

Perspektiven des europäischen Zusammenlebens und des Menschenrechtsschutzes aus der Sicht des Europarates

Ich freue mich, im Europa-Institut der Universität des Saarlandes zu Gast sein zu dürfen. Dies auch schon deshalb, weil das Europa-Institut nicht nur zu den ausgewiesenen, sondern auch zu den ältesten deutschen Europa-Adressen im akademischen Bereich zu zählen ist. Man wird auch sagen können, daß die Universität des Saarlandes insgesamt die Frucht eines sehr engen deutsch-französischen Zusammenwirkens war und daß dies die europäische und internationale Ausrichtung der Universität bis heute bestimmt hat. Das will ich auch deshalb besonders herausheben, weil ja die "Vogel Strauß"-Perspektive, in der ganzen Variationsbreite ihrer Nuancen, Europaskepsis, Europakritik, Isolationismus, Protektionismus, die romantische Sucht nach dem Schönen, Wahren, Nationalen etc., vielfach wieder groß im Kommen ist und es tröstlich zu wissen ist, daß es nach wie vor seriöse Institutionen gibt, die sich ohne Scheuklappen und Betriebsblindheit kritisch und nüchtern mit dem Stand des Projekts "Europa" auseinandersetzen.

I. Zur Entwicklung des Europarates

Ich möchte hierzu vor allem die Sichtweise des Europarates vortragen. Ähnlich nüchtern und vielleicht auch hier und da etwas kritisch, was gewiß auch damit zu tun hat, daß der Europarat, dessen Parlamentarischer Versammlung¹ ich seit eineinhalb Jahren die Ehre habe vorzustehen, nicht immer im Rampenlicht der europäischen Politik steht². Das war einmal anders, das ist wohl wahr, und in den jüngsten Gedenkreden zum 50. Jubiläum des *Marshall-Planes* ist noch dieser europäische Geist des Anfanges zu spüren, den *Winston Churchill* bei seiner berühmten Züricher Rede 1946³ beschworen hat und der die Grundlage für die strategische Entscheidung der US-Regierung zur Stabilisierung Europas bildete. Zwischen dieser unmittelbaren Nachkriegszeit, der der 1949 in London gegründete Europarat entstammt, und heute liegt nun ein halbes Jahrhundert.

¹ Zur Rolle und Funktion der Parlamentarischen Versammlung, vgl. *Heinrich Klebes*, Die Rechtsstruktur des Europarats und insbesondere der Parlamentarischen Versammlung. Vortrag, gehalten am 30.4.1996, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 340, Saarbrücken 1996.

² Zu der Arbeit des Europarats, vgl. die jährlichen Tätigkeitsberichte des Generalsekretärs, zuletzt *Activités du Conseil de l'Europe, rapport 1996*; regelmäßige Berichte über die Aktivitäten des Europarats finden sich auch in: *Annuaire Européen* (seit 1955); *German Yearbook of International Law* (ab 1965); *Jahrbuch der europäischen Integration* (ab 1980); die Bundesregierung berichtet halbjährlich dem Bundestag und dem Bundesrat über die Arbeiten des Europarats; außerdem faßt nach jeder der vier jährlichen Tagungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats die deutsche Parlamentarierdelegation einen Tätigkeitsbericht ab.

³ Text abgedruckt in: Publikationen der Stadt Zürich zum 40jährigen Jubiläum der Rede von Sir *Winston Churchill* (Gedenkanlaß vom 7.11.1986); sowie in: *La Documentation Française* No. 1081, v. 26.2.1949, Documents et textes relatifs au projet de convocation d'une Assemblée européenne, S. 28-30.

Nicht alle Hoffnungen, die an den Europarat geknüpft waren, sind in Erfüllung gegangen. Die Geschichte der europäischen Institutionen hat mitunter ganz andere Wege genommen. Noch heute steht der Europarat vielfach im Schatten der großen Schwesterinstitutionen EU und NATO und ihrer Themen: Währungsunion, Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik, Erweiterung, Gestaltung des Verhältnisses zur russischen Föderation etc.

Dabei wird aber leicht übersehen, daß es wohl nicht Aufgabe des Europarates sein sollte, sich als eine weitere internationale Organisation am diplomatisch-strategischen Spiel der Großen zu beteiligen. Es geht hier vielmehr um etwas weniger Pompöses, weniger Spektakuläres, dafür aber handgreiflich Praktisches: die Verteidigung des Bürgers in seinen Menschen- und Freiheitsrechten.⁴

II. Der Schutz der Menschenrechte und die neue Gipfelkonferenz des Europarates im Oktober 1997

Nun wäre man naiv, wenn man die Menschen- und Freiheitsrechte nicht im Ausgangspunkt als eine eminent politische Aufgabe begriffe. Denn Menschen- und Bürgerrechte, Grundstandards parlamentarischer Demokratie und des Rechtsstaats, entstehen und entwickeln sich ja nicht im luftleeren Raum; sie sind historisch erstritten worden, werden täglich herausgefordert und bedürfen unseres nachhaltigen tagtäglichen Engagements. Daß dies nicht abseits der Politik vonstatten geht, liegt auf der Hand. Und deshalb werden Sie von mir auch keine juristische Abhandlung zu irgendeinem der zahlreichen Aspekte des europäischen Menschenrechtsschutzes erwarten können - wozu ich als Nichtjuristin auch gar nicht befähigt wäre - sondern einige Bemerkungen zu den politischen Grundlagen, Absichten und Zielen.

Es trifft sich - gerade, wenn es um grundlegende Orientierungen geht - gut, daß wir vor einem Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates stehen. Dieser Europaratgipfel, der vor allem auf das Drängen der Parlamentarischen Versammlung zurückgeht, wird im Oktober 1997 unter französischer Präsidentschaft in Straßburg stattfinden und wir erwarten davon wichtige Impulse für die kommenden Jahre.⁵

4 Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihren Zusatzprotokollen, z.B. Protokoll Nr. 6 zur Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten, hat der Europarat folgende wichtige Verträge und Zusatzprotokolle auf diesem Feld entwickelt: Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; Europäische Sozialcharta (und revidierte Version); Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung; Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten; Europäisches Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten; Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin.

5 Vorabinformationen über den Inhalt des Gipfels finden sich in den Empfehlungen 1303 (1996) und 1324 (1997) der Parlamentarischen Versammlung sowie in den Reden des damaligen frz. Außenminister *de Charette* vor dem Ministerkomitee des Europarats am 6.5.1997, Dok. D (11) 97 der Presseabteilung) und des Generalsekretärs des Europarats vor der Parlamentarischen Versammlung (22.4.1997), AS (1997) CR 11; siehe ferner das vom Europarat und dem franz. Außenministerium am 23.6.1997 herausgegebene Pressecommuniqué und das Interview des Ständigen Vertreters von Frankreich beim Europarat, in: L'Alsace vom 6. August 1997.

Gewiß kann man fragen: Warum ein weiterer Gipfel? Denn das, was die Europäische Union im Juni 1997 in Amsterdam als Ergebnis der Regierungskonferenzen und zur Erweiterung oder die NATO im Juli in Madrid zur NATO-Erweiterung beschließen, wird nicht unmittelbar Einfluß auf das Mandat und die Arbeit des Europarates haben.

Dennoch: Ebenso sehr wie der OSZE-Gipfel vom Dezember letzten Jahres⁶ werden die EU- und NATO-Entscheidungen zumindest mittelbare Auswirkungen auf unsere Arbeit haben, weil wir Instrumentarien und Mechanismen auf geänderte Rahmenbedingungen einstellen und das institutionelle Zusammenspiel mit den anderen europäischen Institutionen verbessern müssen und verbessern wollen. Und dazu wird der Europaratgipfel von höchster politischer Warte die entscheidenden Vorgaben geben können.

III. Wo steht der Europarat heute?

Nichts hat die Organisation in den fast 50 Jahren ihrer Geschichte so verändert, wie die politische Gezeitenwende 1989/1990 und ihre Folgen in Mittel- und Osteuropa. Bereits unmittelbar seit 1989 und erst recht nach dem ersten Wiener Europaratgipfel im Jahre 1993 ist der Europarat dabei, sich tiefgehend zu transformieren und die neuen Demokratien und Rechtsstaaten in Mittel- und Osteuropa - mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten - nicht nur aufzunehmen, sondern in den Kreis der offenen und modernen Gesellschaften zu integrieren.

Mit Blick auf den Straßburger Gipfel im Herbst ist vorrangig, eine nüchterne Bilanz der bisherigen Erweiterungspolitik zu ziehen, Defizite anzusprechen und Akzente und neue Aktionsfelder für die Zukunft abzustecken.

Die Entwicklung von 1989 bis heute ist gewaltig. So wurde der Europarat vom exklusiven westeuropäischen "Demokratieclub"⁷ zu einer wahrhaft paneuropäischen Organisation, die die Hoffnungen und Chancen, aber auch die Spannungen und Probleme Europas nach dem Fall der Mauern und Stacheldrähte reflektiert: Nach dem vorläufigen Abschluß der Erweiterungsphase von 23 Mitgliedern 1989 auf nunmehr 40, gehören heute die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas zum Europarat.⁸

⁶ Text u. a. in: Internationale Politik (vormals Europa-Archiv), Heft 5/1997, S. 72 - 90.

⁷ Siehe dazu auch den vom Europarat herausgegebenen Aufsatzband von *H. Klebes*, 40 ans au service de l'Europe, Straßburg 1996, S. 18 und 357.

⁸ Zu dieser Entwicklung vgl. *Daniel Tarschys*, Wandel in Mittel- und Osteuropa und die Stellung des Europarats, Vortrag, gehalten am 7.5.1996, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 336, Saarbrücken 1996; *M.R. Lucas* und *A. Kreikemeyer*, Pan-European integration and European institutions: the new role of the Council of Europe, in: Tomorrow's Europe: the views of those concerned, **XXXX** 1996, S. 117 - 138; *Heinrich Klebes*, L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: réalisation du rêve des pères fondateurs, Cahiers de l' Espace Europe, Université de Grenoble, No. 10 (1997), S. 9 - 25; *Giuseppe Vedovato*: Le chemin du Conseil de l'Europe 1949-1995, in: La Grande Europe, itinéraires politiques, Strasbourg, Conseil de l'Europe 1996, S. 1 - 42; *Diana Pinto*, Accompagner les mutations de l'Europe centrale et orientale, in: Les enjeux de la Grande Europe, Strasbourg, Conseil de l'Europe 1996, S. 52 - 62; siehe auch *Wolfgang Strasser*, Relevance of the European Convention on Human Rights outside the jurisdiction of the contracting states, in: Ronald St. John Macdonald (Hrsg.), Essays in honour of Wang Tieya, **XXXX** 1994, S. 771 - 788.

Welche Rolle kann nun der Europarat vor diesem Hintergrund spielen? Welche Stärken kann er einbringen?

Wohlmeinende nennen den Europarat "Das demokratische Gewissen Europas" oder sie sprechen vom "Hüter der Menschenrechte in Europa". Es gibt aber auch nüchterne Stimmen, die ihn profan eher als praktisches "Wartezimmer" für EU-Kandidaten, als "Experimentierfeld" zur Einbindung der Russischen Föderation in die europäische Institutionenlandschaft oder schlichtweg als Residualgröße irgendwo zwischen EU und OSZE betrachten.

Dreh- und Angelpunkt ist in meinem Verständnis die Zuständigkeit des Europarates für Menschenrechte. Die Menschenrechtskonvention von 1950 ist ein Text des Europarates und zugleich sein wichtigstes Vertragswerk, dessen Einhaltung sein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte überwacht und an den jedermann sich individuell wenden kann. Die Urteile des Gerichtshofs sind für die betroffenen Staaten bindend. Die Menschenrechtskonvention faßt das, wofür Europa steht und letztendlich stehen muß, exemplarisch zusammen. Ich muß das an diesem Ort nicht näher erläutern.

Wer sich ein Verständnis von den Zuständen im ehemals kommunistischen Machtbereich bis 1989 bewahrt hat, der wird ermessen, was es heißt, heute eine Vielzahl der ehemals totalitären Staaten als Vertragsparteien der Menschenrechtskonvention wiederzufinden. Die Menschenrechtskonvention ist gewissermaßen zur "Eintrittskarte" für diese Staaten ins institutionelle Europa geworden, zur notwendigen Bedingung der Rückkehr nach Europa. Und der Europarat hat die schwierige Aufgabe, bei dieser Rückkehr nach Europa assistierend zur Seite zu stehen und die Rechtsordnungen der neuen Demokratien auf das Niveau der EMRK zu heben.⁹ Der Gipfel wird hier eine Bestandsaufnahme machen müssen, wie weit wir mit unseren Bemühungen gediehen sind.

IV. Die EMRK als Standard auch für Mittel- und Osteuropa

Zwei Fragen stellen sich sofort und unvermittelt: Seit dem Fall der Berliner Mauer wurden 16 ehemalige kommunistische Staaten Mitglieder des Europarates, darunter Rußland und die Ukraine, aber auch Staaten wie Kroatien, Albanien und die Slowakei. Sind bei den Versuchen um Einbindung dieser ehemals totalitären Staaten die Prinzipien und Werte der Gründungsmitglieder verwässert worden? Wie weit und wie lange darf man bei den neuen Mitgliedern, ohne den Europarat insgesamt zu diskreditieren, das eine oder andere Auge zudrücken und die Europaratsmitgliedschaft insgesamt auch als "Therapeutikum" verstehen?

⁹ Dafür sind die Berichte des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über die Beitrittskandidaten aufschlußreich; vgl. für Rußland Dok. 7463 (1996); für die Ukraine Dok. 7338 (1995) und Dok. 7533 (1996) für Kroatien; siehe auch A. M. Gross, *Reinforcing the Human Rights in the former communist countries - a study of the case law*, in: *European Journal of International Law*, Vol. 7 (1996), S. 89 - 102.

Ich erinnere nur an die immer noch eklatanten Mißstände im Justizsystem und beim Strafvollzug in Rußland und in der Ukraine, einschließlich des nach wie vor virulenten Problems der Todesstrafe. Ich erinnere an Minderheitenprobleme fast überall in Mittel- und Ost- und Südosteuropa, ich erinnere an unzureichende demokratische Standards, Wahlfälschungen, Drangsalierung einer freien Presse, unkontrollierte Sicherheits- und Polizeidienste, mangelnde lokale Demokratie und fehlende Fortschritte bei der zivilen Kontrolle der Militärapparate.

Und darf man mit Fingern nur auf die neuen Mitglieder zeigen, wenn auch unter den Gründungsmitgliedern manches im Argen liegt, etwa in der Türkei, wo in Gefängnissen und auf Polizeistationen massiv Menschenrechte verletzt werden, oder wenn etwa die griechische Regierung sich über Jahre pflichtwidrig weigerte, einem Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Folge zu leisten?¹⁰

Was heißt es für den Europarat, wenn mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan¹¹ weitere Staaten an unsere Tür klopfen, die in Konflikte mit ihren Nachbarn oder mit internen Spannungen zu tun haben und deren Menschenrechtssituation "problematisch" ist, um mich noch relativ vorsichtig auszudrücken? Sollte man einen Staat wie Bosnien-Herzegowina in den Europarat aufnehmen, ohne daß sich seine Lebensfähigkeit, gerade auch im Miteinander der Bevölkerungsgruppen, bereits nachhaltig erwiesen hat?

Das sind nun in der Tat kritische Fragen¹² und ich weiß, daß der Europarat derzeit auf einem schmalen Grad balanciert. Es droht der Verlust seiner größten Stärke, seiner Autorität als Hüter der Menschenrechte. Vor einer Entwicklung des Europarates hin zu einer Gemeinschaft von Ländern auf unterschiedlichen Rechtsstaatsniveau ist nachdrücklich zu warnen. Menschenrechte sind unteilbar und nicht nur selektiv einzufordern.

V. Menschenrechte und Realpolitik

Gewiß ist mir bewußt, daß die Debatte, ob die Menschenrechte ein realistisches Ziel auswärtiger Politik sind, so alt ist wie der Begriff der Menschenrechte selbst.¹³

10 Im Fall *Stran Griechische Raffinerien* und *Stratis Andreadis* gegen Griechenland leistete die griechische Regierung am 17.1.1997 dem Urteil des EGMR vom 9.12.94 Folge (siehe Entscheidung DH (97) 184 des Ministerkomitees.

11 Im Herbst 1997 werden die Berichte von Mitgliedern des EGMR und der EMRK über die Vereinbarkeit der Rechtsordnungen der drei Kaukasusrepubliken mit den Standards des Europarats verfügbar sein.

12 Zu den kritischen Antworten, siehe z.B. die Debatten im schweizerischen Ständerat (v. 4. März 1997) und im Nationalrat (v. 2.6.1997); die Interviews des Stellv. Generalsekretärs des Europarats, P. Leuprecht, in: *Dernières Nouvelles d'Alsace* vom 26. 6. 1997, *Die Presse* vom 27.6.1997 und *Neue Zürcher Zeitung* vom 30.8.1997; vgl. aus der Literatur René Rhinow, *Große Herausforderungen für den Europarat*, SFP (Bern) Nr. 14/1997, S. 5-7; siehe demgegenüber jedoch Daniel Tarschys, *The Council of Europe: Strengthening European security by civilian means*, in: *NATO review* Nr. 1/1997, S. 4-9.

13 Die Frage wurde jüngst auf dem Jahreskolloquium der *Société française pour le droit international* (29. - 31. 7. 1997) kontrovers erörtert; siehe auch den Bericht der Venedig-Kommission des Europarats über die rechtlichen Grundlagen der Außenpolitik, Dok CDL - DI (97) 1 vom 16.6.97; ferner Eckart Klein

Diejenigen, die "realpolitisch" argumentieren und meinen, Staaten verhielten sich letztendlich nach Eigeninteressen, nicht nach Prinzipien, bestreiten in der Regel gar nicht, daß die Verteidigung der Menschenrechte auch ein im Eigeninteresse liegendes Anliegen ist. Sie weisen nur darauf hin, daß man diesem legitimen Anliegen einen Bärendienst erweist, wenn man es zur bestimmenden oder gar alleinigen Richtschnur staatlichen Handelns machen wollte.

Nun ist der Europarat allerdings der manifeste Beweis dafür, daß die europäische Staatenwelt sich für eine Organisation entschieden hat, die ganz ausdrücklich darauf besteht, daß auch staatliches Handeln strikt an die Vorgaben von Recht und Gesetz gebunden ist und darin individuelle, unveräußerliche Menschenrechte einen festen Platz haben.

Demokratische Rechtsstaaten, die ihre Bürger mit Respekt und Toleranz behandeln, pflegen dies auch mit ihren Nachbarn zu tun. Liberale Demokratien, die die Menschenrechte achten, werden in aller Regel keine Kriege beginnen oder internationale Verträge mißachten; im Zweifel akzeptieren sie Vereinbarungen, den Freihandel und den freien Austausch von Meinungen und Ideen, das Prinzip freier und gleicher Wahlen, Meinungs- und Pressefreiheit und die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, für jedermann.

Gewiß läßt sich in der Welt, in der wir leben, verstehen, daß es nicht nur die Menschenrechte sind, die in den Köpfen unserer Staatschefs und Außenminister eine Rolle spielen. Heute geht es vielfach um internationalen Handel, ausländische Exportmärkte, inländische Arbeitsplätze, zudem um die Sicherung des Friedens nach innen und außen, internationale Umweltpolitik, Kampf gegen den internationalen Terrorismus und einiges mehr.

Wir im Europarat verstehen deshalb auch durchaus, daß es bei einer solch historischen Aufgabe wie der Einbindung der Staaten Mittel- und Osteuropas in den europäischen Kontext nicht ausschließlich um Menschenrechte und Demokratiestandards gehen kann.

Aber: Wir würden uns natürlich verbiegen und protestieren, wenn der Aspekt Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit nur unter "ferner liefen" abgehandelt würde. Das ist für uns im Gegenteil ein ganz und gar zentraler Aspekt.

Ich glaube, daß der Europarat sich in diesem Sinne der Gefahr bewußt ist, daß seine Prinzipien auf dem "realpolitischen Schachbrett als Bauernopfer" dargebracht werden könnten. Was die Staaten Mittel- und Osteuropas angeht, so ist er das Risiko bewußt eingegangen, weil er sich der Verantwortung für die Anbindung des Osten Europas und die Abfederung der vielfältigen Anpassungsprozesse nicht entziehen konnte und wollte.

VI. Der Prüfstein: Das Aufnahmeverfahren

Ich denke auch, daß uns das Ergebnis - zugegeben ein nur vorläufiges - bislang durchaus Recht gibt. Ich kann hier nicht im einzelnen jeden Schritt des Aufnahmeverfahrens von 16 Staaten seit 1990 nachzeichnen.¹⁴ Aber in jedem dieser Verfahren, beginnend mit Ungarn 1990 und einstweilen endend mit Kroatien im andererseits skrupulösen Nachforschungen und Untersuchungen unterzogen worden. Hieran waren alle maßgeblichen Europaratsgremien beteiligt: seitens der Europaratsexkutive, wenn ich das einmal so bezeichnen darf, das Ministerkomitee, vor allem aber die Parlamentarische Versammlung und ihre Ausschüsse, der Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas für die ihn betreffenden Fragen und die *Venedig-Kommission*, die als Konsultationsorgan des Europarates in Fragen des Verfassungsrechts fungiert.¹⁵

In diesem Kontext ist klar zu sagen, daß die Parlamentarische Versammlung in Sachen Erweiterung der Organisation von Anfang an eine Führungsrolle innehatte und auch über die Dauer der einzelnen Verfahren immer wieder als Motor und Katalysator gedient hat. Wenn die Mitwirkung der Parlamentarischen Versammlung vor einer formellen Einladung des Ministerkomitees an ein Neumitglied auch statutenmäßig vorgesehen ist, so ging der tatsächliche Einfluß der Parlamentarischen Versammlung über das von der Satzung des Europarats Geforderte weit hinaus.

Tatsächlich ist eine Vielzahl von Verbesserungen und Zusagen der jeweiligen Beitrittskandidaten im Aufnahmeverfahren vor der Parlamentarischen Versammlung erzielt worden.

VII. Anforderungen auf Grund des Demokratieprinzips

Ich greife aus der Unmenge an Beispielen einige wenige charakteristische heraus, und zwar für unterschiedliche Sachbereiche. Im Falle der Beitrittsverfahren Polens, dessen nationales Parlament 1990 noch nicht zur Gänze durch freie Wahlen zusammengesetzt war, und Bulgariens, wo eine Verfassungsbestimmung auf Grundlage religiöser Bekenntnisse oder ethnischer Zugehörigkeit konstituierte Parteien verbot, ist deutlich das Prinzip freier und gleicher Wahlen für eine pluralistische Demokratie als Eintrittsbedingung für den Europarat formuliert worden.¹⁶ Bei den Beitritten der baltischen Staaten, vor allem Estlands und Lettlands, hatte sich die Parlamentarische Versammlung mit der Korrelation zwischen dem demokratischen Prinzip allgemeingleicher Wahlen und den Festlegungen nationaler Staatsangehörigkeitsgesetze auseinanderzusetzen, was gerade mit Blick auf die starken russischen Minderheiten in

¹⁴ Vgl. dazu *Jean-François Flauss*, Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe, in: *European Journal of International Law*, Vol. 5 (1994), S. 401-422; *Evelyne Celin*, Conseil de l'Europe: quels critères d'admission pour les nouveaux Etats indépendants, in: *Revue politique et parlementaire*, No. 978/ 1995, S. 28-42.

¹⁵ Zu den Aufgaben und Funktionen der Venedig-Kommission u.a. *Marie-Odile Wiederkehr*, La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, in: *Cahiers de l'Espace européen*, Université de Grenoble, Nr. 10/1997, S. 89-95; *Giorgio Malinverni*, L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, in: *Revue universelle des droits de l'homme (RUDH)* 1995, S. 368 - 394.

¹⁶ Stellungnahmen an das Ministerkomitee der Parlamentarischen Versammlung vom 2.10.1990, Beschluß Nr. 154 (1990) - Polen sowie vom 5.5.1992, Beschluß Nr. 161 (1992) - Bulgarien.

den beiden Staaten von höchster Sensibilität war. Nicht zuletzt die energischen Interventionen des Europarates (und der OSZE) haben das Staatsangehörigkeitsgesetz in Lettland und die entsprechende Verwaltungspraxis in Estland in eine Richtung beeinflußt, die mit den Standards einer pluralistischen Demokratie übereinging und die Reibungsflächen mit der Russischen Föderation verringert hat.¹⁷

In mehreren Beitrittsverfahren hat die Parlamentarische Versammlung - aus gegebenem Anlaß - auf die Bedeutung der Gewaltenteilung für eine "lebendige Demokratie" hingewiesen.¹⁸ Besondere Bedeutung hatten diese Feststellungen im Falle Bulgariens, Albaniens und Rußlands, wo vor allem die Verfassungsstellung des russischen Präsidenten - unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten kritische Fragen aufwarf.¹⁹ Die Parlamentarische Versammlung hat vom Beginn der Erweiterungsrounden an entscheidenden Wert auch auf das Erfordernis lokaler und regionaler Demokratie gelegt. Seit der Aufnahme Rumäniens und Litauens im Jahr 1993 hat die Parlamentarische Versammlung einen Beitritt zur Europäischen Charta über kommunale Selbstverwaltung empfohlen²⁰, ab 1994 sogar - mit einer gewissen zeitlichen Befristung - zur Auflage gemacht, was u.a. Moldawien, Mazedonien, die Ukraine, Rußland sowie Kroatien betrifft.²¹

Insbesondere im Falle Kroatiens stellte sich die Frage kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Demokratie, als der kroatische Präsident - wegen der Doppelfunktion des Bürgermeisteramtes von Zagreb - sich weigerte, den gewählten Bürgermeister, der der Opposition angehörte, zu ernennen. Im Laufe des Beitrittsverfahrens hat sich die kroatische Regierung dann gegenüber dem Europarat verpflichtet, gemeinsam mit Experten des Europarates eine Revision des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung vorzubereiten.²²

IX. Anforderungen auf Grund der Rechtsstaatlichkeit²³

Ebenso wichtig sind die Vorgaben und Festlegungen der Parlamentarischen Versammlung bei den Beitrittsverfahren in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewesen. Problematisch in Bezug auf ein tatsächliches Vorliegen einer

17 Vgl. dazu die Beschlüsse vom 13.5.1993, Nr. 170 (1993) - Estland; sowie vom 31.1.1995, Nr. 183 (1995) - Lettland.

18 Z.B. Absatz 7 des Beschlusses vom 29.6.1995, Nr. 189 (1995) - Albanien.

19 Siehe dazu u.a. Absatz 13 der Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung zum Beitrittsgesuch Rußlands, Dok. 7642 (1996).

20 Vgl. Abs. 6 des Beschlusses vom 28.9.1993, Nr. 176 (1993) - Rumänien; sowie Abs. 6 des Beschlusses vom 11.5.1993, Nr. 168 (1993) - Litauen.

21 Vgl. Absatz 11 (h) des Beschlusses vom 27.6.1995, Nr. 188 (1995) - Moldawien; Abs. 10 (x) des Beschlusses vom 27.9.1995, Nr. 191 (1995) - frühere jugoslawische Republik Mazedonien; Abs. 12 (vii) des Beschlusses vom 26.9.1995, Nr. 190 (1995) - Ukraine; Abs. 10 (v) des Beschlusses vom 25.1.1996, Nr. 193 (1996) - Rußland; Abs. 9 (vi) des Beschlusses vom 24.4.1996, Nr. 195 (1996) - Kroatien.

22 Vgl. dazu Abs. 9 (viii) des Beschlusses vom 24.4.1996, Nr. 195 (1996), a.a.O.

23 Siehe dazu allgemein: "L'Etat de droit et la justice - réalisations du Conseil de l'Europe", Dok. DIR/DOC (97) 8 des Europarats, sowie die Vorträge und Schlußfolgerungen der Konferenz der EU-Kommission über "Rule of Law" in Nordwijk am 23. und 24.6.1997.

Verfassung, die den Anforderungen einer pluralistischen, freiheitlichen Demokratie, wie in der Menschenrechtskonvention und dem Statut vorgezeichnet, genügen, waren u.a. die Fälle der Ukraine und Albanien.

Im Falle Albanien²⁴ hat die Parlamentarische Versammlung das Vorliegen einer neuen, nicht-kommunistischen Verfassung nicht zur Bedingung für den Beitritt erklärt, obwohl ein erster Verfassungsentwurf im November 1994 gescheitert war. Der Versammlung erschien das Verfassungsleben durch acht Gesetze mit konstitutionellen Charakter als für eine Übergangszeit ausreichend geregelt. Nichtsdestoweniger deutlich hat sie an den Beitritt Albanien die Auflage geknüpft, "innerhalb einer vernünftigen Zeitspanne eine Verfassungskommission unter Beteiligung der maßgeblichen albanischen Parteien und externer Experten des Europarates und der *Venedig-Kommission* zu berufen". Hierzu ist es - wegen der innenpolitischen Polarisierung - bislang nicht gekommen. Dies ist aber ein Punkt, bei dem die Parlamentarische Versammlung die albanische Regierung - gleich welcher politischen Couleur - nicht aus der Verpflichtung entlassen wird.

Ähnlich komplex stellte sich die Verfassungslage in der Ukraine dar.²⁵ Der Verfassungskonflikt zwischen dem ukrainischen Präsidenten Kutschma und der Rada in Kiew konnte - nicht zuletzt unter dem Eindruck der Beitrittsfrage zum Europarat - erst relativ kurzfristig durch den Verfassungskompromiß zwischen dem Staatspräsidenten und dem Präsidenten des Parlamentes im Juni 1995 entschärft wurde. Gerade dem beharrlichen Drängen der Parlamentarischen Versammlung ist es zu verdanken gewesen, daß die Ukraine am 28. Juni 1996 eine neue Verfassung verabschiedet hat, in der einem Großteil der bislang virulenten verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung getragen worden ist. Das heißt nicht, daß der Europarat mit allem und jedem in der Verfassungswirklichkeit der Ukraine zufrieden ist. Stichworte sind hier etwa: Todesstrafe, Verhältnisse in den Haftanstalten etc. - und dabei handelt es sich weniger um Defizite in den konstituierenden Texten, sondern um deren mangelnde Umsetzung.²⁶

IX. Das Vorhandensein einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit

Ein wichtiger Aspekt in den jeweiligen Beitrittsverfahren war auch das Vorhandensein einer funktionsfähigen und unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit. Dies ist durch die Parlamentarische Versammlung bereits mit Beginn des Erweiterungsprozesses - bei der Aufnahme Ungarns, Polens und Bulgariens herausgestellt worden.²⁷ Besonders aktuell wurde die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Aufnahme Kroatiens.²⁸ Die *Venedig-Kommission* hatte mit Blick auf das kroatische Menschenrechts- und

²⁴ Vgl. dazu Absatz 7 des Beschlusses vom 29.6.1995, Nr. 189 (1995).

²⁵ Vgl. dazu Abs. 5-7 des Beschlusses vom 26.9.1995, Nr. 190 (1995).

²⁶ Vgl. dazu auch die Entschließung 1112 (1997) der Parlamentarischen Versammlung, betreffend die Beachtung der von der Ukraine anlässlich ihrer Aufnahme in den Europarat eingegangenen Verpflichtung ein Moratorium für Hinrichtungen zu erlassen.

²⁷ Vgl. Abs. 2-3 des Beschlusses vom 2.10.1990, Nr. 153 (1990) - Ungarn; Dok. 6289 u. 6307 (1990) - Polen; Dok. 6591 u. 6598 (1992) - Bulgarien.

²⁸ Vgl. Abs. 9 (vii) des Beschlusses vom 24.4.1996, Nr. 195 (1996).

Minderheitengesetz von 1991, das im September 1995 auf Grund der demographischen Entwicklung in Folge der Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien teilweise suspendiert worden war, vorgeschlagen, dem kroatischen Verfassungsgericht eine erweiterte, internationale Zusammensetzung in Fragen zu geben, die mit dem Status der nicht-kroatischen Minderheiten zu tun hätten.²⁹ Schließlich hatte man sich mit der kroatischen Regierung auf internationale Berater des Verfassungsgerichts, soweit es sich um Minderheitenfragen handelt, geeinigt.

Wichtig war der Parlamentarischen Versammlung auch immer der Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Gerichte. Im Beitrittsverfahren Rumäniens ist die Weisungsbefugnis des Justizministers über die Gerichte kritisiert worden.³⁰ Im Falle Moldawiens hatte die Versammlung *expressis verbis* eine Abänderung der Verfassung, die richterliche Unabhängigkeit nur unter einschränkenden Kautelen garantierte, gefordert.³¹ Auch bei Albanien hatte die Versammlung eine eindeutige Garantie richterlicher Unabhängigkeit zur Auflage gemacht, was sich zur ständigen Praxis in allen seither verhandelten Beitrittsfällen entwickelt hat.³²

Es ist nicht überraschend, daß für den Europarat als "Hüter der Menschen- und Bürgerrechte in Europa" eine mit den Vorgaben der EMRK in Einklang stehende Menschenrechtslage in den einzelnen Beitrittsstaaten einen ganz besonderen Stellenwert hat. Insoweit war sozusagen die Geschäftsgrundlage aller Beitrittsverfahren die Frage, ob die betroffenen Staaten willens und nach dem Stand der Menschenrechte in ihrem jeweiligen Hoheitsbereich glaubwürdig genug waren, die EMRK zu zeichnen und zu ratifizieren sowie die Fakultativklauseln der Artikel 25 und 46 zu akzeptieren. Daneben bedurfte es der Klärung der Frage, ob der Vorrang der EMRK vor nationalem Recht gewährleistet ist.³³

29 Siehe dazu die S. 2-3 des Berichts der Venedig-Kommission "sur l'état d'avancement de la coopération entre la commission de Venise et la République de Croatie, Dok. CDL-Inf (97/3); Entschließung (96) 31 des Ministerkomitees des Europarats.

30 Siehe Abs. 7 (i) des Beschlusses der Parlamentarischen Versammlung vom 28.9.1993, Nr. 176 (1993).

31 Siehe Abs. 8 (f) des Beschlusses vom 27.6.1995, Nr. 188 (1995).

32 Siehe Abs. 17 (vii) des Beschlusses vom 29.6.1995, Nr. 189 (1995).

33 Dieser Vorrang ist jedoch noch nicht einmal in den meisten alten Vertragsstaaten gewährleistet. In der Bundesrepublik Deutschland hat die EMRK nach h.M. den Rang eines einfachen Gesetzes und hat nur durch mittelbare Inkorporation einzelner Garantien über den Begriff des Rechtsstaats über die Rechtsprechung des BVerfG (z.B. *Pacelli*-Beschuß vom 11. Okt. 1985, abgedruckt, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EUGRZ) 1985, S. 645) punktuell Verfassungsrang erlangt. Vgl. dazu *Rudolf Bernhardt*, Die EMRK und die deutsche Rechtsordnung, in: EUGRZ 1996, S. 339f.; *Georg Ress*, Wirkung und Beachtung der Urteile und Entscheidungen der Straßburger Konventionsorgan, a.a.O., S. 350-353.

In anderen Staaten (z.B. Großbritannien und Irland) ist die EMRK noch nicht einmal Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung ("unincorporated Treaty", vgl. z. B. *J. H. Rayner Ltd. v. Department of Trade and Industry* [1990] 2 A.C. 418, 512). Die aus den Wahlen vom Mai 1997 hervorgegangene neue englische Regierung will dies nun ändern.

Festzuhalten in diesem Zusammenhang ist, daß bis zum Aufnahmeverfahrens Rumäniens³⁴ nur die Zeichnung und Ratifikation der EMRK selbst verlangt wurde und erst während des Beitrittsverfahrens Lettlands³⁵ auch die Zusatzprotokolle genannt wurden. Dies hatte schon mit Lettland zu ausgiebigen Diskussionen über das Protokoll Nr. 6 zur Abschaffung der Todesstrafe geführt. Detaillierte menschenrechtliche Vorgaben wurden dann im Falle Moldawiens³⁶ (zur Anwendbarkeit gewisser Verfassungsbestimmungen, zur politischen Verantwortung für den Strafrechtsschutz durch den Justizminister - statt des Innenministers -, betreffend einer Totalrevision des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung), Albaniens³⁷ bzw. Mazedoniens³⁸ (mit dem Fokus vor allem auf Stärkung der Presse- und Meinungsfreiheit), der Ukraine³⁹ (im Sinne der Schaffung eines Richtergesetzes) gemacht.

Es ist bedauerlich, daß Moldawien, Rußland, die Ukraine⁴⁰ und Kroatien die Ratifizierung der EMRK als Mindestvoraussetzung für die Mitgliedschaft selbst nach teilweise weit mehr als einem Jahr nach der Aufnahme noch nicht vorgenommen haben.

Seit dem rumänischen Beitrittsverfahren hat die Parlamentarische Versammlung zudem immer den Schutz nationaler Minderheiten verlangt⁴¹ und ab 1995 die Zeichnung und Ratifizierung des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten Auflage gemacht. Auch diesem Ansinnen sind bislang nur die wenigsten Mitgliedstaaten - alte wie neue im übrigen - nachgekommen.

XI. Die Probleme in Kroatien und in der Russischen Föderation

Besondere Bedeutung hatten die Vorgaben und Auflagen menschenrechtlicher Provenienz im Falle Kroatiens⁴² und der Russischen Föderation⁴³. Während des kroatischen Beitrittsverfahrens spielte gerade die Frage der Pressefreiheit eine wichtige

34 Vgl. dazu Beschluß vom 28.9.1993, Nr. 173 (1996).

35 Vgl. dazu Beschluß vom 31.1.1995, Nr. 183 (1995).

36 Vgl. dazu Absatz 8 des Beschlusses vom 27.6.1995, Nr. 188 (1995).

37 Vgl. dazu Absatz 17 des Beschlusses vom 29.6.1995, Nr. 189 (1995).

38 Vgl. dazu Absatz 10 (v) des Beschlusses vom 27.9.1995, Nr. 191 (1995).

39 Vgl. dazu Absatz 11 (viii) des Beschlusses vom 26.9.1995, Nr. 190 (1995).

40 Im Juli 1997 stimmte das ukrainische Parlament der Ratifizierung der EMRK zu.

41 Vgl. dazu *Heinrich Klebes*, La convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, in: RUDH 1995, S. 165-170, Text der Konvention S. 171-173 und der Denkschrift S. 174-180. Die deutsche Übersetzung findet sich in der BTDrucks. 13/6912; vgl. auch BTDrucks. 13/7842. Siehe aus der Literatur *Jens Meyer-Ladewig*, Strukturreform und Erweiterung der materiellen Reichweite des Europäischen Menschenrechtsschutzes. Vortrag, gehalten am 12.4.1994, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 309, Saarbrücken: Europa-Institut 1994.

42 Siehe *Frank Hoffmeister*, Kroatiens Beitritt zum Europarat und seine Auswirkungen auf die kroatische Verfassungsgerichtsbarkeit - Präzedenz oder Sonderfall der Straßburger Aufnahmepraxis, in: EUGRZ 1997, S. 93 - 98.

43 Vgl. *Mark Janis*, Russia and the "legality" of Strassbourg law, in: European Journal of International Law 1997, S. 93 - 99; *F. C. Schroeder*, Die Rechtsordnung Rußlands und die Anforderungen der EMRK. Vortrag, gehalten am 17.7.1996, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 347, Saarbrücken: Europa-Institut 1996.

Rolle. Die Drangsalierung der kroatischen Oppositionspresse in Zagreb - trotz gegenteiliger Absichtserklärungen durch die kroatische Regierung gegenüber dem Europarat - hatte deshalb entscheidenden Anteil an der Verschiebung der Aufnahme Kroatiens durch das Ministerkomitee im Sommer 1996.⁴⁴

Die detailliertesten Vorgaben sind der Russischen Föderation gemacht worden. Sie enthalten Verpflichtungen, die EMRK und die einschlägigen Protokolle, insbesondere Nr. 6 zur Todesstrafe, sowie weitere Konventionen, wie etwa die Anti-Folter-Konvention, zu zeichnen und innerhalb von gewissen Fristen zu ratifizieren. Außerdem hat die Russische Föderation Zusagen gegeben zur Niederlassungsfreiheit, Übertragung von Zuständigkeiten vom Innen- auf den Justizminister, zum Wehrersatzdienst, zur Rückführung von Kulturgütern gemäß internationalen Prinzipien und zur umgehenden Beendigung des Krieges in Tschetschenien. Die Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung zum Beitrittsantrag der russischen Föderation⁴⁵ umfaßt eine lange Liste von Verpflichtungen in insgesamt 25 Themenbereichen. Neben den eher menschenrechtlichen Vorgaben ging es auch vor allem um den rechtsstaatlichen Aspekt, wie etwa die Abänderung des Dekrets 1226 oder eine angemessene rechtsstaatliche Verankerung der staatlichen Sicherheits- und Nachrichtendienste.

Die Bilanz nach knapp eineinhalb Jahren ist nicht überwältigend: Außer Fortschritten in Tschetschenien hat Rußland von den wichtigen Europaratstexten bislang nur das sechste Zusatzprotokoll zur Todesstrafe gezeichnet und die Anti-Folter-Konvention ratifiziert.

Ich habe gerade in diesem Punkt, bei der Beschreibung der Beitrittsmodalitäten, etwas weiter und detaillierter ausgeholt, weil ich Ihnen vermitteln wollte, daß die Aufnahmeverfahren keine "Sonntagnachmittagspartien" sind, sondern Rechtsstaatlichkeit, Demokratieverständnis und Verfassungswirklichkeit der Beitrittskandidaten vielfach auf eine harte Probe stellen. Das gilt besonders für Rußland, wiewohl dieses Land nur der "härteste Brocken" in einer Reihe schwieriger Fälle war.

Gerade deshalb ist die Kontroverse um die Aufnahme der Russischen Föderation bis heute nicht verstummt. Und das ist auch durchaus verständlich. Niemand war bei der Aufnahme Rußlands Anfang 1996 - und ich glaube, das gilt wohl auch bis heute - tatsächlich der Auffassung, die russische Föderation sei ein Rechtsstaat in den Kategorien des Artikel 3 des Europaratstatuts. So teilten sich hier die Meinungen in die, die den Europarat gewissermaßen als den *Gral* der Rechtsstaatlichkeit sahen, in den zu gelangen nur den Edlen und Rechtschaffenen gegönnt sein dürfte und gewisse Schmutzdecken innerhalb des schon bestehenden *Grals* gerne übersehen wurden. Und in jene anderen, die vor allem die therapeutische Funktion des Europarates sahen; sozusagen Hilfestellung dabei geben wollten, möglichst schnell auf den Weg der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der anderen demokratischen Tugenden zu gelangen und für eine

⁴⁴ Nachweis in Dok. 7617 (1996) der Parlamentarischen Versammlung und der EntschlieÙung (96) 31 des Ministerkomitees des Europarats.

⁴⁵ S. Beschluß der Versammlung vom 25.1.1996, Nr. 193 (1996).

Übergangszeit - "eine Fünf gerade sein zu lassen" oder eben ein Dekret oder eine Strafprozeßordnung .

Ich sehe auf beiden Seiten gute Argumente, war und bin aber persönlich davon überzeugt, daß es besser ist, von innen her Einfluß zu nehmen als Türen zuzuschlagen. Das aber heißt natürlich, daß es jetzt um so mehr gilt, die noch bestehenden Defizite zu beheben und dafür die Instrumentarien des Europarates zu schärfen.

Ich kann hier wiederholen, was ich im November letzten Jahres in Moskau gesagt habe: "Der Europarat hat mit der Aufnahme Rußlands eine Art Vertrauensvorschuß gewährt. Oder umgekehrt: er ist ein nicht unbeträchtliches Risiko für die Glaubwürdigkeit der Organisation eingegangen. Er erwartet deshalb, daß der Vertrauensvorschuß - nötigenfalls in adäquaten Zwischenschritten, aber eben stetig - honoriert wird. Der Europarat ist bereit, dabei zu helfen, daß die drängendsten Probleme der russischen Gesellschaft, allen voran Kriminalität und Rechtlosigkeit, angegangen werden. Es gibt aber - denn sonst wären die gemeinsamen Überzeugungen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zahnlos - "rote Linien". Es gibt Pflichten, die zu erfüllen sind und auf deren Einhaltung wir bestehen. Es gibt Grenzen zumutbaren Wartens und auch Sanktionsmöglichkeiten. Die Europaratsmitgliedschaft Rußlands bedeutet klarerweise auch, daß Rußland sich verpflichtet hat, sich an die akzeptierten und anerkannten Spielregeln der europäischen Staatenwelt zu halten. Ich kann nicht in einen Fußballclub eintreten, gar auf die Entwicklung des Fußballsports nachhaltigen Einfluß nehmen wollen, dann aber mit den Händen spielen oder zu Pferd antreten."⁴⁶

Ich habe den Eindruck, diese Bemerkungen sind in Moskau wie auch anderenorts in Mittel- und Osteuropa verstanden worden.

XII. Überlegungen zur Stärkung der Europaratsinstrumentarien

Einige Schritte sind getan, andere müßten durch den Gipfel indossiert werden. Bereits in der Welt ist das schon 1994 unterzeichnete, bis jetzt aber noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierte Reform-Protokoll zur Schaffung eines neuen einheitlichen Gerichtshofs für Menschenrechte.⁴⁷ Damit soll dem einzelnen Bürger der Zugang zum Gericht erleichtert, die Länge der Verfahren verkürzt und die Effizienz des Schutzsystems verbessert werden. Der Umbau von bisher zwei "Teilzeit-Organen" für Menschenrechte - Gerichtshof und Menschenrechtskommission - zu einem ständigen Gerichtshof für Menschenrechte als einziges EMRK-Kontrollorgan ist überfällig. Vor allem mit Italien und der Türkei gab es Ratifizierungsschwierigkeiten, die hoffentlich im

⁴⁶ Anlässlich des Besuchs in Moskau vom 31.10 bis zum 2.11.1996.

⁴⁷ Vgl. zum 11. Protokoll, *Volker Schlette*, Das neue Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention. Zur Reform des Kontrollmechanismus durch das 11. Protokoll in: *ZaöRV* 56 (1996), Heft 4, S. 905 - 976 und *Andrew Drzemczewski/Jens Meyer-Ladewig*, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus nach dem am 11.5.1994 unterzeichneten Reform-Protokoll (Nr. 11), in: *EUGRZ*, Heft 13/14 1994, S. 317 - 349.

Vorfeld des Gipfels⁴⁸ beigelegt werden können. Zudem ist fraglich, ob der neue EMRK-Kontrollmechanismus allein reicht. Nicht nur der Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg steht vor neuen Herausforderungen - wie die rasante Zunahme der Fälle erweist (allein 1996 ergab sich eine Zunahme der Beschwerden bei Kommission und Gerichtshof von 3481 im Jahr 1995 auf 4758). Gegenüber etwa 400 Millionen Europäern vor der Erweiterungsphase, leben heute, nur wenige Jahre später, 750 Millionen Menschen in den Mitgliedstaaten des Europarates. Viele von ihnen wohnen in Ländern, die eine besonders sorgfältige Kontrolle der Menschenrechtsslage erfordern.

Ich glaube deshalb, daß es einen neuen, flexibleren und vor allem schnellen Weg geben muß, Menschenrechtsfällen Gehör zu verschaffen und mit den betroffenen Staaten darüber bereits in einem Stadium in Kontakt zu treten, das noch nicht gerichtsförmig, und damit sehr formal ausgekleidet ist, sondern eben zum politischen Vorfeld zählt. Der Europarat könnte diese Funktion in Gestalt eines Kommissars für Menschenrechte personalisieren.⁴⁹ Dieser "*Mr. Menschenrechte*" könnte dann schnell und auch öffentlichkeitswirksam - und damit noch druckvoller - auf Mißstände reagieren ("*make Human Rights visible*"). Hierüber werden die Staats- und Regierungschefs befinden müssen. Eine weitere Neuerung im Instrumentarium des Europarates ist das *Monitoring*⁵⁰, das dazu dient, die Einhaltung der Europaratsprinzipien in den Mitgliedstaaten aktiv zu kontrollieren. Das *Monitoring* ist gewissermaßen direkte Konsequenz des "politischen Ansatzes" in Sachen Europaratserweiterung seit 1989. Wenn - aus politisch-strategischen Gründen - hingenommen wird, daß Staaten dem Europarat beitreten können, die seinen Standards noch nicht ganz oder gar allenfalls ansatzweise genügen, so bedarf es institutioneller Sicherungen, um zu gewährleisten, daß die neuen Mitglieder ihre übernommenen Verpflichtungen erfüllen und damit an das allgemeine Niveau in Sachen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte anschließen können. Jeder neue Mitgliedstaat verpflichtet sich beim Beitritt, sich dem *Monitoring* zu unterziehen. Die Parlamentarische Versammlung hat im April 1995⁵¹ - auf eine entsprechende Initiative des Ministerkomitees - das *Monitoring* aus gutem Grund auf die sogenannten alten Mitgliedstaaten ausgedehnt.

Ein effektives Kontroll- und *Monitoringsystem* ist heute für die weitere Glaubwürdigkeit der Organisation von ausschlaggebender Bedeutung. Bisläng entsendet die Versammlung Berichterstatter, deren Berichte dann in der Parlamentarischen Versammlung behandelt

48 Am 1. September 1997 fehlte zum Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 nur noch die Ratifizierung durch Italien.

49 Vgl. dazu die Ergebnisse der ersten Erörterung am 30.5.1997 im Europarat anlässlich eines von der finnischen Vertretung in Zusammenarbeit mit dem Europarat veranstalteten Seminars. Der Vorschlag wurde am 24.1.1996 vom finnischen Staatspräsidenten *Ahtisaari* vor der Parlamentarischen Versammlung erwähnt und von der finnischen Außenministerin *Halonen* am 7.11.96 im Europarat präzisiert.

50 S. dazu die Direktiven 488 (1993), 508 (1995) und die Entschließung 1115 (1997) der Parlamentarischen Versammlung mit der das parlamentarische Monitoringverfahren u.a. durch die Einsetzung eines eigenen Monitoringausschusses erheblich modifiziert wurde; das Monitoringverfahren des Ministerkomitees beruht auf einer Erklärung vom 10.11.1994 und Durchführungsbestimmungen vom 20.4.1995; siehe dazu die Europaratsdokumente Monitor/Inf (96) 1 und (97) 1.

51 S. dazu die Direktive 508 (1995).

werden. Das bisherige System bedarf aber angesichts der Fülle der notwendigen Kontrollen dringend der weiteren Verfeinerung und organisatorischen Verbesserung, an denen wir zur Zeit - gerade mit Blick auf den Gipfel - in der Parlamentarischen Versammlung und beim Ministerkomitee arbeiten.

Das Beispiel Albanien zeigt, daß das bisherige Überwachungssystem keinen Schutz vor einem Rückfall in gefährliche Instabilitäten darstellt. Deshalb sind zusätzliche Verpflichtungen der Mitglieder zur Unterstützung des Kontrollmechanismus im Gespräch. Diskutiert werden auch jährliche Umsetzungsberichte der Parlamentarischen Versammlung, ggfs. auch zusammen mit dem Ministerkomitee, und eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten. Im Extremfall muß der Europarat mit dem Ausschluß des betreffenden Mitglieds reagieren, wie das nach dem Obristenputsch von 1967 in Griechenland bereits indirekt praktiziert worden ist⁵². Als im Verlauf der Sitzung des Ministerkomitees des Europarats im Dezember 1969 an einer Verurteilung Griechenlands und der Einleitung eines Ausschlußverfahrens nach Artikel 8 der Satzung kein Zweifel mehr bestand, kam der damalige griechische Außenminister dem zuvor, indem er gemäß Artikel 7 den Austritt seines Landes aus dem Europarat erklärte.

Im Falle Kroatiens wurde bereits dessen Aufnahme um ein halbes Jahr suspendiert und, wie wir gesehen haben, an die Erfüllung eines Katalogs von Forderungen zu Demokratie und Pressefreiheit gebunden.⁵³ Fortschritte seit Kroatiens Aufnahme im Herbst 1996 sind zwar unverkennbar, Defizite - nicht zuletzt bei den Fragen von Minderheiten, Rückführung von Flüchtlingen, Implementierung des Vertragswerks von Dayton und Pressefreiheit - aber nach wie vor vorhanden. Hier wie auch anderswo bedarf es der ständigen Überwachung und Kontrolle durch den Europarat.

Ähnliches gilt für Rußland und die Ukraine, in denen die Situation in den Gefängnissen und im Justizbereich und der Fortbestand der Todesstrafe in den Strafgesetzbüchern Anlaß zu großer Besorgnis gibt, auch wenn seit einiger Zeit angeblich keine Exekutionen mehr stattfinden sollen. Weißrußlands Sondergaststatus ist wegen des autokratischen Gebarens seines Präsidenten und der verfassungswidrigen Entmachtung des gewählten Parlamentes durch die Parlamentarische Versammlung (Präsidium) suspendiert worden.⁵⁴

Und natürlich beobachten wir intensiv die Vorgänge in anderen Problemstaaten wie in Albanien, Bulgarien, Rumänien, Mazedonien oder auch in Serbien/Montenegro, das bislang nicht Mitglied ist, oder in Bosnien-Herzegowina, das den besonderen Gaststatus der Parlamentarischen Versammlung genießt. In allen diesen Fällen, wie auch bei Minderheitsproblemen etwa im Baltikum, in Slowenien, durchweg in Südosteuropa, hat

⁵² Vgl. auch die Empfehlungen 547 (1969), 569 (1969) der Versammlung, die Entschlüsse (69) 18, (69) 51 und (70) 34 des Ministerkomitees. Vgl. aus der Literatur *Sophia Dimitracopoulou-Dendoulis*, Le retrait de la Grèce du Conseil de l'Europe, avril 1967-avril 1970, mémoire. Strasbourg, Université de Strasbourg 1987, III; *Claudio Zanghi*, La questione greca al Consiglio d'Europa, in: *Rivista di diritto europeo* 1970, S. 38ff. und 149ff.

⁵³ Der Fragenkatalog ist publiziert in Dok. 7617 (1996) der Versammlung.

⁵⁴ Beschluß des Präsidiums (auf der Grundlage von Art. 55 a der Geschäftsordnung) vom 13.1.1997, Dok. 7699 par. 6.

die Parlamentarische Versammlung deutlich Partei für Rechtsstaatlichkeit, bürgerliche Freiheitsrechte und Reform genommen.⁵⁵ Oft wurde die Versammlung auch vor Ort mit *Monitoring-Missionen* tätig.

Niemand sollte sich natürlich Illusionen über den Grad der Einflußmöglichkeiten des Europarats *monitoring* machen. Gewiß hat der Europarat weder den Tschetschenien-Krieg beenden noch die Vorgänge in Albanien verhindern können. Aber ohne Einfluß sind die meistens mit den anderen Organen der internationalen Gemeinschaft konzertierten Aktionen des Europarats auch nicht. Der Europarat befiehlt zwar keine Truppen, hat aber moralische Autorität und kann den gesammelten Sachverstand von fast 50 Jahren im Dienste der Menschen- und Bürgerrechte einsetzen.

XIV. Der Abschluß von Verständigungs- und Nachbarschaftsverträgen

Gewiß sind die Mehrzahl der Verständigungs- und Nachbarschaftsverträge, die in letzter Zeit abgeschlossen wurden⁵⁶, "Vorabfrüchte der NATO-Erweiterung" und Positionierungen für die Frage, wer Mitglied der Europäischen Union werden wird. Ich nenne hier nur den ungarisch-slowakischen Grundlagenvertrag vom 19. März 1995⁵⁷, den polnisch-litauischen vom 26. April 1994⁵⁸, den lange umstrittenen Grundlagenvertrag zwischen Rumänien und Ungarn vom 16. September 1996⁵⁹, die tschechisch-deutsche Aussöhnungserklärung vom Januar 1997⁶⁰, zuletzt die Aussöhnungserklärungen und Nachbarschaftsverträge zwischen der Ukraine einerseits, Polen, Rumänien und der russischen Föderation jeweils andererseits.⁶¹

Was bisher unterzeichnet wurde oder, was etwa im Verhältnis zwischen Rußland und den baltischen Staaten vielleicht einmal in Zukunft anstehen könnte, sind Dokumente ganz unterschiedlichen Gewichts und Inhalts. Gemeinsam sind ihnen jedoch das Bekenntnis zu guter, friedlicher Nachbarschaft, die Anerkennung und Respektierung der bestehenden

⁵⁵ Vgl. z.B. Dok. 6823 (Slowenien).

⁵⁶ Informationen zu den Verträgen finden sich vor allem in "Documents d'actualité internationale" (hrsg. von "La documentation française"), in: "International Legal Materials" (hrsg. von "The American Society of International Law"), im Dokumentationsteil von "Internationale Politik" und in: "Archiv der Gegenwart".

⁵⁷ Vgl. Archiv der Gegenwart 1995, SS. 39852 und 40923.

⁵⁸ Vgl. den "Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit" in: Archiv der Gegenwart 1994, S. 38894.

⁵⁹ Vgl. Archiv der Gegenwart 1996, SS. 41405 und 41638; Rivista di studi politici internazionali 1997, S. 220 - 229.

⁶⁰ Abgedruckt in Bull. der BReg. Nr. 11 vom 4.2.1997, S. 101 ; siehe auch BTDrucks. 13/6787 vom 22.1.1997.

⁶¹ Vgl. "Treaty on the relations of good neighbourliness and cooperation between Romania and Ukraine" vom 2.6.1997; Gemeinsame Erklärung der Präsidenten *Kwasniewski* (Polen) und *Kutschma* (Ukraine) über Verständigung und Versöhnung vom 21.5.1997, in: Documents d'actualité internationale 1997, S. 548; Archiv der Gegenwart 1997, S. 42033; Abkommen zwischen Belarus und der Ukraine vom 13.5.1997 über den Verlauf der gemeinsamen Grenze, in: Archiv der Gegenwart 1997, S. 42077; Russisch-Ukrainischer Grundlagenvertrag über die Beziehungen zwischen beiden Ländern vom 30./31.5.1997, in: Archiv der Gegenwart 1997, S. 42074; Documents d'actualité internationale 1997, S. 587 - 589.

Grenzen sowie Toleranz gegenüber den Minderheiten im eigenen Land. Und wenn auch die Hoffnung auf den NATO-Beitritt oder die EU den Verständigungswillen in Mittel- und Osteuropa nicht unerheblich beflügelt haben mag, so kann sich der Europarat durchaus auch einiges an Kredit anschreiben lassen.⁶²

Im Mai 1997 war ich in Bukarest Zeugin der historischen Begegnung zwischen dem ungarischen und dem rumänischen Staatspräsidenten, die bewußt im Beisein der Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung, auf den ungarisch- rumänischen Grundlagenvertrag gewissermaßen mit ihrem Zusammentreffen das "i-Tüpfelchen" setzen wollten. Mir ist damals klar geworden, wie sehr der Europarat gebraucht wird, um die vielfältig neu gestalteten Nachbarschaftsverhältnisse "mit Leben zu erfüllen".

XV. Die Europaratsstrategie: Einbinden statt Ausgrenzen

Reibungsflächen wird es weiterhin geben. Oftmals hinken die Gesellschaften ihren Regierungen bei den Neuanfängen eher hinterher. Um so wichtiger erscheint mir, das Bewußtsein für demokratische Standards, Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte durch die unprätentiöse, aber beharrliche Arbeit des Europarates wachzuhalten und zu schärfen.

Gewiß, diese dauerhafte Einbindung der neuen Mitglieder oder auch potentieller Beitrittsaspiranten in die "Kultur europäischer Demokratien" verläuft nicht nur geradlinig und sicher nicht nach "Schema F". Ich glaube, daß der Europarat gerade in dieser Phase sehr deutlich machen muß, daß er nicht gewillt ist, auf Dauer Defizite bei Menschenrechten und Demokratie zu tolerieren. Jedem Mitglied muß klar sein, daß es eine Grenze gibt, die nicht ungestraft überschritten werden darf. Der Europarat ist kein Honoratiorenclub und, wie die Briten sagen, *the proof of the pudding is the eating*.

Verstehen Sie mich nicht falsch: Ich bin davon überzeugt, daß es zu unserer Strategie "Einbindung statt Ausgrenzung" keine vernünftige Alternative gibt.⁶³ Die Europaratsprinzipien einzuhalten ist eine anspruchsvolle Aufgabe für alle Mitgliedstaaten - für alte wie für neue. Der Schutz und die Förderung dieser Prinzipien betreffen alle Mitgliedstaaten. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz bedrohen auch etablierte Demokratien und traditionell offene Gesellschaften in langjährigen Mitgliedstaaten. Auch die einschlägigen Beschwerden vor der Menschenrechtskommission belegen, daß der Schutz von Menschenrechten eine Daueraufgabe ist, die es keinem Mitgliedsstaat erlaubt, sich selbstzufrieden zurückzulehnen. Ich bin manchmal sogar etwas besorgt, daß sich hinter dem angestregt

⁶² Siehe dazu auch die Hinweise im Artikel von G. 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 (282 - 285).

⁶³ Siehe dazu auch den Artikel von J. von Altenbockum in der FAZ vom 15.7.1997 "An der Grenze zwischen Estland und Rußland ist es noch weit bis zu guter Nachbarschaft", sowie den Artikel von S. Pasquier, in: "L'Express" vom 10.7.97, S. 56 - 60.

kritischen Blick auf die neuen Mitglieder eine zunehmende Laxheit im Umgang mit den Menschen- und Bürgerrechten im eigenen Land verbergen könnte.

Für alte wie für neue Mitgliedstaaten gilt gleichermaßen: Menschenrechte lassen sich nicht einfach *ex cathedra* verordnen. Sie müssen gemeinsam erarbeitet und umgesetzt werden. Um einen Wandel zu erreichen, muß man miteinander reden und nicht mit dem Finger aufeinander zeigen. Und es ist auch immens wichtig, den demokratischen Kräften Gelegenheit zu geben, sich im Europarat zu präsentieren und Kontakte zu knüpfen. Die Parlamentarische Versammlung bietet dazu eine Plattform. Hier wird diskutiert und gestritten. Hier treffen sich Delegationen aus den verschiedensten Kulturkreisen und mit unterschiedlichsten politischen und nationalen Traditionen und Auffassungen. Hier wird der ganz besondere Reiz einer paneuropäischen Versammlung spürbar, die Möglichkeit, die Einheit in der Vielfalt zu verwirklichen und die Möglichkeit, der abstrakten Rhetorik von der Einheit Europas Leben einzuhauchen.

XVI. Die Stellung und der Schutz der Minderheiten

Daß dies nötig ist, zeigt sich an den vielerorts sich auftuenden Friktionen und Gräben zwischen sozialen und ethnischen Gruppen in Europa. Die Idee einer Einheit Europas ist bei weitem nicht nur ein wohlgehegtes, aber leicht angestaubtes Steckenpferd einiger verträumter Europa-Idealisten. Sie kann sich sogar als wichtige Identifikationsgröße erweisen, sozusagen als vernünftiger Mittelweg zwischen Modernisierungs- und Globalisierungsängsten und dem Rückfall in den blanken Nationalismus. In Mittel- und Osteuropa kommt die lange verdrängte Disparität zwischen nationalstaatlichen Grenzen und ethnischen Siedlungsräumen hinzu. In den allermeisten Reformstaaten finden sich Minderheiten in einer Größenordnung zwischen 20 und 50%. Fast ein Viertel der osteuropäischen Bevölkerung fühlt sich einer Minderheit zugehörig.

Um diesem Umstand mit seinem potentiell explosiven Gehalt zu begegnen, hat der Europarat 1995 die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten⁶⁴ angenommen. Sie enthält Prinzipien des Minderheitenschutzes, denen die Länder zustimmen müssen, sowie Zielvorgaben, die durch geeignete nationale Politik und Gesetzgebung, auch auf lokaler Ebene, erfüllt werden sollen. Nahezu alle nur politischen

64 Deutscher Text in EUGRZ 1995, S. 268f.; bislang ist die Rahmenkonvention gezeichnet durch: Albanien, Österreich, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Island, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Russland, Slowenien, Schweden, Schweiz, Ukraine und Vereinigtes Königreich. Ratifiziert ist sie durch Zypern, Estland, Ungarn, Moldawien, Rumänien, San Marino, Slowakei, Spanien und Mazedonien. Nicht gezeichnet ist sie durch Andorra, Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland und Türkei. Siehe dazu *Heinrich Klebes*, La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, in: RUDH 1995, S. 165 - 170; vgl. zu diesem Problem derselbe, in: EUGRZ 1995, S. 265f.; vgl. ferner Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), *Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Berlin 1994; *Jens Meyer-Ladewig*, *Strukturreform und Erweiterung der materiellen Reichweite des Europäischen Menschenrechtsschutzes*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 309, Saarbrücken 1994.

Verpflichtungen aus dem KSZE-Dokument von Kopenhagen (1990)⁶⁵ haben in der Rahmenkonvention eine völkerrechtlich bindende Ausgestaltung gefunden. Konkret verpflichten sich die Staaten

- zum Schutz der Freiheitsrechte, die für Angehörige nationaler Minderheiten besondere Bedeutung haben (also Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungs-, Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit)
- zum Schutz der Identität des Angehörigen nationaler Minderheiten (z.B. zweisprachige Ortsschilder)
- zum Verzicht der Zwangsassimilierung und "ethnischer Säuberungen"
- zur Nichtdiskriminierung
- zur Förderung der Teilhabe an öffentlichen Angelegenheiten, sowie zur Berücksichtigung von Minderheiteninteressen in den Bereichen Sprache, Erziehung und Unterricht.

Auch schon vor dem formellen Inkrafttreten, das durch den bevorstehenden Gipfel beschleunigt werden könnte, hat sich die Rahmenkonvention zu einem wichtigen Referenztext gerade in Mittel- und Osteuropa entwickelt. Ähnliches gilt für die ebenfalls noch nicht in Kraft getretene Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen aus dem Jahre 1992⁶⁶, die vor allem Vorgaben zum Schutz von Minderheitensprachen macht. Die Parlamentarische Versammlung hat kürzlich, - im Vorfeld des Straßburger Gipfels - an den Auftrag des Wiener Gipfels von 1993⁶⁷ erinnert, in einem Zusatzprotokoll zur EMRK im kulturellen Bereich auch individuelle Rechte für Angehörige nationaler Minderheiten vorzusehen⁶⁸. Hiergegen hat es - trotz der Wiener Vorgaben - seither fortdauernde Widerstände einzelner Mitgliedsstaaten gegeben. Der Gipfel wird hier eine Zwischenbilanz ziehen können. An einen weitreichenden Durchbruch glaube ich allerdings in diesem spezifischen Bereich eher nicht.

65 in: Europa-Archiv 1990, S. D 380 - 393 (390f.); *Florence Benoît-Rohmer*, The minority question in Europe, Texts and commentary, Strasbourg: Council of Europe 1996, S. 71-74.

66 European Treaty Series, No 148; abgedruckt in: *Florence Benoît-Rohmer*, a.a.O., S. 152-169 und *dies.* zum gleichen Problem, in: EUGRZ 1993, 154ff.; siehe auch *Dirk Engel*, Die sprachenrechtliche Situation von Minderheiten, in: Weiss, Norman/Engel, Dirk/d'Amato, Gianni, Menschenrechte. Vorträge zu ausgewählten Fragen, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, 3, Berlin 1997, S. 89 - 125.

67 Vgl. die Empfehlung 1285 (1996) und Dok. 7442. Siehe auch *P. Tavernier*, A propos de la Convention - cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités, in: *Revue générale de droit international public (RGDIP)* 1995, S. 384 - 401.

68 Diese Frage war Gegenstand des Budapester Kolloquiums zur EMRK in Budapest vom 20. - 23.9.1995. Siehe auch *J. A. Gonzales Vega*, La decision del Comité de Ministros del Consejo de Europa de suspender los trabajos sobre un protocolo adicional al Convenio europea en materia de derechos culturales: Réquiem por los derechos de las minorias? in: *Rivista española de derecho internacional*, No 1/1996, S. 400 - 404.

XVII. Die Zusammenarbeit mit der OSZE

Gleichfalls auf diesem wichtigen Feld tätig, wenngleich ohne die strenge völkerrechtliche Fundierung, ist die OSZE mit ihrem Hohen Kommissar für Minderheiten⁶⁹, der sehr gute und wertvolle Arbeit leistet. Hier sollte der Gipfel vernünftige Formeln zur arbeitsteiligen Koordinierung der Aktivitäten erreichen, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Ein anderes wichtiges Gebiet der Kooperation mit der OSZE und manchmal auch der EU ist die Wahlbeobachtung. Auch hier gilt es, Überlappungen abzubauen und die komparativen Vorteile der jeweiligen Organisation zu nutzen. Es geht dabei um ein möglichst koordiniertes Auftreten und Bewerten einzelner Wahlen. Andernfalls befinden sich beide Organisationen und auch andere Wahlbeobachter in der Gefahr, instrumentalisiert und gegeneinander ausgespielt zu werden. Beispiele hierfür hat es schon gegeben, z.B. in Albanien.

Die finnische Außenministerin *Tarja Halonen* hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat in einem *Memorandum of Understanding* zu regeln. Das halte ich für eine sehr gute Idee. Ob sie Aussicht auf Erfolg hat, hängt nicht zuletzt von den OSZE-Mitgliedern ab, die nicht dem Europarat angehören, wie etwa die Vereinigten Staaten.

XIIX. Sicherung der Demokratie und der Menschenrechte in den neuen Mitgliedstaaten

Lassen Sie mich kurz auf die praktische Arbeit des Europarats, insbesondere mit Blick auf die neuen Mitgliedstaaten eingehen. Allein durch seine Kontrollfunktion in Gestalt des Gerichtshofs für Menschenrechte⁷⁰ und des *Monitoring* trägt der Europarat zur Demokratiesicherung in Mittel- und Osteuropas bei. Eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielen die vielfältigen und sehr erfolgreichen Kooperationsprogramme⁷¹ zu den Themen Parlamentarische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Institutionenbau, kommunale und regionale Demokratie, freie Medien usw. In 1997 gibt der Europarat dafür nahezu 20 Mio. DM aus. Ich will nur eines der vielen Beispiele herausheben: die Kooperationsprogramme für Medien und Journalisten.⁷² Hier spielt der Europarat anerkanntermaßen eine Vorreiterrolle bei Beratungsprogrammen zur Presse- und

⁶⁹ Dokument des Helsinki-Treffens (1992) betreffend eines OSZE-Kommissars für Minderheitenrechte abgedruckt bei *Florence Benoît-Rohmer*, a.a.O., S. 75-81; s. auch *A. Bloed*, The CSCE and the minority issue, in: Helsinki Monitor 5 (1994), S. 82-86.

⁷⁰ Siehe dazu: *Jean-François Flauss*, La contribution de la jurisprudence des organes de la convention européenne des droits de l'homme à la formation d'un droit constitutionnel européen, in: RUDH 1995, S. 373 - 383.

⁷¹ Die Kooperationsprogramme sind abgedruckt in Dok. SG/INF (97)2; eine Bilanz der 1996er Programme findet sich in SG/Inf (97)9. Das *Demo-Droit*-Programm ist abgedruckt im Dok. Demo (97)1, der *Themis-Plan* (development of law) in: Themis (97)1.

⁷² Die Programme sind abgedruckt im Dokument DH - MM (96) 5 des Europarats; eine aktualisierte Version wird im September 1997 verfügbar sein. Vgl. dazu auch *Kloepfer*, Innere Pressefreiheit, Saarbrücken 1996. Siehe auch *Mahulena Hoskova*, Die Entwicklung des Medienrechts in Osteuropa, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 328), Saarbrücken: Europa-Institut 1995.

Mediengesetzgebung⁷³, sowohl für staatliche Stellen als auch für Vertreter der Medien und für Anwälte und Rechtsberater sowie bei *Trainee*-Kursen, in denen praktisches Journalistenhandwerk vermittelt wird, z.B. für regionale oder lokale Radiostationen, zum Pressemanagement, zur Einrichtung von Tonbandarchiven, zur Produktion von Rundfunk- und Fernsehsendungen. Mehrfach fanden sogar Seminare zur Schulung von Regierungssprechern statt. Zwischen 1990 und 1996 führte der Europarat insgesamt 71 solcher Seminare oder Workshops in seinen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa durch.

Die Aktivitäten des Europarates zum Aufbau und zur Sicherung von Demokratie und Menschenrechten in den Staaten Mittel- und Osteuropas sind aber nur ein Teil der Unterstützung, die diese Länder brauchen, um in die europäische Einigung eingebunden zu werden. Ich nenne nur den gemeinsamen Kampf gegen die organisierte Kriminalität⁷⁴, den kulturellen Austausch⁷⁵, die institutionelle und wirtschaftliche Unterstützung durch die EU und die bilaterale Kooperation. Dies geschieht in einer Vielzahl von Aktivitäten und Förderprogrammen vor allem zugunsten der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, z.T. gemeinsam mit der EU, etwa im Falle der Unterstützung für Rußland und die Ukraine.⁷⁶

Aber die Einbindung der Reformstaaten ist nur die eine Seite einer Doppelaufgabe: Ihr kaum weniger schwieriger zweiter Teil besteht in der Vertiefung und Sicherung der rechts- und bürgerrechtlichen Standards in den traditionell offenen Gesellschaften Europas und das in einem bürgernahen, transparenten und demokratischen Prozeß, der die Bürgerinnen und Bürger der teilnehmenden Staaten überzeugt.

Das Ideal der offenen Gesellschaft, das ich soeben für die Reformstaaten Osteuropas hervorgehoben habe, gilt natürlich - und insbesondere - auch für das Zusammenwachsen der etablierten Demokratien Westeuropas. Offenheit nach innen wie nach außen ist hier *die conditio sine qua non*. Wir können es uns nicht leisten, einer offenen Diskussion über die einzelnen Aspekte der europäischen Einigung auszuweichen. Europa ist keine Wagenburg!

XIX. Die aktuellen Probleme: Biomedizin, Klonen, etc.

⁷³ Zu den Presse- und Mediengesetzen vgl. die Medialex-Datenbank des Europarats; die 5. Europäische Konferenz der für Massenmedien zuständigen Minister wird sich im Dezember 1997 mit der Informationsgesellschaft befassen.

⁷⁴ Siehe hierzu den vom Generalsekretär des Europarats im Juni 1997 vorgeschlagenen Aktionsplan für die Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, der auch die Vorschläge der 21. Europäischen Justizministerkonferenz vom Juni 1997 in Prag zu diesem Fragenkreis berücksichtigt.

⁷⁵ Siehe dazu das zwischenstaatliche Arbeitsprogramm des Europarats 1997, S. 171-268; vgl. ebenso "40 years of cultural cooperation" (1954-1994), Strasbourg: Council of Europe 1997.

⁷⁶ Das gemeinsame Rußlandprogramm wurde am 14.2.1996 beschlossen, das für die Ukraine am 9.11.1995; Einzelheiten dazu finden sich im Bericht des Generalsekretärs des Europarats vom 4.4.97 über die Zusammenarbeit mit der Union, S. 8-10.

Der Europarat hat in den letzten Jahren auch die Auseinandersetzung mit aktuellen Zeitfragen moderner Gesellschaften fortgesetzt. Wichtigstes Ergebnis war die Konvention über Menschenrechte und Biomedizin.⁷⁷ Die Diskussion und die Entscheidung über diese seit mehreren Jahren kontrovers beratene Konvention waren nicht einfach. Ich persönlich teile ein Gutteil der vor allem in Deutschland vorgebrachten Bedenken; natürlich stehen wir Deutschen auch in einer ganz besonderen historischen Verantwortung. Wir müssen allerdings konstatieren, daß den Deutschen sowohl im Ministerkomitee als auch in der Parlamentarischen Versammlung für ihre Haltung zwar Respekt gezollt worden, insgesamt jedoch die Konvention jeweils mit klaren Mehrheiten verabschiedet worden ist. Für die Mehrheitsauffassung spricht sicherlich, daß mit einer europaweiten Rahmenregelung der ethischen und menschenrechtlichen Aspekte der Biomedizin zumindest einer drohenden europäischen Regulationsanarchie in der Biotechnologie Einhalt geboten werden konnte.⁷⁸

Die Konvention ist am 4. April 1997 in Oviedo/Spanien von insgesamt 21 Mitgliedsstaaten gezeichnet worden. Nur für Staaten, die die Konvention zeichnen und ratifizieren, würde sie verbindlich werden. Ich sehe derzeit nicht, daß bei der Bundesregierung und im Bundestag Neigung bestünde, die Konvention zu ratifizieren. Hinzuzufügen ist ohnehin, daß weitergehende deutsche Schutzvorschriften in jedem Fall unberührt blieben.

In diesem Zusammenhang setzt sich der Europarat - aus gegebenem Anlaß - auch mit dem Problem des Klonens auseinander.⁷⁹ Ethische Dilemmata der Forschung stellen sich nicht erst mit dem Erscheinen des Schafes *Dolly*, das ist wohl wahr. Aber die Probleme im rasch voranschreitenden Bereich der Fortpflanzungs-technologie, sowohl beim Tier wie beim Menschen, sind besonders dringlich. Die Gesellschaft steht hier vor einer weitgehend neuen Aufgabe. Sie zu lösen ist nur in einem gesamtgesellschaftlichen Prozeß möglich. Die Bioethikkonvention enthält bereits die wesentlichen Elemente für ein totales Verbot menschlichen Klonens. Artikel 13 verbietet Eingriffe in das menschliche Genom von Nachkommen und damit implizit jede Art des Klonens mittels nicht-reproduktiver Zellen. Der Europarat wird zudem die Arbeit an einem gesonderten Protokoll zum Schutz des menschlichen Embryos und Fötus⁸⁰ beschleunigen. Die

77 Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin, abgedruckt in: Europäische Vertragsreihe (ETS) Nr. 164; die Ausarbeitung Nr. 84/97 v. 27.1.1997 der wissenschaftlichen Dienste des BT enthält eine vorläufige deutsche Übersetzung des Übereinkommens; siehe auch A. Laufs zu dem gleichen Problem, in: NJW 1997, S. 776 - 777. **XXXX**
Konstantinov, vom 4.4.97 (Titel, Fundstelle???)

78 Vgl. dazu v. *Vitzthum/ Graf/ Geddert-Steinacker*, Standortgefährdung zur Gentechnik-Regelung, in Deutschland, Berlin 1992; vgl. *Joachim Fritz-Vannahme*, in: Die Zeit vom 4.4.1997 sowie *P. Liese*, Menschenwürde muß oberster Maßstab sein, in: Projekt Europa, Nr. 44/1996, S. 4 - 11.

79 Auf seiner 598. Sitzung vom 1. - 3. Juli diesen Jahres beschloß das Ministerkomitee des Europarates (Ministerbeauftragte) die Parlamentarische Versammlung zu einem vom zuständigen Lenkungsausschuß des Europarats (CDBi) ausgearbeiteten Entwurf eines Zusatzprotokolls über das Verbot des Klonierens beim Menschen (zum Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin) zu konsultieren (Dok. 7884); s. auch BTDrucks. 13/7590 v. 29.4.97 über Klonierung beim Menschen.

80 Die Entwürfe liegen zur Zeit nur als interne Dokumente vor.

Organisation sieht sich hier ganz vorrangig gefordert und verpflichtet. Fragen zum Verbot des Klonierens beim Menschen werden wohl auch vom 2. Europaratsgipfel erörtert werden.

XX. Der Zusammenhalt der gemeinsamen Werte⁸¹

Das Phänomen einer kalten Modernisierung ist vielfach für Menschen, sowohl in West-, als auch in Osteuropa beängstigend. Demokratie und Menschenrechte, auch soziale Rechte, wie sie die Sozialcharta des Europarats verbrieft⁸², gehören ins Zentrum einer erfolgreichen europäischen Politik, die ihren Elan aus der Zustimmung der Bevölkerung schöpft und in der die Solidarität nicht vergessen sein darf.

Es geht heute darum, die Grundsätze des Europarates, wie sie in seinen Konventionen festgelegt sind, und das betrifft eben gerade den Menschenrechtsbereich, darüber hinaus auch die Kultur und Bildung, Meinungsfreiheit und Information, Biotechnologie, Wirtschaft und Soziales, Umweltfragen etc., als Werte zu begreifen, die das gemeinsame Fundament Europas begründen.

Der Ansatz des Europarates "Zusammenhalt durch gemeinsame Werte" versucht, ein gemeinsames Fundament zu schaffen, das niemanden ausschließt. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Werte, die von allen Europäern im Europarat unterschrieben worden sind und gewissermaßen die "Substanz" des demokratischen Europas darstellen. Sie bedürfen unseres nachhaltigen Engagements und beständiger Wachsamkeit, damit sie nicht zu rhetorischen Leerformeln verkommen, sondern tatsächlich Freiheitsräume für alle Europäer verbürgen.

Sie sehen also, der Europarat hat sich einiges aufgeladen: Menschenrechte und *Monitoring*, Demokratieförderung, gemeinsame kulturelle Identität Europas, das Miteinander des Europarates im Verhältnis zu den anderen wichtigen europäischen Institutionen, die sich überlappenden Kreise der Erweiterungsrounden und ihrer Konzeption, die Stellung Rußlands im Konzert der europäischen Nationen, die Herausbildung eines europäischen "Wir-Gefühls", die Bewahrung der europäischen Gesellschaften und ihrer Kohäsion gegen die Modernisierungs- und Globalisierungszwänge und noch einiges mehr. Rückschläge werden - wie bisher - nicht ausbleiben. Aber letztendlich lohnt der Einsatz.

⁸¹ Siehe dazu "Democracy and human rights"; proceedings of the Colloquy organised by the Government of Greece and the Council of Europe in Thessaloniki, 24 - 26 September 1987, Strasbourg 1990.

⁸² S. BGBl. II. 1965, S. 1122; s. ferner die revidierte Sozialcharta (1996), ETS Nr. 163: Alle einschlägigen Texte sind in der Europaratspublikation "Charte sociale européenne - La charte, ses protocoles, la charte révisée" (1997) enthalten. Zu den neueren Entwicklungen vgl. C. Pettiti, La Charte sociale européenne révisée, in: Revue trimestrielle des droits de l'homme 1997, S. 3 - 16; sowie das vom Generalsekretariat des Europarats vom 14.-16.5.1997 in Straßburg veranstaltete Kolloquium "Die Sozialcharta des 21. Jahrhunderts".

Denn wenn wir einst von der Geschichte beurteilt werden sollten, was wir mit diesem ganz und gar epochalen Geschenk des Endes des Kalten Krieges und des Sieges der Demokratie in Europa gemacht haben, dann wird, so denke ich, die entscheidende Frage lauten: Haben wir alles getan, um den Staaten Mittel- und Osteuropas den Anschluß an die großen demokratischen Errungenschaften der freien Demokratien zu ermöglichen? Verfolgen wir - auf der Schwelle zum nächsten Jahrtausend - nach einem halben Jahrhundert der Krisen und Katastrophen und einem anderen halben Jahrhundert der äußersten Konfrontation nun ein Projekt der Vernunft, das den Frieden und die Freiheit in ganz Europa auf Dauer sichern kann? Ich bleibe dabei, trotz mancher Gefährdungen und Herausforderungen: Europa ist dieses Projekt! Ein Europa des Rechts und der freien Bürger!

Ich glaube, daß es dabei nicht so sehr darauf ankommt, ob dieses Europa des Rechts und der freien Bürger unmittelbar mit dem Europarat assoziiert wird oder ob der Europarat - in der institutionellen Bescheidenheit, die ihn ziert - andere "vorläßt" und damit eher - wie in den letzten 50 Jahren - etwas versteckt-verschämt, aber effektiv, im Hintergrund bleibt.

Wichtig ist einzig und allein, daß es seine Prinzipien und Standards sind, die Europas geistige Grundlage, Europas geistige "Heimat", bilden. Ich denke, der Straßburger Gipfel wird erweisen, daß dies die gemeinsame Überzeugung der Staaten und Völker Europas ist und bleibt. Ich danke Ihnen.