

Analyse

Traurige Bilanz.

Der russische Vorsitz im Europarat (Mai – November 2006)

Olaf Melzer, HSKF, Frankfurt am Main

Zusammenfassung

Russland führte 2006 zum ersten Mal den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarats und hatte damit Gelegenheit, auch offiziell eine europäische Agenda formal zu bestimmen. Trotz einer beeindruckenden Bandbreite an Themen, die unter russischem Vorsitz in diesem halben Jahr bearbeitet wurden, bleibt ein zwiespältiger Eindruck. Russland verfolgt eine Doppelstrategie: Vordergründige Zusicherungen aller rechtlichen und politischen Verpflichtungen auf Basis der gemeinsamen europäischen Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtschutz werden von gleichzeitiger Hintertreibung eben jener gemeinsamen Ziele mit offensichtlich undemokratischer und nicht-rechtsstaatlicher Politik begleitet. Die Wertedifferenzen zwischen Russland und Europa sind entgegen politischer Beteuerungen manifest. Diskussionsbereitschaft reicht ohne Veränderungsbereitschaft auf beiden Seiten nicht aus – eine neue Qualität der europäischen Zusammenarbeit durch eine bessere Kooperation von Europarat und EU muss jetzt beginnen.

Russland im Europarat

Das Jahr 2006 war das Jahr Russlands. Die Russische Föderation hatte nicht nur zeitgleich den Vorsitz in zwei bedeutenden internationalen Institutionen inne – in den G8 und im Ministerkomitee des Europarats – sondern ist durch die Einigung mit den USA dem lang ersehnten WTO-Beitritt einen entscheidenden Schritt näher gekommen. Angesichts dieser Erfolge scheint Russland gegenüber jeder europäischen Kritik an seiner Menschenrechts- und Energiepolitik immun zu sein.

Das gilt auch für die Kritik an den russischen Entwicklungen, die aus dem Europarat kommt, der einzigen europäischen Organisation, in der die Russische Föderation seit zehn Jahren Mitglied ist. Der Europarat ist die älteste Institution der europäischen Integrationsgeschichte (gegründet 1949) und gilt mit der „Europäischen Konvention zum Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte“ (EMRK) und dem „Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte“ (EGMR) in Strassburg als der „Hüter der Menschenrechte“. Zusammen mit 200 weiteren Konventionen – u.a. die Europäische Sozialcharta, die europäische Anti-Folterkonvention – schafft dies den gemeinsamen europäischen Rechtsraum für die 46 Mitgliedsländer.

Die Aufnahme Russlands 1996

Russlands Aufnahme in diesen gemeinsamen Rechtsraum im Februar 1996 war umstritten, da es zu dieser Zeit weder im rechtlichen noch im politischen Sinne die demokratischen Grundvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft erfüllte. Die Entscheidung zur Aufnahme war politisch motiviert:

EU und NATO engagierten sich zwar im Dialog mit Russland, doch eine Aufnahme stand dort nicht zur Debatte. Der Europarat war die erste europäische Organisation, die sich für die enge Kooperation mit allen Ländern Mittel- und Osteuropas und auch der ehemaligen Sowjetrepubliken öffnete. Dafür waren bereits ab 1990 Kooperationsmechanismen wie z.B. der „Spezielle Gaststatus“ geschaffen worden. Damit sollte die Transformation der jungen russischen Demokratie in Richtung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtschutz sowie die Entwicklung einer Zivilgesellschaft durch ein vielschichtiges Instrumentarium der Zusammenarbeit auf politischer, rechtlicher, kultureller, regionaler und kommunaler Ebene unterstützt werden.

Zwar zog sich das Aufnahmeverfahren der Russischen Föderation über vier Jahre hin und wurde zwischen Februar und November 1995 wegen der schweren Menschenrechtsverstöße russischer Streitkräfte in Tschetschenien ausgesetzt. Doch nach mündlichen und schriftlichen Zusicherungen der russischen Regierung, sie werde ihr Vorgehen im Kaukasus ändern, wurde Russland im Februar 1996 als 39. Mitglied in den Europarat aufgenommen.

Auf Grund der offensichtlichen Defizite Russlands in bezug auf die Europaratsstandards Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte wurden entsprechende Benchmarks sowie rechtliche und politische Verpflichtungen festgelegt. In der Stellungnahme 193 (1996 – siehe die Dokumentation auf S. 7), zur Aufnahme Russlands in den Europarat sind 25 „*obligations and commitments*“ aufgezählt, die Russland nach dem Beitritt zu erfüllen hatte, um der Mitgliedschaft im Europarat gerecht zu wer-

den. Zusätzlich wurden Monitoringmechanismen eingerichtet, die die Neumitglieder bei der raschen Umsetzung der Europaratsstandards unterstützen und die Fortschritte nachvollziehbar machen sollten. Das Monitoring für Russland mußte bisher mehrmals verlängert werden, weil Russland die bei der Aufnahme 1996 übernommenen Verpflichtungen bis heute nur teilweise erfüllt hat. Die russische Interpretation, diese Verpflichtungen seien nur politische Ziele, keinesfalls aber rechtlich verbindlich, wird außerhalb Russlands nicht geteilt.

Russlands Vorsitz: Der Bock als Gärtner?

Nach zehn Jahren Mitgliedschaft Russlands im Europarat bestehen immer noch erhebliche Defizite bei der Verwirklichung Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz im Land. Daher sorgte die Übernahme des russischen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates für hitzige Diskussionen. Es hagelte Protest vor allem von Menschenrechtsorganisationen: Man mache den Bock zum Gärtner. Der europaweite hohe Standard des Menschenrechtsschutzes dürfe nicht gerade dem Vorsitz des Landes anvertraut werden, gegen das die meisten Klagen in Strassburg vor dem Gerichtshof für Menschenrechte anhängig seien, das verbindliche Urteile des Gerichts nicht umsetze und die Konflikte im Kaukasus nicht friedlich löse.

Trotz der Proteste und ungeachtet der miserablen Bewertungen des demokratischen Entwicklungsniveaus in den gängigen Indizes (Freedom House, Polity IV, Bertelsmann Transformationsindex) hielten René van der Linden, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und Terry Davis, der Generalsekretär des Europarates im Frühjahr 2006 an ihrer Argumentation fest: Russlands Fortschritte würden den Vorsitz rechtfertigen und böten die einmalige Chance, Russlands Platz in der europäischen Wertegemeinschaft zu festigen.

Die russische Tätigkeitsbilanz

Tatsächlich weist die Bilanz des russischen Vorsitzes eine beeindruckende Anzahl von Aktivitäten auf: 30 Veranstaltungen in nur sechs Monaten. Konferenzen, Fachkonferenzen und Workshops, aber auch die Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung, einiger Ausschüsse und des Kongresses für Gemeinden und Regionen fanden in Moskau, Petersburg und anderen russischen Städten statt. Konferenzen zu Demokratie, zur Zusammenarbeit der europäischen Staatsanwälte und Richter, zu Fragen der Zivilgesellschaft und Menschenrechten und zu dem von Russ-

land mit besonderer Aufmerksamkeit betriebenen europäischem Kampf gegen den Terror wurden von erheblichem Medienecho begleitet (siehe dazu auch die Chronik auf S. 9).

Doch ist ein genauer Blick auf die Konferenzen, die Inhalte und die in russischer Hand verbliebene Organisation der Veranstaltungen gefordert. Der russische Vorsitz konzentrierte sich prioritär auf folgende fünf Themen:

1. Stärkung der nationalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, Entwicklung der Bildung im Bereich der Menschenrechte und Schutz der Rechte nationaler Minderheiten:
2. Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraums zum Schutz des Einzelnen vor den aktuellen Herausforderungen:
3. Verbesserung des Zugangs zu sozialen Rechten, Schutz sozial schwacher Gruppen:
4. Die Entwicklung effizienter Formen der Demokratie und der Bürgerbeteiligung, Förderung von Good Governance:
5. Verstärkung der Toleranz und des gegenseitigen Verständnisses durch die Entwicklung des Dialogs, Zusammenarbeit im Bereich Kultur, Bildung, Wissenschaft, Jugend und Sport

Die meisten Veranstaltungen haben zum letzten Themenbereich (fünf) stattgefunden, der nicht die kontroversen Themen umfasst. Es jedoch muss festgehalten werden, dass Russland keine schwierigen Themen ausgespart hat, auch wenn die Begleitumstände vieler Veranstaltungen bemerkenswert waren:

- In den meisten Abschlussberichten sind die Ergebnisse erstaunlich schwammig formuliert - nicht zuletzt infolge massiver russischer Intervention, wie sich der Autor auf dem Forum „Zukunft der Demokratie“ im Oktober in Moskau persönlich überzeugen konnte. Hier wurde heftig um Formulierungen etablierter Europaratsstandards gefeilscht. Auf russisches Drängen wurde „independent and free work of the media“ geändert in „...a climate ... in which the media can work freely“. Immerhin wurde die von russischer Seite favorisierte Formulierung, die Medien hätten „dem Staat gegenüber verantwortlich“ zu arbeiten, gestrichen.
- Auf demselben „Forum zu Zukunft der Demokratie“ wurden unter Dumaabgeordneten und Experten zahlreiche Informationsmaterialien über den Europarat in russischer Sprache verteilt. Diese Materialien (Übersetzungen wichtiger Schlüsseltexte des Europarats) sind für die russische

Zivilgesellschaft bestimmt, der jedoch der Zugang zu diesen Informationen systematisch erschwert wird. Alle russischen Informationsbüros des Europarates sind für die Öffentlichkeit unzugänglich in Gebäudekomplexen wie dem „Moskauer Staatsinstitut für Internationale Beziehungen“ (MGIMO) in Moskau untergebracht, das auch vom FSB bewacht wird.

- Auf der im September in Nischny-Nowgorod veranstalteten Konferenz der Nichtregierungsorganisationen durften einige lokale russische und internationale finanzierte NGOs aus der Region nicht teilnehmen. Der Einspruch des Europarats kam zu spät, die Einladungen waren von russischen Behörden erstellt und verschickt worden.

Weg von den Menschenrechten?

Das russische Vorgehen zielt subtil, aber deutlich darauf, die Kernaufgabenbereiche des Europarats aufzuweichen. Vordergründig scheinen viele mündliche und schriftliche Äußerungen der russischen Vertreter nur die nötige Sorgfalt bei rechtlichen Formulierungen und Vereinbarungen vermissen zu lassen. Aus dem „gemeinsamen Rechtsraum Europa“ wird „ein gemeinsamer Raum“, bei demokratischen Prinzipien des Europarats beruft man sich schon mal auf die Prinzipien „traditioneller Demokratie“. Doch was nur nachlässig wirkt, stellt tatsächlich die Grundprinzipien des Europarats in Frage.

Die erste Priorität des russischen Vorsitzes, die Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, ist konsensual ein europaweites Ziel. Allerdings lässt die oft gehörte russische Beschwerde, der „Europäische Gerichtshof für Menschenrechte“ werde politisiert und wende gegenüber Russland zweierlei Maß an aufhorchen. So erhält auch die Blockadehaltung Russlands eine neue Dimension, das der schon auf dem Gipfel 2005 vereinbarten Budgeterhöhung des Gerichtshofes die Zustimmung verweigert. Darüber hinaus hat Russland als einziges Mitglied das 14. Zusatzprotokoll der „Europäischen Konvention zum Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte“ noch nicht ratifiziert, wohl auch deswegen, weil einige Urteile des Gerichtshofes in Russland nach zwei Jahren noch nicht umgesetzt sind. Laut allgemeiner Rechtsauffassung aller Mitgliedsstaaten des Europarates etablieren die Bestimmungen der Konvention (einschließlich der verbindlichen Urteile des Gerichtshofes) eine objektive europäische Grundordnung, die weit über die Eigenschaften eines normalen völkerrechtlichen Vertrages hinausreichen. Daran ist auch die Russische Föderation gebunden – und doch fordert sie diese Grundordnung durch ihr Verhalten heraus. Der rus-

sische Antrag, Europarat und OSZE nicht mehr zu Wahlbeobachtungsmissionen zu senden, sondern die Venedig Kommission damit zu beauftragen, drängt förmlich die Vermutung auf, das Ziel Russlands sei die Schwerpunktverschiebung der Kernkompetenzen des Europarates.

Diese Vermutung kam bei vielen Mitarbeitern des Europarats bereits nach dem 3. Europaratsgipfel in Warschau im Mai 2005 auf. Schon hier wich die russische Interpretation des Gipfel-Abschlusspapiers erkennbar vom kongruenten Verständnis der anderen 45 Mitglieder ab. Diese Unterschiede kamen während des russischen Vorsitzes erneut deutlich zum Ausdruck, als Russland die vereinbarte Ausarbeitung eines „Memorandum of Understanding“ zwischen EU und Europarat immer wieder verzögerte. Es nimmt kein Wunder, dass hinter vorgehaltener Hand die „hidden agenda“ des russischen Vorsitzes im Europarat zynisch kommentiert wurde:

- Fortschritte blockieren,
- Unvermeidliches verzögern und
- Kernaufgaben verschieben – weg von den Menschenrechten und hin zu Wirtschaft, sozialen und kulturellen Themen.

Hinweise auf diese Agenda des russischen Vorsitzes lassen sich explizit in der Rede von Außenminister Lawrow in seinem umstrittenen Auftritt in der Parlamentarischen Versammlung Anfang Oktober 2006 finden. Lawrow hatte nach seiner Rede kritische Fragen zum NGO-Gesetz, zu Menschenrechten und zur Entsendung russischer Parlamentarier zum international nicht anerkannten „Referendum“ in Transnistrien sehr ausweichend beantwortet und sich zu den Spannungen mit Georgien in der Form sehr unglücklich geäußert. Zwei Tage zuvor hatte der Präsident der Versammlung bereits die beiden Mitgliedsstaaten des Europarats, Russland und Georgien zu Zurückhaltung ermahnt und die Delegationsleiter Russlands und Georgiens wegen ihrer scharfen Rhetorik in der Parlamentarischen Versammlung zu einer Unterredung einbestellt.

Verstärkte Kooperation von EU und Europarat als Lösung?

So fällt die Bilanz traurig aus. Die Diskrepanz zwischen russischen und Europaratssichtweisen auf Grundwerte und bestehende Vereinbarungen ist manifest und bedauerlich genug, die russische Strategie erscheint erschreckend konsequent.

Doch auch das Verhalten der europäischen Staaten ist unbegreiflich: Angesichts der Unterschiede zwischen russischen Beteuerungen und tatsächlicher Politik reicht es nicht aus, auf den EU-Russland-

Treffen die gemeinsame Wertebasis zu beschwören. Die Russlandpolitik der EU ohne Einbindung des Europarats ist in bezug auf ein gemeinsames Werteverständnis nicht erfolgreich. Im Gegensatz dazu vermag auch der „originär russische Weg der Demokratie“ bis heute nicht zu überzeugen. Doch es gibt eine Alternative:

Nicht die EU, sondern der Europarat bietet das passende Forum, die Diskussionen über gemeinsame

Werte auf Basis gemeinsamer russisch-europäischer Fortschritte *und* gemeinsamer Verträge zu führen. Eine bessere Kooperation zwischen den alten Rivalen EU und Europarat und eine Stärkung Straßburgs ist dringend geboten, um nachhaltig auf Russland einzuhören und es mit vereinten Kräften der beiden Organisationen in einen ernsthaften Dialog über Menschenrechte und Demokratie einzubinden.

Über den Autor

Olaf Melzer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) Frankfurt und promoviert über den Europarat und seine Demokratieförderungspolitik gegenüber Russland.

Lesetipps

- Hans-Joachim Bauer: Der Europarat nach der Zeitenwende 1989 – 1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozess; Regensburger Schriften zur Auswärtigen Politik, Regensburg 2000
- Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat, Schriften des Zentrum für Europäischen Integrationsforschung. ZEI, Band 17, Baden-Baden 1999
- Melzer Olaf: Russland im Europarat: Demokratieexport durch den Europarat nach Russland seit 1989, in: Integration und Ausgrenzung im Osten Europas, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien, Nr. 70 – September 2005 , S. 25–30

Dokumentation

Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 25.1.1996 zum russischen Aufnahmeantrag

OPINION No. 193 (1996)

nicht amtliche Übersetzung [Auszug]

10. Die Parlamentarische Versammlung stellt fest, dass die Russische Föderation vollständig ihr Verständnis und ihre Interpretation der eingegangenen Verpflichtungen, ausgedrückt in Paragraph 7, teilt und daher folgendes beabsichtigt:

- i) die Europäische Menschenrechtskonvention mit dem Moment des Beitritts zu unterzeichnen; die Konvention und die Protokolle Nr. 1, 2, 4, 7 und 11 innerhalb eines Jahres zu ratifizieren; nach Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 das Recht der Individualklageerhebung bei der Europäischen Menschenrechtskommission anzuerkennen und sich der verbindlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Art. 25 und 46 der Konvention) zu unterwerfen;
- ii) das Protokoll Nr. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten innerhalb eines Jahres ab dem Beitrittszeitpunkt zu unterzeichnen und innerhalb von drei Jahren ab dem Beitrittszeitpunkt zu ratifizieren und mit dem Beitrittsdatum ein Moratorium für Hinrichtungen zu erlassen;
- iii) innerhalb eines Jahres ab dem Beitrittszeitpunkt die Europäische Konvention zum Schutz vor Folter und unmenschlicher Erniedrigung und Bestrafung zu unterzeichnen und zu ratifizieren;
- iv) innerhalb eines Jahres ab dem Beitrittszeitpunkt die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten zu unterzeichnen und zu ratifizieren; deren Richtlinien in Bezug auf Minderheiten umzusetzen nach den Prinzipien, welche hervorgehoben wurden in der Versammlungsempfehlung 1201 (1993), und diese Prinzipien in das Rechtssystem und die administrative Praxis des Landes zu implementieren;
- v) innerhalb eines Jahres ab dem Beitrittszeitpunkt die Europäische Charta der lokalen Selbstverwaltung und die Europäischen Charta für Regional- und Minderheitensprachen zu unterzeichnen und zu ratifizieren; im Hinblick auf eine Ratifizierung die Sozialcharta des Europarats zu studieren und gleichzeitig die eigene Politik in Übereinstimmung mit den Prinzipien dieser Konventionen durchzuführen;