jp.coe.int/programmes/general/Joint_Declaration_EF.pdf 02.06.2006

³²⁵ Vgl. Doc. Declaration of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 5 May 1989 (paragraph 8)

³²⁶ Obwohl der halbjährliche Turnus der Treffen recht bald ausgesetzt wurde, sprach sich die französische Seite für die halbjährliche Wiederaufnahme seit 1996 aus. Vgl. Hans-Joachim Bauer: Europarat nach der Zeitenwende, S. 256.

³²⁷ Zur allgemeinen Kooperation und zum Binnenverhältnis der beiden Organisationen bis 1999 siehe knapper Überblick bei Bauer: Europarat nach der Zeitenwende, S. 255 ff.

³²⁸ Joint Declaration on Cooperation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission, unter: http://jp.coe.int/programmes/general/Joint_Declaration_EF.pdf 02.06.2006, S. 1

in den Aufnahmekriterien der EU seit dem Treffen des Europäischen Rats im Juni 1993 in Kopenhagen manifestiert haben.³²⁹

Fortan wurden unter erneuten Hinweisen auf die gemeinsame Grundlage derselben Werte der beiden Organisationen jährliche Planungstreffen vereinbart, die einer europäischen Tradition folgend abwechselnd in Straßburg und Brüssel stattfinden. Die Komplementarität der Arbeitsbereiche der beiden Organisationen wurde erneut betont.³³⁰ Darüber hinaus wurden nach bewährten EU-Verfahrensweisen jährliche Fortschrittsberichte vereinbart und den Kooperationspartnerländern aus Mittel- und Osteuropa eine Möglichkeit zur Teilnahme eingeräumt, um die Inhalte und Maßnahmen mit vorzubereiten. Neben einer genaueren Festlegung der Arbeitsabläufe bei der Planung und der Notwendigkeit der flexiblen Anpassung der Programme bei sich lokal oder regional ergebenden Änderungen und Abweichungen wurde für alle Programme zugleich eine Evaluation vereinbart, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und der Programme zu sichern.³³¹

Damit wurde den Forderungen des Rats der Weisen gefolgt, die 1998 eine bessere Koordinierung nicht nur zwischen den europäischen Institutionen vorgeschlagen, sondern auch Kritik an den Formen der Zusammenarbeit und der Durchführung und Überprüfung der Kooperationsmaßnahmen mit den neuen Mitgliedern angemahnt hatten. Auch die Schwerpunktsetzung innerhalb der Programme und Arbeitsbereiche sollte koordiniert werden. Angesichts der gemischten Erfolgsbilanz der Zusammenarbeit zwischen den beiden europäischen Institutionen seit ihrer Gründung funktionieren die „JPs“ gegenüber Russland, auf die im Kapitel VIII.2. näher eingegangen wird, erstaunlich gut.³³² Die Programme sind länderspezifisch in ihrer Ausrichtung. Viele Inhalte sind zwar durchaus wiederkehrende Themen, die auch in anderen Transformationsländern zu bearbeiten sind, die Ausprägungen sind aber je nach Land individuell. Parallel gab es auch themenspezifische Programme, die sich am Schutz von Minderheiten oder an der Abschaffung der Todesstrafe in allen Europaratsmitgliedstaaten orientieren.

II.3.4 Teilabkommen des Europarats: Die Venedig Kommission

Ein weiteres besonderes Instrument der Demokratieförderung wurde als Eigenmaßnahme des Europarats bereits 1990 ins Leben gerufen, die „Venice Commission for Democracy through Law“.

Auf Einladung der italienischen Regierung waren im Januar 1990 die Außenminister der Europaratsstaaten in Venedig zusammen gekommen, um die Einrichtung einer Kommission für den Verfassungsaufbau und ihre Förderung in Umbruchsituationen zu diskutie-

³²⁹ Vgl. Regina Heller: Normensozialisation in Russland: Chancen und Grenzen europäischer Menschenrechtspolitik gegenüber der Russländischen Föderation, Wiesbaden 2008.

³³⁰ Die Befürchtungen Straßburgs, gegenüber der EU ins Hintertreffen zu geraten wegen der grundsätzlich unterschiedlichen finanziellen und anderweitiger Ausstattung der beiden Organisationen, ist alt und wurde mit dem neuen Abkommen zwar gemildert, wohl aber nicht ganz aus der Welt geschaffen. Für die bisherige Debatte dazu siehe: Bauer: Europarat nach der Zeitenwende, S. 258 ff sowie Georg Link: Europarat und EG - Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in Otto Schmuck: (Hg.) 40 Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 99 - 116.

³³¹ Vgl. Joint Declaration on Cooperation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission, Appendix I.

³³² Vgl. Gabriela Quarg: Die Zusammenarbeit des Europarats mit anderen internationalen Organisationen, in: Uwe Holtz (Hg.): 50 Jahre Europarat, Bonn 2000, S. 257 - 270.

ren. Das Vorhaben ging zurück auf eine Idee des damaligen italienischen Außenministers und früheren Präsidenten des italienischen Verfassungsgerichtes, Antonio La Pergola. Er hatte schon im Mai 1988 in der 82. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats die Gründung eines Gremiums von herausragenden Experten des Verfassungsrechts vorgeschlagen, das sich mit dem Thema „Demokratie durch Recht“ beschäftigen sollte.³³³ Durch die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa gewann diese Idee eine neue Dimension, da die „Verkörperung der gemeinsamen Rechtskultur“ des Europarats zum politischen Desiderat für Reformkräfte in Mittel- und Osteuropa geworden war. So wandelte sich die Idee eines speziellen Verfassungsentwicklungsgremiums im Europarat rasch von einem interessanten Gedankenspiel zu einer Notwendigkeit. Die Regierungen Russlands, der mittel- und osteuropäischen Länder und der damaligen DDR waren schon bei der Vorbereitungsveranstaltung zur späteren Gründung der „Venedig Kommission für Demokratie durch Recht“ (fortan VC) als Beobachter eingeladen worden.³³⁴ Am Ende der Konferenz wurde eine EntschlieÙung zur Gründung angenommen und im Ministerkomitee des Europarats am 10. März 1990 die „European Commission for Democracy through Law“ als Teilabkommen des Europarats für zunächst zwei Jahre institutionalisiert. Diese Form der Vereinbarung als *Teilabkommen* des Europarats ermöglicht es den Staaten, die nicht zum Europarat gehören, insbesondere den Staaten mit „Besonderem Gaststatus“, der seit 1989 für die Bewerberländer aus Mittel und Osteuropa eingerichtet worden war, schon Mitglied der Venedig Kommission zu werden. War die Kommission ursprünglich dazu bestimmt, „in einer Zeit revolutionärer Umwälzungen in Europa“ bei den dringend notwendigen Verfassungsreformen rasch fachliche Hilfe zur Verfügung zu stellen, setzte sich bald die Erkenntnis durch, dass die anfangs kurz bemessene und auf zwei Jahre geplante Laufzeit nicht ausreichte. Im Gegenteil entwickelte sich die Venedig Kommission bald zu einem international angesehenen und unabhängigen Beratungsorgan im verfassungsrechtlichen Bereich Gesamteuropas – und sowohl fachlich wie auch geographisch darüber hinaus. Nach Beratungsaufträgen für die Entwicklung der Verfassung Südafrikas folgten weitere Anfragen. Erst nach dem zehnjährigen Bestehen wurde das Statut der Kommission überarbeitet. Durch das am 21. Februar 2002 modifizierte Verfahren wurde aus der Venedig Kommission ein *erweitertes Teilabkommen*, dem alle Europaratsmitglieder angehören und dem Nicht-Mitglieder, auch solche mit Beobachterstatus, als Vollmitglieder beitreten können. Seit der Revision des Statuts 2002 kann die VC Stellungnahmen auf Anfrage aller Europaratsorgane, des Generalsekretärs, eines Mitgliedsstaates oder auch einer internationalen Organisation erarbeiten. Die aktuelle Mitgliederzahl beträgt 46, hinzu kommen als Nicht-Europaratsmitglieder Kirgisien und Chile sowie die Staaten mit Beobachterstatus.³³⁵

³³³ Vgl. <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/Democracy-law/sages.asp> am 18.05.07, Democracy through law: Wise men of Venice; siehe auch: Antonio La Pergola: Rede anlässlich des 10. Jahrestages der Gründung der Venedig Kommission, S. 3., sowie Steffen Rühlke: Venedig Kommission und Verfassungsgerichtsbarkeit - Ein Untersuchung über den Beitrag des Europarats zur Verfassungsentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Göttinger Studien zum Völker- und Europarecht, Band 1, 2003, S. 23 ff.

³³⁴ Vgl. CDL(1991)031e-restr., Strasbourg, 29 October 1991, CSCE Seminar of Experts on democratic Institutions, (Oslo, 4-15 November 1991), CONTRIBUTION BY THE EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, General Report, S. 2.

³³⁵ Vgl. Für einen aktuellen Stand: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Members_ef.asp?L=E&MenuL=E

Heute verfolgt die Kommission aufmerksam die gesellschaftlichen Veränderungen in Gesamteuropa, die in deren Grundregeln, nämlich den Verfassungsnormen, ihren Niederschlag finden. Die Venedig Kommission arbeitet in den folgenden vier Bereichen:

- Verfassungsrechtliche Beratung
- Transnationale Fragen (Einrichtung und Durchführung der „UniDem“ Seminare)
- Wahlen und Referenda
- Zusammenarbeit mit Verfassungsgerichten

Die Hauptaufgabe der VC ist es, bei Bedarf und auf Anfrage Länder in Verfassungsfragen zu beraten. Diese können sich entweder direkt an die VC wenden, eines der Organe des Europarats empfiehlt eine Kooperation mit der VC oder eine andere internationale Organisation wendet sich an die VC. Das Plenum der Venedig Kommission trifft sich viermal jährlich.³³⁶ Die Kommission besteht aus unabhängigen Experten aus den Mitgliedsstaaten des Europarats, die von den nationalen Regierungen ausgewählt und für vier Jahre ernannt werden. Die Mandate der Experten, hochrangige Professoren, Richter an Verfassungsgerichten oder nationalen Bundesgerichtshöfen sowie Angestellte aus Verwaltung oder Parlamentarier, können verlängert werden. Der reguläre Arbeitsablauf der VC bei Gutachten in jedweder Hinsicht konstituiert sich durch die gemeinsame Themendefinition der VC-Mitglieder, der VC-Experten und der jeweiligen Landesvertreter, der anschließenden Bildung einer Arbeitsgruppe aus den Reihen der eigenen Mitglieder, die sich der einzelnen Rechtsfragen annimmt. Grundsätzlich wird eine Arbeitsgruppe gebildet, die die Expertise z.B. zu einem Verfassungsentwurf zur Verfügung stellt. Ebenso kann ein Gutachten zu einem bereits bestehenden Verfassungs- oder einem anderen Gesetzestextentwurf erarbeitet werden, das die grundsätzliche Vereinbarkeit der Verfassung oder des Gesetzestextes mit Europaratsstandards in dem betreffenden Rechtsgebiet behandelt. Gegebenenfalls werden Vorschläge zur Angleichung des vorliegenden Entwurfes an die Europäischen Standards erstellt. Wann immer möglich reisen die Mitglieder der Arbeitsgruppe in das jeweilige Land, um vor Ort mit involvierten Akteuren die Einzelheiten zu erörtern und einen möglichst objektiven Überblick über die Gesamtsituation zu gewinnen. Bevor die erarbeiteten Entwürfe der Experten oder die erstellten Gutachten an die Regierungen der betreffenden Länder geschickt werden, sind die Papiere im Plenum der VC besprochen worden. Das Plenum stellt per Abstimmung fest, ob die Gutachten verteilungsfähig sind. Zu dieser Diskussion der erarbeiteten Vorlage in der Plenarversammlung der VC kann ein Vertreter des jeweiligen Landes zur Anhörung geladen werden.

II.3.4.1 Weitere Teilabkommen des Europarats und bilaterale Maßnahmen

Auch andere Maßnahmen sind der Demokratieförderung durch den Europarat im weiteren Sinne zuzurechnen. Auch die „Staatengruppe gegen Korruption“ (GRECO),³³⁷ ist ein soge-

³³⁶ Vgl. „Wise Men of Venice“, unter <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/Democracy-law/sages.asp> am 18.1.2007

³³⁷ On 5 May 1998, at its 102nd session, the Committee of Ministers adopted Resolution (98) 7 authorising the establishment of the "Group of States against Corruption - GRECO" in the form of a partial and enlarged agreement. Following receipt of this 14th notification the "Group of States against Corruption – GRECO" was set up on 1 May 1999 by Resolution (99) 5 adopted by the following States: Belgium, Bulgaria, Cyprus,

nanntes Erweitertes Teilabkommen des Europarats. Es wurde als flexibler und effizienter Überwachungsmechanismus konzipiert. Sein Auftrag liegt in der Kontrolle sowohl der Einhaltung der Leitprinzipien im Kampf gegen die Korruption als auch der Umsetzung der internationalen Rechtsinstrumente des Europarats. Dies geschieht vorwiegend durch gegenseitige Beobachtung, Beurteilung und Gruppendruck. Das Ziel der GRECO-Gruppe ist eine verstärkte Bekämpfung der Korruption in den Mitgliedsstaaten durch die Überwachung der Einhaltung aller diesbezüglichen Vorgaben. Die Russische Föderation war bis Ende 2005 noch nicht beigetreten.

Neben den bisher vorgestellten Europaratsprogrammen und Maßnahmen wurden auch verschiedene bilaterale Partnerschaften initiiert. Der Europarat sieht sich auch als ein Vermittler zwischen den Ländern, die in einem bestimmten Bereich um Beratung, Hilfe und Trainingsmaßnahmen nachsuchen und den Ländern oder Institutionen im Europarat, die diese Art von Expertise und Unterstützung anbieten können. Anfangs waren das vor allem die alten westeuropäischen Mitgliedsstaaten, die beim Aufbau von Justiz- und Verwaltungssystemen Wissen, Gesetze und Praxis zur Verfügung stellten.

Dieser Transfer von „West nach Ost“ traf auch auf die finanzielle Organisation der Hilfsbereitschaft zu. Hier ergaben sich historisch gewachsene oder schlicht geographisch naheliegende Partnerschaften. So engagierten sich die skandinavischen Länder besonders in den baltischen Staaten, während Frankreich und Italien vorwiegend Polen, Albanien und Rumänien betreuten. Deutschland und Österreich kümmerten sich in diesem Zusammenhang besonders um Ungarn, die Tschechischen und Slowakischen Republiken sowie Slowenien.³³⁸

Darüber hinaus existieren noch andere, fachlich relevante Anknüpfungspunkte. In Bezug auf Dezentralisierungsmaßnahmen und regionale Autonomie rangiert Spanien beispielsweise als sogenanntes „Best Practice“ Beispiel oben auf der Skala während das Vereinigte Königreich sich vornehmlich in seiner Tradition der Liberalistischen Vorherrschaft vor allem im juristischen Bereich der Garantie der Grund- und Menschenrechte engagierte. Die Schweiz hingegen interessierte vor allem als Vorbild einer interkulturellen Ko-Existenz und fungiert nicht zuletzt wegen ihrer föderalen Strukturen auch für die Russische Föderation als Vorbild. Zunehmend waren seit Mitte und Ende der 1990er Jahre die neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa selbst als Tutoren und Trainerreferenzen tätig und boten aus den soeben gemachten Transformationserfahrungen Unterstützung für die nächsten Bewerber oder Länder mit besonderem Gaststatus an. Dies betraf insbesondere die ehemaligen Sowjetrepubliken, die gerade in den Bereichen der Gesetzgebung und Implementierung nach europäischen Standards beträchtlichen Reformbedarf aufwiesen. Polen kümmerte sich beispielsweise um die Ausbildung von Juristen aus der Ukraine und Weißrussland. Die Expertise des Europarats inklusive der Trainingsmaßnahmen, die zwischen 1990 und 1992 den baltischen Staaten, Polen, Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik zur Verfügung gestellt wurden, dienten seit 1992 der Vorbereitung und Unterstützung zur Aufnahme der ehemaligen Sowjetrepubliken sowie seit dem Aufnahmegesuch der damaligen

Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Lithuania, Luxembourg, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain and Sweden. Vgl. <http://www.greco.coe.int/> am 03.01.2006

³³⁸ Vgl. Diana Pinto: *Assisting central and Eastern Europe's transformation*, S.53 in: *The Challenges of a Greater Europe – The Council of Europe and democratic security*, Council of Europe Publishing Strasbourg, 1996.

Sowjetunion 1992 der Vorbereitung der Aufnahmen der späteren Russischen Föderation selbst im Jahre 1996.³³⁹

Die Liste der einzelnen Programme, Aktivitäten und Maßnahmen des Europarats wuchs und wächst so beständig, wie neue Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedern und der Implementierung und Verstetigung der demokratischen Prozesse auftauchen. Insbesondere die Russische Föderation scheint, zum stetigen Wachstum der neuen Kooperationsfelder vor allem in rechtlicher Hinsicht beizutragen. Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass anhand der neu auftauchenden Schwierigkeiten zu einem gewissen Grad auch der Fortschritt eines Mitglieds auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit abgelesen werden kann.

II.3.4.2 Trägervielfalt bei der Transformation

Neben dem Europarat waren und sind viele andere internationale Akteure zur Unterstützung bei der friedlichen Transformation in Mittel- und Osteuropa aktiv. Neben der EG bzw. späteren EU, die das TACIS Programm auflegte, sind die Nationalstaaten – insbesondere Deutschland und die USA, aber auch England und die skandinavischen Länder, die Weltbank, der IWF und die EBRD stark engagiert in der Russischen Föderation. Gemessen an den Budgets der Akteure war und ist die Russische Föderation sicher der Hauptprofiteur unter den MOEL. Die Politikwissenschaft spricht daher von der Trägervielfalt, die auch volkswirtschaftlich am Beispiel Russland nachgewiesen wurde.

“Russia is the biggest single receiver of Tacis assistance as concerns both national programme assistance and multi-country assistance. In 2001 Russia’s share in Tacis national and multi-country assistance taken together was 29 % of payments and 38 % of commitments. Throughout the 1990s financial allocations through the Tacis national programme for Russia averaged annually somewhat over 50 % of the total for all Tacis national programmes. Towards the end of the decade the share started to decrease and in 2001 it equalled 37 % of the total.”³⁴⁰

Zwischen 1991 und 2001 erhielt Russland grob 1,5 Milliarden Euro nur aus den TACIS-Programmen der EU.

Die Unterschiede zwischen TACIS-Programmen und Europaratsprogrammen lagen vor allem auf den unterschiedlichen Schwerpunkten: Während TACIS auf Stabilität in Staat und Wirtschaft fokussierte, konzentrierte sich der Europarat ausschließlich auf die Förderung der Trias und seine traditionellen Aufgabengebiete wie Kultur, Sport, Sprachen, Austausch, etc.

Es gab eine weitere spezielle Institution, die sich den wirtschaftlichen Themen der Transformation in MOEL und Russland kümmern sollte. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die der französische Präsident Francois Mitterand 1989 vorgeschlagen hatte und die im Mai 1990 gegründet wurde, hat sich ebenfalls auf technische Zusammenarbeit konzentriert und einen sogenannten Kooperationsfonds einge-

³³⁹ Vgl. Diana Pinto: Assisting central and Eastern Europe’s transformation, S.53 in: The Challenges of a Greater Europe – The Council of Europe and democratic security, Council of Europe Publishing Strasbourg, 1996.

³⁴⁰ Vgl. Seija Lainela/Pekka Sutela: European Union, Russia, and TACIS; Bank of Finland, BOFIT Online 2004 No.2.

richtet, in den mehrere europäische Staaten einzahlen. Diese Mittel sind für die Beratung und Implementierung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in Russland und anderen Transformationsländern bestimmt. So wurden z.B. Pläne zur Entflechtung der Staatsbetriebe erstellt und Weiterbildungsmaßnahmen für russische Führungskräfte auf Basis neuer Management- und Business-Schools umgesetzt.³⁴¹

Auch die Weltbank führt Projekte und Beratungen im Rahmen der Finanzhilfe in Russland durch, ebenso wie die zur Weltbankgruppe gehörende IFC (International Finance Corporation). Der IWF hingegen ist vorrangig für den makroökonomischen Bereich zuständig und berät die russische Regierung beim Aufbau eines unabhängigen Zentralbanksystems, freier Kapital- und Devisenmärkte und in Fragen der Geld- und Haushaltspolitik. Dabei legt der IWF konditionierte Finanzhilfen fest, erwartet also Reformleistungen für die Vergabe von Krediten.³⁴²

Neben den Staaten und den internationalen Organisationen stellen vor allem die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen wichtigen Akteur der Demokratieförderung dar. Auf Grund ihrer weitgehenden Unabhängigkeit von staatlichen Anweisungen kommt ihnen eine wachsende Bedeutung bei externen Hilfsmaßnahmen zur Demokratieförderung zu. Ihr Hauptbetätigungsfeld – obwohl dieses beständig ausgebaut wird – liegt oft in den Bereichen des Aufbaus der Zivilgesellschaft durch Bildung, Erziehung, etc. Hinzu kommen eine Reihe nicht eindeutig zuzuordnender Organisationen wie politische Stiftungen.

II.4 Fazit

Das Ende des Kommunismus und die Liberalisierung der mittel- und osteuropäischen Länder und der Sowjetunion kamen für Europa und seine Regierungen überraschend. Doch es scheint, als ob der Europarat auf Grund seines (immer wieder schlummernden) gesamteuropäischen Anspruchs auf die Politik der Öffnung nach Mittel- und Osteuropa Ende der 1980er Jahre in Ansätzen vorbereitet war. Zumindest sorgte die Erfahrung mit der lange gehegten gesamteuropäischen Perspektive dafür, dass der Europarat einen raschen Öffnungsprozess und kreative Reaktionen auf die neue Situation 1989 ermöglichte. Das kommt in der Schaffung des „besonderen Gaststatus“ als Vorhof für eine Aufnahme der Neubeerber ebenso zum Ausdruck wie in der sofortigen Organisation von Programmen zum Auf- und Umbau der Transformationsländer gemäß rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze auf Basis der Trias des Europarats.

Rascher als die anderen Organisationen wie EG und NATO öffnete sich der Europarat gen Osten und nahm somit neue Aufgaben und Perspektiven, aber zunächst vor allem neue Herausforderungen an. Diese machten interne Reformen und die Schaffung neuer Instrumente der Straßburger Organisation notwendig. Speziellen Kooperationsprogrammen für und mit den MOEL und Russland folgten und die Schaffung neuartiger Monitoring-mechanismen. Der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa wurde auf eine permanente institutionalisierte Basis gestellt und es wurden weitere Reformen zur Arbeits- und

³⁴¹ Vgl. Philip von Schöppenthau: Ein Konzert der Institutionen? IWF, Weltbank und EBRD unter Koordinierungs- und Anpassungsdruck in Osteuropa, in: Osteuropa-Wirtschaft, 1992, 37/4, S. 309 - 330, hier S. 323.

³⁴² Vgl. Eberhard Sandschneider: Externe Demokratieförderung: Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen, Gutachten für das Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP) München, August 2003, unter: http://www.cap-lmu.de/publikationen/2003/sandschneider_aussenunterstuetzung.php zuletzt aufgerufen im Mai 2007, eigene Paginierung, S.24.

Organisationsform des Europarats begonnen, um die Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsstaaten und ihre spätere Integration dauerhaft zu ermöglichen. Auch die Reform der Menschenrechtsschutzmechanismen zu Gunsten eines einzigen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde durch die Osterweiterung bedingt und unterstützt. Die neuen Bewerber- und Mitgliedsstaaten erforderten nicht nur organisatorische, kommunikative und administrative Änderungen im Europarat, sondern brachten auch eigene osteuropäische Erfahrungen in den bisherigen „Club der Demokratien“ ein. Rechtliche, politische und kulturelle Transferprozesse zwischen dem alten West- und dem alten Mittel- und Osteuropa können also gegenseitig konstatiert werden.

Die Kooperation zwischen Europarat und den anderen Organisationen in Europa wurde verbessert. Die Zusammenarbeit mit der EU in den sog. „Joint Programmes“ (JPs) sorgte für erste zwischen den beiden europäischen Institutionen koordinierte Demokratieförderungsprogramme in und für Russland. Die Europarats-eigenen Programme können zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit und themengetriebenen Programmen unterschieden werden. Ausprägungen der Europaratsprogramme zur Förderung der Demokratie in den Mitgliedsstaaten sind vielfältig, eine strategisch geplante und koordinierte länderspezifische Demokratieförderung in Russland war anfangs nur schwer vorstellbar. Daher wird auf die Strategien und Konzepte in Kapitel V, auf Programme, Instrumente und Maßnahmen der Zusammenarbeit mit Russland in den Kapiteln VI, VII und VIII näher eingegangen. Zusätzlich geschaffene provisorische Gremien zur Unterstützung der Verfassungsentwicklung in MOEL und Russland wie die Venedig Kommission für Demokratie durch Recht haben sich in Europa etabliert. Die Venedig Kommission steht für hohe Expertise in den Themenbereichen Verfassungsentwicklung, Entwicklung von Wahlgesetzgebung und anderen verfassungsrechtlichen Themen.

Der Europarat hat seit 1989 die Öffnung nach Gesamteuropa umgesetzt und eine Heranführung der MOEL und Russlands an die Werte und Prinzipien des Europarats mit dem Ziel der Demokratieförderung und der Integration der neuen Bewerberstaaten nach Gesamteuropa verfolgt. Seit 1993 offiziell mit dem Auftrag versehen, „Demokratische Sicherheit“ in Europa herzustellen, wurde der Auftrag spätestens mit der Aufnahme der Russischen Föderation im Februar 1996 erneut modifiziert. Fortan sollten die Trias nicht nur auf Grundlage der Beitrittskriterien gefördert werden, die jeder Mitgliedsstaat bereits bei Aufnahme erfüllen musste. Neu war hinzugekommen, fortan diese Voraussetzungen in einzelnen Mitgliedstaaten erst noch zu *schaffen*. Spätestens hier fallen etwaige Parallelen der Ziele und Strategien aus der Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeit des Europarats ins Auge. Die in der politikwissenschaftlichen Forschung geführte Debatte über externe Demokratieförderung findet im Grenzbereich zwischen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik statt. Auch wenn beim Europarat prima facie die dritte Dimension qua Satzung ausgeschlossen ist, findet seine Demokratieförderungspolitik mit dem Fernziel der Integration dennoch an ähnlichen Schnittstellen statt wie Demokratieförderung in der Entwicklungszusammenarbeit. Um das besser zu verstehen, wird in Kapitel III die Trias des Europarats genauer definiert und auf die bis dato bekannten und nachgewiesenen Ansätze der externen Demokratieförderung internationaler Akteure eingegangen.

Die Beschäftigung mit den europäischen nicht-Mitgliedsstaaten zieht sich wie ein roter, aber lange Zeit unscheinbarer Faden durch die Geschichte des Europarats. Die von den gelegentlichen Schattenphasen unterbrochene Kontinuität, die in erster Linie auf die Mechanismen des Kalten Kriegs und auf mangelnde Bereitschaft der Regierungen der Mit-

gliedsstaaten selbst zurückzuführen ist, dem Ministerkomitee Handlungsspielraum zu eröffnen, zeigt sich weiterhin in den Bemühungen seit Mitte der 1980er Jahre, seit Beginn von Perestroika und Glasnost, nicht nur auf die Staaten Mittel- und Osteuropas zuzugehen, sondern auch auf die damalige Sowjetunion. Diese Entscheidungen des Ministerkomitees Mitte der 1980er Jahre nahm Bezug auf den historischen gesamteuropäischen Anspruch und legte zugleich den neuen Grundstein für die Öffnung nach Mittel- und Osteuropa, die durch die Ereignisse 1989/91 und die nachgereichte Wiener Erklärung des 1. Gipfeltreffen des Europarats 1993 bestätigt wurde. So erlangten die Ergebnisse der vom Europarat beauftragten „Colombo-Kommission“ historische Bedeutung und kamen den kühnsten Träumen der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Jahres 1967 nahe: Der englische Abgeordnete Samuel Silkin (Labour) hatte bereits damals darauf hingewiesen, dass im Laufe der Zeit eine Überprüfung der Europaratssatzung vorgenommen werden sollte hinsichtlich der Eröffnung der Möglichkeit einer Mitgliedschaft sogar der kommunistischen Länder.³⁴³ Es dauerte noch eine lange Zeit und ein viel grundsätzlicherer Wandel, als damals absehbar, trat ein, der die Einführung eines Sondergaststatus für die osteuropäischen Staaten zeitigte und den Beitritt zum Europarat in den 1990er Jahren des Jahrhunderts ermöglichte.

³⁴³ Vgl. Doc. AS (19) CR 3, am 24.04. 1967, zitiert nach Jürgen Weber: Der Europarat, S. 110 ff.

Der Europarat und Russland 1992 – 2006

Demokratieförderung in Russland

Melzer, O.

2012, XII, 515 S. 2 Abb.,

ISBN: 978-3-658-00247-3