SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Der Europarat: ein Vergessener mit Zukunft

Brummer, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Brummer, K. (2010). Der Europarat: ein Vergessener mit Zukunft. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, *59*(1), 65-76. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-98067-2

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Der Europarat: ein Vergessener mit Zukunft

Klaus Brummer

Klaus Brummer

Zusammenfassung: Der Europarat ist ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Dies gilt gerade für die Zeit seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Organisation gerät jedoch zusehends in den Schatten der Europäischen Union. Dieser Artikel argumentiert, dass es vier Bereiche gibt, in denen der Europarat auch in Zukunft einen wesentlichen Beitrag zur Einigung Europas leisten kann. Da jedoch eine nennenswerte Aufwertung der Organisation auf den politischen Agenden ihrer 47 Mitgliedstaaten nicht zu erwarten ist, wird sie ihre Leistungen gerade in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit auch in Zukunft weitgehend „unbemerkt" verrichten (müssen).

1. Die doppelte Herausforderung des Europarats

Nicht nur Grundgesetz, Bundesrepublik und NATO feierten im letzten Jahr ihren 60. „Geburtstag". Auch der Europarat, den Charles de Gaulle einst als die „schlafende Schönheit am Rhein" bezeichnete, wurde 60. An dem von de Gaulle konstatierten „Zustand" des Europarats hat sich bis heute wenig geändert. Nur selten wacht die traditionsreiche Straßburger Organisation auf und schafft es in die europäische Öffentlichkeit. Die Untersuchung der „CIA-Affäre" um Geheimflüge und Geheimgefängnisse in Europa ist eine der wenigen Ausnahmen. Die geringe Ausstrahlung in das öffentliche Bewusstsein ist freilich nicht das größte Problem des Europarats. Als noch grundlegendere Herausforderungen erweisen sich die eigene Erweiterungspolitik sowie die Expansion der Europäischen Union (EU).

Im Zuge seiner Erweiterung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde der Europarat grundlegend transformiert, wenn nicht sogar revolutioniert. Bis 1989 war die Organisation ein weitgehend westeuropäischer Club mit 23 Mitgliedern. Die „Ausnahmen" waren Griechenland, Türkei, Zypern und Malta. Gerade in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, als 15 Staaten vor allem aus Mittel- und Osteuropa und dem Balkan beitraten, erlebte der Europarat einen wahren Erweiterungsschub. Seit 1990 sind insgesamt 24 Staaten zur Straßburger Organisation hinzugekommen, wodurch sich deren Mitgliedschaft mehr als ver-

doppelt hat. Senghaas' (1992: 47) Vision der „Europäisierung des Europarates" wurde Realität. Die Erweiterung hatte jedoch ihren Preis. Viele Neumitglieder hatten und haben mitunter noch heute erhebliche Schwierigkeiten, die für den Europarat zentrale Wertetrias (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) umzusetzen. Die Bilanz der Erweiterung fällt deshalb gemischt aus. Der erfolgreichen „Pan-Europäisierung" des Europarats stehen zum Teil schwerwiegende Verstöße gegen seine Grundprinzipien und Werte durch seine Mitglieder entgegen.

Wertetrias Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit

Zugleich muss sich der Europarat im dichten Institutionengeflecht der europäischen Integration behaupten. Die in mehrfacher Hinsicht expandierende EU erweist sich als die größte Herausforderung. Geografisch mittels Erweiterung und Nachbarschaftspolitik (Mittel- und Osteuropa, Balkan, Kaukasus) wie auch thematisch (u.a. Menschenrechtsfragen und Fragen der Rechtsstaatlichkeit) greift die EU immer stärker auf Staaten und Inhalte aus, die über Jahre oder Jahrzehnte mehr oder minder „exklusiv" vom Europarat behandelt wurden.

Der Europarat sieht sich somit zeitgleich konfrontiert mit der Unterminierung seiner Standards und Wertebasis wie auch mit der zunehmenden Verdrängung im europäischen Integrationsprozess. Diese fundamentalen Herausforderungen stellen die Zukunftsfähigkeit des Europarats in Frage. Nicht von ungefähr sind (noch) vage Ideen von der Auflösung der Organisation oder deren Fusion mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu hören. Allein: Weder Auflösung noch Fusion werden in absehbarer Zeit erfolgen. Einmal gegründet, erweisen sich internationale Organisation generell als widerstands- und mitunter anpassungsfähig und dadurch insgesamt als schwer „abschaffbar". Wichtiger noch: Es gibt vier strategische Notwendigkeiten, die für eine Zukunft des Europarats sprechen. Welche dies sind, wird im Folgenden diskutiert.

Verdrängung im europäischen Integrationsprozess

2. Dialogforum mit Russland „unter Gleichen"

Der Europarat bietet ein bislang vernachlässigtes Dialogforum zwischen Europa und Russland. Europäisch-russische Diskussions- bzw. Streitpunkte sind ebenso zahlreich wie thematisch vielfältig. Sie umfassen „harte/strategische" Fragen wie den Umgang mit dem vermeintlichen Atomwaffenprogramm des Iran und die Zuverlässigkeit russischer Energielieferungen. Strittig sind außerdem „weiche/normative" Fragen, etwa der Zustand von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Russland.

Europäisch-russische Diskussions- bzw. Streitpunkte

An Gesprächsbedarf mangelt es offensichtlich nicht. Wohl aber an Foren, in denen sich die europäischen Staaten und Russland gleichberechtigt und losgelöst von vorfixierten Gruppierungen begegnen können. Bei den Spitzentreffen zwischen der EU und Russland wie auch zwischen der NATO und Russland sind die Lager eindeutig. Zwei Parteien – die EU-Staaten bzw. NATO-Staaten auf der einen und Russland auf der anderen Seite – kommen zusammen, um ihre Positionen auszutauschen und, falls möglich, anzugleichen. Der seit 1997 bestehende Austausch zwischen NATO und Russland hat sich in dieser Hinsicht

zwar entwickelt vom „NATO+1"-Format der Anfangszeit hin zu „alle Teilnehmer sind gleich" seit 2002. Dennoch ist von vornherein klar, wie die Linien innerhalb des NATO-Russland-Rats verlaufen.

Erfolgversprechender scheinen Organisationen, bei denen die Aufstellung der Staaten weniger eindeutig und dadurch weniger konfrontativ ist. Grundsätzlich käme hierfür die OSZE in Frage. Diese bietet sich derzeit jedoch nicht als Gesprächsforum an. Neben den russischen Vorwürfen zur Einseitigkeit und Einmischung der OSZE in innere Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten ist die transatlantische Dimension der Organisation ein weiterer Grund für die nun schon seit mehreren Jahren anhaltenden Spannungen innerhalb der Organisation. Eine Zuspitzung gab es beispielsweise Ende 2007. Anlass war, dass das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) die Beobachtung der russischen Parlamentswahlen im Dezember 2007 absagte. ODIHR begründete diesen Schritt mit Einschränkungen seiner Handlungsmöglichkeiten durch die russischen Behörden, etwa durch die verspätete Vergabe von Visa für die Wahlbeobachter. Der damalige russische Präsident Wladimir Putin beschuldigte hingegen die USA, für die Absage der Wahlbeobachtung verantwortlich zu sein.[1] Auch die im März 2008 durchgeführten russischen Präsidentschaftswahlen wurden von ODIHR nicht beobachtet. Erneut konnten sich ODIHR und Russland nicht auf die Bedingungen einer Wahlbeobachtung einigen.

Ein alternatives europäisch-russisches Dialogforum bietet der Europarat. Dieser bringt alle EU-Staaten zusammen. Zugleich umfasst die Organisation nahezu 20 Nicht-EU bzw. Nicht-NATO-Staaten. Treffen des zentralen Entscheidungsgremiums des Europarats (Ministerkomitee) sind somit weitaus weniger durch feste Lager und Rollen vorgeprägt als die EU-Russland- bzw. NATO-Russland-Treffen. Außerdem besitzt der Europarat keine nennenswerte transatlantische Komponente. Die USA und Kanada sind lediglich Beobachter im Ministerkomitee und als solche nicht abstimmungsberechtigt.

die Gleichheit aller Mitglieder

Zwei weitere Faktoren sprechen für den Europarat. Dies ist zum einen die Gleichheit aller Mitglieder in der ganz traditionell zwischenstaatlich angelegten Organisation, in der zentrale Fragen einstimmig – und somit nicht gegen den Willen eines Mitglieds – entschieden werden. Zum anderen spricht die thematische Bandbreite für den Europarat. Laut seiner Satzung kann der Europarat alle Themen außer Verteidigungsfragen aufgreifen. Verteidigungsfragen gehören zwar zu den zentralen Streitpunkten zwischen europäischen Staaten und Russland. Zugleich gilt: Gelingt innerhalb des Europarats eine Vertrauensbildung in nicht-militärischen Themen, zumal in solchen von wechselseitigem Interesse wie Terrorismusbekämpfung oder Minderheitenschutz, kann sich das nur positiv auf den in anderen Organisationen (v.a. NATO) verorteten Austausch in Verteidigungsfragen auswirken.

thematische Bandbreite

Zwangsläufig erfolgreich wäre ein Austausch freilich auch innerhalb des Europarats nicht. Nicht nur muss Russland mit einer solchen Nutzung des Europarats einverstanden sein. Umgekehrt stellt sich für die anderen Europaratsstaaten die Frage, zu welchem Grad sie bereit sind, die Nichteinhaltung der Normen und Standards der Organisation zu akzeptieren. Bereits die vor dem Hintergrund des ersten Kriegs in Tschetschenien erfolgte Aufnahme Russlands in den Euro-

parat war umstritten (siehe Althauser 1997). Im Zuge des zweiten Tschetschenienkriegs verschärften sich die Spannungen erneut. Ausdruck war unter anderem eine neunmonatige Suspendierung der russischen Delegation von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (2000/2001) (vgl. Brummer 2004).

Spannungen zwischen dem Europarat und Russland

Anlass für die jüngsten Spannungen zwischen dem Europarat und Russland war wiederum dessen Konflikt mit Georgien im Sommer 2008. Hochrangige Vertreter des Europarats verurteilten nicht nur den Einsatz von Waffengewalt durch beide Seiten. Auch im Kontext der Auseinandersetzung getroffene politische Entscheidungen wurden scharf kritisiert. Dies galt insbesondere für die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit von Süd-Ossetien und Abchasien durch Russland. Nach Einschätzung des damaligen Vorsitzenden des Ministerkomitees, des schwedischen Außenministers Carl Bildt, stünde diese Entscheidung im Widerspruch zu „the fundamental principles of the Council of Europe, commitments taken by the Russian Federation towards the Council of Europe, as well as the repeated assurances given by the Russian authorities in favour of the full respect of the territorial integrity and sovereignty of Georgia“ (Council of Europe 2008a).

Wie im Kontext des zweiten Tschetschenienkriegs war es abermals die Parlamentarische Versammlung, die konkrete Sanktionen für Russland diskutierte. Im Oktober 2008 fand ein von 24 Parlamentariern unterstützter Antrag, die Beglaubigung der russischen Versammlungsdelegation zu überprüfen und diese ggf. zu entziehen, jedoch keine Mehrheit. Die Parlamentarier werteten zwar den „Krieg“ zwischen Georgien und Russland als einen schwerwiegenden Verstoß gegen die Statuten des Europarats. Zugleich wollten sie jedoch den Dialog mit der russischen Seite fortführen und zum Aufbau von wechselseitigem Vertrauen beitragen helfen, was aus ihrer Sicht durch den Ausschluss der russischen Delegation aus der Versammlung infolge des Entzugs ihrer Beglaubigung nicht möglich gewesen wäre (Parliamentary Assembly 2008).

Im Oktober 2009 wiederholte sich das Geschehen. Diesmal hatten 72 Parlamentarier einen Antrag eingebracht, in welchem sie forderten, die Beglaubigung der russischen Delegation zu überprüfen. Sie begründeten ihren Antrag mit dem anhaltenden Versäumnis seitens Russlands, die von der Versammlung dem Land im Nachgang zum Konflikt mit Georgien auferlegten Verpflichtungen umzusetzen. Abermals fand der Antrag keine Mehrheit. Die Versammlung stellte zwar fest, dass „most of its key demands have not been implemented by Russia“ (Parliamentary Assembly 2009b). Hierzu zählte beispielsweise der ungehinderte Zugang von Beobachtern der EU nach Süd-Ossetien und Abchasien sowie die Einleitung glaubwürdiger Untersuchungen von vermeintlichen ethnischen Säuberungen (vgl. Parliamentary Assembly 2009c). Anderseits verwiesen die Mitglieder der Versammlung darauf, dass ihre Forderungen nicht an die russischen Versammlungsmitglieder gingen, sondern an die russischen Behörden, deren Handlungen wiederum nicht von den russischen Parlamentariern zu verantworten seien (vgl. Parliamentary Assembly 2009b). Zudem brachte die Versammlung die Hoffnung zum Ausdruck, dass ihre Entscheidung gegen den Entzug der Beglaubigung der russischen Delegation den russischen Behörden die Aufnahme eines inhaltlich substanziellen Dialogs ermöglichen würde.

Neben der Menschenrechtsfrage gibt es weitere Themenfelder, in denen Russland den Anforderungen des Europarats nicht genügt. So bewerteten bei-

spielsweise Beobachter der Parlamentarischen Versammlung die letzten Parlamentswahlen in Russland vom Dezember 2007 als nicht den Standards des Europarats entsprechend (vgl. Council of Europe 2007). Die im März 2008 folgenden Präsidentschaftswahlen wurden ähnlich eingestuft. Eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung, welche die Wahl beobachtet hatte, kam zu dem Schluss, dass die Wahl „repeated most of the flaws revealed during the Duma elections of December 2007" (Council of Europe 2008b). Beanstandet wurde insbesondere die Phase vor dem Wahltag, wo es beispielsweise Probleme bei der Registrierung von Kandidaten oder bei deren Zugang zu Medien gegeben habe.

Kurzum: Angesichts der geschilderten Probleme, die es bezüglich der Einhaltung der Prinzipien und Standards der Organisation durch Russland gibt, muss der Europarat die Vor- und Nachteile einer vertieften Zusammenarbeit sorgfältig abwägen. Sieht er zu großzügig über die bestehenden Probleme hinweg, wird seine Glaubwürdigkeit gegenüber Russland wie auch gegenüber anderen „Problemstaaten" unweigerlich leiden. Andererseits würden Sanktionen, die bis hin zum Ausschluss Russlands aus der Organisation reichen können, dem Europarat jedwede Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklungen des Landes verbauen.

3. Institutionenübergreifende europäische Stabilitätspolitik

Ein aufgewerteter und gezielt in das europäische Institutionengeflecht eingebundener Europarat kann ein noch wichtigerer Baustein für eine europäische Stabilitätspolitik werden. Wie geschildert, gerät der Europarat durch das thematische und geografische Ausgreifen der EU unter Druck. Die Zukunft des Europarats im europäischen Integrationsprozess hat an Selbstverständlichkeit verloren. Die Straßburger Organisation steht unter Zugzwang, ihren Platz zu behaupten. Angesichts der politischen wie finanziellen Machtungleichgewichte zwischen Europarat und EU kann diese Selbstbehauptung nicht gegen, sondern nur mit der EU erfolgen.

Hierfür sind ebenso konsequente wie langfristige Absprachen und Aufgabenteilungen erforderlich. Derzeit existieren diese allerdings nicht. Stattdessen nehmen in den letzten Jahren eher die Dopplungen zu (vgl. Brummer 2008a: 230ff.). Exemplarisch hierfür steht die Einrichtung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, deren Sinn und Zweck seitens des Europarats kritisch hinterfragt wurde. Ein weiteres Beispiel ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Europäischen Parlament zur „CIA-Affäre", und zwar nachdem sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats schon mehrere Monate mit der Materie befasst hatte.

Im Rahmen einer arbeitsteiligen strategischen Zusammenarbeit zwischen EU und Europarat könnte letzterer seine Bedeutung und Zukunftsfähigkeit vor allem dann demonstrieren, wenn sich seine Aktivitäten ebenso gezielt wie nachvollziehbar in den Kontext einer institutionenübergreifenden europäischen Stabilitätspolitik stellen ließen. Der Fokus des Europarats sollte dabei auf den „un-

unfreiwillige EU-Outsider

freiwilligen EU-Outsidern“ liegen, sprich auf denjenigen Staaten, die zwar in die EU wollen, dies auf absehbare Zeit jedoch nicht können bzw. dürfen. Zu nennen sind etwa die Ukraine und Georgien. Inhaltlich läge der Schwerpunkt des Europarats auf der Unterstützung dieser Länder bei der Durchsetzung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

Eine solche Konzentration hieße für den Europarat freilich, einen Spagat zu vollführen: Wie kann er sich auf bestimmte Staaten konzentrieren, ohne sich des Vorwurfs der Einseitigkeit auszusetzen? Ohne Anreize wird sich diese Frage nicht lösen – oder wohl eher: „ausblenden“ – lassen. Der größte Anreiz für die Fokusstaaten, sich mit einer gezielten Einseitigkeit des Europarats zu arrangieren, bestünde vermutlich darin, dass die EU den Staaten wirtschaftliche Anreize als Gegenleistung für eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Europarat bietet. Mittel- bis langfristig stünde den die europäischen Standards erfüllenden Staaten dann möglicherweise auch die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht. Die EU, deren Mitglieder allesamt dem Europarat angehören, würde diesen bei seiner Grundlagenarbeit unterstützen. Dies schließt zusätzliche Maßnahmen durch die EU in anderen Themenbereichen freilich nicht aus.

Eine andere Frage ist, welche Strategie der Europarat für seine „Nachbarstaaten“ in Zentralasien sowie am südlichen und östlichen Mittelmeer verfolgen soll. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war der Europarat die erste Anlaufstelle für die Staaten des ehemaligen Ostblocks auf ihrem Weg nach Europa. Kann der Europarat nun auch eine Pionierrolle bei der Heranführung seiner heutigen Nachbarn an europäische Standards in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einnehmen? Die seit Anfang der 1990er Jahre gegenüber den Ostblockstaaten verfolgte Strategie des Europarats hieß „Beitritt“. Die Aufnahme der heutigen Nachbarstaaten ist – wenn überhaupt – eine langfristige Perspektive. Zusätzliche Mitgliedstaaten würden den Europarat derzeit überfordern.

Ignorieren kann und darf der Europarat seine mitunter von Instabilität und Konflikten gekennzeichneten Nachbarregionen jedoch ebenfalls nicht. Der „Mittelweg“ zwischen Aufnahme und Ausblendung bestünde in der stärkeren Anbindung der Staaten an den Europarat. Instrumente hierfür sind bereits vorhanden. So stehen mehr als 150 Europaratsverträge für „nicht-europäische Nichtmitgliedstaaten des Europarats“ offen.[2] Auch das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarats, und somit die beiden Hauptorgane der Organisation, binden Nichtmitglieder als „Beobachter“ in ihre Aktivitäten ein. Im Ministerkomitee sind dies der Vatikan, die USA, Kanada, Japan, und Mexiko, in der Versammlung Israel, Kanada und Mexiko.

Europaratsverträge für „nicht-europäische Nichtmitgliedstaaten des Europarats“

Im Juni 2009 hat die Versammlung außerdem beschlossen, für Parlamente aus Staaten in Nachbarregionen des Europarats einen neuen Status einzurichten: den „Partner für Demokratie-Status“ (Parliamentary Assembly 2009a). Das mit dem neuen Status, der nationalen Parlamenten aus Staaten des südlichen Mittelmeers, des Nahen Ostens sowie Zentralasiens offen steht, verbundene Ziel lautet, über eine institutionalisierte Zusammenarbeit den Parlamenten beim Aufbau und der Festigung von demokratischen Strukturen zu unterstützen sowie politische Debatten über gemeinsame Probleme zu ermöglichen. Der Erhalt des Status ist jedoch nicht ohne Vorbedingungen möglich. Die sich für den Status

Partner für Demokratie-Status

bewerbenden Parlamente müssen sich unter anderem auf die Einhaltung der Werte und Prinzipien des Europarats verpflichten, auf die Abschaffung der Todesstrafe in ihrem Land hinarbeiten sowie sich auf die Durchführung freier und fairer Wahlen verpflichten.

Die von der Parlamentarischen Versammlung neu geschaffene Möglichkeit zur engeren Anbindung von Staaten aus den Nachbarregionen des Europarats weist ohne Zweifel in die richtige Richtung. Der Europarat sollte insgesamt die bestehenden Möglichkeiten zur Einbindung seiner Nachbarn stärker als bislang nutzen und sich inhaltlich dabei auf seine Kernbereiche Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit konzentrieren. Wie beim Umgang mit den „unfreiwilligen EU-Outsidern" böten sich auch hier vielfältige Ansätze zur Zusammenarbeit mit der EU.

4. Individueller Menschenrechtsschutz

Der Europarat ist und bleibt unersetzlich für den Menschenrechtsschutz in Europa. Entscheidend hierbei sind die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und der über ihre Einhaltung wachende Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Konvention und Gerichtshof sind zu den Wahrzeichen des Europarats geworden. Insbesondere das Recht zur Eingabe von Individualbeschwerden eröffnet jedem der rund 800 Millionen Bürger der 47 Europaratsstaaten eine einzigartige Möglichkeit, gegen Verletzungen seiner Menschenrechte zu klagen. Wird die Beschwerde vom Gerichtshof angenommen, sind seine Entscheidungen von den Europaratsstaaten verpflichtend umzusetzen.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Die Erfolgsgeschichte des EGMR könnte jedoch zu seinem Niedergang führen. Die Zahl der vor dem Gerichtshof eingereichten Individualbeschwerden ist in den letzten Jahren explosionsartig gestiegen (vgl. Registry of the European Court of Human Rights 2008: 51). Im Jahr 1992 wurden „nur" 6456 Beschwerden eingereicht. 1999 wurde die 20.000er-Marke überschritten, im Jahr darauf bereits die 30.000er-Marke. Die 50.000er-Marke folgte im Jahr 2006.[3] Im Jahr 2009 wurden bis Ende August fast 37.000 Beschwerden eingereicht und an ein Entscheidungsorgan des Gerichtshofs weitergeleitet. Dies bedeutete einen Anstieg um elf Prozent im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum.[4] Der rapide Anstieg der Individualbeschwerden ist größtenteils eine Folge der Erweiterung des Europarats. Eine Vielzahl der Beschwerden kommt aus Russland, der Ukraine, Polen und Rumänien (ebd.: 56f.). Der Gerichtshof kann diese Eingabenflut nicht bewältigen. Anfang September 2009 waren fast 114.000 Beschwerden vor dem EGMR anhängig.[5] Die sich daraus ergebende lange bzw. überlange Verfahrensdauer vor dem EGMR ist insofern schon beinahe ironisch, weil der Gerichtshof immer wieder Urteile fällt, welche eben jenen Sachverhalt anprangern.

rapider Anstieg der Individualbeschwerden

Die angeführten Zahlen verdeutlichen den dringenden Reformbedarf. An Versuchen mangelt es nicht. Das 11. Protkoll zur EMRK von 1998 mit seinen grundlegenden strukturellen Reformen brachte jedoch nicht die erhoffte Entlastung. Die nächsten Änderungen speziell am Kontrollsystem des Gerichtshofs

soll das 14. Protokoll einführen. Das Protokoll sieht unter anderem vor, dass Entscheidungen über eindeutig unzulässige Fälle fortan nicht mehr von einem Ausschuss aus drei Richtern, sondern von einem „Einzelrichter" getroffen werden können. Die aus drei Richtern bestehenden Ausschüsse (anstatt Kammern mit sieben Richtern) würden wiederum dazu befähigt, eine Beschwerde für zulässig zu erklären und zugleich über deren Begründetheit zu entscheiden. Voraussetzung hierfür wäre, dass es zu der behandelten Rechtssache bereits eine gefestigte Rechtssprechung des EGMR gibt. Des Weiteren würde ein neues Zulassungskriterium für ein größeres Maß an Flexibilität sorgen: Fälle, in denen der Beschwerdeführer keinen bedeutenden Nachteil erlitten hat, können – unter Beachtung von Schutzklauseln – für unzulässig erklärt werden.

Das 14. Protokoll zur EMRK, das bereits 2004 zur Zeichnung aufgelegt wurde, konnte bislang allerdings noch nicht in Kraft treten (Stand September 2009). Grund hierfür ist, dass Russland als einziger Mitgliedstaat des Europarats das Protokoll noch nicht ratifiziert hat. Um den EGMR dennoch in die Lage zu versetzen, die angehäuften Beschwerden schneller abzuarbeiten, kam es zu einer Zwischenlösung. Im Mai 2009 einigten sich die Europaratsstaaten auf ein „Protokoll 14bis" zur EMRK. Dieses führt zwei der im 14. Protokoll vorgesehenen Neuerungen ein: Die Figur des Einzelrichters wurde etabliert und die Kompetenzen der aus drei Richtern bestehenden Ausschüsse wurden, wie oben dargestellt, erweitert. Protokoll 14bis, das am 1. Oktober 2009 in Kraft trat, wurde bislang von sieben Staaten ratifiziert und von acht Staaten unterzeichnet, ohne dass es bereits zur Ratifizierung gekommen wäre.[6] Neun weitere Staaten, darunter auch Deutschland, haben mittels einer Deklaration die Bestimmungen von Protokoll 14bis ebenfalls für sich akzeptiert (Council of Europe 2009).

Protokoll 14bis

So notwendig die Zwischenlösung in Form von Protokoll 14bis ist wie auch die weiteren Reformen von Protokoll 14 sein würden: Sie allein werden nicht ausreichen, um den EGMR zur zeitnahen Abarbeitung eingehender Individualbeschwerden zu befähigen. Weitere Anpassungen des Kontrollsystems sind unausweichlich (vgl. Eaton/Schokkenbroek 2005: 16).

Nicht von ungefähr laufen derzeit bereits weitere Diskussionen zur „Reform der Reformen". Deren Ziel lautet abermals, die langfristige Wirksamkeit des EMRK-EGMR-Systems zu sichern. Hierbei muss eine Balance gefunden werden zwischen der Offenhaltung des Gerichts für Eingaben auf der einen und dessen Entlastung auf der anderen Seite. Der Schlüssel liegt im effizienten Herausfiltern von offensichtlich unzulässigen Eingaben. Schließlich sind bis heute mehr als 90 Prozent der eingereichten Beschwerden für unzulässig erklärt worden (Committee of Ministers 2006: 9).

Wie erfolgreich die laufende Reformrunde sein wird, bleibt angesichts der zu kurzen Sprünge der vorangegangenen Maßnahmen abzuwarten. Unstrittig ist jedenfalls zweierlei: Die Handlungsfähigkeit des EGMR muss erhalten und ausgebaut werden, und ein Ersatz für den Gerichtshof, und somit für den individuellen Grundrechteschutz in Europa, ist nicht in Sicht. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) kann den EGMR nicht ersetzen. Der EuGH prüft „lediglich" die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Europäischen Gemeinschaften und sorgt für eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Im Falle des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon eröffnet sich frei-

lich eine neue Option: Die EU erhielte eine Rechtspersönlichkeit. Diese würde es ihr erlauben, internationalen Verträgen beizutreten. Der Vertrag von Lissabon sieht explizit den Beitritt der EU zur EMRK vor. Auf diese Weise würden sich auch die Institutionen der EU der Rechtssprechung des EGMR unterwerfen. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte würde somit weiter anwachsen. Damit wächst allerdings auch die Gefahr von Konflikten zwischen EGMR und EuGH oder auch zwischen dem EGMR und nationalen Gerichten, etwa dem Bundesverfassungsgericht (siehe z. B. Alber/Widmaier 2006).

Beitritt der EU zur EMRK

5. Pan-europäischer Rechtsraum

Mittels seiner Verträge schafft der Europarat einen pan-europäischen Rechtsraum. Bislang wurden mehr als 200 Konventionen und Übereinkommen („Europaratsverträge“) aufgelegt (siehe Polakiewicz 1999). Im Mittelpunkt standen lange Zeit „Standardthemen“, wie der Schutz von Menschenrechten (EMRK, 1950) und sozialen Rechten (Europäische Sozialcharta, 1961) oder der Schutz vor Folter (Antifolterkonvention, 1987) und von nationalen Minderheiten (1995). In den letzten Jahren ist ein neuer Trend zu beobachten. Der Europarat wendet sich verstärkt „Zukunftsthemen“ zu. So wurden Verträge zu Menschenrechten und Biomedizin (1997), Computerkriminalität (sog. „Cybercrime“; 2001), Menschenhandel (2005) und zur Verhütung des Terrorismus (2005) aufgelegt.

Zukunftsthemen

Die Probleme bei und mit den Europaratsverträgen sind allerdings vielfältig. Eines besteht darin, dass mit Ausnahme der EMRK keiner der Verträge von den Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert werden muss. Ein Abseitsstehen, und somit die ausbleibende Beachtung und Einhaltung der in den Verträgen festgehaltenen Prinzipien, ist den Staaten jederzeit möglich. Die 47 Europaratsmitglieder machen von dieser Option zum Nichthandeln – in diesem Fall der Nichtratifizierung eines Vertrags – häufig Gebrauch. Das gilt auch für die Konventionen, die sich mit Zukunftsthemen auseinandersetzen. Zwei Beispiele: Das 1997 aufgelegte Übereinkommen zu Menschenrechten und Biomedizin wurde bislang von 23 Staaten ratifiziert; 11 weitere Staaten haben es unterzeichnet, jedoch noch nicht in Kraft gesetzt. Bei dem Übereinkommen zur Verhütung des Terrorismus von 2005 steht die Umsetzungsbilanz bei 20 Ratifikationen und 23 Unterzeichnungen.[7] Als Folge gleicht der prinzipiell durch mehr als 200 Verträge etablierte einheitliche europäische Rechtsraum eher einem „Flickenteppich“ (Merills zit. nach Brosig 2006: 12).

Option zum Nichthandeln

Außerdem verfügen nur die wenigsten Verträge über Kontrollinstanzen, welche die Nichteinhaltung von Vertragsbestimmungen durch die Vertragsparteien auch sanktionieren könnten. Exemplarisch hierfür steht der „Antifolterausschuss“ (CPT), der die Einhaltung der Antifolterkonvention von 1987 überwacht. Die „schärfste“ Waffe des Ausschusses bei schwerwiegenden Missachtungen der Konvention besteht darin, die bei der Zusammenarbeit mit den Staaten für gewöhnlich gewahrte Vertraulichkeit aufzugeben und die identifizierten Mängel öffentlich anzuprangern. Weitergehende Maßnahmen müssten vom Ministerkomitee des Europarats beschlossen werden. Das Ministerkomitee agiert

jedoch unter ungleich stärkeren politischen Zwängen und besitzt deshalb deutlich geringere Handlungsspielräume als die unabhängigen Experten des Ausschusses.

6. Fazit

Der Beitrag hat argumentiert, dass der wenig beachtete und oft unterschätzte Europarat auch in Zukunft wichtige Beiträge zur Integration Europas jenseits der EU erbringen kann. Die Kluft zwischen dem, was der Europarat in der Vergangenheit geleistet hat und künftig noch leisten kann, und der Wahrnehmung und Wertschätzung der Organisation in Politik und Gesellschaft ist allerdings groß. Um diese Kluft zu schließen, bräuchte es insbesondere des Engagements der großen Mitgliedstaaten, zu denen neben Russland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Polen und Spanien auch Deutschland gehört. Der erstgenannte Staat stellt freilich eher eine Herausforderung für den Europarat dar als eine Hilfe, und die anderen Staaten fokussieren ihre europapolitischen Aktivitäten auf die EU. Eine Aufwertung des Europarats auf den nationalen politischen Agenden wäre zwar leicht möglich, ist aber nicht zu erwarten (siehe Brummer 2008b für Deutschland).

Aufwertung des Europarats auf den nationalen politischen Agenden

In dieses Bild passt, dass unlängst eine Chance zur Aufwertung des Europarats gegenüber anderen Organisationen, allen voran der EU, wie auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in den 47 Europaratsstaaten vertan wurde. Gemeint ist die nach mehrmonatigen Streitigkeiten zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung im September 2009 durchgeführte Wahl des neuen Generalsekretärs der Organisation (für die Hintergründe des Streits siehe Das Parlament vom 18.5.2009). Auf der Grundlage von Nominierungen durch das Ministerkomitee wählte die Versammlung den früheren norwegischen Ministerpräsidenten Thorbjörn Jagland zum neuen Generalsekretär. Jagland setzte sich gegen den früheren polnischen Ministerpräsidenten Wlodzimierz Cimoszewicz durch. Mit der Wahl Jaglands hat es der Europarat auch nach zwei Jahrzehnten noch immer nicht geschafft, einen Vertreter aus einem der nach 1989 beigetretenen Staaten in eine führende Position zu wählen. Trotz der bisherigen politischen Laufbahn von Jagland ist außerdem fraglich, ob er in den kommenden fünf Jahren zum „Gesicht" des Europarats werden kann, der eine breite Öffentlichkeit vom Sinn und Zweck – und letztlich von der Zukunftsfähigkeit – der Organisation überzeugt. Wie seinen Vorgängern dürfte es auch ihm an politischem Gewicht fehlen. Selbiges hätte im Übrigen auch für Cimoszewicz gegolten. Politische Schwergewichte Europas, die regelmäßig genannt werden, wenn es in der EU neue Posten zu verteilen gibt, standen für den Generalsekretärsposten freilich nicht ernsthaft zur Debatte und wurden entsprechend auch nicht von den Mitgliedstaaten des Europarats für die Wahl nominiert.

Als Folge der nachrangigen Bedeutung, die ihm seitens seiner Mitgliedstaaten zugewiesen wird, wird der Europarat seine Leistungen zum Ausbau und zur Festigung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa auch in Zukunft weiterhin größtenteils „unbemerkt" erbringen. Dies mag

Vorteile haben. Die Organisation zieht weniger Aufmerksamkeit auf sich und erhält dadurch möglicherweise Handlungsspielräume, die prominentere Organisationen nicht haben. Die Kehrseite ist, dass der Europarat seinen Anliegen nur schwer Nachdruck verleihen kann, weder auf der bzw. durch die politische Ebene noch mittels der Öffentlichkeit. Negative Folgen für die Durchsetzung seiner Forderungen und Ziele sind das zwangsläufige Ergebnis.

Anmerkungen

1 FAZ.Net: Putin beschuldigt Amerika, 26.11.2007, http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E4F0CF7C5B6ED42138D8D7538A3F86E25~ATpl~Ecommon~Scontent.html (Zugriff 7.10.2009).
2 Vgl. Homepage des Vertragsbüros des Europarats unter http://conventions/coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=12&CL=GER (Zugriff 06.10.2009).
3 Die Angaben beziehen sich auf die alte Zählweise des EGMR, bei der sämtliche eingereichte Beschwerden berücksichtigt wurden. Seit 2007 werden nur noch solche Beschwerden in den offiziellen Statistiken geführt, die auch an ein Entscheidungsorgan des EGMR weitergeleitet werden.
4 Vgl. Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C28DF50A-BDB7-4DB7-867F-1A0B0512FC19/0/Statistics2009.pdf (Zugriff 06.10.2009).
5 Vgl. Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BBFE7733-3122-40F5-AACA-9B16827B74C2/0/Pending_applications_chart.pdf (Zugriff 06.10.2009).
6 Stand: Anfang Oktober 2009.
7 Vgl. Homepage des Vertragsbüros des Europarats unter http://conventions.coe.int/Default.asp (Zugriff 06.10.2009).

Literatur

Alber, Siegbert/ Widmaier, Ulrich 2006: Mögliche Konfliktbereiche und Divergenzen im europäischen Grundrechtsschutz, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, H. 5-8, S. 113-123.

Althauser, Christine D. 1997: Russlands Weg in den Europarat, Münster.

Brosig, Malte 2006: Human Rights in Europe: An Introduction, in: ders. (Hrsg.): Human Rights in Europe. A Fragmented Regime?, Frankfurt a. M. et al., S. 9-29.

Brummer, Klaus 2004: Umstrittene Menschenrechte: Der Europarat, Russland und Tschetschenien, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, H. 4, S. 437-447.

Brummer, Klaus 2008a: Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden.

Brummer, Klaus 2008b: Deutschland und der Europarat. Effektiver Multilateralismus in Europa, in: WeltTrends, H. 61, S. 17-21.

Committee of Ministers 2006: Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM (2006) 203, Strasbourg, 15.11.2006.

Council of Europe 2007: Russian Duma elections 'not held on a level playing field', say parliamentary observers, Press Release 867, Strasbourg, 3.12.2007.

Council of Europe 2008a: Carl Bildt condemns Russia's recognition of independence of South Ossetia and Abkhazia, Press Release 598, Strasbourg, 26.8.2008.

Council of Europe 2008b: Russian Presidential election: for an election to be good it takes a good process, not just a good election day, Press Release 150, 3.3.2008.

Council of Europe 2009: European Court of Human Rights: Protocol 14bis enters into force, Press Release 710, 30.9.2009.

Eaton, Martin/Schokkenbroek, Jeroen 2005: Reforming the Human Rights Protection System Established by the European Convention on Human Rights. A new Protocol No. 14 to the Convention and other measures to guarantee the long-term effectiveness of the Convention system, in: Human Rights Law Journal, H. 1-4, S. 1-17.

Parliamentary Assembly 2008: Reconsideration of previously ratified credentials of the Russian delegation on substantial grounds, Resolution 1631, Strasbourg, 1.10.2008.

Parliamentary Assembly 2009a: Establishment of a "partner for democracy" status within the Parliamentary Assembly, Resolution 1680, Strasbourg, 26.6.2009.

Parliamentary Assembly 2009b: Reconsideration on substantive grounds of previously ratified credentials of the Russian delegation (Rule 9 of the Rules of Procedure of the Assembly), Resolution 1687, Strasbourg, 1.10.2009.

Parliamentary Assembly 2009c: The war between Georgia and Russia: one year after, Resolution 1683, Strasbourg, 29.9.2009.

Polakiewicz, Jörg 1999: Treaty-Making in the Council of Europe, Strasbourg.

Registry of the European Court of Human Rights 2008: Survey of Activities 2007, Strasbourg.

Senghaas, Dieter 1992: Friedensprojekt Europa, Frankfurt a.M.