

## 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.<sup>140</sup> 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.

---

<sup>140</sup> 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,<sup>141</sup> 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.<sup>142</sup> 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.“<sup>143</sup>

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,

<sup>141</sup> 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.

<sup>142</sup> 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*.

<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

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 Transformation<sup>145</sup> der mittel- und osteuropäischen Länder (fortan: MOEL) bearbeitet. Dazu zählen in erster Linie Assistenz und Beratung beim Pro-

<sup>144</sup> 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.

<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup>

### *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.<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> 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).<sup>149</sup>

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

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

<sup>147</sup> Für einen aktuellen Überblick siehe [www.coe.int](http://www.coe.int), die englische Version der Homepage des Europarats ist aktueller und wesentlich umfassender als die deutsche Version.

<sup>148</sup> Stand: 2006, für einen aktuellen Überblick vgl. [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>149</sup> Für eine vollständige Liste vgl. [www.coe.int](http://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.”<sup>150</sup>

<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup> Hier hatten auch Vertreter osteuropäischer Flüchtlingsorganisationen in Westeuropa Rederecht, jedoch kein Stimmrecht.<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup> 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*“<sup>154</sup> aufgefasst und bekam einen „*antikommunistischen Impetus*“<sup>155</sup> 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.<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup>

Eine „Entideologisierung“<sup>158</sup> 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.

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

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

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

<sup>154</sup> 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.

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

<sup>156</sup> 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.

<sup>157</sup> Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat und Osteuropa, Bonn 1972 passim.

<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup> 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.<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup>

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.<sup>163</sup> 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 EntschlieÙung zur Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen.<sup>164</sup> 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:

<sup>159</sup> Vgl. H.J. Bauer: Der Europarat, S. 31 und S. 35.

<sup>160</sup> Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat, S. 170.

<sup>161</sup> Vgl. Jürgen Weber, Der Europarat, S. 172.

<sup>162</sup> 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.

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

<sup>164</sup> 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.“<sup>165</sup>

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 hinfort diese erst beginnende Zusammenarbeit erweitern und der Europarat eine immer wirkungsvollere Rolle auf diesem Gebiet beanspruchen kann.“<sup>166</sup>

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.

<sup>165</sup> Vgl. Ebenda, zitiert nach Jürgen Weber: Der Europarat, S.182.

<sup>166</sup> 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.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

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.<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup> 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

<sup>167</sup> 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.

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

<sup>169</sup> 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](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10940-544-1-30.pdf) am 26.02.2007.

<sup>170</sup> 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.clcio-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.

<sup>171</sup> So ausgefallen wie seit 1993 waren die Aufnahmekriterien zu dieser Zeit noch nicht.

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

#### 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.<sup>173</sup> Sie wird zugleich auch als die „ideologisch-deklaratorische Phase“ bezeichnet.<sup>174</sup> 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.<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup>

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“<sup>177</sup>, dem Europa ohne Trennlinien bezeichnet werden.<sup>178</sup>

<sup>172</sup> 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](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10940-544-1-30.pdf) am 26.02.2007, S. 1.

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> Vgl. Jürgen Weber: Der Europarat, S.110 ff.

<sup>175</sup> Vgl. Ebenda S. 205.

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

<sup>177</sup> 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.

<sup>178</sup> Siehe dazu Kapitel V.

Der Europarat und Russland 1992 – 2006

Demokratieförderung in Russland

Melzer, O.

2012, XII, 515 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00246-6