

Wendelin Ettmayer

Welche Zukunft hat Europa –
Bundestaat oder Staatenbund

Worum geht es?

Blickt man heute aus dem Weltall auf die Kontinente unserer Erde, was kann man feststellen? Ein gewaltiges Wirtschaftswachstum in Asien; eine Militärmacht in Nordamerika, die 700 000 Millionen Dollar im Jahr für die Rüstung ausgibt; und Europa, das sich dadurch auszeichnet, dass zum ersten Male in der Geschichte der Menschheit Grundfreiheiten und Menschenrechte in einem Ausmass verwirklicht werden, dass sie nicht nur von nationalen Gremien, sondern von überstaatlichen Institutionen gewährleistet werden. Und während in Afrika und Asien immer wieder Kriege wie bisher geführt werden; und die USA versuchen, die "pax americana" durchzusetzen; ist Europa ein Kontinent des Friedens aufgrund gemeinsamer Werte geworden.

In der Folge soll aufgezeigt werden, wie es zu dieser Entwicklung kam; wie der 1949 gegründete Europarat als Basis des europäischen Modells der Wertegemeinschaft angesehen werden kann. Weiter wird aufgezeigt, welchen Beitrag die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur neuen europäischen Friedensordnung geleistet hat; wie die neuen Ziele und die neuen Mittel in der Außenpolitik die traditionellen Ziele und die traditionellen Mittel abgelöst haben.

Schliesslich geht es darum darzulegen, was im Rahmen der europäischen Integration bisher erreicht wurde, und was nicht. Es wird auch versucht zu analysieren, warum eine "Integration der halben Schritte", mit der Aufgabe der Souveränität in einigen Bereichen, ohne die Schaffung einer europäischen Souveränität, nicht zielführend sein kann.

Europa kann stolz darauf sein, was die Generation nach dem Zweiten Weltkrieg

auf unserem Kontinent geschaffen hat. Es geht nun darum, die neuen Herausforderungen so zu bewältigen, dass es auch in Zukunft möglich sein wird, Friede und Wohlstand zu sichern. Dafür muss man aber klare Entscheidungen treffen, welches Europa man in Zukunft will und welchen Platz die Nationalstaaten darin einnehmen sollen.



Auf Initiative von Präsident Dr. Christoph Leitl sangen Wiener Schüler die Europahymne in verschiedenen europäischen Sprachen. Bundeskanzlerin Andrea Merkel und der österreichische Botschafter beim Europarat, Dr. Wendelin Ettmayer nahmen an der Feier teil

Inhaltsverzeichnis:

I. Das europäische Modell und der Europarat

1. Der Europarat – Basis des europäischen Modells der Wertegemeinschaft

- 1.1. Die Demokratie als Grundwert
- 1.2. Der Schutz der Menschenrechte
- 1.3. Der Schutz des Bürgers im Rechtsstaat
- 1.4. Der Schutz der Sozialen Grundrechte
 - 1.4.1 Der Schutz der sozialen Grundrechte*
 - 1.4.2 Die in der Sozialcharta verankerten Rechte*
- 1.5 Die Kulturpolitik des Europarates

2. Das Österreichische Engagement

- 2.1. Der Europarat – ein idealer Rahmen für ein neutrales Land
- 2.2. Österreichische Bemühungen um eine Aufwertung des Europarates
- 2.3. Die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Wien (1993)

3. Die neue Rolle des Europarates nach 1989

- 3.1. Die Einbindung der Länder Mittel- und Osteuropas
- 3.2. Kann sich die Demokratie in Russland festigen?
- 3.3. Der einheitliche europäische Rechtsraum

4. Der Europarat im europäischen Modell von heute

- 4.1. Die geplante künftige Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU
- 4.2. Das Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Europarat und EU
- 4.3. Die Beziehungen zur OSZE

5. Bilanz und Ausblick

- 5.1. Der Europarat – eine unterschätzte Organisation
- 5.2. Der Europarat – ein Forum für Grundsatzdiskussionen
- 5.3. Der Juncker-Bericht – eine Chance für alle

II. Der Beitrag der OSZE zur neuen europäischen Friedensordnung

1. Die Revolution in den internationalen Beziehungen

- 1.1. Das Wesen der Revolution
- 1.2. Der konkrete Beitrag der OSZE zu den Umwälzungen in den internationalen Beziehungen

2. Die Durchsetzung der neuen Außenpolitik in der europäischen Friedensordnung am Beispiel der OSZE

- 2.1. Traditionelle Ziele
- 2.2. Neue Ziele
- 2.3. Traditionelle Mittel
- 2.4. Neue Mittel
- 2.5. Traditionelle „Player“
- 2.6. Neue „Player“

3. Konsequenzen dieser Entwicklung für Europa: Sicherheit wurde eine regionale Aufgabe

III. Welche Zukunft für Europa – Bundesstaat oder Staatenbund?

1. Die europäische Integration – was wurde erreicht?

- a) In den ausschließlichen Bereich der EU fallen folgende Kompetenzen
- b) Was die geteilten Zuständigkeiten betrifft
- c) Schließlich kann die EU in folgenden Bereichen unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen setzen.

1.1 Die wichtigsten Etappen der europäischen Integration

1.2. Die Etappen der EU-Erweiterung

- a) Politische Kriterien
- b) Wirtschaftliche Kriterien
- c) Fähigkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft und zur Übernahme der Ziele der politischen Union; sowie der Wirtschafts- und Währungsunion
- d) Die Übernahme des gesamten europäischen Rechtsbestandes

1.3. Wie bürgernahe kann die EU sein?

- a) Der schwerverständliche strukturelle Aufbau
- b) Die Vielfalt der europäischen Institutionen
- c) Funktioniert die Integrations-Methode noch

2. Die geteilte Souveränität beim „Euro“ und bei „Schengen“

2.1. Die Theorie der Souveränität

2.2 eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion

2.3. „Schengen“: Offene Grenzen – mit welcher Politik?

3. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – zwischen Anspruch und Wirklichkeit

3.1. Was soll erreicht werden?

3.2. Der Alleingang der Großen in entscheidenden Fragen

3.3 Was wurde erreicht?

I. Das europäische Modell und der Europarat

1. Der Europarat – Basis des europäischen Modells der Wertegemeinschaft

Am Anfang war der Europarat. Als der Europarat am 05. Mai 1949 gegründet wurde, wurde dieser zwischenstaatlichen Organisation ein sehr umfassender Aufgabenbereich übertragen: zwischen seinen Mitgliedern, also zwischen Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Großbritannien sollte „zum Schutze und zur Förderung der Ideale und der Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden“, eine engere Verbindung hergestellt werden.

Dadurch sollte auch der wirtschaftliche und soziale Fortschritt gefördert werden. Ganz entscheidend war auch, dass jedes Mitglied den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechtes anerkannte und dass die Menschen aller Mitgliedsstaaten „der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden“.

Nach dem Schrecken des Zweiten Weltkrieges setzte sich also in Europa die Überzeugung durch, „dass die Festigung des Friedens auf der Grundlage der Gerechtigkeit und der internationalen Zusammenarbeit für die Erhaltung der menschlichen Gesellschaft und der Zivilisation von lebenswichtigem Interesse ist“, wie es in der Satzung des Europarates heißt.

Damit baute der Europarat auf einem ganz neuen Wesenszug in den internationalen Beziehungen auf. Waren dieses Jahrhunderte lang hindurch durch Realpolitik und Machtpolitik geprägt, so wurde nunmehr die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Bürger die Legitimation des außenpolitischen Handelns. Jahrhunderte lang war Außenpolitik vor allem Machtpolitik. Demgegenüber rückte mit der Gründung des Europarates der Schutz der Menschenrechte in den Vordergrund der Außenpolitik der Mitgliedsländer.

Nach dem Westfälischen Frieden (1648) entstand in Europa ein System von Staaten, deren Beziehungen untereinander von den Grundsätzen der Souveränität und der territorialen Integrität getragen waren. Die Staaten unterstanden keiner übergeordneten Autorität und das nationale Interesse galt als oberstes Leitmotiv. Die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung dieser Interessen galt als durchaus legitim. Demnach sollte sich die Außenpolitik ausschließlich an den Interessen des eigenen Landes ausrichten.

In der Praxis führte die Realpolitik dazu, dass bei Friedensverträgen Territorien und Menschen beliebig aufgeteilt wurden. Im Sinne des Gleichgewichtsdenkens musste jeder Staat, der einen Machtzuwachs erzielte einem anderen Staat eine Kompensation zugestehen. Massenheere, das Sterben für das Vaterland, der Tod am „Feld der Ehre“ entsprachen voll einer Denkweise, die das nationale Interesse in den Mittelpunkt der internationalen Beziehungen stellte.

Mit der Gründung des Europarates wurden die geistigen und sittlichen Werte als gemeinsames Erbe der Völker Europas in den Vordergrund gestellt. Durch die Verwirklichung der persönlichen und politischen Freiheit sowie durch die Herrschaft des Rechtes, sollten Demokratie und Frieden in Europa sichergestellt werden. Außerdem sollte durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Staaten Europas bewirkt werden, dass auch die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen verbessert werden.

Der Europarat mit seinem Sitz in Strassburg hatte also einen sehr umfassenden Gestaltungsauftrag. Er war als Grundlage des europäischen Modells gedacht. Mit einer Erklärung der französischen Regierung am 09.05.1995, nachdem damaligen französischen Außenminister „Schuman-Plan“ genannt, wurde eine neue Phase der europäischen Integration eingeleitet. Durch die Vereinigung der deutschen und der französischen Kohle- und Stahlindustrie, sollte eine Gemeinschaft geschaffen werden, die gemeinsames, politisches Handeln im Inneren und nach außen ermöglichte. In diesem Sinne erklärten sich dann die Mitgliedsstaaten der 1957 gegründeten EWG bereit, auf Souveränitätsrechte zu verzichten, um Angehörigen der Mitgliedsstaaten Freizügigkeit und Gleichberechtigung zu gewährleisten.

Damit wurden im Rahmen des europäischen Modells verschiedene Wege beschritten, die beide das Ziel verfolgten, eine stärkere Einigung zu erreichen. Während aber der Europarat auf eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit dem Ziel setzte, eine Wertegemeinschaft zu verwirklichen, ging es der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vor allem um eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit, die von Anfang an supranationale Züge trug. So sehr sich die Dynamik der europäischen Integration damit nach Brüssel verlagerte, so kann der Europarat darauf verweisen, dass durch seine Arbeit das Europäische Modell als Wertegemeinschaft ausgebaut und gefestigt wurde. Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, soziale Grundrechte und kulturelle Zusammenarbeit wurden die Basis einer neuen europäischen Identität.

1.1. Die Demokratie als Grundwert

Der Wahrung der Demokratie kommt im Wirken des Europarates eine fundamentale Bedeutung zu. Der Europarat hat sich stets dadurch ausgezeichnet, dass nur parlamentarische Demokratien als Mitglieder aufgenommen werden. Neue Mitglieder werden dementsprechend an demokratischen Kriterien gemessen; Staaten, die diese verletzen können von der aktiven Teilnahme suspendiert, ja ausgeschlossen werden.

Daher hat der Europarat immer wieder aufgezeigt, was die Wesensmerkmale eines demokratischen Staates sein müssen: eine ausgeglichene Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative in der Weise, dass kein Bereich den anderen dominieren kann; eine Gesellschaft, die auf Rechtsstaatlichkeit aufbaut, die wiederum von unabhängigen Gerichten überprüft wird; eine öffentliche Hand, deren Handlungsweise transparent und nachvollziehbar ist und die entsprechend zur Verantwortung gezogen werden kann; die Möglichkeit für alle Bürger, am öffentlichen Leben teilzunehmen.

Ein integraler Bestandteil einer jeden Demokratie müssen die Durchführung freier Wahlen, ein Gesetzgebungsverfahren, das nachvollziehbar ist und eine unabhängige Justiz sein. Informationen darüber, wie Entscheidungen einer Regierung getroffen werden, müssen frei zugänglich sein und NGO's müssen die Möglichkeit haben, am öffentlichen Leben mitzuwirken.

Eine besondere Aufmerksamkeit hat der Europarat stets der Demokratie auf vokaler Ebene gewidmet. Durch die Mitwirkung der Bürger bei der Gestaltung des Geschehens auf regionaler und auf Gemeinde-Ebene sollen einerseits die demokratischen Werte in einem überschaubaren Bereich umgesetzt werden, darüber hinaus sollte dieses unmittelbare Engagement der Bürger die regionale Zusammenarbeit fördern. „Europaregionen“ sollen das Gefühl einer wirtschaftlichen und sozialen Zusammengehörigkeit auf einer Ebene schaffen, die eine unmittelbare Mitwirkung ermöglicht.

Um die demokratische Entwicklung in den Mitgliedsländern zu gewährleisten, auszubauen und zu überprüfen, wurden im Rahmen des Europarates verschiedene Einrichtungen geschaffen: eine „Arbeitsgruppe Demokratie“ im Rahmen des Ministerkomitees; ein „Demokratieforum“; die „AGO-Gruppe“ sowie die „Venedig-Kommission“.

Das „Forum für die Zukunft der Demokratie“ wurde 2005 beim Gipfeltreffen in Warschau geschaffen. Es dient dazu, demokratische Grundwerte in einem Rahmen hervorzuheben, der Regierungsvertreter und NGO's in gleicher Weise einbindet und auch neue Methoden, wie etwa im Bereich der E-Democracy, diskutiert. Beim Demokratie Forum, das im Juni 2007 in Stockholm stattfand, wurden insbesondere die Themen „keine starke Demokratie ohne starke Opposition“, „Gleichheit zwischen den Bürgern als Voraussetzung einer echten Demokratie“, sowie die „Mitwirkung der Bürger in der modernen Demokratie“ behandelt.

Um die Zusagen zu überprüfen, die Armenien und Aserbaidschan anlässlich ihrer Aufnahme in den Europarat hinsichtlich der Ausbau der Demokratie in ihren Ländern gemacht haben, wurde die „AGO-Gruppe“ geschaffen. Benannt nach einem früheren italienischen Botschafter hat diese Arbeitsgruppe die Aufgabe, die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen in diesen Ländern zu beobachten; die Meinungs- und Medienfreiheit; die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz regelmäßig zu überprüfen. Bei all diesen Fragen wird darauf geachtet, dass die neuen Mitgliedsländer jene demokratischen Standards erreichen, die in Westeuropa seit Ende des Zweiten Weltkrieges gegeben waren.

Eine besondere Kompetenz beim Aufbau der Demokratischen Institutionen in den neuen Mitgliedsländern hat sich die Kommission „Demokratie durch Recht“ („Venedig-Kommission“) erworben. Diese wurde ein wichtiges Forum für die Behandlung der rechtlichen Aspekte der Demokratisierung in den früheren kommunistischen Ländern Ost-Europas. Die Kommission beruht auf einem im Mai 1990 über Initiative Italiens angenommenen Teilabkommen des Europarates, an dem auch Österreich mitwirkt. Die Kommission setzt sich aus unabhängigen Experten des Verfassungsrechts sowie der Politikwissenschaft zusammen. Sie befasst sich damit, wie demokratische Institutionen in Mittel- und Ost-Europa rechtlich geschützt werden können; welche Reformen notwendig sind; sowie wie verfassungs- und Menschenrechte geschützt werden müssen. Ihre Arbeiten ergänzen die Hilfsprogramme des Europarates, die in diesen Ländern im Bereich der Rechtsreformen durchgeführt wurden und werden.

1.2. Der Schutz der Menschenrechte

Auf Grund des Kalten Krieges wurde eine weltweite wirksame Durchsetzung der Menschenrechte, wie dies im System der Vereinten Nationen vorgesehen war, unmöglich. Die europäischen Staaten haben daher im Anschluss an die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen ihr eigenes regionales System zur kollektiven Durchsetzung der Menschenrechte geschaffen. So wurde am 04. November 1950 in Rom die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte“ (EMRK) unterzeichnet. Dies war nicht nur die erste im Rahmen des Europarates ausgearbeitete Konvention, sondern der erste völkerrechtliche Vertrag überhaupt, in dem ein Katalog der Menschenrechte verbindlich festgelegt wurde. Darüber hinaus wurde ein Kontrollmechanismus zur Durchsetzung der Pflichten der einzelnen Vertragsstaaten im Bereich der Menschenrechte vorgesehen.

Mit ihrem Inkrafttreten am 03. September 1953 und der Einrichtung der europäischen Kommission für Menschenrechte am 18. Mai 1954 sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte am 21. Jänner 1959, war das umfassende System zum Schutz der Menschenrechte verwirklicht. Entscheidend für das Wirken des Europarates zur Etablierung einer europäischen Wertegemeinschaft war, dass die Unterzeichnung der EMRK eine Vorbedingung für den Beitritt zum Europarat darstellte.

Zu den geschützten Rechten gehören unverzichtbare Elemente der Demokratie, wie das Recht auf Freiheit; der Anspruch auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht; die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Versammlungs- und Vereinsfreiheit.

Schon bald nach dem Zustandekommen der Hauptkonvention wurde durch eine Reihe von Zusatzprotokollen eine Ausdehnung des Schutzbereiches in Angriff genommen. Diese Zusatzprotokolle sind rechtlich jeweils eigenständige völkerrechtliche Verträge und erweitern das Konventionsrecht erheblich. Sie beinhalten zum Teil Rechte, über die bei der Ausarbeitung der Hauptkonvention kein Konsens erzielt werden konnte. So wurden unter anderem das Eigentumsrecht; das Recht auf Bildung und das Recht auf freie und geheime Wahlen geregelt; ebenso das Verbot der Freiheitsentziehung wegen Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen; das Recht auf Freizügigkeit sowie das Verbot der Ausweisung eigener Staatsbürger bzw. die Kollektivausweisung von Ausländern. Ganz entscheidend ist wohl, dass die Todesstrafe bei den Mitgliedsländern des Europarates verboten wurde.

Der EGMR ist bereits Teil des österreichischen Rechtssystems: jedes Jahr werden etwa 400 Beschwerden aus Österreich eingebracht. Einige dieser Beschwerden bekamen sogar den Charakter von Präzedenzfällen, wie etwa der Fall „Lingens gegen Österreich“. Michael Lingens bekam gegen den damaligen Bundeskanzler Bruno Kreisky, der wegen übler Nachrede klagte, Recht. Der Gerichtshof urteilte nämlich, dass Politiker im öffentlichen Interesse mehr Kritik hinnehmen müssten als Privatpersonen. Ebenfalls Recht erhielt allerdings auch Caroline von Monaco. Sie fühlte sich durch Paparazzis in ihrer Privatsphäre zu sehr beeinträchtigt. Der Gerichtshof urteilte, dass eine derartige Beeinträchtigung unzulässig wäre, weil sie in Monaco kein öffentliches Amt bekleidete. Schlagzeilen machte auch der „Fall Soering“. Damals entschied das Gericht, dass jemand, dem in den USA die Todesstrafe drohte, nicht dorthin ausgeliefert werden dürfe, da schon der lange Aufenthalt in der Todeszelle eine unmenschliche Behandlung darstelle.

Die Anzahl der gegen Österreich eingebrachten Beschwerden ist relativ gering verglichen zu den insgesamt mehr als 80.000 Fällen, die nunmehr beim Gericht anhängig sind. Über 60% der Beschwerden kommen aus Russland, Polen, Italien und der Türkei. Damit entstand die Gefahr, dass der Gerichtshof ein Opfer seines eigenen Erfolges würde. Die derzeitige Struktur reicht nämlich nicht mehr aus, um alle Fälle in einem angemessenen Zeitrahmen zu entscheiden. Unter österreichischer Mitwirkung wurde daher ein Zusatzprotokoll verabschiedet, um Verfahren vor dem Gerichtshof beschleunigen zu können. Österreich gehörte auch zu der kleinen Gruppe jener Staaten, die vehement für die Beibehaltung des Beschwerderechtes eines jeden einzelnen Bürgers plädierten.

1.3. Der Schutz des Bürgers im Rechtsstaat

Ein wirksamer Schutz der Menschenrechte ist untrennbar mit **der Idee des Rechtsstaates** verknüpft. Ein effektiver Rechtsschutz ist nur möglich, wenn die staatlichen Organe auf der Grundlage der Gesetze und vorhersehbar handeln. Was nützt es dem Bürger seine durch das Gesetz verbrieften Rechte, wenn er sie nicht durchzusetzen vermag? Nicht selten haben Diktaturen in ihren Verfassungen eindrucksvolle Grundrechtskataloge festgeschrieben, doch sieht die Realität des Rechtsunterworfenen in diesen Staaten oftmals anders aus.

Der Europarat hat sich seit seinem Bestehen große Verdienste um die Verbreitung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit in seinen Mitgliedsstaaten erworben und so dem einzelnen einen unschätzbaren Dienst erwiesen.

Es ist beispielsweise schwer vorstellbar, dass die demokratische Transformation in den wiedererstandenen Staaten des ehemaligen Ostblocks ohne die tatkräftige Unterstützung des Europarates so erfolgreich und dauerhaft möglich gewesen wäre. Die Kooperationsprogramme des Europarates zum Aufbau demokratischer Institutionen, zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz und zur Harmonisierung der Rechtsordnung haben wesentlich dazu beigetragen, eine dauerhafte Grundlage zur Stabilität dieser Länder zu legen.

Besonders hervorzuheben sind auch die Anstrengungen des Europarates betreffend die Rechtsstellung des Bürgers im Verhältnis zum demokratischen Staat. In diesen Bereich fallen unter anderem Tätigkeiten auf dem Gebiet des Schutzes von Kindern, des Zivil- und Handelsrechts, des Verwaltungs- und des Fremdenrechts wie auch der Regelung des Vereinswesens (NGOs).

So war es bereits eines der Ziele des 2. Europarats-Gipfels der Staats- und Regierungschefs 1997 in Straßburg, im Rahmen des Europarates die Zusammenarbeit dahingehend im Europarat auszubauen, dass alle Formen der Ausbeutung von Kindern, insbesondere im Zusammenhang mit Kinderpornographie verhindert werden. Beim 3. Gipfel in Warschau (2005) wurde der Startschuss zur Ausarbeitung einer Konvention zu diesem Thema gegeben. Die Stärkung des zivilrechtlichen Schutzes von Kindern und die Harmonisierung der familienrechtlichen Standards in Europa sind wichtige Schwerpunkte des Expertenausschusses des Europarates für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ). Es existieren zahlreiche Konventionen des Europarates zu diesem Thema, wie beispielsweise über die Adoption von Kindern, über den rechtlichen Status von unehelichen Kindern, über die gegenseitige Anerkennung und Umsetzung von Sorgerechtsentscheidungen der Gerichte der Mitgliedstaaten oder die Ausübung von Kinderrechten.

Auf dem Gebiet des Handelsrechtes wurden Aktivitäten bezüglich der Reform der Handelsgerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten gesetzt (z.B. Bulgarien, Kroatien, der Russischen Föderation und der Ukraine). An dieser Stelle sei die Europäische Konvention über Internationale Schiedsgerichtsbarkeit erwähnt.

Man kann von Rechtsstaatlichkeit nur sprechen, wenn sich auch Regierungen und ihre Behörden dem Recht unterwerfen und ihre Aktivitäten gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Der Europarat schenkt daher dem Verwaltungsrecht und den Verwaltungsgerichten besonderes Augenmerk. Das Kooperationsprogramm des Europarates zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten umfasst auch diesen Bereich und hilft den neuen Demokratien bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Reformprogrammen. Dies bedeutet in der Praxis, dass bi- und multilaterale Diskussionen und Seminare zu Themen wie die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsakten, außergerichtliche Streitbeilegung, das Recht auf gute Verwaltung oder die Ausbildung von Beamten in den Mitgliedstaaten abgehalten werden. Als geltende internationale Abkommen in diesem Bereich sind die Europäischen Konventionen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland und über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Verwaltungssachen im Ausland zu erwähnen.

In zahlreichen Fällen hat der Europarat seinen Mitgliedstaaten auf deren Anfrage hin rechtliche Hilfestellung in Bezug auf ihre innerstaatliche Gesetzgebung zu Fragen der Staatsbürgerschaft geleistet. Diese Zusammenarbeit konzentriert sich gewöhnlich auf mittel- und südosteuropäische Staaten, die im Begriffe sind, ihr Staatsbürgerschaftsrecht zu reformieren.

Diese Fragen sind unzweifelhaft von größter Relevanz für alle Betroffenen. So stellt es beispielsweise für jeden wehrpflichtigen Staatsbürger mit einer zusätzlichen Staatsbürgerschaft eine enorme Erleichterung dar, dass er aufgrund des Europarats-Übereinkommens über die Verringerung von Mehrstaatigkeit und die Wehrpflicht von Mehrstaatern grundsätzlich nur mehr in einem Mitgliedstaat seinen Wehrdienst ableisten muss. Viele Südtiroler, die auch die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, haben diese Regelung in Anspruch genommen.

1.4. Der Schutz der Sozialen Grundrechte

1.4.1 Der Schutz der sozialen Grundrechte

Die 1961 verabschiedete europäische Sozialcharta schreibt Rechte und Freiheiten fest und sichert im Rahmen eines Kontrollverfahrens ihre Einhaltung. Die 1996 revidierte europäische Sozialcharta trat 1999 in Kraft. Die in der Charta verbrieften Rechte regeln die verschiedensten Aspekte des täglichen Lebens wie den Wohnungsbereich, die Gesundheit, die Bildung, die Beschäftigung, den sozialen Schutz, die Freizügigkeit und die Nicht-Diskriminierung.

1.4.2 Die in der Sozialcharta verankerten Rechte

Bereits Artikel 1 der Charta betont das „Recht auf Arbeit“. Um dieses zu ermöglichen, verpflichten sich die Vertragsstaaten, das Ziel eines möglichst hohen und starken Beschäftigungsniveaus anzustreben. Auch das Recht eines Arbeitnehmers, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit verdienen zu können, soll geschützt werden. Die Arbeitsbedingungen müssen so festgelegt werden, dass die wöchentliche Arbeitszeit den angemessenen Rahmen nicht übersteigt, ein bezahlter Jahresurlaub von mindestens vier Wochen sichergestellt und gesunde Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.

Im Einzelnen werden die Rechte der Arbeitnehmer auf angemessenes Entgelt, auf Überstundenentgelt und Kündigungsschutz geregelt. Besonders hervorgehoben wird die Gleichberechtigung von Mann und Frau: Das Recht auf das gleiche Gehalt; das Recht, Interessensvertretungen zu gründen sowie das Recht, Kollektivverträge abzuschließen. Für Kinder und Jugendliche gibt es besondere Schutzbestimmungen und für Arbeitnehmerinnen ist ein Mutterschutz vorgesehen.

Was den Bildungsbereich betrifft, so verpflichten sich die Vertragsstaaten, das Recht auf berufliche Bildung zu gewährleisten; ein System der Lehrlingsausbildung sicherzustellen und zu fördern sowie besondere Möglichkeiten für die Umschulung erwachsener Arbeitnehmer einzurichten. Die schulische Ausbildung im Bereich der Volks- und Mittelschulen muss kostenlos erfolgen und für ausländische Kinder müssen unterstützende Maßnahmen gesetzt werden.

Die europäische Sozialcharta sieht auch das „Recht auf Schutz der Gesundheit“ vor (Artikel 11); das „Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 12); das „Recht auf Fürsorge (Artikel 13); das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste“ (Artikel 14), sowie das „Recht behinderter Menschen auf Eigenständigkeit, soziale Eingliederung und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft“ (Artikel 5). Besondere Maßnahmen sind für Familien vorgesehen, denen ein „Recht auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz“ eingeräumt wird, sowie für Kinder und Jugendliche, für die ebenfalls ein besonderer gesetzlicher und wirtschaftlicher Schutz vorgesehen ist.

Schließlich zieht die Sozialcharta ein „Recht auf Wohnung“ vor. Um dieses gewährleisten zu können, sollen die einzelnen Staaten Maßnahmen ergreifen, die darauf ausgerichtet sind, den Zugang zu Wohnungen zu fördern; die Wohnungskosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, zu subventionieren; sowie die Obdachlosigkeit abzubauen.

Was die Einhaltung der Sozialcharta betrifft, so überprüft zunächst der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) überprüft zunächst, ob die Mitgliedsstaaten ihre Verpflichtungen aus der Charta erfüllen. Seine 15 unabhängigen und unparteiischen Mitglieder werden vom Ministerkomitee des Europarates auf sechs Jahre gewählt, wobei ihr Mandat erneuert werden kann. Das ECSR ermittelt, ob die Praxis in den Mitgliedsstaaten mit der Charta übereinstimmt. Aus diesem Grunde muss jedes Land regelmäßig darüber berichten, wie weit die Charta umgesetzt wird. Das ECSR prüft die Berichte, entscheidet, ob die Praxis mit der Charta in Einklang steht und veröffentlicht die Ergebnisse seiner Prüfung. Reagiert ein Staat nicht auf eine vom ECSR geäußerte Kritik, dann wird der Fall an das Ministerkomitee herangetragen.

Beschwerden wegen Verletzungen der Sozialcharta können im Sinne eines 1995 zur Unterzeichnung aufgelegten und 1998 in Kraft getretenen Zusatzprotokolls beim Europäischen Ausschuss für soziale Rechte eingereicht werden.

Die Europäische Sozialcharta war als sozialpolitisches Gegenstück zur europäischen Konvention für Menschenrechte gedacht. Sie sollte die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte garantieren. Die vorgesehenen Kontrollmechanismen haben auch bewirkt, dass viele Bestimmungen der Charta tatsächlich angewendet werden und sicherlich auch zu einer Verbesserung in der sozialen Gesetzgebung der einzelnen Länder geführt haben.

Allerdings muss auch eines sehr deutlich gesagt werden: wenn die in der Sozialcharta aufgezählten sozialen und wirtschaftlichen Rechte als Menschenrechte dargestellt werden, dann wird ein Anspruch erhoben, der in der Realität nicht eingelöst werden konnte. Immerhin gibt es seit mehr als einem Jahrzehnt in den Mitgliedsländern des Europarates Millionen Arbeitslose, zehntausende Menschen sind obdachlos und die Integration von Ausländern ist vielfach mit großen Schwierigkeiten verbunden. Nach dem Ausbau des europäischen Modells des Wohlfahrtsstaates in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, wurde bisher noch kein wirksames Konzept gefunden, wie es in der Zeit der Globalisierung möglich wäre, der verstärkten internationalen Konkurrenz standzuhalten, ohne auf erworbene soziale Errungenschaften verzichten zu müssen.

1.5 Die Kulturpolitik des Europarates

Grundlage der Kultur- und Bildungspolitik des Europarates ist die Europäische Kulturkonvention, die nicht nur von Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnet wurde. Die Arbeiten in diesem Bereich werden vom Rat für kulturelle Zusammenarbeit getragen, dessen besondere Aufgabe es ist, das gemeinsame kulturelle Erbe Europas hervorzuheben und zu bewahren. Durch verschiedene Aktivitäten sollen vor allem drei Ziele erreicht werden: Die Darstellung der kulturellen Vielfalt Europas; die Stärkung der europäischen Identität; die Vermittlung der Kultur als Bindeglied zwischen einzelnen Ländern.

In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche Projekte in Angriff genommen und durchgeführt: die Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts; die Förderung von Minderheitensprachen; die Zusammenarbeit zwischen Bibliotheken und zwischen kulturellen Dokumentationszentren. Besonders großen Anklang haben jene Kunstausstellungen gefunden, die vom Europarat gefördert wurden genauso wie künstlerisch hochwertige Filme, deren Produktion vom Europarat unterschützt wurden. Die jährliche Auswahl einer europäischen Kulturhauptstadt geht ebenfalls auf den Europarat zurück.

Der Europarat unterhält außerdem das Europäische Jugendzentrum. Dieses bietet Jugendlichen aus allen europäischen Staaten Studienkurse und eine Plattform für gemeinsame Projekte. Zur Organisation dieser Zusammenarbeit wurde das Europäische Jugendforum gegründet.

Ging es zunächst darum, im Rahmen des Europarates die gemeinsamen kulturellen Grundlagen unseres Kontinents aufzuzeigen und das Bewusstsein eines gemeinsamen Erbes zu fördern, so geht es heute auch darum, durch einen interkulturellen Dialog das gegenseitige Verständnis zwischen den Kulturen zu fördern. Auch wenn derartige Dialoge vielfach zwischen jenen Exponenten der einzelnen Kulturen geführt werden, die ohnehin ein erhebliches Ausmaß an Toleranz aufweisen, so wird dadurch doch auch die Bereitschaft zum Dialog signalisiert, darüber hinaus bietet sich die Gelegenheit vielleicht die eine oder andere Frage zu klären.

Mit dem Bekenntnis zur Demokratie, mit dem Schutz der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Grundrechte und mit der kulturellen Zusammenarbeit brachte der Europarat damit eine neue Dimension in die internationalen Beziehungen. Waren diese früher darauf ausgerichtet, die Macht des eigenen Landes zu stärken, so ist es Ziel des Europarates, die persönliche Wohlfahrt der Bürger durch die Verwirklichung der gemeinsamen Werte zu fördern. Es ist daher wohl nicht übertrieben festzustellen, dass dem Europarat die Verwirklichung von zwei Revolutionen im Bereich der internationalen Beziehungen gelungen ist: war früher die Souveränität der Staaten das bestimmende Element, so hat im Rahmen des Europarates der einzelne Bürger, über den nationalen Rahmen hinaus die Möglichkeit, seine Rechte durchzusetzen. Vorrechte, die die längste Zeit den Staaten vorbehalten waren, wurden durch den Europarat Rechte des Einzelnen. In diesem Sinne kann jeder Bürger eines Mitgliedslandes sein Recht beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchsetzen. Damit sind, und das ist eine weitere Revolution, wesentliche Bereiche, wie Menschenrechte oder Minderheitenschutz, nicht mehr innere Angelegenheit eines Staates, sie wurden vielmehr in die Kompetenz der Staatengemeinschaft übertragen. Die 46 Mitglieder des Europarates.

2. Das Österreichische Engagement

2.1. Der Europarat – ein idealer Rahmen für ein neutrales Land

Einerseits wegen seiner geografischen Lage, andererseits wegen seiner geschichtlichen Tradition, ist Österreich unmittelbar nach Wiedererlangung seiner Souveränität 1956 dem Europarat beigetreten. Für einen „immerwährend neutralen Staat“ als der sich Österreich damals ganz stark darstellte, erschien der Europarat als ideale Organisation: sie vermittelte gleichzeitig europäische Identität und demokratische Legitimation.

Die österreichische Außenpolitik war damals besonders bestrebt, die Bemühungen des Europarates aktiv zu unterstützen. Damit sollte eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bildeten, hergestellt werden. Darüber hinaus ging es darum, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Dabei galt der Europarat, vor allem auch wegen seines großen Engagements auf dem Gebiet der Menschenrechte als rechtliche und moralische Instanz. Für Österreich war wichtig, dass die Mitgliedsstaaten des Europarates nicht verpflichtet waren, Souveränitätsrechte abzutreten und dass im Rahmen des Europarates militärische Fragen nicht behandelt wurden. Eine Mitgliedschaft beim Europarat ließ sich daher mit den Bedingungen einer Politik der Neutralität sehr gut in Einklang bringen.

Unmittelbar nach seinem Beitritt hat Österreich eine ganze Reihe von Abkommen und Konventionen ratifiziert, darunter die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die ein integraler Teil des Rechtssystems unseres Landes geworden sind. Die Mitgliedschaft Österreichs beim Europarat wurde jedenfalls ein Eckpfeiler der österreichischen Außenpolitik, genauso wie die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, die Neutralität und der Staatsvertrag.

Österreich war immer sehr darauf bedacht, dass der Europarat seine Rolle im Bereich der europäischen Integration auch dann nicht verlor, als andere Staaten sich zur „Europäischen Gemeinschaft“ zusammenschlossen. Aus österreichischer Sicht sollte der Europarat eine wichtige Brückenfunktion zwischen den EG-Staaten und den übrigen westeuropäischen Ländern ausüben. Für neutrale Staaten galt der Europarat damals als einzige politische Plattform, die es ihnen ermöglichte, gleichberechtigt am europäischen Einigungsprozess teilzunehmen.

2.2. Österreichische Bemühungen um eine Aufwertung des Europarates

Tatsächlich stellte sich seit der Gründung der Montanunion das Problem der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und den anderen europäischen Institutionen in Brüssel. Einerseits gab es zahlreiche Interessensüberschneidungen, andererseits konnten die europäischen Gemeinschaften in Brüssel wegen ihres unverhältnismäßig höheren Budgets ihre Machtfülle ständig ausbauen. Österreich war nicht nur bemüht, das gegenseitige Verhältnis zu verbessern, sondern war als Nicht-EG-Mitglied daran interessiert, dass auch der Europarat einen entsprechenden Stellenwert behielt.

Als Österreich den Vorsitz im Europarat innehatte, erhielt der damalige Außenminister Willibald Pahr eine „Mission de réflexion“ übertragen, deren Ziel es war, die Rolle des Europarates im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses darzulegen. Am 10.

November 1982 wurde daraufhin dem Ministerkomitee des Europarates ein Dokument vorgelegt, das folgendes ausführte: „Die Kritik am Europarat ist im Zunehmen. Vieles davon, insbesondere der Vorwurf der Beschäftigung mit peripheren Fragen, und damit der Verzettlung, ist berechtigt. Es ist aber nicht zu übersehen, dass ein Gutteil dieser Kritik sich ebenso gegen andere Internationale Organisationen richten kann, etwa gegen die UNO. Auch die EG hat bekanntlich in Bezug auf die politische Integration Europas nicht alle Erwartungen erfüllt.“

Weiter hieß es in diesem Dokument: „Im europäischen Einigungsprozess kommt dem Europarat eine potentiell unschätzbare Rückenfunktion zwischen EG-Staaten und den Nicht-Mitgliedern der Gemeinschaft zu. Für die Neutralen ist der Europarat überhaupt die einzige politische Plattform, gleichberechtigt am europäischen Einigungsprozess teilzunehmen. Gerade in einer Zeit der zunehmenden Spannungen in der Welt, die auch dem KSZE-Prozess beeinträchtigten, kann diese Brückenfunktion des Europarates gar nicht hoch genug eingeschätzt werden und muss daher erhalten bleiben.“ Schließlich gab die „Groupe de réflexion“ folgende Empfehlung ab: „Dem liegt aber zugrunde, dass die ursprüngliche Aufgabe des Europarates, nämlich die Förderung der europäischen Einigung durch eine möglichst breite Zusammenarbeit der parlamentarischen Demokratien Europas unverändert weiter besteht. Daraus ergibt sich die Bedeutung des Europarates für alle seine Mitglieder gleichermaßen. Die Konsequenz muss daher ein ständiges Bemühen um die Verbesserung der Institutionen und der Funktionsweise des Europarates sein.“

Darüber hinaus erteilte die „groupe de réflexion“ noch folgende Empfehlungen: die Beziehungen zwischen dem Europarat müssten besser abgestimmt werden, insbesondere durch politische Gespräche auf höchster Ebene; die zweimal jährlich stattfindende Tagung des Ministerkomitees sollten optimal für einen intensiveren politischen Dialog genutzt werden; die Aktivitäten des Europarates sollten stärker konzentriert werden. Kritisiert wurde, dass die Setzung von Prioritäten „zu weitgehend in den Händen von Experten mittleren und sogar untergeordneten Ranges“ liegt. Politische Instanzen wie die Konferenzen von Fachministern sollten stärker in die künftige Arbeit der Organisation eingebunden werden. Da der Europarat zu viele Themen behandelt würde „eine Konzentration auf höchstens zwei Themen deren ernsthafte und gründliche Behandlung gewährleisten“. Schließlich sollten die Instrumente und Arbeitsmethoden des Europarates neu überdacht werden, da „mehr von Arbeitsprogrammen die Rede ist, als von ihrer Realisierung“.

Die von Wilibald Pahr geführte „Mission de réflexion“ hat also einige Schwachstellen des Europarates sehr gut erkannt und aufgezeigt. Da die selben Schwachstellen eine Generation später vielfach immer noch oder wieder bestehen, waren die österreichischen Bemühungen, den Europarat im europäischen Modell aufzuwerten, richtig und lobenswert, die Umsetzung stieß aber offensichtlich auf unüberwindliche Schwierigkeiten.

2.3. Die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Wien (1993)

Im Oktober 1993 fand in Wien auf österreichische Einladung das erste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten des Europarates seit der Gründung dieser Organisation im Jahre 1949 statt.

Schon 1977 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarates eine Empfehlung an, in der im Ministerkomitee die Prüfung der Frage empfohlen wurde, Vertreter der Mitgliedsstaaten wie auch Kanadas und der USA zu einem Gipfeltreffen einzuladen. Ziel sollten ein Gedankenaustausch und eine Koordinierung von Positionen zu Problemen sein, die die europäische und atlantische Solidarität betonten.

Es ging also um die Neuorientierung einer Organisation, die sich nach ihrem damaligen Selbstverständnis in einem Übergangsstadium befand. Der Europarat wurde ja von seinen Gründungsvätern als Instrument zur Verwirklichung einer alle Staaten Europas umfassenden Einheit konzipiert. Als die Parlamentarische Versammlung ihre Empfehlung aussprach, befand sich ein in Ost und West gespaltenes Europa noch mitten im Kalten Krieg und der Europarat spielte als Instrument der europäischen Integration eine zunehmend untergeordnete Rolle.

Seit seiner Gründung setzte sich der Europarat das Ziel, eine dauerhaft friedliche Ordnung zu verwirklichen, die Kriege in Europa für alle Zeiten verhindern sollte. Allen Bürgern des Kontinents sollte ein Leben in Freiheit und Wohlstand ermöglicht werden. Europa wurde dabei nicht nur als geografischer Begriff verstanden, sondern als Ausdruck der Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen Kultur und Zivilisation, als Wertegemeinschaft.

Als der französische Präsident Francois Mitterrand im Mai 1992 in einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung den Gedanken eines Gipfeltreffens wieder aufgriff, hatte sich die Situation in Europa und für den Europarat grundlegend geändert. Als Mitterrand in der Parlamentarischen Versammlung sprach, unterbreitete er seinen Vorschlag auch vor Parlamentariern ehemals kommunistischer Staaten, die nunmehr als vollberechtigte Mitglieder in der Strassburger Versammlung saßen. Damals war bereits absehbar, dass nach Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei auch weitere frühere kommunistische Staaten dem Europarat beitreten würden.

Mit Blick auf seine Präsidentschaft im Ministerkomitee in der Zeit von Mai bis November 1993 erschien es Österreich sinnvoll, den Vorschlag von Francois Mitterrand aufzugreifen und es einen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zu übertragen die Rolle des Europarates nach dem Zusammenbruch des Eisernen Vorhangs neu festzulegen. Außerdem sollte sein Verständnis zu anderen Internationalen Organisationen neu definiert werden. Darüber hinaus sah Österreich, das in seiner Außenpolitik den Menschenrechten einen besonderen Stellenwert einräumte, im Gipfeltreffen eine Chance in einem ganz wesentlichen Kernbereich des Europarates Fortschritte zu erzielen.

Gerade was die Durchsetzung der Menschenrechte betraf, so standen im Frühjahr 1992 einige wichtige Entscheidungen an. Die schon vorher in Angriff genommene Reform der Mechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention war ins Stocken geraten. Das System drohte, unter der Last der immer größer werdenden Zahl der Beschwerdefälle

zusammenzubereiten. Handlungsbedarf war also angebracht und die österreichische Präsidentschaft wollte einen entscheidenden Durchbruch erzielen.

Darüber hinaus war der Schutz nationaler Minderheiten ein weiteres Thema, das dem ureigensten Bereich der Zuständigkeit des Europarates berührte und dem auch Österreich stets eine besondere Bedeutung beigemessen hat. Auch für diesen Bereich sollten vom Gipfeltreffen Impulse für konkrete Lösungen ausgehen.

Angesichts der Bedeutung des Europarates für Österreich war es kein Zufall, dass der erste Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Wien stattfand. Der Europarat war damals für Österreich ein besonders wichtiges Forum, das den Rahmen zum Aufbau eines demokratischen und friedlichen Europas bilden konnte. Außerdem entsprach die Einladung, diese Konferenz während des österreichischen Vorsitzes in Wien abzuhalten, der österreichischen Politik im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Minderheiten.

Die Beratungen der Staats- und Regierungschefs waren darauf ausgerichtet, dem Europarat nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wesentliche Aufgaben bei der Suche nach Stabilität und Frieden in Europa zu übertragen. Die Teilnehmer bekannten sich zu einem „Europa der demokratischen Sicherheit“ und hoben die Rolle hervor, die dem Europarat in diesem Bereich gemeinsam mit anderen europäischen Institutionen wie der EU und der KSZE zukamen.

Der Gipfel legte somit ein eindeutiges politisches Bekenntnis ab und verabschiedete die „Wiener Erklärung“ in der insbesondere folgende Punkte enthalten waren:

- Die erste Entscheidung betraf die Reform des Strassburger Menschenrechts-Kontrollmechanismus. Das Schutzsystem der europäischen Konvention für Menschenrechte hatte sich seit seinem Bestehen zwar hervorragend bewährt, wurde jedoch durch die ständig steigende Anzahl der Individualbeschwerden ein Opfer seines eigenen Erfolges. In einem mühsamen Einigungsprozess setzte sich eine Lösung durch, welche die Effizienz des Strassburger Schutzsystems auch in Zukunft sicherstellen sollte. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten, dass es einen einzigen Gerichtshof geben sollte, zu dem – wie bereits bis dahin zur Kommission – Einzelpersonen Zugang haben können.

Der klare Auftrag des Gipfels an das Ministerkomitee lautete somit, die entsprechenden juristischen Reformen abzuschließen und die Änderungen der Menschenrechtskonvention bis Mai 1994 unterschriftsreif zu machen.

Die zweite konkrete Entscheidung des Wiener Gipfels betraf den Schutz der nationalen Minderheiten. Diese Frage hat auch eine breitere Öffentlichkeit sehr stark beschäftigt. Im Bewusstsein, dass ungelöste Minderheitenprobleme auch in Europa immer wieder die Ursache für Konflikte waren, sollten konkrete Lösungen angestrebt werden. Die Verhandlungen gestalteten sich angesichts sehr unterschiedlicher Positionen (Frankreich etwa kennt nur „gleiche Staatsbürger“ und keine Minderheiten) ausgesprochen schwierig. Das Ministerkomitee erhielt schließlich den Auftrag, sowohl eine Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten als auch ein Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention auszuarbeiten.

Ganz allgemein können die Ergebnisse des Wiener Gipfels als solide Basis für eine aktive und konstruktive Rolle des Europarates im Rahmen des europäischen Modells gesehen werden. Der Europarat erschien demnach als ein wesentlicher Katalysator für den gesamteuropäischen Einigungsprozess. Der Wiener Gipfel hat gemeinsame Werte hervorgehoben, die für die europäische Integration auf allen Ebenen – wirtschaftlich, politisch und rechtlich – Geltung haben sollten. Der Wiener Gipfel hat somit Europa als Wertegemeinschaft hervorgehoben und damit die Aufgabe des Europarates in einem entscheidenden Ausmaß festgelegt.

3. Die neue Rolle des Europarates nach 1989

3.1. Die Einbindung der Länder Mittel- und Osteuropas

Mit dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems in Mittel- und Osteuropa übernahm der Europarat eine wesentliche Rolle bei der Zusammenführung der bis dahin getrennt gewesenen Teile Europas. Er bildete eine erste Anlauf- und Auffangstation für jene Staaten, die bereit waren jene Reformen durchzuführen, die von einer Organisation verlangt wurden, für die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte Grundwerte darstellten (Reformstaaten). Die Mitgliedschaft im Europarat wurde somit ein wesentlicher Schritt zur Annäherung nach Westeuropa und zur Teilnahme am europäischen Integrationsprozess.

Dabei wurde der Beitritt zur Menschenrechtskonvention als Vorbedingung für alle weiteren institutionellen Annäherungen gesehen. Außerdem entsandte der Europarat Beobachter zu den ersten demokratischen Wahlen in den Reformstaaten und leistete Unterstützung bei der Ausarbeitung ihrer Verfassungen. In der ersten Phase wurde den beitrittswilligen Staaten außerdem von der Parlamentarischen Versammlung ein besonderer „Gästestatus“ eingeräumt bevor sie tatsächlich Mitglieder wurden. Bis 2007 wurden alle früher kommunistischen Staaten, mit Ausnahme von Weißrussland, Mitglieder des Europarates.

Trotz dieser Anstrengungen wurde bald klar, dass die Mitgliedschaft im Europarat aus der Perspektive der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten keine Alternative zur Annäherung an die EU darstellte. Diese Länder drängten von ihrer Loslösung aus dem kommunistischen Block an massiv auf den Abschluß von so genannten „Europa-Abkommen“ in denen eine Beitrittsperspektive zur EU eröffnet wurde. Dieses rasche Drängen auf einen EU-Beitritt muss wohl als eine vertane Chance für den Europarat gesehen werden, seine Bedeutung im europäischen Integrationsprozess neu und verstärkt hervorzuheben. Ein späterer Beitritt mancher „Reformländer“ hätte der EU zahlreiche Probleme erspart, die mit der Erweiterung entstanden sind, ihr gleichzeitig Zeit für eine verstärkte Vertiefung gegeben und dem Europarat gleichzeitig die Chance geboten, in seinem Bereich die europäische Integration verstärkt voranzutreiben.

Die Erweiterung des Europarates nach dem Fall der Berliner Mauer bot diesem jedenfalls die Möglichkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Region zu verankern. Immerhin hatte der Europarat für die ehemals kommunistischen Länder eine unverminderte Attraktivität. Es zählte zu den außenpolitischen Prioritäten dieser Staaten, sich durch eine Mitgliedschaft im Europarat ein „demokratisches Gütesiegel“ zu erwerben. Dieses wurde dann jedoch umgehend dazu verwendet, um alle politischen Anstrengungen auf eine Teilnahme im europäischen Integrationsprozess im Rahmen der EU zu konzentrieren.

Aus der Erkenntnis, dass die Ausweitung der Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit für die politische Stabilität unseres Kontinents wesentlich sind, hat der Europarat schon sehr früh Kooperationsprogramme entwickelt, die diesen Staaten helfen sollten, ihre politischen Strukturen entsprechend auszurichten. Der Erfolg dieser Kooperationsprogramme war durchaus gegeben, wobei der Europarat darüber hinaus für diese Länder zunehmend ein Ort der Begegnung und des politischen Dialogs wurde. Damit leistete der Europarat einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung des demokratischen Bewusstseins in den „Reformstaaten“, wobei ein besonderes Augenmerk dem parlamentarischen Bereich gewidmet wurde.

Insgesamt kann man sagen, dass die Rasanz der Entwicklung nach dem Fall der Berliner Mauer den Europarat und seine Aufgabenstellung grundlegend geändert hat. Als der damalige sowjetische Präsident und Parteichef Michail Gorbatschow im Juni 1989 vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom „gemeinsamen Haus Europa“ aber auch davon sprach, dass die Zugehörigkeit der europäischen Staaten zu verschiedenen sozialen Systemen eine unverrückbare Tatsache darstellte, konnten nur wenige vorhersehen, dass sich die Völker Zentral- und Osteuropas nur wenige Monate später von der bis dahin dominierenden kommunistischen Ideologie befreien. Die Folge war, ihr Beitritt zum Europarat, der jahrzehntelang als „ideologische Speerspitze des kapitalistischen Westens“ verteufelt wurde.

Durch die Tätigkeit des Europarates wurde die Ära der Konfrontation in ganz Europa vom Streben nach Demokratie abgelöst. Durch den Europarat wurden die neuen Mitglieder auf gleichberechtigter Basis in den europäischen Integrationsprozess eingebunden. Allerdings waren die Regierungen dieser Länder angesichts der wirtschaftlichen Misere in erster Linie bestrebt, sich den europäischen Gemeinschaften bzw. der EU anzunähern, weil sie sich davon einen höheren Lebensstandard für ihre Bevölkerung erwarteten.

3.2. Kann sich die Demokratie in Russland festigen?

Betrachtet man die Entwicklung des europäischen Modells in den 1990-iger Jahre, so muss man wohl den Beziehungen zu Russland, ihrer Gestaltung und ihrer Entwicklung, ein besonderes Augenmerk widmen. Russland wurde im Februar 1996 Mitglied des Europarates und ratifizierte zwei Jahre später die Europäische Konvention für Menschenrechte. Damit wurde jedem russischen Staatsbürger das Recht eingeräumt, bei Rechtsstreitigkeiten nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg anzurufen.

Dies stellte wohl den Kern einer Revolution dar, die das Land auf die Grundlage der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte stellen sollte. Und vor allem eines: Dienten „Recht“ und „Gesetz“ in der Zeit des totalitären Kommunismus dazu, die Macht der Eliten zu stärken und zu erhalten, so verfolgte das neue System das Ziel Demokratie und Rechte für die Bürger auszubauen.

Tatsächlich konnten die Menschen in Russland nunmehr, im Gegensatz zur Sowjet-Ära, frei entscheiden, wie sie leben und arbeiten wollten; Sie konnten ins Ausland reisen und Ausländer treffen; Die Ausübung der Religion wurde nicht nur erlaubt, sondern vielfach auch gefördert; Politische Parteien wurden gegründet und konnten an Wahlen teilnehmen.

Doch so sehr die Entwicklung der Demokratie in den 1990iger Jahren in Russland Freiheiten ermöglichte, die in der Sowjetzeit undenkbar waren, so entstand doch schon bald eine Kritik an den neuen Zuständen: missliebige Zeitungen würden bedroht und TV-Stationen vom Staat kontrolliert; Wahlen würden gefälscht; der Sicherheitsapparat wäre zu groß; die politische Opposition würde eingeschüchert und Fremdenhass und Rassismus wären im Vormarsch. Auch der Krieg in Tschetschenien trug zu dieser Kritik bei: während die zuständigen staatlichen Stellen von einer legitimen Selbstverteidigung gegen den internationalen islamischen Terrorismus sprachen, sprach „Human Rights Watch“ von Folterungen, von der schlechten Behandlung der Gefangenen und der Flüchtlinge, sowie von Entführungen, die durchgeführt wurden, um Geld zu erpressen.

Im Frühjahr 2005 legte der damalige Menschenrechtskommissar des Europarates, Alvaro Gil-Robles, einen Bericht über den Stand der Demokratie in Russland vor. Danach war die Entwicklung der Demokratie in Russland noch im Frühstadium, als das Land dem Europarat beitrug. Seit damals wäre die russische Regierung eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen und machte auch große Schritte vorwärts, um die Gesetzgebung zu verbessern. Tatsächlich war es gelungen, die aus der Sowjet-Zeit stammenden Gesetze, die auf der Basis eines totalitären kommunistischen Staates verabschiedet wurden, durch eine liberale demokratische Gesetzgebung zu ersetzen.

Insgesamt hielt der Menschenrechtskommissar fest, dass viele weitere Reformen notwendig wären: die Praxis von Justiz und Polizei müsse mit den beschlossenen Reformen einhergehen und die finanziellen Mittel der Gerichte sollten erhöht werden. Die Unabhängigkeit der Gerichte müsse durch eine klare Gewaltenteilung gestärkt und außerdem sollten die Haftbedingungen von Strafgefangenen verbessert werden.

Hinsichtlich des Schutzes von nationalen Minderheiten sollten die Anstrengungen zum Schutz der Minderheitenrechte aufrechterhalten und die Strafen gegen die verschiedenen Formen des Rassismus verstärkt werden.

Was die Menschenrechtssituation in Tschetschenien betraf, so müsse Russland mehr tun, um die Kriminalität, insbesondere die Entführung von Menschen, zu bekämpfen. Vor allem müsste den nächtlichen Einbrüchen, die ein Klima der Unsicherheit schaffen, ein Ende gesetzt werden. Außerdem könnte nur ein erfolgreicher wirtschaftlicher Wiederaufbau die Voraussetzungen für eine friedliche Entwicklung schaffen.

Auch die Situation in den russischen Streitkräften bezeichnete Gil-Robles als besorgniserregend. Die Lebensbedingungen der Offiziere und der Soldaten sollte verbessert werden und der Misshandlung der Rekruten müsse ein Ende gesetzt werden.

Manche dieser Kritikpunkte wurden später noch verstärkt. Als sich im Juli 2006 die Staats- und Regierungschefs der G8 Länder in St. Petersburg trafen, wurde dieser Anlass von verschiedenen Seiten zu einer kritischen Bestandsaufnahme der Entwicklung in Russland benützt: demnach wäre der Ausbau der Demokratie hinter der Erhöhung der Einkommen zurückgeblieben. Während der hohe Ölpreis die Wirtschaft stimulierte, wurde die Regierung autoritärer. Jeder, der den Machthabern gefährlich wurde – so die Kritik – müsse damit rechnen, ein Gerichtsverfahren, eine Steuerinspektion oder Beeinträchtigungen seines täglichen Lebens hinzunehmen.

Einige Maßnahmen, die Präsident Vladimir Putin, bzw. seine Partei in der „Duma“ setzten, wurden besonders kritisiert: Sein Beschluss, dass bis dahin gewählte Gouverneure der Provinzen ab 2004 von ihm ernannt wurden oder ein Gesetz, das die NGO's unter eine stärkere Kontrolle stellte. Während Putin bei einer im Juli 2006 in Moskau durchgeführten Konferenz von „Nicht-Regierungs-Organisationen“ Mängel an NGO Gesetz einräumte, muss die Beschneidung der Macht der Provinz-Gouverneure wohl komplexer gesehen werden.

Das NGO-Gesetz war von der Befürchtung getragen, dass ausländische Regierungen über NGO's politischen Einfluss in Russland ausüben könnten. Tatsächlich wurden die Machtwechsel in der Ukraine und in Georgien hauptsächlich mit Hilfe der vom Ausland finanzierten NGO's, sowie mit der ausländischen Unterstützung der heimischen Protestbewegung erreicht. Nunmehr wurde das russische NGO-Gesetz von vielen Betroffenen als Versuch des Kremels gesehen, die „zivile Bürgergesellschaft“ unter staatliche Kontrolle zu stellen.

Was die Entmachtung der Provinz-Gouverneure betrifft, so handelt es sich bei diesen um Potentaten, die zwar gewählt wurden, die aber ihre Macht ziemlich rücksichtslos ausübten. Die meisten von Ihnen waren vorher kommunistische Parteisekretäre. Diese benützten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion den ihnen zur Verfügung stehenden Apparat, um sich wählen zu lassen und um dann in der Provinz eine ziemlich unbeschränkte Herrschaft auszuüben, die sehr wenig mit Demokratie zu tun hatte. Da diese Provinz-Potentaten auch starke Unabhängigkeitstendenzen entwickelten, stellte sich für den Kremel die Frage, wieweit unter diesen Umständen die Einheit des Landes gewährleistet werden kann.

Tatsächlich ist die Festigung der Demokratie in Russland von zwei entscheidenden Fragen abhängig: einmal geht es darum, ob die Last der Vergangenheit, die Auswirkungen der jahrhundertelangen autoritären bzw. totalitären Herrschaft in Russland überwunden werden können; Andererseits ist entscheidend, ob die Probleme der Zukunft, die Gewährleistung eines akzeptablen Lebensstandards für breite Kreise der Bevölkerung, sowie die Erhaltung der Einheit des Landes unter gleichzeitiger Entwicklung der Demokratie möglich sind.

Der amerikanische Journalist Hendrick Smith schrieb in seinem, lange Zeit als Klassiker angesehenen Buch „The Russians“, dass den Russen jegliche Rechtsstaatliche Tradition fehlt und sie deshalb blind Macht und Stärke anerkennen, auch wenn die Machthaber gegen Recht und Menschlichkeit verstoßen. Die lange Zeit der autoritären und später totalitären Herrschaft von Ivan dem Großen und Ivan dem Schrecklichen bis Lenin und Stalin haben weder die Entwicklung eines Rechtsstaates noch einer politischen Diskussion erlaubt. Selbst ein Herrscher wie Peter der Große, der seine Armee nach westlichem Vorbild modernisierte, hat gleichzeitig die polizeistaatlichen Methoden verschärft. Wenn Montesquieu schrieb, dass der Absolutismus in einem Land notwendig ist, das so riesig und rückständig ist wie Russland, dann fügte Hendrick Smith hinzu: „Der Russe gehorcht der Macht, nicht dem Gesetz.“ und er zitiert Lev Kopelev mit dem Satz: „Die Russen brauchen eine Ideologie und ihre Einheit muss von oben verordnet werden; sonst fällt das Land auseinander“.

Richtig ist zweifellos, dass die Geschichte die politische Kultur des Landes geprägt hat und man demokratisches Verhalten nicht von einem Tag auf den anderen verordnen kann. Nachteilig war zweifellos auch, dass sich in den 1990iger Jahren, als sich demokratische Ansätze entwickelten, in Politik und Wirtschaft gleichzeitig anarchische Tendenzen breitmachten. Dadurch wurden in vielen Bevölkerungskreisen, vor allem bei den älteren Menschen, alte Vorurteile gegen eine demokratische Entwicklung bestätigt.

Die Jugend Russlands sieht die Welt und damit auch die Zukunft des eigenen Landes wohl anders. Der Kommunismus der alten Sowjetunion wurde für viele durch einen russischen Nationalismus ersetzt, man will das Land der Modernität öffnen. In manchem wird selbst die USA als Vorbild gesehen, wobei man der vergangenen Größe der Sowjetunion nachtrauert und Russland als „internationalen Player“ sehen will. Modernität bedeutet, Kommunikation und Information. Und diese steht den jungen Russen durchaus offen, bis hin zu den Provinzbuchhandlungen, in denen das von Präsident George W. Bush hochgepriesene Buch von Natan Sharansky „The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror“ in der russischen Übersetzung aufliegt.

Die Herausforderung ist groß, die Situation sicherlich nicht einfach. Könnte man zunächst glauben, eine starke Hand wäre notwendig, um ein Land mit 200 verschiedenen Nationalitäten zusammen zuhalten, so hat die Entwicklung am Balkan gezeigt, dass im 21. Jahrhundert die Uhren anders gehen: ein Staatsverband kann nur dort seine Einheit bewahren, wo seine Bürger gewillt sind diese zu erhalten. In diesem Sinne könnte ein demokratisches System, in dem das Recht auf Selbstbestimmung frei ausgeübt wird, eher zum Garant der Einheit Russlands werden, als eine autoritäre Macht, die ihre Legitimität verloren hat. Ist Russland somit zur Demokratie verurteilt?

3.3. Der einheitliche europäische Rechtsraum

Ein besonderes Arbeitsfeld des Europarates stellte insbesondere nach der Öffnung nach Mittel- und Osteuropa die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraumes dar. In unzähligen Verhandlungen waren Regierungsvertreter und Rechtsexperten um eine Angleichung des Rechtes in den verschiedensten Bereichen bemüht. Die beteiligten Staaten erarbeiteten Vorschläge hinsichtlich einer vergleichbaren rechtlichen Bewertung grenzüberschreitender Sachverhalte oder strittiger Materien. In zu vielen Mitgliedsstaaten waren das Sozialrecht, das Namensrecht oder das Adoptionsrecht unterschiedlich ausgeformt oder widersprüchlich ausgelegt. Immer wieder hatten Bürger, die aus dem Rechtssystem eines Mitgliedsstaates in dasjenige eines anderen wechselten, unter den Folgen der unterschiedlichen Systeme zu leiden. Der Europarat war bemüht, durch die Ausarbeitung gemeinsamer Gesetzesentwürfe eine Vereinheitlichung zu erreichen.

Insgesamt kann man sagen, dass sich der Europarat seit seinem Bestehen große Verdienste um die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsstaates erworben hat. Es ist schwer vorstellbar, dass die Rechtsangleichung in den wiedererstandenen Staaten des ehemaligen Ostblocks ohne die Unterstützung des Europarates so erfolgreich und dauerhaft möglich gewesen wäre. Die Kooperationsprogramme des Europarates zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz haben genauso dazu beigetragen, eine dauerhafte Grundlage für die Stabilität dieser Länder zu schaffen wie die Harmonisierung der Rechtsordnungen.

4. Der Europarat im europäischen Modell von heute

Beim 3. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates in Warschau (2005) beschloss man insbesondere eine verstärkte Zusammenarbeit des Europarates mit der Europäischen Union, der OSZE und den Vereinten Nationen. Die Idee, die Rolle des ER insbesondere auch im Hinblick auf andere internationale Akteure zu überdenken, ist jedoch bedeutend älter. Bereits 1982 gab es eine österreichische Initiative, um die „Rolle des Europarates im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses“ zu stärken.

Auch in den Schlussfolgerungen des 113. Ministerkomitees, das aus Anlass des zehnten Jahrestages des Wiener Europaratsgipfels im November 2003 in Chişinău stattfand, ist davon die Rede, dass es einem 3. Gipfeltreffen vorbehalten sei, die Richtlinien für die zukünftige Tätigkeit des Europarates sowie seine Interaktion mit anderen Internationalen Organisationen festzulegen.

4.1. Die geplante künftige Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU

Zu den Beziehungen zwischen Europarat und EU heißt es dazu in Punkt 10 der Warschauer Gipfelerklärung: „Wir werden einen neuen Rahmen für eine stärkere Zusammenarbeit und einen besseren Austausch zwischen dem Europarat und der Europäischen Union schaffen, vor allem in den Bereichen, in denen beide Organisationen gleichermaßen aktiv sind, wie beim Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.“ Diese programmatische Erklärung wird im Warschauer Aktionsplan spezifischer gefasst. Im Kapitel IV des Plans wird der Europarat aufgefordert, „seine Beziehungen zur Europäischen Union zu vertiefen, damit die Leistungen und Maßstäbe sowohl des Europarates als auch der Europäischen Union in der Arbeit der jeweils anderen Organisation soweit erforderlich berücksichtigt werden können“. Die Zusammenarbeit sollte insbesondere in rechtlichen, kulturellen, sozialen und Jugendangelegenheiten, unter anderem durch gemeinsame Programme und Kooperation mit spezifischen Organen des Europarates, wie zum Beispiel der Venedig-Kommission, dem Anti-Folter-Komitee (CPT), der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), der Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), dem Menschenrechtskommissar und dem Europäischen Ausschuss für die Wirksamkeit der Justiz erfolgen.

In den, dem Aktionsplan angeschlossenen Richtlinien („Guidelines“), die die Grundlagen für die Ausarbeitung des Memorandum of Understanding legten, wurde insbesondere die Notwendigkeit einer verstärkten Komplementarität beider Organisationen betont. Die Zusammenarbeit sollte vorwiegend durch Nutzung der Normen und Standards, die im Europarat in den letzten 50 Jahren entwickelt worden waren, vorangebracht werden. Die EU wird zum baldigen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention aufgefordert, um eine kohärente Grundrechtsordnung in Europa zu garantieren. Auch sollten diejenigen Verträge des Europarates, in deren Regelungsmaterie die EU über Kompetenzen verfügt, in EU-Recht umgewandelt werden. Der Europarat wird weiterhin auf Basis seiner Expertise und durch seine verschiedenen Organe und Einrichtungen der EU Hilfe im Bereiche der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu leisten.

Auch sollte die Zusammenarbeit mit den spezialisierten Einrichtungen des ER verstärkt werden. Die EU wird ermuntert, insbesondere in den Bereichen Menschenrechte, Informationsfreiheit, Internetkriminalität, Bioethik, Menschenhandel und organisierte Kriminalität auf die Sachkenntnis des Europarates zurückgreifen. Auch auf die zu diesem Zeitpunkt noch in den zuständigen Gremien der EU diskutierte Grundrechteagentur der EU wird in den Richtlinien kurz eingegangen. Sie sollte der verstärkten Zusammenarbeit beider Organisationen dienen und zu einer größeren Kohärenz und einer verbesserten Komplementarität beitragen. Im Sinne der Stärkung der demokratischen Stabilität in Europa sollte auch die Europäische Nachbarschaftspolitik der EU (ENP) wie auch der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess die pan-europäischen Beziehungen fördern.

Als Methode, um diese Ziele zu erreichen und die Beziehungen zwischen beiden Organisationen qualitativ zu verbessern, wurde die Ausarbeitung gemeinsamer Projekte ins Auge gefasst. Beide Organisationen sollten sich auf allen geeigneten Ebenen ihrer Verwaltung, aber auch der politischen Ebene, regelmäßig konsultieren, um die Entwicklung ihrer Politiken besser zu koordinieren. (17)

4.2. Das Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Europarat und EU

Auf Grundlage des Auftrages des Warschauer Gipfels erstellten in weiterer Folge der damalige britische EU-Vorsitz gemeinsam mit der Europäischen Kommission einen Entwurf für besagtes Memorandum of Understanding (MoU). Dieser Entwurf, in den auch Vorschläge der anderen EU-Mitgliedstaaten (EU-MS) Eingang fanden, wurde dem damaligen Vorsitz des Ministerkomitees des Europarates, Rumänien, am 23. Dezember 2005 übermittelt. Dabei wurde jedoch darauf hingewiesen, dass es sich um keine abschließende EU-Position handle. Der rumänische ER-Vorsitz übermittelte den Entwurf daraufhin am 5. Jänner 2006 allen Europarats-Mitgliedstaaten und forderte sie auf, Stellungnahmen zum Text abzugeben.

In den folgenden Sitzungen des Ministerdelegiertenkomitees zum Follow-up des 3. ER-Gipfels (CM-SUIVI3) wurde das MoU ausführlich diskutiert. Während die Nicht-EU-MS ihre Stellungnahmen zum Teil einzeln, zum Teil untereinander koordiniert abgaben, sah sich der österreichische EU-Vorsitz der Notwendigkeit gegenüber, die EU-Position in langwierigen internen Verhandlungen zu koordinieren. Diese Verhandlungen fanden unter dem sehr kompetenten und umsichtigen Vorsitz von Mag. Martin Botta statt. Um eine Annahme des Textes noch unter der rumänischen Vorsitzführung vor der Übergabe des Vorsitzes an die Russische Föderation Mitte Mai 2006 zu ermöglichen, erarbeitete Rumänien mit Hilfe des ER-Sekretariats einen neuen Entwurf für ein MoU, der am 9. März 2006 vorgestellt wurde. Als dessen Basis diente nach wie vor der Entwurf des britischen EU-Vorsitzes, doch wurden in vielen Bereichen die Vorschläge der Nicht-EU-MS berücksichtigt. Dadurch erschien dieser Entwurf manchen EU-Staaten zu „europaratslastig“ und es wurden Befürchtungen laut, die EU könnte in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden.

Schließlich gelang es dem österreichischen EU-Vorsitz in zähen EU-internen Koordinationssitzungen, eine gemeinsame EU-Position auszuverhandeln. Doch trotz intensiver Versuche – unter anderem eines weiteren MoU-Entwurfs des rumänischen Vorsitzes im April 2006 – konnte bis zur 116. Sitzung des Ministerkomitees am 18. und 19. Mai keine Einigung auf einen Text erzielt werden.

Auch unter dem nun folgenden ER-Vorsitz der Russischen Föderation konnte kein Text angenommen werden. Manche Beobachter führten dies auf eine zu stark von nationalen Interessen bestimmte russische Vorsitzführung zurück.

Erst dem nächsten ER-Vorsitz, San Marino, gelang es, die Verhandlungen nach beinahe eineinhalb Jahren zu einem Abschluss zu bringen. So unterzeichneten am 11. Mai 2007 der Außenminister von San Marino, Fiorenzo Stolfi und der Generalsekretär des Europarates, Terry Davis, den Text des Memorandums. Die Unterschrift des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union und des Vorsitzenden der Europäischen Kommission konnte aufgrund der nicht zeitgerechten Beendigung der EU-internen Verfahren nicht zeitgleich erfolgen und wurde zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt.

Der endgültige Text des MoU wurde schließlich in folgende Abschnitte geteilt: Präambel, Ziele und Prinzipien der Zusammenarbeit, geteilte Prioritäten und Schwerpunkte, Organisation der Zusammenarbeit sowie Sichtbarkeit der Zusammenarbeit.

Die entscheidenden Bereiche der Zusammenarbeit werden im zweiten Abschnitt des Dokuments genannt. Dies sind Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und rechtliche Zusammenarbeit sowie das Ansprechen neuer Herausforderungen, Demokratie und gute Regierungsführung, demokratische Stabilität, interkultureller Dialog und kulturelle Vielfalt, Bildung, Jugend und die Förderung menschlicher Kontakte sowie soziale Kohäsion.

Im Abschnitt Menschenrechte und Grundfreiheiten werden als Bereiche der Zusammenarbeit der Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten, die Bekämpfung von Diskriminierung, Rassismus, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit, Folter, Menschenhandel, der Schutz der Rechte von Kindern, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit sowie Menschenrechtserziehung genannt. Im Kapitel Rechtsstaatlichkeit und rechtliche Zusammenarbeit sowie das Ansprechen neuer Herausforderungen erklären sich beide Organisationen bereit zu versuchen, gemeinsame Standards zu entwickeln, um ein Europa ohne Trennlinien zu fördern. Die rechtliche Zusammenarbeit sollte mit dem Ziel weiter entwickelt werden, Kohärenz zwischen Gemeinschafts- und EU-Recht und den Europaratsübereinkommen sicher zu stellen. Als Bereiche intensiver Zusammenarbeit werden die Bekämpfung des Terrorismus, des organisierten Verbrechens, der Korruption und der Geldwäsche und anderer moderner Bedrohungen, einschließlich jener durch die Entwicklung neuer Technologien (Computerkriminalität) angeführt.

Unter der Überschrift Demokratie und gute Regierungsführung wird die Rolle der Venedig-Kommission, des Forums für die Zukunft der Demokratie sowie des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates und des Ausschusses der Regionen der EU hervorgehoben. Zum Thema demokratische Stabilität betonen beide Organisationen ihre Bereitschaft zur Verstärkung ihrer Anstrengungen zur Verbesserung der pan-europäischen Beziehungen. Dies soll insbesondere auch im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU erfolgen und auch Beitrittswerber zum Europarat (Weißrussland!) erfassen. Im Kapitel interkultureller Dialog und kulturelle Vielfalt wird die Rolle des Dialogs zur Förderung von Menschenrechten und gegenseitigem Verständnis hervorgehoben. Beide Organisationen erklären sich bereit, die Ratifikation des UNESCO-Übereinkommens zum Schutze und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen durch ihre Mitgliedstaaten zu fördern. Die Schaffung einer wissensbasierten Gesellschaft und einer demokratischen Kultur in Europa wie auch die Förderung des Jugendaustausches sind Schwerpunkte im Rahmen des Kapitels Bildung, Jugend und die

Förderung menschlicher Kontakte wie. Im Kapitel soziale Kohäsion verabreden beide Organisationen ihre Zusammenarbeit in diesem Bereich auf Basis der Europäischen Sozialcharta und der relevanten EU-Normen.

Die faktische Durchführung der Zusammenarbeit soll durch regelmäßige und enge Konsultationen beider Organisationen auf politischer und technischer Ebene erfolgen. Man erklärt sich zur weiteren Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten sowie zur Zusammenarbeit zwischen den spezialisierten Strukturen des ER mit den entsprechenden Einrichtungen der EU bereit. Eine solche Zusammenarbeit sollte insbesondere die Diskussion politischer Ziele und die Entwicklung von gemeinsamen mittel- oder langfristigen Strategien umfassen, aber auch eine weitere Koordinierung von operationellen Aktivitäten in den gemeinsamen Schwerpunktbereichen. Zur Intensivierung des politischen Dialogs werden auch häufigere Beratungen zwischen dem Ratsvorsitzenden der EU bzw. der Troika mit dem Vorsitzenden und Vizevorsitzenden des Ministerkomitees des Europarates und Generalsekretär ins Auge gefasst.

Um die Sichtbarkeit der Aktivitäten beider Organisationen (vor allem aber jener des Europarates) zu erhöhen, sichert man sich einen regelmäßigen Terminabgleich für geplante Veranstaltungen und Kampagnen zu. Auch soll der besseren Vermarktung der gemeinsamen Programme mehr Augenmerk geschenkt werden.

Die Umsetzung des MoU soll regelmäßig evaluiert werden. Auf Grundlage dieser Evaluierungen wird das Memorandum falls nötig spätestens im Jahre 2013 um weitere Bereiche der Zusammenarbeit ergänzt.

Wieweit das MoU letztlich tatsächlich umgesetzt wird, wird die Zukunft zeigen. Tatsache ist, dass der Europarat in einer Reihe von Bereichen – von den Menschenrechten bis zur Sozialen Kohäsion und vom Schutz der Minderheiten bis zur Bioethik über ausgezeichnete Fachkräfte verfügt, die bei gemeinsamen Projekten auch für die EU von großem Nutzen sein könnten.

Während aber der Europarat im Rahmen des „Europäischen Modells“ auf punktuelle Bereiche abgedrängt wurde, hat die EU nicht nur einen Gesamtvertretungs-Anspruch übernommen, die Bürokratie in Brüssel fühlt sich auch stark genug, letztlich alle Agenden im Alleingang zu bewältigen. Wohl aus diesem Grund sind auch in der Vergangenheit Bemühungen, eine verstärkte Kooperation zwischen Europarat und EU zu erreichen, im Sande verlaufen. Dabei wäre ein „Haus Europa“, das auf mehreren Grundfesten aufbaut, gefestigter und besser in der Lage, in einem arbeitsteiligem Verfahren Probleme zu bewältigen.

4.3. Die Beziehungen zur OSZE

Wie dargelegt, war auch die Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Gegenstand der Beschlüsse des Warschauer Gipfels und fand sowohl in die Erklärung, als auch in den Aktionsplan Eingang. Neben diesen beiden Dokumenten wurde beim Gipfel jedoch auch eine Erklärung der Mitgliedstaaten des Europarates und der Teilnehmerstaaten der OSZE über die Zusammenarbeit der Organisationen angenommen. Wie die Richtlinien über die Zusammenarbeit Europarat-EU, wurde auch diese Erklärung dem Aktionsplan als Annex beigeschlossen.

Diese gemeinsame Erklärung von ER und OSZE ist das Ergebnis der Arbeit einer Koordinationsgruppe aus Vertretern beider Organisationen auf Botschafterebene, die im Dezember 2004 eingesetzt wurde. Zu ihren Aufgaben zählen vor allem die Evaluierung der bestehenden Zusammenarbeit und die Erarbeitung von Vorschlägen für Folgemaßnahmen, wie die Identifikation von konkreten Arbeitsfeldern für die weitere Kooperation. Die Zusammenarbeit in den jeweils vorgeschlagenen Bereichen wird von sogenannten „*focal points*“ koordiniert. Dies sind Repräsentanten der Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten auf der Ebene der Ständigen Vertreter sowie Mitarbeiter der jeweiligen Sekretariate.

Der Text der gemeinsamen Erklärung wurde anlässlich einer gemeinsamen Sitzung des Ministerdelegiertenkomitees des Europarates und des Ständigen Rates der OSZE am 18. April 2005 angenommen. In der Erklärung sind vier Bereiche festgelegt, in denen die beiden Organisationen intensiviert zusammen zu arbeiten beabsichtigen. Dies sind die Bekämpfung des Terrorismus, der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, die Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Förderung von Toleranz und Nicht-Diskriminierung.

Anlässlich des 5. Treffens der Koordinationsgruppe am 2. März 2007 in Wien, begrüßten die Vertreter beider Organisationen die Fortschritte in der Zusammenarbeit in den letzten Monaten, insbesondere hinsichtlich der steigenden Anzahl gemeinsamer Projekte und Aktivitäten. So fand beispielsweise am 18. und 19. Oktober 2006 ein gemeinsam organisierter Experten-Workshop zur Prävention von Terrorismus in Wien statt. Am 5. und 6. Oktober war – ebenfalls in Wien – ein gemeinsames Seminar des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten und des Europarates über die Regional- und Minderheitensprachen-Charta des Europarates veranstaltet worden. Im Bereich des Minderheitenschutzes ist eine gemeinsame Publikation der geltenden Standards in Vorbereitung. Die neuernannte OSZE-Sonderversprecherin für die Bekämpfung des Menschenhandels bekundete bei ihrem Antrittsbesuch im Europarat am 24. Jänner 2007 ebenfalls ihre Bereitschaft zu intensiverter Kooperation.

Das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) unterhält ausgezeichnete Kontakte mit der Europarats-Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), der Venedig-Kommission oder dem Menschenrechts-Kommissar des ER. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz sowie der interreligiöse Dialog.

Insgesamt kann man wohl sagen, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE vom gegenseitigen Bemühen getragen ist, gemeinsam einen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme zu leisten. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Koordinierung der Programme, als auch in jenen Ländern, wo der Europarat und die OSZE „Feldarbeit“ leisten. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen könnte jedenfalls auch anderen als Beispiel dafür dienen, wie im Rahmen des „Modell Europa“ eine ähnlich gelagerte Aufgabenstellung Synergie-Effekte erzeugen kann

5. Bilanz und Ausblick

5.1. Der Europarat – eine unterschätzte Organisation

Schon de Gaulle wird mit dem Satz zitiert: „Le Conseil de l'Europe, cette organisation qui dort au bord du Rhin.“ Also schon der Gründer der fünften französischen Republik glaubte, der Europarat friste ein gemütliches Dasein in einer schönen Gegend.

Tatsächlich haben schon die EWG und später die Europäischen Gemeinschaften und die EU den ursprünglichen Gestaltungsauftrag, Europa zu integrieren, der zu allererst dem Europarat übertragen war, sehr rasch an sich gerissen. Bereits die Mitglieder der EWG sahen die wirtschaftliche Integration als eine Möglichkeit, zu einer stärkeren politischen Zusammenarbeit zu kommen. So sehr es dabei immer wieder Rückschläge gab, es wurden auch wesentliche Ziele erreicht, die eindeutig supranationalen Charakter haben, wie die gemeinsame Währung oder die Aufhebung der zwischenstaatlichen Grenzen. Gleichzeitig blieb der Europarat eine streng zwischenstaatliche Organisation, wobei insbesondere Großbritannien stets darauf achtete, dass in keiner Weise Souveränitätsrechte abgetreten werden.

Der EU gelang nicht nur eine Wirtschafts- und Währungsunion bzw. eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, sie wurde für ihre Mitglieder auch eine Werte- und Sicherheitsgemeinschaft, ja sie stellt zunehmend einen Ordnungs- und Handlungsrahmen für das gesamte europäische Spektrum dar. Immer mehr politische Entscheidungen werden im Wechselspiel zwischen den Brüsseler Instanzen und den Staaten anderer Regionen und Kontinente getroffen; und so sehr die Bürger einzelner EU-Staaten ein Unbehagen gegenüber den „Eurokraten“, also der Bürokratie in Brüssel empfinden, der EU gelang es dennoch, eine starke Ausstrahlungskraft nach Außen zu entwickeln. Somit wird die EU vielfach mit dem europäischen Einigungsprozess, ja mit Europa überhaupt gleichgesetzt. Die EU tritt gegenüber Lateinamerika genauso als Europa auf wie gegenüber Asien und wenn Präsident Nicolas Sarkozy am französischen Nationalfeiertag die Geschlossenheit Frankreichs mit Europa zum Ausdruck bringen will, dann lädt er die Spitze der EU zur Parade auf die Champs-Élysées ein, nicht jene des Europarates.

Dabei ist es der Europarat, der auf unserem Kontinent jenen Werten zum Durchbruch verhalf, die Europa heute auszeichnen: Demokratie; Menschenrechte; Rechtsstaatlichkeit; Schutz der Minderheiten und kulturelle Vielfalt. Wenn Asien zu Beginn des 21. Jahrhunderts durch sein enormes Wirtschaftswachstum das Weltgeschehen bestimmt und Amerika durch seine militärische Stärke, dann zeichnet sich Europa durch die Europäische Konvention für Menschenrechte und durch den Gerichtshof des Europarates aus, der die Grundrechte gewährleistet.

Dabei ist dem Europarat etwas gelungen, was durchaus als Revolution bezeichnet werden kann: Obwohl er eine zwischenstaatliche Organisation ist, die die Souveränität der einzelnen Mitgliedsländer respektiert, haben alle Mitgliedsstaaten ihren Bürgern das Recht eingeräumt, Menschenrechtsverletzungen über den nationalen Instanzenzug hinaus in Strassburg einzuklagen. Dies ist eine Errungenschaft, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann und in seinen Auswirkungen weit über Europa hinaus ausstrahlt.

5.2. Der Europarat – ein Forum für Grundsatzdiskussionen

So sehr sich die tägliche Hektik des Integrationsprozesses in Brüssel abspielen mag, so könnte der Europarat als Plattform für grundsätzliche Diskussionen genutzt werden. Dies insbesondere deshalb, weil seit Jahren einige grundsätzliche Fragen offen sind und der europäische Einigungsprozess nur dann erfolgreich fortgesetzt werden kann, wenn diese gelöst werden. Der Versuch, eine so genannte „Verfassung“ festzuschreiben, die einfach nicht der Realität entspricht, kann nur zum Scheitern verurteilt sein. So oft man etwa Formeln von der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch wiederholen mag, man wird dabei solange an den Charakter von Sonntagsreden erinnert, als insbesondere die großen Länder ihre Beziehungen zu den USA, zu Russland, zu Afrika oder auch in der Irak-Politik jeweils nach eigenen Interessen gestalten.

Der Europarat bietet sich als einmaliges Forum für Überlegungen, wieweit die künftigen Strukturen Europas bzw. die Rolle der Nationalstaaten in einem vereinten Europa in einer globalisierten Welt gestaltet werden sollen.

Ein anderes Thema, das einer eingehenden Diskussion bedürfte ist die Frage, ob das künftige Europa mehr einem Staatenbund oder einem Bundesstaat entsprechen soll. Seit dem Beginn der Bemühungen nach dem Zweiten Weltkrieg, Europa zu einigen, standen stets zwei unterschiedliche Modelle im Raum, die als Vorbild für diesen Einigungsprozess dienen sollten: das Modell eines Bundesstaates, etwa nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika oder das eines Staatenbundes, unter weitgehender Wahrung der nationalen Souveränität der Mitglieder. Wie schwierig dabei bereits die Begriffsbestimmung ist, ist daraus ersichtlich, dass der deutsche Begriff „Föderation“ einen starken dezentralen Charakter hat, während „federal“ im englischen eher zentrale Instanzen kennzeichnet.

Jene, die die Vereinigten Staaten von Amerika als Vorbild für ein künftiges Europa sehen, übersehen vielfach, dass die USA auf einem Kontinent errichtet wurden, der überhaupt dünn besiedelt war und viele der Einwohner, die dort lebten, zu dem noch ausgerottet wurden. Demgegenüber gibt es in Europa seit über 1000 Jahren Kulturnationen mit ihrer eigenen Geschichte, mit ihren eigenen Mythen, ihren Heiligen und ihren Helden. So zu tun, als könnte man beim Aufbau eines integrierten Europas über diese Gegebenheiten hinwegsehen, hieße wohl, wesentliche Gegebenheiten nicht in Rechnung zu stellen.

Der Europarat, in dessen Parlamentarischer Versammlung Vertreter der nationalen Parlamente sitzen, ist sehr wohl der geeignete Platz für grundsätzliche Überlegungen darüber, wieweit nationale Parlamente und Regierungen Kompetenzen an europäische Institutionen abgeben können und wieweit nicht. Gerade die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarates haben sowohl eine nationale, als auch eine europäische Dimension und können daher am besten die Konsequenzen derartiger Prozesse beurteilen. Unbehagen hingegen löst immer wieder eine Entwicklung aus, die auf die Veränderung von Kompetenzen abzielt, die sie aber nicht klar festlegt. Nach dem Motto „Der Stärkere setzt sich durch“, ist die Brüsseler Bürokratie immer wieder bemüht, mehr und mehr Agenden an sich zu ziehen, um so der „Macht des Faktischen“ zum Durchbruch zu verhelfen.

Da im Europarat alle EU-Länder vertreten sind, könnten in diesem Rahmen die entsprechenden Diskussionen über die künftigen Strukturen, über den Einigungsprozess und über seine Auswirkungen auf die Nationalstaaten geführt werden. Dabei sollte wohl auch bedacht werden, dass das künftige Europa von verschiedenen Pfeilern getragen werden soll, nicht zuletzt vom Europarat.

5.3. Der Juncker-Bericht – eine Chance für alle

Das weitere Schicksal des Europarates, sein Gestaltungsauftrag und seine Stellung gegenüber der EU, hängen wohl ganz entscheidend davon ab, wieweit es gelingen wird, jenen Bericht umzusetzen, den der Ministerpräsident von Luxemburg, Jean-Claude Juncker, unter dem Titel „Europarat – Europäische Union: Eine gemeinsame Ambition für den europäischen Kontinent“ verfasst hat und dessen Schwerpunkte zu Beginn dieses Sammelbandes dargestellt sind. Die Staats- und Regierungschefs, die am 3. Gipfeltreffen des Europarates in Warschau im Mai 2005 teilgenommen haben, haben nämlich den luxemburgischen Ministerpräsidenten beauftragt einen Bericht über die künftigen Beziehungen zwischen dem Europarat und der europäischen Union auszuarbeiten. Jean-Claude Juncker wurde gebeten, Vorstellungen auszuarbeiten, die auf den „Entscheidungen des Gipfels beruhen und die menschliche Dimension des Aufbauwerkes Europa unterstreichen.“ Den Gipfelteilnehmern war bewusst, dass es bei diesem Bericht nicht nur um den Europarat ging, sondern vor allem darum, wie die Zukunft der europäischen Integration gestaltet werden kann und wer daran mitwirken sollte.

Die konkreten Vorschläge des „Juncker-Berichts“ sind auch in seinem Beitrag aufgezählt. Dabei geht es einerseits um den Stellenwert des Europarates als Basis der europäischen Wertegemeinschaft, andererseits um eine Reihe von konkreten Möglichkeiten, wie die Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU zum Wohle aller Bürger enger und effizienter gestaltet werden kann.

Juncker geht es einmal darum, dass die „Gremien und Institutionen der EU den Europarat als den europaweit gültigen Bezugsrahmen für Fragen der Menschenrechte anerkennen. Neben diesem generellen Gestaltungsauftrag, geht es Juncker um eine Reihe von konkreten Maßnahmen, die bewirken könnten, Effizienz und Zusammenarbeit zu stärken: der Kommissar für Menschenrechte des Europarates sollte zu einer Institution ausgebaut werden, an welche die EU alle Menschenrechtsprobleme verweisen kann; die in Wien etablierte „Europäische Agentur für Grundrechte“ sollte sich auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts beschränken; die Europäische Union soll die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ (Venedig Kommission) in vollem Umfang nützen; die Europäische Union und der Europarat sollten einen „europaweiten Rechtsraum“ in den Dienst eines „Europas ohne Trennungslinien“ stellen; in weiteren Bereichen wie etwa im Kampf gegen Korruption und Geldwäsche, bei der Förderung der Jugend und Bildung oder beim „Interkulturellen Dialog“ sollen die beiden Organisationen koordiniert gemeinsam handeln.

Jean-Claude Juncker spricht in diesem Zusammenhang sehr bewusst von der vielerorts vorhandenen Skepsis gegenüber Europa und von der Notwendigkeit, „das Vertrauen unserer Mitbürger zurückzugewinnen“. Was hat das mit der Aufgabenteilung zwischen Europarat und EU zu tun? Sehr viel! Denn einerseits führt eine zu starke Konzentration aller Agenden in Brüssel zu Unübersichtlichkeit, ja zu Misstrauen; andererseits könnte eine vernünftige Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen mehr Bürgernähe und mehr Effizienz bewirken. Vor allem aber eines: Europa sollte nicht nur auf einem Pfeiler,

der EU, sondern auf mehreren Fundamenten stehen. Wenn es darum geht, die Menschen auf allen Ebenen der Europäischen Integration stärker einzubinden und die Vorteile, die diese europäische Einigung bringt, allen transparent zu machen, dann kann diese Herausforderung nicht von einer Organisation alleine bewältigt werden. Eine engere und bessere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EU wäre daher eine Chance für alle.

Entscheidend dabei ist, dass dies auch von der Kommission in Brüssel erkannt wird. Aber welche Bürokratie gibt freiwillig Kompetenzen ab? Es ist daher zu hoffen, dass der „Juncker-Bericht“ dasselbe Interesse, das er beim Europarat gefunden hat, auch in Brüssel erhält. immerhin geht es um Europa als Ganzes und darum, wie die Zukunft unseres Kontinents gestaltet wird.

II. „Der Beitrag der OSZE zur neuen europäischen Friedensordnung“

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) in Europa hat ganz entscheidend zu jener Revolution in den internationalen Beziehungen beigetragen, die während der letzten Jahre in Europa stattgefunden hat. Diese Revolution umfasst einmal die Ziele und Mittel der Außenpolitik, aber auch die Gestalter des internationalen Geschehens. Insbesondere aber, hat sich auch das Umfeld der Außenpolitik – vom Ausbau der demokratischen Institutionen bis hin zur Informationsrevolution – so verändert, dass Machtpolitik heute in Europa im traditionellen Sinn nicht mehr möglich ist. Auch die Außenpolitik muss heute auf das Wohl des Bürgers ausgerichtet sein. Im Folgenden soll zunächst das Wesen dieser Revolution dargestellt werden, dann der spezifische Beitrag der OSZE.

1. Die Revolution in den internationalen Beziehungen

1.1. *Das Wesen der Revolution*

Während der letzten zwei Generationen haben sich die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa stärker verändert als in den Jahrhunderten vorher, wofür hier jetzt einige Beispiele angeführt werden sollen:

- *Von der Machtpolitik zum Wohlfahrtsdenken*

Während ein Teil der Staaten in der Welt weiterhin eine traditionelle Außenpolitik auf der Basis von Realpolitik und Machtpolitik verfolgt, wurde für die Länder Europas die Förderung der persönlichen Wohlfahrt ihrer Bürger die Legitimation ihres außenpolitischen Handelns. Jahrhundertlang war Außenpolitik Machtpolitik. Demgegenüber nimmt heute in Europa das Wohlfahrtsdenken einen entscheidenden Platz bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen ein. In Europa bildete sich eine Wertegemeinschaft, die sich dadurch auszeichnet, dass Rechtstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte, jahrhundertlang als „innere Angelegenheiten“ eines Staates betrachtet, nun mehr von internationalen Organisationen, wie dem Europarat oder der OSZE, überwacht werden.

Für die europäischen Länder steht die Außenpolitik im Dienst ihrer Bürger: Handelsbeziehungen haben genauso einen hohen Stellenwert wie kulturelle Kontakte. Der Kampf gegen Armut, Hunger und Aids steht auf dem außenpolitischen Programm. Zu den Prioritäten gehören auch: Entwicklungshilfe und Umweltschutz; Menschenrechte; Frauenemanzipation und das Wohl der Kinder.

Der Wohlfahrtsstaat hat somit eine internationale Dimension erhalten. Kriege zur Durchsetzung lediglich nationaler Interessen wurden für die westlichen Wohlfahrtsstaaten undenkbar.

Während Jahrhunderte hindurch die Staaten Akteure und Adressaten der internationalen Beziehungen, so sind es heute die Bürger. Die Förderung der Wohlfahrt der Bürger beruht somit nicht nur auf den innerstaatlichen Aktivitäten einer Regierung, sie wurde auch in das außenpolitische Programm aufgenommen.

Jahrhunderte lang wurde Außenpolitik als Realpolitik im machtpolitischen Interesse des eigenen Landes geführt. Bei Friedensverträgen wurden Territorien und Menschen beliebig aufgeteilt. Heute haben nur mehr die USA die Möglichkeit, eine Außenpolitik im klassischen Sinne zu führen, (fast) nach Belieben Kriege zu führen und Frieden zu schließen. Die anderen Länder, vor allem die Europäischen, haben Normen aufgestellt, wonach nicht mehr die Konfrontation, sondern die Kooperation im Zentrum ihres internationalen Handelns steht.

Nationale Interessen werden in Europa nicht mehr mit militärischen Mitteln durchgesetzt. Die jahrhundertlang im nationalen Rahmen gegebene Einheit von Diplomat und Soldat gibt es in Europa nicht mehr.

In Europa entstand eine Friedenzone, in die Erhaltung der Sicherheit eine überdimensionale Dimension erhalten hat. Der Soldat dient hier nicht mehr der Stärkung der eigenen nationalen Außenpolitik, sondern der Erhaltung der gemeinsamen Sicherheit. In diesem Sinne führen heute Europäer militärische Einsätze als internationale Friedensmissionen durch.

- *Die demokratische Revolution in der Außenpolitik*

Jahrhunderte hindurch war die Außenpolitik „Domaine réservé“ des Staatsoberhauptes. Er bestimmte Ziele und Inhalte der „auswärtigen Angelegenheiten“, ein kleiner Kreis von Experten konnte ihn dabei beratend unterstützen. Selbst lange nachdem durch die Französische Revolution die Grundlagen für die Gestaltung der innerstaatlichen Institutionen und des innerstaatlichen Entscheidungsprozesses nach demokratischen Prinzipien gelegt worden waren, wurden Parlament und Volk noch lange nicht im selben Ausmaß in den außenpolitischen Entscheidungsprozess eingebunden.

All dies änderte sich ganz wesentlich, als, weit über Sicherheitsfragen hinaus, andere Themen, vom Handel bis zu den Menschenrechten, in die internationale Diplomatie einbezogen wurden. Außerdem wurden durch die „Bildungsrevolution“ aus Untertanen, die gewohnt waren jede außenpolitische Entscheidung hinzunehmen, kritische Bürger. Diese stellten dann sehr wohl die Frage, wie sich das internationale Geschehen auf ihr persönliches Schicksal auswirken könnte.

War Diplomatie die längste Zeit ein Bereich, der die Beziehungen zwischen souveränen Staaten festlegte und gestaltete, so wurde in den letzten Jahrzehnten auch in der Außenpolitik der Bürger zunehmend der Souverän. Er wurde nicht nur Adressat der Außenpolitik seines Landes, sondern immer stärker auch ein kritischer Meinungsbildner. Entsprechend kam es auch zu einer generellen Neuorientierung der internationalen Beziehungen: waren diese seit den Anfängen der Staatenwelt auf die Macht und Größe des eigenen Landes ausgerichtet, so steht nunmehr das Wohl der Bürger im Mittelpunkt. Dass das „Bürgerservice“ heute ein ganz wesentlicher Bereich in jedem Außenministerium ist, ist nur eine Komponente dieser Entwicklung. Viele andere Aktivitäten verfolgen dasselbe Ziel, von internationalen Abkommen über den Umweltschutz bis zur Durchsetzung der Menschenrechte; von Visa-Vereinbarungen bis zu internationalen Handelsverträgen.

Die „Informationsrevolution“ ergänzte die demokratische Revolution. Begriffe wie Volkssouveränität, Gleichheit, Toleranz, Grundrechte, Gewaltenteilung oder Öffentlichkeit wurden durch die weltweit stattgefundene Informationsrevolution nicht nur viel stärker vermittelt als früher, sie wurden vielfach auch zum Maßstab für die Bürgernähe einer Außenpolitik. Jedenfalls hat diese Informationsrevolution sehr dazu beigetragen, dass Außenpolitik nicht nur mit dem, sondern auch für das Volk gemacht werden muss, will eine Regierung wieder gewählt werden.

So wie der moderne Verfassungsstaat damit begann, dass Bürgerkriegsparteien, damals konfessionell ausgerichtet, entwaffnet wurden und das staatliche Gewaltmonopol sich durchsetzte, so hat auch die Demokratisierung der Außenpolitik dazu geführt, dass Kriege, wo immer sie in der Welt geführt werden, immer kritischer gesehen und damit teilweise sogar unmöglich wurden. Die Demokratisierung der Außenpolitik hat auch dazu geführt, dass sich eine internationale Gerichtsbarkeit entwickelte und dass Menschenrechte, zumindest im Prinzip, weltweit anerkannt wurden. Es entstanden internationale Organisationen und NGOs, die darauf ausgerichtet waren, das Wohl der Menschen zu fördern, manchmal auch gegen den Widerstand von Staaten.

- *Die Bildungsrevolution*

Noch nie in der Geschichte der Menschheit wurde so vielen jungen Menschen der Zugang zu einer schulischen Bildung und Ausbildung eröffnet wie während der letzten beiden Generationen. Wo die Grundschul-Ausbildung schon vorher sichergestellt war, wie in Europa oder Nordamerika, erhöhte sich die Zahl der Mittelschüler und Universitätsstudenten dramatisch, auf den anderen Kontinenten wurde das System der Grundschule ausgebaut. Heute besuchen in Europa 95% der Grundschul-Absolventen eine weiterführende Schule, in Nord- und Süd-Amerika und selbst in Asien liegt diese Quote immerhin über 80%. Besuchten 1960 in den europäischen Industriestaaten nur 2,2% eines Jahrgangs eine Hochschule oder Universität, so stieg dieser Anteil auf nunmehr 60%; in Nord-Amerika im selben Zeitraum von 7,2% auf 55%. Weltweit stieg der Besuch Höherer Schulen von 28 Millionen Studenten Anfang der 1970-iger Jahre auf 69 Millionen im Jahr 1990 und soll bis 2025 bereits 150 Millionen erreichen.

Was hat all dies mit Außenpolitik zu tun? Sehr viel! Denn sehr vielen dieser jungen Menschen wird nicht nur Wissen, sondern auch kritisches Bewusstsein vermittelt. Und Entwicklungen und Ereignisse, die früher mehr oder weniger hingenommen wurden, werden nunmehr kritisch hinterfragt. Dies gilt nicht nur für die großen Ereignisse wie Kriege und Militäreinsätze, sondern betrifft auch Fragen des internationalen Umweltschutzes, der Entwicklungshilfe, der Sicherheit oder der Menschenrechte.

Seit der Aufklärung gehört es zu den europäischen Bildungsidealen, die Entwicklung der Welt zu erklären und Möglichkeiten einer rationalen Umgestaltung zu erörtern. Entsprechend haben sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse geändert, wobei zweifellos auch immer wieder eine weniger rationale Dimension eine Rolle spielte. Aber immerhin: die Lehre vom Naturrecht als einem dem positiven Recht vorgelagerten Grundwert wurde auch in der Außenpolitik immer bedeutender und damit verbunden der Stellenwert des Menschen, dem „unveräußerliche Rechte“ zugeschrieben wurden. Wurde nun der Schutz dieser „natürlichen Rechte“ der Bürger die längste Zeit als eine wesentliche Aufgabe des Staates angesehen, so wurde diese Aufgabe, gerade durch Organisationen, wie den Europarat und die OSZE, eine internationale Verpflichtung. Entsprechend entwickelte sich auch die kritische Erwartungshaltung vieler Bürger, die nunmehr, bewusst oder unbewusst, im Geiste der Aufklärung erzogen wurden.

Ohne hier auf die verschiedensten Auswirkungen der Bildungsrevolution auf die internationalen Beziehungen weiter einzugehen, kann man jedenfalls feststellen, dass die verstärkte Bildung das Wissen um internationale Zusammenhänge wesentlich gesteigert hat; das Interesse, daran mitzuwirken, wurde wesentlich erhöht; und dazu kam noch, dass diese Entwicklung durch die Informationsrevolution massiv verstärkt wurde.

- *Die Informationsrevolution*

Die Informationsrevolution der letzten Jahre bewirkte, dass die Menschen auf der ganzen Welt mit verfolgen können, was sich selbst in den entlegensten Winkeln der Erde tut. Dass dadurch viel eher ein Gefühl der Betroffenheit und manchmal auch einer Mitverantwortung entsteht, als in früheren Zeiten, liegt auf der Hand. Und dies hat revolutionäre Auswirkungen in den verschiedensten Bereichen: standen früher die offiziellen Beziehungen zwischen den Staaten mit entsprechenden Förmlichkeiten im Mittelpunkt des außenpolitischen Geschehens und auch der Berichterstattung darüber, so betreffen die nunmehr vermittelten Informationen das Schicksal der Menschen in den verschiedensten Ländern. Und noch etwas: War der Bürger früher weitgehend auf offizielle Darstellungen darüber angewiesen, wie die Kampfhandlungen in einem Krieg verliefen, so wird nunmehr über Fernsehen, Mobiltelefon und Internet übermittelt, was sich wirklich tut.

Mit welcher Geschwindigkeit sich die neuen Informationsträger ausbreiten, ist aus folgenden Zahlen ersichtlich: dauerte es bei dem 1876 erfundenen Telefon noch 35 Jahre, bis ein Viertel des amerikanischen Marktes damit ausgestattet war; waren es bei dem 1906 erfundenen Radio noch 22 Jahre; so dauerte es bei dem 20 Jahre später erfundenem Fernsehen noch 26 Jahre. Demgegenüber hatten die 1983 erfundenen Handys bereits 13 Jahre später ein Viertel des US-Marktes erobert; bei dem 1991 erfundenen Internet gelang dies überhaupt schon in sieben Jahren.

2006 benutzten in den Industriestaaten der OECD bereits 40% der Bevölkerung das Internet, in manchen Staaten wie Österreich, Deutschland oder den USA liegt der Prozentsatz sogar darüber. Selbst in China hatten 2006 schon an die 100 Millionen Menschen einen Internet-Anschluss. Zum selben Zeitpunkt gab es weltweit zwei Milliarden Benutzer von Mobiltelefonen, darunter 342 Millionen in Europa und 421 Millionen in China, wo es nur vier Jahre vorher erst 171 Millionen waren. Alleine im ersten Quartal 2006 wurden weltweit 235 Milliarden SMS verschickt.

Wie wirkt sich nun die Informationsrevolution, mit dem Internet, den Mobiltelefonen und den weltweiten Fernsehkanälen, auf die Gestaltung der Außenpolitik eines Landes aus. Zunächst gibt es einmal wesentlich mehr Informationen über das internationale Geschehen, und das nicht nur für die Außenministerien und andere Experten, sondern für alle. Es gibt keine Informationsmonopole mehr. Botschaften, Nachrichtenstationen, NGOs und Interessengruppen, sie alle können Nachrichten sammeln, verwerten und weitergeben. Dass dabei die unterschiedlichsten Gesichtspunkte eine Rolle spielen, liegt auf der Hand. Was auf CNN als „Terror“ dargestellt wird, ist auf Al Jazeera „Widerstand“, genauso, wie aus „Aufruhr“ am amerikanischen Sender „Kampf“ am arabischen werden kann. Kleine sprachliche Veränderungen können größte Auswirkungen haben; etwa wenn statt eines „Krieges im Irak“ von einem „gegen den Irak“ gesprochen wird.

Insgesamt kann man wohl sagen, dass die Auswirkungen der Informationsrevolution im außenpolitischen Bereich nicht hoch genug eingeschätzt werden können: Menschen werden besser informiert, jede Entwicklung oder Krise kann plötzlich eine Schlagzeile in den Weltnachrichten werden, der kritische Bürger ist nunmehr in der Lage, sich sein eigenes Bild vom Geschehen in der Welt zu machen.

1.2. Der konkrete Beitrag der OSZE zu den Umwälzungen in den internationalen Beziehungen

Verfolgt man die Ursprünge der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bis hin zum konkreten Programm der OSZE so kann die oben aufgezeigte Entwicklung sehr klar nachvollzogen werden. Eröffnet wurde die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1973 in Helsinki; sie wurde dann in Genf fortgesetzt und das Abschlusstreffen fand vom 30. Juli bis 1. August 1975 wiederum in Helsinki statt.

Das Abschlussdokument, die Schlussakte, war in so genannte „Körbe“ gegliedert: in einen Prinzipienkatalog; in Bestimmungen betreffend die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Umwelt und Sicherheit in Europa; so wie in einen Grundsatzkatalog betreffend die Zusammenarbeit im humanitären und anderen Bereichen, die Erleichterung vom menschlichen Kontakten über die Blockgrenzen hinweg, so wie den Informationsaustausch.

Der Korb I umfasste folgende zehn Prinzipien: souveräne Gleichheit, Achtung der Souveränität innewohnender Rechte; Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt; Unverletzlichkeit der Grenzen; Territoriale Integrität der Staaten; friedliche Regelung von Streitfällen; Nichteinmischung in innere Angelegenheiten; Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit; Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der

Völker; Zusammenarbeit zwischen den Staaten; Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben. Menschenrechte, Gewissens- und Religionsfreiheit wurden so wichtig, dass sie nicht mehr als innere Angelegenheit eines Staates betrachtet wurden, sondern als Grundrechte, deren Einhaltung von der „Internationalen Gemeinschaft“ überwacht wurde.

- *Von den Grenzen als Grundlage der europäischen Sicherheit...*

Die KSZE war zunächst ausgerichtet auf Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, man wollte Sicherheit vor allem durch sichere Grenzen erreichen.

Die **KSZE – Schlussakte** vom 1. August 1975 betonen die Wichtigkeit geordneter zwischenstaatlicher Beziehungen als Grundlage der europäischen Sicherheit. Gleichzeitig legen sie aber in zehn Punkten bereits einen Sicherheitsbegriff fest, der die Bürger direkt berührt. Zusammenarbeit und Vertrauensbildung sollen bereits einen wesentlichen Teil der zwischenstaatlichen Beziehungen darstellen. Gleichzeitig wird betont, dass die Teilnehmerstaaten eine neue Dimension der Sicherheit anstrebten: durch Respektierung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.

Betonten also die Schlussakte zunächst noch die **Souveränität** der Staaten und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, so wurden gleichzeitig **neue Prinzipien** verankert, wie: Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit. All diese Rechte sollten in Zukunft auf Grund einer **internationalen Verpflichtung** durchgesetzt werden.

Tatsächlich wurden diese, in den Schlussakten von Helsinki festgesetzten Grundsätze die Grundlage für Aktivitäten von Dissidenten und Bürgerrechtsbewegungen in den damals kommunistischen Ländern. Gruppen wie „Charta 77“ oder „Human - Rights – Watch“ traten auf den Plan.

Die KSZE war also von Anfang an darauf ausgerichtet, dass die klassische machtpolitische, ideologische und militärische Spaltung in Europa durch Sicherung der Grenzen abgeschwächt wird. Sie hat aber dann wesentlich dazu beigetragen, wie der Europarat, ein Europa als **Werte-Gemeinschaft** zu schaffen: auf der Basis von Demokratie; Rechtsstaatlichkeit; Menschenrechte und soziale Marktwirtschaft.

Damit löste das „Wohlfahrtsdenken“ die Machtpolitik als Maxime des außenpolitischen Handelns ab. Die anlässlich des **Pariser Gipfeltreffens 1990** geschaffene Strukturen und Institutionen der KSZE sollten Europa in Zeiten radikaler Veränderungen einen Stabilitätsrahmen bieten. Die KSZE sollte das Dach eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems bilden; unter dem andere europäische und transatlantische Organisationen wichtige Stützpfiler bilden konnten.

- *... zur Hervorhebung der menschlichen Dimension*

Die KSZE errichtete also Institutionen, die sich einerseits mit Fragen der (klassischen) militärischen Sicherheit befassten aber forcierte darüberhinaus die „menschliche Dimension“, den „kulturellen Dialog“ und die Einrichtung demokratischer Institutionen.

In **Wien** wurde ein Zentrum zur Konfliktverhütung errichtet, dessen Aufgabe es war, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen durchzuführen. Nach dem Ende des Ost – West – Konfliktes stellten hochrangige Militärs die Veränderungen der Militärdoktrinen dar und es kam zu Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa.

In **Warschau** wurde ein KSZE – Büro für freie Wahlen etabliert, das auch Seminare in den neuen Demokratien veranstaltete. Gleichzeitig machte US – Außenminister James Baker den Vorschlag, dieses Büro sollte eine generelle Zuständigkeit für „Fragen der menschlichen Dimension“, also für Demokratie und Menschenrechte, erhalten.

Außerdem gab es im Rahmen der KSZE zahlreiche Expertentreffen zu Themen wie: friedliche Regelung von Streitigkeiten; Symposien über das kulturelle Erbe oder Seminare

über den Schutz nationaler Minderheiten. Dabei wurden neue Standards gesetzt: Verpflichtungen, die sich aus der „menschlichen Dimension“ ergaben, waren nicht länger ausschließlich innere Angelegenheiten eines Staates.

Nach der Überwindung der politisch-ideologischen Teilung Europas wurde die KSZE mehr und mehr eine Organisation, die nicht nur die Einhaltung zwischenstaatlicher Normen überwachte, sondern die auch das **innerstaatliche Verhalten** der Staaten überprüfte. Gemeinsame Werte wurden die Grundlage für Sicherheit und Stabilität in Europa.

In diesem Sinne wurde in den 1990er Jahren die Integration jener neuen Teilnehmerstaaten gefördert, die akzeptierten, dass **Demokratie und Menschenrechte Teil eines umfassenden Sicherheitskonzeptes** darstellten. Gleichzeitig dienten die Erkundungsmissionen nach Armenien, Aserbeidschan und Georgien der Suche nach einer Lösung der transkaukasischen Konflikte.

Durch die 1993 erfolgte Reform der Strukturen und Institutionen der KSZE wurde **Wien** zum Zentrum der KSZE Aktivitäten. Gleichzeitig wurde das KSZE Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in **Warschau** ausgebaut. Der seit Ende 1992 amtierende KSZE – Hochkommissar für nationale Minderheiten hat sich als besonders wirksames Instrument der Frühwarnung und der präventiven Diplomatie erwiesen. Seine Einsätze in zahlreichen osteuropäischen Staaten hat zu einem Abbau der ethnischen Spannungen beigetragen.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre war also die KSZE bemüht, durch politische Konsultationen und operative Einsätze in Krisenregionen Spannungen abzubauen und den Ausbruch gewaltsamer Konflikte zu verhindern.

Diese Bemühungen betrafen Bosnien und Herzegowina; Kroatien; Serbien und Montenegro; Moldau; die baltischen Staaten; Georgien; Tadschikistan sowie Berg-Karabach. Auch hier ging es einerseits darum, die „menschliche Dimension“ durchzusetzen, da viele dieser Konflikte durch Verletzung der Menschenrechte; der Rechte der Minderheiten sowie durch einen Mangel an Demokratie verursacht wurden. Im militärischen Bereich wurden die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen weitergeführt. In Wien wurde ein Forum für Sicherheitskooperation eingerichtet.

Entsprachen also die Bemühungen der KSZE zunächst dem traditionellen machtpolitischen Denken, wie es Jahrhundertlang zwischen den Staaten herrschte, so war dann die 1994 als Nachfolgeorganisation der KSZE gegründete OSZE bemüht, in der Periode des Überganges ein Sicherheitsmodell für Europa zu erarbeiten, das auf europäischen Werten und auf einer europäischen Sicherheits-Charta beruhte. Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Stabilisierungsbemühungen sowie der Vertrag über die konventionellen Streitkräfte standen zunächst im Vordergrund. Dann wurden die „menschliche Dimension“ und wirtschaftliche Fragen immer wichtiger.

Anhand der Aktivitäten der OSZE wird daher sehr klar sichtbar, wie sich die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa mehr und mehr weg von der Machtpolitik und hin zur „menschlichen Dimension“, zu einer Politik im Dienst der Bürger, entwickelten.

2. Die Durchsetzung der neuen Außenpolitik in der europäischen Friedensordnung am Beispiel der OSZE

Gerade in Europa kann man sehr deutlich sehen, wie sich in den internationalen Beziehungen Ziele, Mittel und „Player“ in der Außenpolitik dahingehend gewandelt haben, dass das „Gleichgewicht der Kräfte“ als Grundlage der Sicherheitspolitik von den „gemeinsamen Werten“ im Rahmen einer Sicherheitsgemeinschaft abgelöst wurden.

2.1. Traditionelle Ziele

Die traditionellen Ziele einer jeden Außenpolitik waren ausgerichtet auf die Erhaltung der Souveränität und die Erweiterung der Macht des Staates.

Diesen Zielen diente die politische, militärische und wirtschaftliche Stärke eines Herrschers. Im Sinne der Realpolitik war erlaubt, was die eigene Macht stärkte. Der Zweck heiligte die Mittel. Internationale Politik wurde als Existenzkampf zwischen den Völkern gesehen. Ziel eines jeden Staates musste es daher sein, seinen Besitzstand zu vergrößern. Wenn dies gelang, wurde ein Herrscher als „Groß“ in der Geschichte angesehen. Man stellte auch die Theorie auf, „der Handel folgt den Kanonen“: demnach musste man also zunächst erobern, um Absatzmärkte zu finden.

Ebenfalls charakteristisch für die Grundhaltung bei der Gestaltung der Außenpolitik war, dass alles als erlaubt erklärt wurde, was dazu beitrug, die eigene Macht zu stärken. Der Zweck heiligte eben die Mittel. Damit wurden Verhaltensweisen, die man im privaten Bereich auf das Schärfste verurteilte, im zwischenstaatlichen Verhalten als „Realpolitik“ nicht nur geduldet, sondern sogar verherrlicht. Das Gebot „Du sollst nicht töten“ etwa verwandelte sich in eine Heldenverehrung für den Feldherrn, dem es gelang, am Schlachtfeld möglichst viele Feinde zu töten.

Im Sinne der Realpolitik wird an Regeln des zwischenstaatlichen Verkehrs, ja an den eigenen Grundsätzen, nur solange festgehalten, als diese im Interesse des eigenen Landes liegen. Als der italienische Ministerpräsident Antonio Solandra 1915 erklärte, seine Regierung würde den früheren Verbündeten Österreich und Deutschland den Krieg erklären, hat er dies so begründet: Italien lasse sich ausschließlich vom „sacro egoismo“ leiten. Damit brachte er die Lehren Machiavellis und die Realpolitik auf den Punkt.

Der Gedanke, dass Außenpolitik vor allem Machtpolitik ist, ist jedenfalls seit Jahrhunderten tief verwurzelt. So heißt es etwa in dem 1920 herausgegebenen „Handbuch der Politik“ zu den „Grundlagen der Politik“: „Das also ist das oberste Gesetz, das treibende Prinzip, die bewegende Kraft der internationalen Beziehungen: Der Wille zum Dasein. Es ist wie in der Welt der Gestirne: Ein nie aufgehörendes Anziehen und Abstoßen, Untergehen und Emporkommen. Alles ist Kampf und Bewegung, Sieg oder Niederlage, Stillstand oder Tod... Nur im Ringen streitender Gewalten erwacht und bildet sich das Leben“. Max Lenz, Professor der Geschichte an der Universität Hamburg, schrieb diese Zeilen, nachdem die Schlachtfelder des Ersten Weltkriegs Millionen von jungen Menschen das Leben gekostet hatten. Er ist damit wohl ein Beispiel dafür, wie eine durch „Idealismus“ gestärkte Realpolitik zu einem politischen Handeln ohne Rücksicht auf Verluste führen kann.

Auch für den großen Vordenker der internationalen Beziehungen, Hans J. Morgenthau, besteht das Wesen der internationalen Beziehungen in einem Kampf um die Macht. So schreibt er in seinem Standardwerk „Politics among Nations – the Struggle for Power and Peace“ im Kapitel über „International Politics as a Struggle for Power“: „The essence of international politics is identical with its domestic counterpart. Both, domestic and international politics are a struggle for power“.

2.2. Neue Ziele

Nach den furchtbaren Leiden der beiden Weltkriege und nachdem sich innerstaatlich das Prinzip des Wohlfahrtsstaates durchgesetzt hatte, wurde auch die Legitimität der internationalen Beziehungen, zumindest teilweise, auf eine neue Grundlage gestellt. Souveränität, und in vielen Fällen auch das Streben nach politischer Stärke, blieben zwar weiterhin wesentliche Faktoren, gleichzeitig wurde aber die Förderung der persönlichen Wohlfahrt der Bürger zunehmend auch ein Ziel außenpolitischer Bestrebungen. Dies zeigte sich zunächst in den UN-Organisationen, die nach 1945 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründet wurden und insbesondere

wirtschaftliche und soziale Aufgaben übernahmen, wie: UN Conference on Trade and Development (UNCTAD); UN Children's Fund (UNICEF), UN High Commission for Refugees (UNHCR); UN Development Programme (UNDP), UN Environment Programme (UNEP), World Food Programme (WFP); UN Fund for Population Activities (UNFPA). 1949 wurde der Europarat mit dem Ziel gegründet, den Frieden in Europa durch die Schaffung einer Wertegemeinschaft zu erreichen, die sich dazu bekannte, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit auf unserem Kontinent durchzusetzen.

Entgegen den traditionellen Zielen sehen die europäischen Mitgliedsstaaten der OSZE das Ziel ihrer außenpolitischen Bemühungen in der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, in der Erhöhung der Lebensqualität ihrer Bürger. Eine Wertegemeinschaft bildet demnach die Grundlage der gemeinsamen Sicherheit. Die Feldoperationen der OSZE – von Moldau bis Zentralasien und von Weißrussland bis Georgien – leisten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen. Die „menschliche Dimension“ wurde das Kernstück der Tätigkeit der OSZE mit dem Ziel der Wahrung und Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Weitere Ziele wurden der Schutz nationaler Minderheiten; der Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität; Drogenhandel und Menschenhandel sowie Geldwäscherei. Unter dem finnischen Vorsitz waren auch Wirtschaftsfragen und der Umweltschutz genauso Schwerpunktsthemen wie die Steuerung der Migration unter dem griechischen Vorsitz.

All diese Ziele unterschieden sich sehr klar von der klassischen Außenpolitik als Machtpolitik.

2.3. Traditionelle Mittel

Genauso wie die Ziele haben sich die Mittel der Außenpolitik in Europa geändert. Die traditionellen Mittel waren Realpolitik, Staatsraison und Krieg.

Als die Idee der Staatsraison 1532 von Nicolo Machiavelli formuliert wurde, war das nicht die Darstellung eines neuen theoretischen Prinzips. Er beschrieb vielmehr die politische Realität seiner Zeit: Ausdehnung der Herrschaft und Machterweiterung hatten sich als grundlegender Staatszweck bereits durchgesetzt.

Da Außenpolitik gleichbedeutend war mit Existenzkampf der Völker war die „Umwandlung der Werte“ auf der Basis der Realpolitik nur eine logische Folge: man konnte Land rauben und Kriege führen, wenn man es als nützlich erachtete.

So schreibt etwa Johann Gottlieb Fichte (1762 – 1814): „An die allgemeine Gesetzte der Moral ist der Fürst in seinem Privatleben gebunden... In seinem Verhältnis zu anderen Staaten gibt es aber weder Gesetz noch Recht, außer das Recht des Stärkeren“.

„In diesem Sinne stellte auch Friedrich der II. von Preußen die Frage: „Ist der Vertragsbruch eines Fürsten so schlimm wie der Untergang eines Volkes?“ Und gibt dann gleich selbst die Antwort: „Nur der Schwachsinnige kann vor der Antwort auf die Frage schwanken. Die Amtspflicht befiehlt dem Fürsten, der das Glück seines Volkes zu hüten hat, ein gefährliches Bündnis zu lösen, einen schädlichen Vertrag zu brechen, statt durch dessen Erhaltung sein Volk in Gefahr zu bringen. Wer solches Handeln unerbittlich verdammt, gehört zu den Leuten, denen ein gegebenes Wort als unverbrüchlich heilig gilt. Als Privatmann stimme ich diesen achtbaren Leuten zu, denen Ehre höher steht als Interesse. Der Fürst, der einen treulosen Nachbarn nicht, wie der hingegangene Privatmann, vor Gericht stellen kann und dessen Tun oder Lassen über Heil oder Unheil ganzer Völker entscheidet, muss anders denken und muss anders handeln.“

Nach dem Dreißigjährigen Krieg wurde im Westfälischen Frieden (1648) eine internationale Ordnung konzipiert, die auf der Souveränität der Nationalstaaten aufbaute. Nach dem damals entwickelten Völkerrecht bedeutete dies, dass jeder Staat auch insoweit

souverän war, dass er einem anderen den Krieg erklären konnte. Eine Epoche der Kriege war vorprogrammiert. Jeder Staat war damit berechtigt, seine Macht innerhalb der eigenen Grenzen, aber auch im Krieg gegen andere Staaten, zu erweitern.

In den letzten 300 Jahren gab es sieben Weltkriege, die meist auf drei oder mehr Kontinenten ausgefochten wurden, und die das Schicksal der Welt entscheidend beeinflussten. Es waren dies: Der Spanische Erbfolgekrieg; der Große Nordische Krieg; der Siebenjährige Krieg; die Napoleonischen Kriege; der Erste und der Zweite Weltkrieg und schließlich der Kalte Krieg. Zu diesen Kriegen konnte es aus verschiedenen Gründen kommen: Wenn die Machtansprüche eines Staates auf diplomatischem Weg nicht mehr durchgesetzt werden konnten; wenn ein Herrscher oder ein Land versuchten, die Vorherrschaft in der Staatengemeinschaft zu übernehmen oder wenn sich revisionistische Kräfte gegen das bestehende Gleichgewicht erhoben.

Den großen Kriegen folgten Friedenskonferenzen, die darauf ausgerichtet waren, eine neue internationale Ordnung oder zumindest ein neues Kräfteverhältnis zwischen den Staaten herzustellen. Die Siegermächte nahmen dann in der neuen Konstellation solange einen dominierenden Platz ein, bis die Verlierer versuchten, das bestehende Machtverhältnis zu ihren Gunsten zu revidieren. Auf Schlachten folgten Friedenskonferenzen, Soldaten und Diplomaten lösten einander in der Gestaltung des Weltgeschehens ab.

Am Schlachtfeld wurde das Kräfteverhältnis zwischen den Gegnern entschieden. Die dann folgenden Konferenzen waren darauf ausgerichtet, die politischen Verhältnisse, die internationale Ordnung neu zu regeln: Das Verhältnis zum bisherigen Gegner sowie die Beziehungen der Sieger untereinander. So lange Realpolitik und Gleichgewichtdenken diese Konferenzen prägten, also bis zum Ersten Weltkrieg, wurde durchaus ein „Ausgleich“ zwischen Siegern und Besiegten gesucht. Ab dem Zeitpunkt, wo dann eine Nation die größten Anstrengungen unternahm, eine andere zu vernichten, wurde es wesentlich schwerer, einen Ausgleich zu finden. Denn mit Todfeinden oder mit dem „absolut Bösen“ ist ein Kompromiss nicht mehr möglich.

Aber was immer die Ursachen der Kriege und die Motive für die Gestaltung der internationalen Beziehungen waren, die Aufgabe eines Diplomaten war es, für seinen Staat eine optimale Stellung in der Welt zu erreichen. Diplomatie und Militär waren der Staatsräson verpflichtet und zutiefst mit der „Führung der Staatsgeschäfte“ verbunden. Dies soll am Beispiel der Sieben Weltkriege dargelegt werden.

2.4. *Neue Mittel*

In Gegensatz dazu bedient sich die OSZE heute ganz anderer Mittel, um die gemeinsamen Werte und Prinzipien der Organisation durchzusetzen. Mittel der Konfrontation wurden ersetzt durch Mittel der Zusammenarbeit.

In Konferenzen, Diskussionen und Feldmissionen wird versucht, die „menschliche Dimension“ genauso umzusetzen wie die wirtschaftliche Zusammenarbeit oder den Schutz der Umwelt. In diesem Sinne wurde in Wien bereits nach dem Ende des Kalten Krieges Vereinbarungen betreffend vertrauensbildende Maßnahmen im Sicherheitsbereich unterzeichnet. Noch zwischen den Mitgliedern der Nato und des Warschauer Paktes wurde ein Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa unterschrieben und 1992 kam es zum „Open – Skies – Vertrag“.

In diesem Sinne unterhält die OSZE 19 Feldmissionen in Südosteuropa und in der „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS), für die 75% des OSZE Budget sowie der personellen Ressourcen aufgewendet werden. Gerade diese Missionen leisten einen wichtigen Beitrag beim Aufbau demokratischer und rechtstaatlicher Strukturen. Ganz wichtig und von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen sind auch die zahlreichen

Wahlbeobachtungen, die von der OSZE beziehungsweise vom Warschauer Büro durchgeführt werden.

Bei all diesen Programmen wird versucht, die Ziele durch partnerschaftliche Zusammenarbeit zu erreichen; beim Krisenmanagement genauso wie bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen oder bei der Förderung der Rechte der Minderheiten.

Somit wurde gerade durch die OSZE das Gleichgewichtsdenken von der Vorstellung abgelöst, nur in einer internationalen Gemeinschaft, in der jeder Staat die Grundsätze von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten verwirklicht, könne der Friede gesichert werden. Diese Denkweise kam in der Satzung der Vereinten Nationen sehr stark zum Ausdruck und wurde in den Vereinigten Staaten, bis hin zur Bush-Doktrin, weiter entwickelt. Schließlich räumten sich die USA das Recht ein, präventiv gegen jene Staaten vorzugehen, die den von ihnen festgelegten Kriterien eines „zivilisierten Verhaltens“ nicht entsprachen.

Glaubte man also lange Zeit, das Gleichgewicht zwischen den Staaten wäre die beste Garantie für ein friedliches Zusammenleben, so setzte sich schließlich die Vorstellung durch, „zwischen Demokratien könne es nie zu einem Krieg kommen“. Dass aber damit Kriege „zur Durchsetzung der Demokratie“ dann genauso an der Tagesordnung sein können wie seiner Zeit jene zur Erhaltung des Gleichgewichts, muss man genauso in Kauf nehmen, wie früher jene „unheiligen Allianzen“, bei denen die Realpolitik die Oberhand behielt.

2.5. Traditionelle „Player“

So wie es bei den Zielen und bei den Mitteln in den internationalen Beziehungen in Europa zu dramatischen Veränderungen gekommen ist, so war das auch bei den „Playern“ im internationalen Geschehen der Fall. Auch das kann am Beispiel der OSZE sehr gut aufgezeigt werden.

Traditionell war Außenpolitik Privatsache des Monarchen. Die Vermengung von privater und öffentlicher Herrschaft wurde dadurch unterstrichen, dass Hochzeiten dazu dienten, Dynastien zu stärken. Kriege waren auch Ausdruck persönlicher Interessenskonflikte zwischen den Herrschern, was Ludwig XIV. zum Ausdruck brachte, wenn er sagte: „Der Staat bin ich“.

Die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten gestalteten sich Jahrhunderte hindurch als Allianzen oder Konfrontationen zwischen Fürsten.

Der Herrscher konnte zum Kriegsdienst aufrufen, Recht sprechen und Steuern einheben. Das persönliche Ehrgefühl und die persönlichen Ambitionen eines Herrschers übertrugen sich dann auf den Staat, den er regierte. In diesem Sinne verkörperten die auswärtigen Beziehungen eines Landes Macht und Ruhm des Herrschers. Die Geschichtsschreibung leistete dann ihren Beitrag, um eine Regierungszeit mit Heldentaten zu schmücken.

Diese Vermengung der offiziellen Aufgabe, des Amtes eines Kaisers oder Königs mit seiner Person, wurde noch dadurch unterstrichen, dass Gott im Rahmen der Krönungsfeierlichkeiten sehr direkt in die Begründung des Herrschaftsanspruches miteinbezogen wurde. Das hat dem Kaiser, dem König, in den Augen seiner Zeitgenossen die entscheidende Legitimation verschafft. Wurde durch eine Wahl, etwa zum König des „Heiligen römischen Reiches“ eine Machtposition begründet, so erhielt diese durch die Krönung, bei der die Ölung ein besonderes Zeremoniell darstellte, oder durch die Zustimmung des Papstes, einen sakralen Charakter. Dass manche Eroberungskönige, wie Karl der Große, Knut von Dänemark oder Stefan von Ungarn heilig gesprochen wurden, unterstrich den quasi – priesterlichen Status und den Eindruck, die Macht würde von Gottes Gnaden ausgeübt.

Es versteht sich von selbst, dass in einem System, das von absoluten Herrschern geprägt war, die persönlichen Beziehungen eine besondere Rolle spielten. Allianzen wurden zwischen den Herrschern gebildet, zwischenstaatliche Beziehungen waren zunächst Beziehungen zwischen Dynastien. Dass in einem solchen System Machtverhältnisse ganz entscheidend durch Hochzeiten gestärkt oder geschwächt werden konnten, liegt auf der Hand. Natürlich konnte auch der Freund von heute der Feind von morgen sein. Aber seit dieser Zeit erhielten die internationalen Beziehungen durch die besondere Stellung der Souveräne einen besonderen persönlichen Charakter, den sie bis heute beibehalten haben.

2.6. Neue „Player“

Diese Veränderungen im internationalen Bereich haben in einem ganz entscheidenden Ausmaß auch deshalb stattgefunden, weil neben den bisherigen Akteuren, den Nationalstaaten, neue Player aufgetreten sind. Diesen gelang es, ein neues politisches Denken zu mobilisieren und so umzusetzen, dass die bestehenden Strukturen dem neuen Druck nicht standhalten konnten.

Die OSZE demonstriert auch sehr deutlich den Wandel, der hier stattgefunden hat: einmal ist die Organisation selbst ein wichtiger Player in den internationalen Beziehungen geworden. Darüber hinaus gibt es im Rahmen der Organisation wichtige Organisationen, die international ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen:

- Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) mit Sitz in Warschau unterstützt Mitgliedsstaaten bei der Durchführung der Menschenrechte und führt Wahlbeobachtungen durch.
- Der Hochkommissar für nationale Minderheiten ist beauftragt, jenen ethnischen Spannungen entgegenzuwirken, die den Frieden beziehungsweise die Stabilität zwischen den Mitgliedsländern gefährden könnten.
- Der Beauftragte für die Medienfreiheit beobachtet die Entwicklung der Medien in den 56 Mitgliedsländern und soll dafür sorgen, dass die Meinungsfreiheit gewährleistet ist.
- Von Beginn an hat die KSZE dazu beigetragen, dass eine ganz neue Gruppe von internationalen „Playern“ aktiv wurde: die NGOs. Sie spielten und spielen eine wesentliche Rolle bei zahlreiche Aktivitäten der OSZE. 2008 hat alleine ODIHR 30 NGOs aus 18 Ländern in Seminaren betreffend „hate – crimes“ ausgebildet.

3. Konsequenzen dieser Entwicklung für Europa: Sicherheit wurde eine regionale Aufgabe

Fragen der nationalen Sicherheit, der nationalen Ökonomie und andere Aufgaben von nationalem Interesse fielen durch Jahrhunderte in den ureigensten Aufgabenbereich eines jeden Staates. Heute stellt sich gerade in Europa die Frage, ob dies immer noch der Fall ist.

Lange Zeit wurde die Gleichung, dass nationale Unabhängigkeit gleichzeitig Friede und Wohlfahrt bedeutet, als gegeben angenommen. Das nationale Interesse galt dann als am besten gewährleistet, wenn der eigene Staat darüber befand. Im und durch den eigenen Staat galten auch die Interessen der Bürger als am besten geschützt. Der Staat leitete

seine Legitimität gerade davon ab, dass er seinen Bürgern Schutz und Sicherheit bot, nach innen und nach außen.

Welche Bedeutung kommt dem Nationalstaat heute noch in Sicherheitsfragen zu? Mit den gewaltigen Veränderungen, die während der letzten Jahre im militärischen Bereich, in der Hochtechnologie, in der Wirtschaft und in der Kommunikation stattgefunden haben, ist aber die Frage berechtigt, welche Sicherheit für einen Staat, für einen Bürger, durch internationale Zusammenarbeit erreicht werden kann, ja ob nicht gerade darin in der Zukunft eine besondere Legitimität der internationalen Beziehungen begründet ist.

In der Vergangenheit wurden jeweils nach größeren Kriegen Sicherheitssysteme geschaffen, wobei Entscheidungen über Krieg und Frieden doch immer einzelnen Staaten vorbehalten waren. Nunmehr steht die Frage im Raum, in welcher Weise sich dieses System grundlegend geändert hat. Was sind nun die neuen Gegebenheiten im Bereich der Sicherheit, etwa am Beispiel Europas?

Im Vergleich zu den vergangenen Epochen haben die Staaten Europas im Sicherheitsbereich drei wesentliche Funktionen verloren: Angesichts der gewaltigen Kosten moderner Waffen - und der damit verbundenen Informationssysteme - manche Kampfflugzeuge kosten bereits 100 Millionen Dollar pro Stück, ist kein westeuropäischer Staat mehr in der Lage, seine Rüstung so auf- und auszubauen, dass sein Territorium unangreifbar wäre. Tatsächlich wird auch die Zusammenarbeit gerade im Rüstungsbereich ausgebaut. Was wohl noch entscheidender ist: Der Einsatz von militärischer Macht zur Durchsetzung der eigenen Außenpolitik ist in Europa denkunmöglich geworden. Sollte ein Staat dennoch einen anderen mit militärischen Mitteln bedrohen, so kann dies wohl nicht mehr als eine europäische Vorgangsweise bezeichnet werden. Hier besteht also bereits eine große Diskrepanz zwischen der Theorie der nationalen Souveränität und den tatsächlichen Gegebenheiten. Und: Innerhalb der EU, der NATO und der OSZE, also Organisationen, zu denen die wesentlichen europäischen Staaten gehören, ist eine Friedenszone entstanden.

So sehr also die Entscheidungen über die Sicherheit eines Landes weiter formell in nationalstaatlichen Gremien getroffen werden, so spricht doch sehr viel dafür, dass unter den nunmehrigen Gegebenheiten die Gewährleistung der Sicherheit selbst am besten im regionalen Rahmen erfolgt. Denn die entscheidende Frage lautet: In welchem Rahmen und unter welchen Gegebenheiten können die Werte und Bedürfnisse einer Gemeinschaft und deren Bürger am besten sichergestellt werden?

Da nun die Europäische Union in der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit große Fortschritte erzielt hat, liegt der Gedanke auf der Hand, wie weit auch die militärische Zusammenarbeit vorangetrieben werden kann. Das Streben nach einer eigenen „Europäischen Verteidigungs-Identität“ läge in der Logik des seit dem Zweiten Weltkrieg vollzogenen Einigungsprozesses.

Offen ist dabei die Frage, wie weit, auch bei einer Entwicklung hin zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung, nationale Eigeninitiativen weiter möglich bleiben: Etwa französische Einsätze in Afrika, ein eigenständiger britischer Schulterchluss mit den Amerikanern, wie etwa im Irak, oder wie weit ein wieder erstarktes Deutschland auch eigene Interessen verfolgen könnte.

So sehr also wesentliche Indikatoren darauf hinweisen, dass die Sicherheitsinteressen eines Landes in Zukunft am besten im regionalen, und nicht mehr ausschließlich im nationalen Rahmen gewährleistet werden, so ist noch nicht ganz klar, welches Gebiet dieser regionale Rahmen für einen west- bzw. mitteleuropäischen Staat einschließen soll: Soll es ausschließlich um ein europäisches Sicherheitskonzept gehen oder sollten die Amerikaner miteingebunden werden; und wenn ja, in welchem Ausmaß? Eine neue Legitimität der internationalen Beziehungen durch Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ist aber schon jetzt gegeben, und dazu hat die OSZE ganz entscheidend beigetragen.

III. Welche Zukunft für Europa — Bundesstaat oder Staatenbund?

Zwei Weltkriege innerhalb einer Generation sollten genug sein. Nach Millionen von Toten; der Zerstörung eines ganzen Kontinents und dem Verlust der Geltung der europäischen Mächte in der Welt, sollte ein dauerhafter Friede zwischen den lange Zeit verfeindeten Völkern geschaffen werden. Konrad Adenauer in Deutschland; Alcide de Gasperi in Italien und Robert Schuman in Frankreich wollten ihre Landsleute davon überzeugen, dass Europa in Zukunft eine „ständig stärkere Einheit“ bilden müsse. Doch was diese „ständig stärkere Einheit“ konkret darstellen sollte, darüber gab es von Anfang an keine einheitliche Vorstellung:

Sollte dies ein einheitlicher Bundesstaat sein, etwa nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika; oder eher eine lose Konföderation von Ländern. Und Missverständnisse gab es von Anfang an:

Wenn etwa Winston Churchill 1948 dazu aufrief, die „Vereinigten Staaten von Europa“ zu schaffen, dann meinte er natürlich nur die Staaten auf dem Kontinent. Großbritannien sollte weiterhin als Mittelpunkt eines Weltreiches und aufgrund seiner besonderen Beziehungen zu den USA eine besondere eigene Rolle in der Welt spielen. Nach den Vorstellungen von Jean Monnet einigte man sich auf eine Methode, die europäische Einigung voranzutreiben, die darin bestand, dass einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit der politische Zusammenschluss folgen sollte. Man wollte im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Tatsachen setzen, die bewirken sollten, die Nationalismen in den einzelnen Ländern zurückzudrängen.

Die Frage, ob Europa, nunmehr in der Form der Europäischen Union (EU) ein Bundesstaat oder ein Staatenbund sein sollte, wurde damals nicht beantwortet und ist es bis heute nicht. Hier soll zunächst dargestellt werden, welche Schritte zur bisherigen Integration geführt haben, bzw. was der derzeitige Stand der Erweiterung der EU ist.

1) Die europäische Integration — was wurde erreicht?

Das grundlegende Ziel der Gründungsväter der europäischen Einigung, zunächst in Westeuropa eine Zone des Friedens zu schaffen, wurde erreicht. Darüber hinaus ist es gelungen, in den Ländern der EWG einen so breiten Wohlstand zu schaffen, dass diese in den Zeiten des Kalten Krieges nicht kommunistisch wurden. Es ist gelungen, der Welt zu zeigen, dass eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit, die auf den Werten Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte begründet ist, eine Zone des Friedens schaffen kann.

Allerdings, und das zeigt einen sehr grundsätzlichen Mangel der gesamten, europäischen Konstruktion auf, gibt es in den verschiedensten Bereichen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. So sind die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Teil der Europäischen Verträge, tatsächlich aber liegen Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Nach dem Vertrag von Lissabon, der 2007 unterzeichnet wurde, ist die EU für einzelne Bereiche der Politik alleine zuständig; für einige Bereiche gibt es eine gemeinsame Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten und in einem dritten Bereich kann die Union lediglich unterstützend oder koordinierend wirken.

a) In den ausschließlichen Bereich der EU fallen folgende Kompetenzen:

- Zollunion
- Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes nötigen Wettbewerbs-regeln,
- Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen
- Fischereipolitik,
- gemeinsame Handelspolitik,
- Abschluss internationaler Abkommen in eng begrenzten Bereichen (die im Vertrag genannt sind).

Nur bei diesen, im Reformvertrag von Lissabon explizit aufgezählten Agenden, kann die EU alleine tätig werden.

b) Was die geteilten Zuständigkeiten betrifft, so können in diesem Bereich sowohl die Union, als auch die Mitgliedstaaten tätig werden und verbindliche Rechtsakte setzen. Die Mitgliedstaaten dürfen dabei nur dann eigenständig handeln, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr eigenständig ausübt. Dazu gehören:

- Binnenmarkt; Sozialpolitik; wirtschaftlicher, und sozialer Zusammenhalt.
- Landwirtschaft und Fischerei; Umwelt; Verbraucherschutz und Verkehr.
- Forschung und Entwicklung; Energie, Gesundheitswesen.

c) Schließlich kann die EU in folgenden Bereichen unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen setzen:

- Industrie; Kultur und Tourismus
- Jugend und Sport; allgemeine und berufliche Bildung;
- Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit

Die Außen- und die Sicherheitspolitik liegen nach wie vor im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Durch die Einrichtung der GASP bzw. ESVP sollte aber die Gemeinsamkeit in diesen Bereichen ausgebaut und verstärkt umgesetzt werden.

Ähnlich komplex ist die Situation in den Euro-Ländern, wo man nicht nur von einer gemeinsamen Währungspolitik, sondern auch von einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik spricht. Tatsächlich wird aber im Vertrag von Lissabon explizit darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union selbst koordinieren.

Verschiedene Begriffe, die im „europäischen Vokabular“ immer wieder verwendet werden, drücken also mehr ein Wunschdenken als die Wirklichkeit aus, was nicht gerade zum besseren Verständnis des Ganzen beiträgt.

1.1 Die wichtigsten Etappen der europäischen Integration.

Von Beginn an war der Prozess der europäischen Integration dadurch gekennzeichnet, dass die Initiativen, die zu einem europäischen Bundesstaat führen sollten, sich mit jenen abwechselten, die bloß eine zwischenstaatliche Kooperation forcierten. Euphorische Projekte mündeten immer wieder in Krisen; andererseits konnten Kompromisse so interpretiert werden, dass sie zu einer stärkeren europäischen Einheit beitrugen.

Einige wichtige Daten der Integration:

- 1949 wurde der Europarat mit Sitz in Straßburg gegründet. Westeuropäische Länder, darunter auch Großbritannien, wollten auf der Grundlage gemeinsamer Werte im Rahmen einer europäischen Organisation zusammenarbeiten; dies allerdings unter Wahrung der nationalen Souveränität.

- Einigen engagierten Europäern ging dieser Schritt nicht weit genug. Sie wollten nicht nur ein Europa, in dem souveräne Staaten zusammenarbeiteten; sie strebten ein supranationales Europa an; d.h. überstaatliche Organe sollten ein gemeinsames europäisches Handeln ermöglichen. In diesem Sinne stellte der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 den von Jean Monnet entwickelten Plan vor, die Kohle- und Stahlproduktion der Bundesrepublik Deutschland zusammenzulegen und eine Organisation zu gründen, die auch anderen europäischen Ländern zum Beitritt offen steht.

Am 18. April 1951 unterzeichneten sechs Länder in Paris - Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande - den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS).

- Am 24. Oktober 1950 unterbreitete der französische Ministerpräsident René Pleven - orientiert am Schuman-Plan - der französischen Nationalversammlung den nach ihm benannten Pleven-Plan. Demnach sollte eine europäische Armee unter Beteiligung der BRD entstehen, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die USA unterstützten den Pleven-Plan, der eine engere Kooperation der europäischen Streitmächte mit dem US-Militär vorsah. Im Mai 1952 wurde der EVG-Vertrag, der auch eine gemeinsame europäische Außenpolitik vorsah, ja die Verschmelzung Europas zu einer europäischen Union, unterzeichnet. Doch am 30. August 1954 lehnte das französische Parlament die Ratifizierung des EVG-Vertrages ab. Von diesem Rückschlag hat sich der Prozess der europäischen Integration bis heute nicht erholt (die BRD trat 1955 der NATO bei; aber die politische Einigung Europas war in weite Ferne gerückt).

- Auf der Konferenz von Messina im Juni 1955 beschlossen die Außenminister der sechs erwähnten Staaten, den europäischen Einigungsprozess auf alle Wirtschaftsbereiche auszuweiten. März 1957 wurden dann in Rom die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) unterzeichnet, die am 1. Jänner 1958 in Kraft traten.

Auf Initiative Großbritanniens unterzeichneten im Jänner 1960 mehrere europäische Länder, die nicht zur EWG gehörten, das Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandels-assoziations (EFTA). Die EFTA sollte sich auf den Zollabbau zwischen den Mitgliedern konzentrieren und hatte keine supranationalen Strukturen.

- Die Frage, wie weit die Integration Europas vorangetrieben werden sollte, war immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen dem französischen Staatspräsidenten De Gaulle, der 1958 an die Macht gekommen war, und den anderen EWG-Mitgliedern. Für De Gaulle hatte ein überstaatliches Europa keine Zukunft. Er sprach von einem „Europa der Vaterländer“ vom Atlantik bis zum Ural. Seine Vorstellung von Europa sah eine Zusammenarbeit unabhängiger Staaten vor, die ihre volle Souveränität und ein Vetorecht in allen Institutionen behalten sollten. Diese unterschiedlichen Auffassungen führten immer wieder zu schweren Krisen in Brüssel.

Immerhin wurden im Juli 1968 die Binnenzölle zwischen den Mitgliedstaaten der EWG für gewerbliche Erzeugnisse abgeschafft; ein gemeinsamer Zolltarif wurde eingeführt. Ein Jahr später wurde auf einem Gipfeltreffen in Den Haag sogar eine Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses beschlossen. Damit tauchte eine weitere Streitfrage auf, die nie gelöst wurde:

Was soll im Vordergrund der Bemühungen stehen, die Vertiefung der Integration oder die Erweiterung der Gemeinschaft. Als es nach dem Zusammenbruch des Eisernen Vorhangs 2004 zur Integration der früheren kommunistischen Staaten kam, musste diese Erweiterung weitgehend mit den alten, schwerfälligen Strukturen durchgeführt werden.

- Im Dezember 1974 einigte man sich darauf, die Mitglieder des Europäischen Parlaments direkt zu wählen; ein Europäischer Fonds für regionale Entwicklung wurde geschaffen; 1975 wurde der Europäische Rechnungshof gegründet.

- Im Februar 1986 werden die Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) beschlossen. In diesen EEA wird bereits der Wille zur Schaffung einer Europäischen Union bekräftigt. So begründet man bereits die Europäische Politische Zusammenarbeit, aus der sich später die GASP entwickeln sollte. Die gemeinsamen politischen Tätigkeiten sollten auf Forschung und Technologie; Umwelt und Soziales ausgedehnt und die Rolle des Europäischen Parlaments groß gestärkt werden.

Im Dezember 1991 nimmt der Europäische Rat von Maastricht den Vertrag über die Europäische Union an. Dieser sollte die Grundlage für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bilden; für eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie für die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion bzw. der gemeinsamen Währung. Der Vertrag über die Europäische Union wurden dann 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat 1993 in Kraft. In diesem Jahr wurde auch der europäische Binnenmarkt verwirklicht. Es ist dies der größte gemeinsame Markt der Welt. Damit sollten der freie Warenverkehr; die Freizügigkeit der Personen; jene für Dienstleistungen sowie der freie Kapital- und Zahlungsverkehr innerhalb der EU grundsätzlich gewährleistet werden. Diese Grundfreiheiten betreffen zunächst nicht die Bürger direkt, sondern die Mitgliedstaaten; um sie durchzusetzen ist daher oft eine Harmonisierung der entsprechenden Gesetze notwendig.

Im Oktober 1997 wurde dann der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet, der 1999 in Kraft trat. Dadurch wurden die Rechte des europäischen Parlaments gestärkt; die Beschäftigungspolitik, die weiter in der Kompetenz der Nationalstaaten blieb, sollte koordiniert werden; im Justizbereich wurde eine engere Zusammenarbeit vorgesehen. Außerdem wurde ein „Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“ geschaffen. Die Schaffung dieser Institution ging auf einen Ausspruch des früheren US-Außenministers Henry Kissinger zurück. Dieser stellte einmal die Frage in den Raum, welche Telefonnummer er in Europa anrufen müsse, um zu erfahren, welche Außenpolitik die EU betreibe. Man glaubte nun, eine Lösung darin zu finden, dass eben das Amt eines hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen würde. Tatsächlich aber zeigte sich, dass diese Methode, die europäische Integration voranzutreiben, an ihre Grenzen stieß: Die bisherigen Funktionsträger, Regierungschefs und Außenminister, waren nämlich kaum gewillt, Kompetenzen abzugeben. Die neue Institution war kaum in der Lage, bisherige Agenden zu übernehmen. Es entstand vielmehr eine größere Vielfalt von Entscheidungsträgern, die Zahl der „zuständigen Telefonnummern“ erhöhte sich.

- Im Dezember 2001 verabschiedete der Europäische Rat eine „Erklärung zur Zukunft der Union“. Der Weg für eine umfassende Reform der EU sollte geebnet werden: Unter dem Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing wurde ein Konvent eingesetzt, dessen Aufgabe es war, eine europäische Verfassung auszuarbeiten. Diese europäische Verfassung sollte die Grundlage für die Vereinigten Staaten von Europa werden. Entsprechend den amerikanischen Vorbildern sahen sich Mitglieder des Konvents in der Rolle der Founding Fathers der Vereinigten Staaten von Amerika. Was sie aber offensichtlich nicht bedachten ist folgendes: Während George Washington, Thomas Jefferson und ihre Mitstreiter ihre neuen Ideen von Freiheit und Gleichheit im Neuland entwickeln konnten, musste die europäische Realität eine 1000jährige Geschichte der europäischen Nationalstaaten berücksichtigen, mit ihren Eigenheiten, ihren Gegensätzen, ihrer Geschichte. Der Plan, ein einheitliches Europa ohne Berücksichtigung der europäischen Vielfalt zu schaffen, war zu ambitiös.

- Der Konvent legte im Juli 2003 den Entwurf für eine europäische Verfassung vor; im Oktober 2001 wurde dann diese „Europäische Verfassung“ in Rom von den 25 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Allerdings: im Jahr darauf wurde diese Verfassung bei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt.

Als Ersatz für diese gescheiterte Verfassung wurde im Dezember 2007 der Vertrag von Lissabon unterzeichnet, der dann am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

1.2. Die Etappen der EU-Erweiterung

Schon bei der Gründung der EWG war klar, dass ein jedes europäisches Land, das bestimmte demokratische, politische und wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt, der Gemeinschaft beitreten kann.

Die Organisation, die 1957 gegründet wurde und heute die Europäische Union darstellt, zählte ursprünglich sechs Mitglieder: Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande. 1973 wurden auch Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich Mitglied. 1981 traten Griechenland und 1986 Spanien und Portugal bei. 1995 wurden Österreich, Finnland und Schweden in die EU aufgenommen.

2004 wurden im Rahmen der größten Erweiterung der EU Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien Mitglied. Im Jänner 2007 traten Bulgarien und Rumänien bei — damit zählt die EU heute 27 Mitglieder.

Neue Mitglieder werden mit einstimmigem Beschluss im Ministerrat oder im Europäischen Rat aufgenommen. Die Aufnahme neuer Mitglieder gehörte bereits zum ursprünglichen Plan der Gründungsväter, die von der europäischen Idee so überzeugt waren, dass sie die Tür auch für andere Länder offenhalten wollten. Durch die Beitritte während der letzten Generation wurde den Veränderungen der politischen Landschaft in Europa Rechnung getragen. Die Erweiterungen förderten nicht nur das Wirtschaftswachstum und Solidarität, es wurden vor allem auch die demokratischen Kräfte in jenen Ländern gestärkt, die vorher Diktaturen waren.

Voraussetzung für eine Mitgliedschaft ist die Erfüllung jener Beitrittskriterien, die 1993 beim Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden:

a) Politische Kriterien:

Stabile Politische Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit; Menschenrechte und den Schutz der Minderheiten garantieren.

b) Wirtschaftliche Kriterien:

Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, den Wettbewerb und den Kräften des Marktes in der EU standzuhalten.

c) Fähigkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der EU-Mitgliedschaft und zur Übernahme der Ziele der politischen Union; sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

d) Die Übernahme des gesamten europäischen Rechtsbestandes und dessen wirksame Anwendung in der Verwaltung und in der Justiz des neuen Mitgliedes.

2003 nahmen die Staats- und Regierungschefs der EU die „Agenda von Thessaloniki“ an. Darin bekräftigten sie erneut die Beitrittsmöglichkeiten aller Länder des westlichen Balkans. Daher gelten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien sowie der Kosovo als potentielle Kandidatenländer.

Tatsächlich konnte durch die verschiedenen Erweiterungen erreicht werden, dass sich die „europäischen Werte“ durch die Eingliederung der einzelnen Länder in die EWG bzw. EU immer weiter ausbreiteten. So konnten sich durch den Beitritt Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) nach Jahren der Diktatur die Demokratie in diesen Ländern festigen. Dasselbe gilt auch für die Erweiterungen von 2004 und 2007, als frühere kommunistische Länder der EU beitraten. Diese Erweiterungen waren somit ein wesentlicher Teil beim Ausbau der europäischen Friedensordnung, weil eine Mitgliedschaft in der EU als entscheidender Beitrag zur Krisenprävention auf unserem Kontinent angesehen werden muss.

Im Zusammenhang mit der Erweiterung muss auch die Europäische Nachbarschafts-Politik (ENP) genannt werden. Diese zielt darauf ab, in angrenzenden Staaten in Osteuropa (Moldawien; Ukraine; Weißrussland) oder in der Kaukasus-Region „einen Raum des Wohlstandes und der guten Nachbarschaft“ zu schaffen. Dies soll dadurch bewirkt werden, dass die Länder der Nachbarschaft die Werte der EU übernehmen und untereinander friedliche Beziehungen aufbauen. Durch wirtschaftliche, politische und kulturelle Zusammenarbeit soll ein Beitrag zur stabilen Entwicklung der Nachbarstaaten und der Region geleistet werden.

In diesem Sinne wurde für die Länder Nordafrikas der „Barcelona-Prozess“ geschaffen. Dabei sollte ein besonderes Schwergewicht auf die Entwicklung der Demokratie in den Staaten Nordafrikas gelegt werden. Wie die 2011 ausgebrochenen Unruhen gegen die autoritären Regime in Nordafrika allerdings gezeigt haben, ist es im Rahmen des Barcelona-Prozesses kaum gelungen, Diktatoren zu einer demokratischen Verhaltensweise zu bewegen und auch nicht „europäische Werte“ in ihren Ländern zu verankern.

1.3 Wie bürgernahe kann die EU sein?

Zweifellos gibt es innerhalb der EU viele Funktionsträger, die sich um Bürgernähe bemühen; die daran arbeiten, Funktionsweise und Leistungen der einzelnen EU-Organe

den Bürgern der Mitgliedsstaaten näher zu bringen. Insbesondere hat der ganze Prozess der europäischen Integration gerade in den ersten Jahrzehnten dazu beigetragen, den Lebensstandard der Bürger zu heben und ein Europa des Friedens zu schaffen. Dennoch gibt es einige strukturelle Elemente, die bewirken, dass die Institutionen der EU dem Bürger schwer verständlich sind; dass die Vielfalt der Einrichtungen verwirrend wirkt; und dass die traditionelle Integrations-Methode an ihre Grenzen stößt.

a) Der schwer verständliche strukturelle Aufbau

So schwierig es für einen Österreicher sein mag, die Funktionsweise und den Kompetenzbereich der politischen Institutionen unseres Landes zu durchschauen, die Grundstruktur ist, wie in anderen Ländern, klar: Das Parlament verabschiedet die Gesetze; die Regierung vollzieht sie; und die Gerichte entscheiden über Streitfälle, wie in allen anderen Ländern Europas. Der strukturelle Aufbau der politischen Institutionen der EU ist anders: Innerhalb der EU gibt es zwar auch das Europäische Parlament, dessen Mitglieder alle fünf Jahre direkt gewählt werden. Durch den Vertrag von Lissabon erhielt das europäische Parlament sogar mehr Mitsprache in ganz entscheidenden Bereichen. Aber es ist innerhalb der EU bei weitem nicht das einzige und wichtigste Organ, das Gesetze verabschiedet. Dies ist vielmehr der „Rat“, in dem die jeweiligen Fachminister der Mitgliedsländer vertreten sind.

Das europäische Parlament hat auch in Zukunft nur ein Zustimmungsrecht bei der Erstellung des mehrjährigen Finanzrahmens und ein Mitentscheidungsrecht beim jährlichen Haushaltsverfahren; der entscheidende Gesetzgeber ist der Rat der Minister. Also: Regierungsmitglieder, die in ihrem eigenen Land Teil der Exekutive sind, werden, sobald sie in Brüssel im Rat tagen, Legislative, also Gesetzgeber. Und dass ein von EU-Organen verabschiedetes Gesetz in der Fachsprache dann „Richtlinie“ bzw. „Verordnung“ heißt, wissen wohl nur mehr die Experten.

Auch eine andere Unterscheidung ist ganz wichtig, nämlich jene zwischen dem Rat der Minister, dessen Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung gerade dargelegt wurden und dem „Europäischen Rat“. Dieser wurde durch den Vertrag von Lissabon zu einem eigenen Organ der Union. Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, seinen Präsidenten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen. Auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil.

Der Europäische Rat, der zweimal pro Halbjahr tagt, soll der Union die für die Entwicklung erforderlichen Impulse geben sowie die allgemeinen politischen Ziele und Prioritäten aufzeigen. Grundsätzlich erfolgen die Entscheidungen des Europäischen Rates im Konsens d.h., dass jedes Mitgliedsland mit den Entscheidungen einverstanden sein muss. Sind Strukturen und Aufgabenbereich vom Europäischen Rat, Rat und Europäischem Parlament schon schwer zu erfassen, weil sie den nationalstaatlichen Strukturen nicht entsprechen, so nimmt die Europäische Kommission überhaupt eine Sonderstellung ein. Diese wurde geschaffen um die europäische Integration voranzutreiben. Sie sollte Motor der Integrationspolitik der EU sein. Sie hat das Recht, Initiativen zu ergreifen; sie ist es, die dem Rat Vorschläge für Regelungen im Bereich der Union unterbreitet; sie kann Gesetzesentwürfe vorlegen. Schließlich ist die Kommission, wenn auch in begrenztem Umfang ein Exekutivorgan. Dies gilt insbesondere für die Bereiche des Wettbewerbsrechts und dessen Strukturfonds. In der Regel sind es aber die Mitgliedsstaaten selbst, die für die Ausführung der Beschlüsse der Union im Einzelfall zu sorgen haben.

b) Die Vielfalt der europäischen Institutionen

Ist es schon schwierig, den Aufbau und die Funktionsweise der Organe innerhalb der EU zu verstehen, so wird es noch komplizierter, wenn man die anderen in Europa tätigen internationalen Organisationen in das Gesamtbild miteinbezieht. Agieren innerhalb der EU der „Europäische Rat“ und der „Rat“ als selbständige Organe, so gibt es auch noch den Europarat als internationale Organisation mit Sitz in Strassburg. Dieser wurde als erste europäische Organisation nach dem 2. Weltkrieg geschaffen, um Europa auf der Basis gemeinsamer Werte zu einigen.

Im Rahmen des Europarates gibt es die Parlamentarische Versammlung. Diese besteht aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, die in diese Parlamentarische Versammlung entsandt werden. Durch einen unterirdischen Gang ist diese Parlamentarische Versammlung des Europarates mit dem EU-Parlament verbunden, das nur einige hundert Meter entfernt, ebenfalls in Strassburg, seinen Sitz hat.

Auch im Rahmen des Europarates gibt es den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er ist jene Instanz, die von jedem Bürger eines Mitgliedsstaates angerufen werden kann, wenn bei Menschenrechts-Verletzungen der nationale Instanzenzug erschöpft ist. Von diesem EGMR, mit Sitz in Strassburg, zu unterscheiden ist der Gerichtshof der Europäischen Union, mit Sitz in Luxemburg, der darüber wacht, dass bei Streitfällen das Unionsrecht einheitlich angewandt wird. In diesem Bereich werden die Aufgaben der Rechtssprechung auf drei Ebenen wahrgenommen: Durch den Gerichtshof als oberstes Gericht der Europäischen Gerichtsbarkeit; durch das Gericht sowie durch Fachgerichte, die beigeordnet werden können.

So sehr also Anstrengungen unternommen werden mögen, um Institutionen und Funktionsweise der europäischen Institutionen dem Bürger näher zu bringen, bei der Besonderheit ihrer Struktur und der gegebenen Vielfalt ist dies wohl nicht leicht möglich. Denn die hier aufgezeigten Beispiele sind nur die Spitze eines Eisberges: Darüber hinaus gibt es bei der EU; beim Europarat und bei der OSZE im Bereich der Menschenrechte; beim „Dialog der Kulturen“ und im sozialen Bereich eine Unzahl von Organen und Institutionen, Menschenrechtsbeauftragten und Dialogforen, die ihren jeweiligen Aufgabenbereich nebeneinander wahrnehmen.

c) Funktioniert die Integrations-Methode noch?

Wenn man von Bürgernähe spricht, muss man auch die Frage aufwerfen, ob die traditionelle Methode, die europäische Integration voranzutreiben, den heutigen Gegebenheiten noch entspricht? Worum geht es? Jean Monnet und andere, die nach dem 2. Weltkrieg an der Wiege des europäischen Einigungsprozesses standen, wollten diesen vor allem dadurch vorantreiben, dass man Tatsachen setzte, die dies bewirken sollten. Also: vor allem durch die Schaffung gemeinsamer Institutionen, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich sollte die politische Zusammenarbeit gefördert werden. Dies gelang zunächst auch in beeindruckender Weise: Durch die Schaffung einer überstaatlichen Behörde für Kohle und Stahl wurde die politische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich ganz entscheidend gefördert.

Die Frage ist, wieweit diese Methode, die im Kern darin besteht, „die Menschen zu ihrem Glück zu zwingen“, heute noch funktioniert. Die Menschen sind kritischer geworden und die europäische Integration hat Grenzen erreicht, die, wie das Deutsche

Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, ohne breite politische Diskussion und ohne demokratische Beschlussfassung nicht einfach überschritten werden dürfen. Vor allem in der Praxis hat die Methode, einfach Tatsachen zu setzen, vielfach zu Schwierigkeiten geführt, weil die erhofften zweiten Schritte nicht gesetzt wurden: Die einheitliche Währungspolitik und die Schaffung des Euro führten nicht zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, sondern zu einer großen Krise.

Wenn Henry Kissinger die Frage stellte „wen er anrufen sollte, um zu erfahren, was die EU außenpolitische vorhat“, und daraufhin der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen wurde, so wurde damit das Problem nicht gelöst. Zu den bestehenden Telefonnummern der vorhandenen europäischen Entscheidungsträger wurde lediglich eine weitere hinzugefügt. Die damit verbundene Schaffung des Begriffes „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) hat nicht dazu geführt, dass es diese automatisch gibt; und die wirklichen Kompetenzen des neuen „auswärtigen Dienstes“ der EU sind nach wie vor offen.

Es soll im Folgenden die Frage behandelt werden, wie es um die europäische Souveränität tatsächlich steht und wie es in jenen Bereichen weitergehen kann, in denen es eine „geteilte Souveränität“ gibt.

2) Die geteilte Souveränität beim „Euro“ und bei „Schengen“

Um den Organen der EU eine klare rechtliche Kompetenz zu geben, wurde eine Europäische Verfassung ausgearbeitet und im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der damaligen Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Das klare Ziel war: Die EU sollte ein Einheitsstaat werden.

Allerdings wurde diese Verfassung in Frankreich und den Niederlanden, wo darüber Referenden durchgeführt wurden, nicht angenommen. Obwohl als Ersatz dafür 2007 der Vertrag von Lissabon unterzeichnet wurde, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, war die Nicht-Akzeptanz der Verfassung ein schwerer Schlag für jene, die die „Vereinigten Staaten von Europa“ anstrebten. Darüber hinaus entstanden sehr konkrete praktische Schwierigkeiten, nämlich dort, wo nationale Souveränität aufgegeben wurde, ohne dass dafür eine europäische Souveränität, also eine europäische Regierung, an deren Stelle getreten wäre. Das war insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik der Fall, als nationale Währungen aufgegeben wurden, ohne dass eine gemeinsame europäische Wirtschaftspolitik eingeführt worden wäre. Ähnlich verhielt es sich mit der Öffnung der Grenzen durch das Schengen-Abkommen: nationale Grenzkontrollen wurden aufgegeben, aber eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik wurde nicht beschlossen. Hier soll zunächst ausgeführt werden, worin das Wesen der Souveränität besteht und dann, dass gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik und der offenen Grenzen klare Kompetenzen geschaffen werden müssen.

2.1 Die Theorie der Souveränität

Nach verschiedenen Theorien der Souveränität war der „Prinz“ als „Ebenbild Gottes“ (Jean Bodin) nur diesem verantwortlich und konnte, entsprechend dem Eigentumsbegriff des römischen Rechtes, über „sein Territorium frei verfügen und jeden anderen davon ausschließen“. Da diese Theorien in Zeiten entwickelt wurden, als es, wie in England oder Frankreich, aufgrund von Glaubenskämpfen oder Bürgerkriegen kräftige interne Unruhen gab, war das Bestreben darauf gerichtet, durch ein klares Machtmonopol Anarchie zu

verhindern. Nach den Wirren des Dreißigjährigen Krieges sollten auch die internationalen Beziehungen auf eine rechtliche und theoretische Basis gestellt werden, deren Kern eben die staatliche Souveränität war.

Der Ursprung und die Theorien der Souveränität waren eng mit der Entwicklung der Staaten und ihrer Institutionen im ausgehenden europäischen Mittelalter verbunden. Wesentlich dabei war, dass sich einzelne Herrscher einmal von der Autorität des „Heiligen Römischen Reiches“ loslösten, aber auch von der kirchlichen Autorität des Papstes. Außerdem festigten Könige ihre politische Macht dadurch, dass sie den Einfluss der feudalen Stände innerhalb ihres Herrschaftsbereiches brachen. Neben dem römischen Eigentumsbegriff beeinflusste auch die römische Vorstellung von „Herrschaft“ die Entwicklung des Begriffs der Souveränität. Der Staat wurde als „summa potestas“, also als eine Machtfülle gesehen, die dann später als Souveränität verstanden wurde. Außerdem basierte das römische Recht auf dem Prinzip, dass die politische Gemeinschaft die Macht („Imperium“) hatte, von den Bürgern unbedingten Gehorsam zu verlangen.

Mit der Rezeption des römischen Rechts wurden auch dessen Grundgedanken in das abendländische Denken eingeführt. So bricht Niccolö Machiavelli (1469-1527) mit dem mittelalterlichen Universalismus und der damit verbundenen göttlichen Autorität als höchste Gewalt. Seine Religion setzt auf den Staat, also auf eine Machtstruktur, die Sicherheit und Eigentum gewährleisten konnte. Der Staat wurde also mit jener Macht gleichgesetzt, die Gesetze beschließen, verwalten und durchsetzen kann.

Der Staat blieb durch Jahrhunderte die oberste Autorität, deren Macht einmal aus Furcht, einmal aus Respekt anerkannt wurde und dies noch in einer Zeit, als für viele Staaten die tatsächliche Souveränität bereits höchst fraglich erschien. Dies wohl deshalb, weil auch die Fiktion der „souveränen Gleichheit“ aller Staaten aufrecht erhalten wurde, die es in der realen Welt nie gegeben hat und auch heute nicht gibt. So hat San Marino 60,5 km², 27.700 Einwohner und ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von einer Milliarde Dollar. Die Volksrepublik China hingegen hat 9,6 Millionen km², 1,3 Milliarden Einwohner und ein BIP von 8.883 Milliarden Dollar (2005; zu Kaufkraftparität). Auch wenn beide Länder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen nur eine Stimme haben, kann man wohl nicht sagen, dass beide in der Staatengemeinschaft dieselbe Rolle spielen.

Im Zusammenhang mit der Integration Europas stellt sich nun die grundlegende, bisher ungelöste Frage, wieviel Souveränität ein Mitgliedsstaat der EU aufgeben, wieviel er behalten kann. Die Sache wird noch dadurch erschwert, dass die Realität oft nicht mit den „Sonntagsreden“ übereinstimmt.

2.2 Eine Währungsunion ohne Wirtschaftsunion

In den verschiedenen Publikationen der EU kann man lesen, dass der 1991 in Maastricht angenommene „Vertrag über die Europäische Union“ die Grundlage bildete für die „Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, zu der auch eine gemeinsame Währung gehört“ (Europa in zwölf Lektionen; von Pascale Fontaine).

So sehr aber immer wieder von einer Wirtschafts- und Währungsunion gesprochen wurde, geschaffen wurde eine Währungsunion, die Wirtschaftspolitik blieb in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten.

Immer wieder heißt es, die Wirtschafts- und Währungsunion wurde in drei Stufen eingeführt. Tatsächlich wurde eine Währungsunion geschaffen; für die Wirtschaftspolitik wurden gewisse Kriterien festgelegt, die aber schon bei der ersten Krise nicht eingehalten wurden.

Die erste Stufe begann am 1. Juli 1990 und umfasste:

- die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der EU (Abschaffung von Devisenkontrollen);
- die Aufstockung der Strukturfonds, um die Anstrengungen zum Abbau der Ungleichheiten zwischen den europäischen Regionen zu verstärken;
- die wirtschaftliche Konvergenz durch die multilaterale Überwachung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten.

Die zweite Stufe begann am 1. Jänner 1994 und umfasste:

- die Errichtung des Europäischen Währungsinstitutes (EWI) in Frankfurt, dem die Zentralbankpräsidenten der Mitgliedsstaaten angehörten;
- die künftige (bzw. weitere) Unabhängigkeit der Zentralbanken von staatlicher Kontrolle;
- die Einführung von Regeln zur Eindämmung der nationalen Haushaltsdefizite.

Mit der dritten Stufe begann die Einführung des Euro. Vom 1. Jänner 1999 bis zum 1. Jänner 2002 wurde der Euro als gemeinsame Währung der teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) eingeführt. Die Europäische Zentralbank (EZB) übernahm die Aufgaben des EWI und war von nun an für die Währungspolitik zuständig.

Die Konvergenzkriterien, auf die man sich einigte und die die Grundlage für eine Wirtschaftspolitik bilden sollten, umfassten Regeln hinsichtlich der Preisstabilität; des Zinsniveaus, des Haushaltsdefizites; der Staatsverschuldung; und der Wechselkursstabilität. Im Juni 1997 beschloss der Europäische Rat von Amsterdam einen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dieser Pakt verpflichtete die Euro-Länder zur Haushaltsstabilität. Gegen jedes Land der Eurozone, dessen Haushaltsdefizit 3 % des BIP überstieg, konnten demnach Sanktionen verhängt werden. Schon bei den ersten Schwierigkeiten hielten sich die großen Länder nicht an den Pakt. Dieser wurde deshalb, da als zu streng beurteilt, im März 2005 reformiert. Die Folgen sind bekannt: In einigen Ländern stiegen die Haushaltsdefizite ins Unermessliche, die große Euro-Krise war die Folge.

Zweifelloos brachte der Euro zahlreiche Vorteile:

Bei Reisen erspart man die Kosten des Umtausches; man konnte Preise in den einzelnen Ländern miteinander vergleichen; und während der Finanzkrise 2008 schützte die gemeinsame Währung die Eurozone vor Abwertungen und Spekulation.

Es gab aber auch Nachteile:

Einige strukturell schwache Mitglieder der Euro-Gruppe konnten nicht mithalten.

Die gemeinsame Währung ermöglichte ihnen günstige Kredite; die Staatsschulden stiegen ins Unermessliche und man gab sich der Illusion hin, dass ein Staat nicht Bankrott gehen könne.

Im Mai 2010 wurde ein „Finanzstabilisierungs-Mechanismus“ eingerichtet, der 750 Mrd. Euro umfasste und der schwache Mitglieder der Eurozone vor Spekulationen schützen sollte. Da sich aber immer mehr zeigte, dass eine gemeinsame Währungspolitik ohne gemeinsame Wirtschaftspolitik kaum möglich ist, geht es letztlich darum, ob man den Schritt zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik setzen will. Die Versicherung, die Konvergenz-Kriterien in Zukunft besser einhalten zu wollen, ist wohl eine, aus der Krise entstandene und durchaus ernst gemeinte, Absichtserklärung, das unterschiedliche Arbeitsethos; der unterschiedliche Leistungswille; das unterschiedliche Sparverhalten in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU kann aber nur schwer auf einen Nenner gebracht werden. Ein Zustand aber, bei dem eine aufgegebene nationale Souveränität nur durch gemeinsame Absichtserklärungen ersetzt wird, kann einer Krise kaum standhalten.

2.3 „Schengen“: Offene Grenzen — mit welcher Politik?

Am 14. Juni 1985 unterzeichneten die Vertreter von fünf EG-Mitgliedsstaaten im deutsch-französisch-luxemburgischen Dreiländereck bei Schengen das „Schengen-Übereinkommen“. Dieses zielte darauf ab, die Grenzkontrollen abzuschaffen. Dieses Abkommen wurde in der Zwischenzeit in das EU-Recht aufgenommen; auch hier mit dem Effekt, dass ein wesentlicher Teil der nationalen Souveränität, die Kontrolle der eigenen Grenzen, aufgegeben wurde, ohne dass eine gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik geschaffen worden wäre.

Die Öffnung der Grenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bringt den Bürgern dieser Länder zweifellos konkrete Vorteile. Man kann ohne Kontrolle an den Grenzen von einem Land ins andere reisen. Sicherlich hat man die Kontrollen an den Außengrenzen verstärkt, der Anstieg des organisierten Verbrechens; der illegalen Zuwanderung und des Drogenhandels konnte aber nicht verhindert werden. Im deutsch-polnischen Grenzgebiet etwa hat der Diebstahl von Baumaschinen in Deutschland ein derartiges Ausmaß erreicht, dass dies zu einer Gefährdung der mittelständischen Unternehmen führte.

Die Politik der EU zielt darauf ab, einen einheitlichen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen. Bis zum Vertrag von Lissabon waren die Kompetenzen in diesem Bereich ausschließlich den Mitgliedsstaaten vorbehalten.

Seither werden die entsprechenden Beschlüsse im „Rat“ mit qualifizierter Mehrheit gefasst, das Parlament ist im Entscheidungsprozess ein gleichberechtigter Partner.

So sehr die Freizügigkeit im „Schengen-Raum“ für die Bürger eine echte Erleichterung darstellt, so kann dieser Freiraum innerhalb der Union auch von Kriminellen ausgenutzt werden. Um dem entgegenzuwirken, wurden die Kontrollen an den Außengrenzen verschärft und die Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane der einzelnen Länder verbessert. Eine EU-Agentur mit dem Namen „Frontex“, mit Sitz in Warschau, wurde geschaffen, um die operative Zusammenarbeit zu koordinieren. Der Anstieg der organisierten Kriminalität, insbesondere in bestimmten Regionen, konnte aber nicht verhindert werden.

Das organisierte Verbrechen kann solange den grenzfreien Raum und internationale Netze ausnützen, als es nicht gelingt, die Arbeit der Sicherheitskräfte im Rahmen einer gemeinsamen Sicherheitspolitik entsprechend zu koordinieren. Es wurde zwar das „Schengen-Informationssystem“ (SIS) geschaffen, d.h. eine Datenbank, die den Polizei- und Justizbehörden einen Austausch von Fahndungsdaten ermöglicht.

Insgesamt existieren aber innerhalb der EU zu viele unterschiedliche Rechtsordnungen, der gemeinsame Rechtsrahmen für die Asylpolitik, für den Kampf gegen den Terror, gegen Drogen und organisierte Kriminalität konnte aber bisher nicht geschaffen werden. Wie beim Euro besteht also auch im Rechtsbereich das Problem, dass innerhalb der EU nationale Souveränität aufgegeben, aber keine gemeinsame Souveränität geschaffen wurde.

Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, was die Ziele der GASP sind bzw. worin die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit liegt.

Kann man beim Euro noch von einer „geteilten Souveränität“ sprechen, da die Währungspolitik in der Kompetenz der EU liegt; die Wirtschaftspolitik hingegen in jener der Nationalstaaten, so sind die Außen- und die Sicherheitspolitik grundsätzlich nach wie vor den Regierungen der Mitgliedsstaaten vorbehalten. Die GASP wurde im Vertrag von Maastricht 1992 eingerichtet, es handelt sich dabei aber um eine zwischenstaatliche Kooperation der Regierungen. Das heißt, dass Beschlüsse in diesem Bereich nur einstimmig getroffen werden können. Die Gremien dafür sind der Europäische Rat bzw. der Rat der Außenminister; mit der Durchführung der Beschlüsse ist der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik betraut.

3. Die gemeinsame Außen- und —Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) — zwischen Anspruch und Wirklichkeit

3.1. Was soll erreicht werden?

Das Ziel der „EU-Außenpolitik“ ist es, für Sicherheit, Stabilität, Demokratie und für die Achtung der Menschenrechte zu sorgen. Dies nicht nur in der unmittelbaren Nachbarschaft etwa auf dem Balkan, sondern auch in anderen Krisengebieten in der Welt, wie in Afrika, dem Nahen Osten und dem Kaukasus. Die EU stützt sich dabei nicht auf große Armeen, Panzer oder auf eine Luftwaffe, sondern konzentriert sich auf Krisenmanagement. So entsendet die EU etwa Wahlbeobachter; leistet humanitäre Hilfe und ist äußerst aktiv im Bereich der Entwicklungspolitik. Alleine im Jahre 2009 etwa leistete die EU humanitäre Hilfe im Wert von 900 Mio. Euro in 30 Ländern, vor allem in Afrika. 60% der weltweiten Entwicklungshilfe wird von der EU geleistet.

Um diese Ziele umzusetzen, wurde das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, das seit 2009 Catherine Ashton einnimmt. Ihr ist ein Europäischer auswärtiger Dienst (EAD) unterstellt.

Dabei bleiben wiederum einige wesentliche Fragen ungelöst. Während die einen den Hohen Vertreter als „Außenminister“ sehen möchten, also als jemanden, der souveräne Hoheitsrechte vertritt, besteht für andere die wesentliche Aufgabe des Hohen Vertreters darin, die politischen Vorstellungen der Nationalstaaten zu koordinieren bzw. nur in deren ausdrücklichem Auftrag zu handeln. Ähnlich gespalten ist die Haltung zum EAD: Wollen die einen darin einen „diplomatischen Dienst“ sehen, bestehen andere darauf, dass die Bezeichnung „diplomatischer Dienst“ als Ausdruck der nationalen Souveränität jenen vorbehalten sein muss, die ihren Staat im Ausland vertreten.

Ebenfalls unklar ist die Aufgabenteilung zwischen dem Hohen Vertreter und dem Präsidenten des Europäischen Rates, dessen Funktion durch den Vertrag von Lissabon ebenfalls neu geregelt und gestärkt wurde. Jedenfalls soll auch dieser nach Artikel 15 EU-

Vertrag „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters, die Außenvertretung in Angelegenheiten der GASP wahrnehmen“.

2003 wurde unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ eine „Europäische Sicherheitsstrategie“ (ESS) verabschiedet. Diese zeigt einmal die globalen Herausforderungen auf, die es heute gibt; die Hauptbedrohungen, vom Terrorismus über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis zur organisierten Kriminalität und nennt dann strategische Ziele zur Abwehr dieser Bedrohungen.

Aber auch in diesem Bereich blieben einige wesentliche Fragen unbeantwortet: Soll eine eigene europäische Streitmacht geschaffen werden oder soll die NATO das Rückgrat der europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik bilden. Sollte also die europäische Verteidigung im Ernstfall gemeinsam mit den USA geplant und durchgeführt werden oder sollten die Europäer auf mehr Eigenständigkeit bestehen. Denn sosehr immer wieder Ansätze zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich gemacht wurden, man konnte sich letztlich nie dazu durchringen, nationale Rechte im Verteidigungsbereich wirklich aufzugeben.

Insgesamt kann man wohl sagen, dass die Revolution, die in der europäischen Diplomatie stattgefunden hat, zu wenig aufgearbeitet wurde. Immerhin sind in Europa Feindbilder, die Jahrhunderte lang zwischen einzelnen Völkern bestanden, weggefallen. In den Beziehungen der europäischen Länder untereinander wird das Militär nicht mehr zur Durchsetzung nationaler Interessen eingesetzt. So sehr etwa die Interessensgegensätze bei einem EU-Gipfel sein mögen, kein Land droht dem anderen mehr, seine Interessen mit militärischen Aktionen durchzusetzen. Und in Europa hat man erkannt, dass die Lösung der gegebenen Probleme, von der Finanzkrise bis zum Umweltschutz; und von der Arbeitslosigkeit bis zur Staatsverschuldung mit militärischen Mittel nicht mehr möglich ist. Die Kooperation hat die Konfrontation als Mittel der Konfliktlösung ersetzt.

Nun ist Europa sicherlich eine Ausnahme. In anderen Ländern der Welt gibt es nach wie vor Kriege und Konflikte und die USA nehmen einen besonderen Rang ein. Wenn daher aufgrund der neuen Gegebenheiten in Europa eine Situation entstanden ist, die eine Landesverteidigung im traditionellen Sinn als überholt erscheinen lässt, dann müssen auch grundsätzlich neue Gegebenheiten geschaffen werden, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden.

3.2. Der Alleingang der „Großen“ in entscheidenden Fragen

Sosehr bei Gipfeltreffen und Sonntagsreden immer wieder einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik betont wird, tatsächlich gehen gerade die großen europäischen Länder in entscheidenden Fragen immer wieder ihren eigenen Weg. Hier sollten nur einige Beispiele aufgezeigt werden, wie sehr etwa Frankreich und Großbritannien, aber auch Deutschland eigene Interessen in den Vordergrund stellen.

Frankreich als Gründungsmitglied der EWG trat von Anfang an für die europäische Einigung ein, allerdings sollte sich diese, wenn möglich, unter französischen Vorzeichen vollziehen. Bis heute verfolgt Frankreich eine eigene Afrika-Politik. Und obwohl noch alle französischen Präsidenten das Ende von „France Afrique“ ausgerufen haben, also die Beendigung der Bevormundung der früheren französischen Kolonien, stehen französische Truppen immer noch in den verschiedensten Teilen Afrikas.

Frankreich hat sich auch immer wieder, mit einem leicht anti-amerikanischen Unterton, für eine „multipolare Welt“ ausgesprochen; also dafür, dass die großen internationalen Entscheidungen nicht mehr von einem Staat alleine, sondern von mehreren Ländern gemeinsam getroffen werden. Folgerichtig hat sich Frankreich der 2003 geformten Allianz gegen Saddam Hussein nicht angeschlossen und versuchte auch, im Rahmen der NATO mehr Eigenständigkeit zu erreichen. In diesem Sinne sprachen sich französische Politiker immer wieder für eine Stärkung der „europäischen Verteidigungs-Identität“ aus, was zu einer besseren Koordinierung der Planung in Europa und der operativen Möglichkeiten führen sollte.

In Russland und China will sich Frankreich genauso als eigenständige Macht etablieren, wie in den anderen aufstrebenden Ländern, und Nordafrika sehen die Franzosen ohnehin als ihr „Hinterland“. Deshalb hat Nicolas Sarkozy eine „natürliches mediterraneenne“ ausgerufen, die dann von ihm und Hosni Mubarak als Co- „Union Präsident“ geführt wurde. Dass Sarkozy dann die treibende Kraft wurde, um Oberst Ghaddafi zu stürzen, nachdem er ihm vorher in Paris im Rahmen eines aufwändigen Staatsbesuches empfangen hatte, gehört zu den Ungereimtheiten der Geschichte, zeigt aber wieder die eigenständige Vorgangsweise Frankreichs in entscheidenden Fragen.

Im Gegensatz zu Frankreich betont Großbritannien immer wieder seine besonderen Beziehungen zu den USA. Und vor allem eines : Dass auch im Rahmen der EU die britische Souveränität gewahrt werden müsse. So hat sich der britische Premierminister Tony Blair 2003 mit Begeisterung dem amerikanischen Kreuzzug im Irak angeschlossen. Gleichzeitig hat sich London, wie etwa beim europäischen Rat in Nizza, dagegen ausgesprochen, dass eine europäische Verteidigung die nationale Souveränität in diesem Bereich beeinträchtigen könnte. Zwar hat sich auch Großbritannien, wie etwa beim Treffen in Saint Malo zwischen Tony Blair und Jacques Chirac für eine gewisse Koordinierung im Verteidigungsbereich ausgesprochen, aber diese sollte wohl vor allem den technischen Bereich betreffen.

Grundlage der Verteidigung des europäischen Kontinents sollte, nach britischer Vorstellung, die Nato sein; also ein enges Bündnis zwischen Europa und Amerika. Bemühungen der Europäer um mehr Eigenständigkeit im Verteidigungsbereich dürfen diese Allianz nicht unterlaufen.

Die besonderen Interessen Großbritanniens kommen immer wieder in der Außen-Wirtschaftspolitik und in der Währungspolitik zum Tragen. Nach 1945 versuchte Großbritannien zunächst das Pfund Sterling als Reservewährung zu erhalten. Dies sollte wohl den Zusammenhang innerhalb des Commonwealth genauso zum Ausdruck bringen, wie die Erinnerung an die imperiale Größe. Die City von London als internationales Bankenzentrum zu erhalten und zu stärken, ist bis heute ein entscheidendes Anliegen der britischen Politik geblieben. Dies ist wohl auch der entscheidende Grund dafür, dass selbst nach der furchtbaren Finanzkrise der vergangenen Jahre, eine stärkere internationale Kontrolle des Bankensektors von den Engländern, gemeinsam mit Amerika abgelehnt wurde.

Wenn immer wieder die Frage im Raum steht, ob die EU ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sein soll, dann ist die Haltung des Vereinigten Königreiches klar: Die EU soll eher ein loser Bund von Staaten sein; eine Freihandelszone, in der alle wesentlichen politischen Entscheidungen in der Kompetenz der Regierung in London bleiben. Wie hat es Churchill einmal formuliert: wenn England wählen muss zwischen dem

Kontinent und der Weite des Meeres, dann wird man der Weltoffenheit den Vorzug geben. Die Tatsache, dass sich Großbritannien weder „Schengen“ noch dem Euro angeschlossen hat, zeigt, dass sich an dieser Haltung nicht viel geändert hat.

Hätten nicht die Franzosen und die Niederländer das Projekt einer EU-Verfassung zum Scheitern gebracht, die Hürde einer Volksabstimmung in Großbritannien wäre wohl kaum zu überwinden gewesen.

Deutschland war von Anfang an der Musterschüler der europäischen Integration. Nach dem 2. Weltkrieg konnte Deutschland im Prozess der europäischen Einigung wieder Legitimation und internationale Anerkennung finden. Dabei waren die Deutschen bemüht, der Zusammenarbeit mit Frankreich als Grundlage der europäischen Einigung genauso gerecht zu werden, wie den guten Beziehungen zu den USA als Basis des transatlantischen Bündnisses. Als De Gaulles im Elysee-Vertrag 1963 versuchte, Deutschland stärker für den eigenen europäischen Weg zu gewinnen, unterzeichneten diese zwar den Vertrag, setzten diesen aber eine Präambel voraus, die die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen hervorhob.

Deutschland hat innerhalb der EU ein starkes Gewicht aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke, was sich insbesondere auch in seiner Handelsbilanz ausdrückt:

2012 exportierte Deutschland Waren im Wert von 1.269 Mrd. Dollar und erzielte damit einen Handelsbilanzüberschuss von 202 Mrd. Dollar. Frankreich exportierte im selben Jahr lediglich im Wert von 521 Mrd. Dollar und musste ein Defizit in der Handelsbilanz von 85 Mrd. Dollar verzeichnen. Das englische Defizit in der Handelsbilanz erreichte im selben Zeitraum sogar 153 Mrd. Dollar, da Großbritannien lediglich Waren im Wert von 405 Mrd. Dollar exportierte.

Entsprechend unterschiedlich ist auch die Politik dieser drei Länder im Bereich des Außenhandels, hinsichtlich der Rolle des Staates in diesem Bereich bzw. Offenheit der Märkte. Schon die Politik der BRD war auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet; auf Wettbewerbsfähigkeit und eine stabile Währung. Die Regierung half, Märkte für die deutsche Industrie zu erschließen und auszuweiten. Und: die Wirtschaftspolitik im Inneren sollte ebenfalls dazu beitragen, Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität zu sichern. An diesen Grundsätzen will Deutschland auch festhalten, nachdem die D-Mark dem Euro gewichen ist und die Bundesbank Kompetenzen an die Europäische Zentralbank abgeben musste.

Durch die Wiedervereinigung hat Deutschland weiter an Gewicht gewonnen. Ein wesentlicher Grund für die Schaffung des Euro lag sicherlich darin, das wieder vereinigte Deutschland stärker in Europa einzubinden. Und obwohl sich Deutschland während der letzten Jahre stärker bei internationalen Einsätzen einbrachte, Berlin entwickelte auch eine bis dahin kaum gekannte Eigenständigkeit bei wesentlichen Fragen: so bildete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder zusammen mit dem französischen Präsidenten eine Allianz gegen die Teilnahme am Irak-Krieg; und dies trotz starken amerikanischen Drängens die Deutschen zur Teilnahme zu bewegen.

Deutschland enthielt sich auch der Stimme, als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine „no-fly-zone“ über Libyen beschloss. Und schließlich gestaltet Deutschland seine eigene Politik gegenüber Moskau, wohl nicht zuletzt im Hinblick auf die Energieversorgung.

Sosehr also eine eigene GASP bzw. ESVP immer wieder angestrebt werden, bei entscheidenden Fragen vertreten die „Großen“ ihre eigenen Interessen. Bei anderen

Themen sind die EU-Mitglieder schlicht und einfach gespalten: etwa bei der Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo; bei der Vertretung Palästinas in der UNESCO; oder wenn es um einen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat der VN geht.

3.3 Was wurde erreicht?

Insgesamt können die GASP und die ESVP wohl als Beispiele dafür genommen werden, wie die „europäische Methode“ funktioniert; welche Fortschritte erzielt werden; aber auch, welche Rückschläge es immer wieder gibt. Da wurden zunächst Berichte verfasst, die in visionärer Weise die künftige Entwicklung darlegen sollten, wie der Davignon-Bericht von 1970, der eine bessere Koordination im Bereich der Außenpolitik vorsah. Da werden Begriffe gewählt, die dem Inhalt, den sie ausdrücken sollen, bei weitem nicht gerecht werden, etwa wenn eine „Gemeinsame Außenpolitik“ nur einen Teil dessen darstellt, was die 27 EU-Mitglieder insgesamt im Bereich der Außenpolitik tun. Da werden Institutionen geschaffen, wie etwa jene des „Hohen Vertreters“, von denen man erwartet, dass sie eine Eigendynamik in Richtung mehr Gemeinsamkeit entwickeln.

Wenn dann 1992 im Vertrag von Maastricht die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in GASP umbenannt wurde, so wollte man damit die Identität Europas auf internationaler Ebene hervorheben. In dieser Umwandlung des Begriffes kann insofern ein nicht unerheblicher Schritt gesehen werden, als Frankreich noch wenige Jahre vorher auf dem Standpunkt stand, außenpolitische Interessen haben nur die Staaten, nicht Europa als Ganzes. Und die englische Ministerpräsidentin Margaret Thatcher sprach überhaupt von „airy-fairy“, also von „heißer Luft“, wenn die Rede von einer gemeinsamen Außen- oder Verteidigungspolitik war.

Nach „Maastricht“ wurden einige Ziele erreicht: ein verstärkter Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Außenministerien wurde in der Form einer „europäischen Korrespondenz“ eingeführt. Dadurch sollte nicht nur der Informationsaustausch gefördert, es sollten auch die nationalen Standpunkte angeglichen und gemeinsame Grundauffassungen erarbeitet werden. In verschiedenen Gebieten, wie etwa im Rahmen der KSZE, gelang tatsächlich eine koordinierte Vorgangsweise.

Die Haltung der EU wurde aber dann angesichts der Kriege im ehemaligen Jugoslawien als „reaktiv“ und „tatenlos“ kritisiert, und es zeigte sich auch, dass Erklärungen, die nicht mit wirtschaftlichem Druck oder militärischen Maßnahmen abgesichert werden konnten, letztlich wirkungslos waren. Bloße Deklarationen konnten kaum dazu beitragen, Krisen zu bewältigen. Man musste erkennen, dass man auf das internationale Geschehen nur dann Einfluss nehmen kann, wenn man zumindest die Möglichkeit hat, wirtschaftliche oder militärische Sanktionen zu verhängen.

Eine GASP, deren Ziel es sein soll, die Sicherheit der Union zu fördern, sollte daher letztlich von einer gemeinsamen Verteidigungspolitik unterstützt werden. Dabei dachte man nicht an die Mobilisierung großer Armeen, sondern zunächst an die Hilfestellung zur Vermeidung von Krisen oder an Krisenmanagement. Es ging also um die Entsendung von Beobachtern; um humanitäre Hilfe im ehemaligen Jugoslawien; um die Unterstützung des Autonomie-Abkommens zwischen Israel und der PLO; um Abrüstungskonferenzen oder um das Verbot von Anti-Personen-Minen.

Es sind also eher kleine Schritte, die zunächst gesetzt wurden. Aber gerade diese stellen einen Erfolg für die „europäische Methode“ dar, weil insofern ein Durchbruch erzielt wurde, als jahrhundertalte Vorstellungen von der Sicherheit als „nationale Aufgabe“ durchbrochen wurden.

Die Verantwortung für die Durchführung der GSVP liegt bei mehreren politisch-militärischen Gremien, die unter Aufsicht des „Rates“ stehen und ihren Sitz in Brüssel haben. Seit 2003 hat die EU mehr als 20 militärische Operationen und zivile Missionen gestartet. Die erste ging nach Bosnien und Herzegowina, wo EU-Truppen die NATO-Streitkräfte ablösten. Die EU-Einsätze finden auf drei Kontinenten statt. Dazu gehört die EUFOR-Mission im Tschad genauso wie die Operation „Atalanta“ zur Bekämpfung der Piraten vor der Somalischen Küste. Die EULEX-Mission im Kosovo ist darauf ausgerichtet, die Rechtsstaatlichkeit in diesem Lande zu verbessern; bei der EUPOL-Mission in Afghanistan geht es um die Schulung der afghanischen Polizei.

Da die Militärtechnik immer komplexer und teurer wird, ist auch für EU-Mitglieder zunehmend notwendig, bei der Herstellung und Beschaffung von Waffensystemen zusammenzuarbeiten. Deshalb beschloss man 2003, eine Europäische Verteidigungsagentur einzurichten.

Die Landesverteidigung bleibt weiter in der Kompetenz der Nationalstaaten bzw. der NATO; sie ist kein Bestandteil der ESVP. Diese richtet sich vielmehr darauf, die Interessen der EU außerhalb Europas durch zivile und militärische Missionen zu vertreten. Es geht um den Einsatz von zivilen Beratern; Polizisten oder auch Soldaten, die in Krisenherden eingesetzt werden. Es geht um die sogenannten „Petersberg-Aufgaben“, bei denen es sich um humanitäre Rettungseinsätze, um Friedenserhaltung oder um friedensschaffende Maßnahmen handelt.

Die Frage, ob die Europäische Union lediglich ein Staatenbund ist oder doch immer mehr einen Bundesstaat verkörpert, ist nach wie vor offen. Der Weg zu mehr Gemeinsamkeit ist beschritten, auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, *Außenpolitischer Bericht 1992*, Wien 1992
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, *Außenpolitischer Bericht 1993*, Wien 1993
- Martin Botta /Christian Hainzl, Die 59. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – Schwelende Konflikte und wachsende Gegensätze zwischen Nord und Süd, in: Gabriele von Arnim/Volkmar Deile/Franz-Josef Hutter/Sabine Kurtenbach/Carsten Tessmer (Hrsg), *Jahrbuch Menschenrechte 2004*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2003, S. 185 – 193.
- Cartou Louis, *Organisation Européennes*, Paris 1967
- Einheit und Vielfalt der Rechtsordnung*, Festschrift zum 30Jährigen bestehen der Münchner Juristischen Gesellschaft, München 1996
- Engel N.P., *Human Rights Law Journal*, Kehl 1986
- Europarat, *Human rights in international law*, Strassburg 1992
- Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Wien 1963
- Ettmayer Wendelin, *Eine geteilte Welt – Machtpolitik und Wohlfahrtsdenken in den Internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts*, Linz 2003
- Fiesinger Klaus, *Ballhausplatz-Diplomatie 1945-1949*, München 1993,
- Fontaine Pascal, Malosse Henri, *Les Institutions Européennes*, Paris 1992
- Forsythe David P., *Human Rights in International Relations*, New York 2006
- Holtz Uwe, *50 Jahre Europarat*, Baden-Baden 2000
- Huber Denis, *Ein historisches Jahrzehnt – Der Europarat 1989-1999*, München 2001
- Hummer W., Wagner G., *Österreich im Europarat 1956/1986*, Wien 1988
- Karl Wolfram, *Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung*, Kehl 2005
- Lexikon der Politik, Band 5 Die Europäische Union*, München 1996
- Schmuck Otto, *Vierzig Jahre Europarat*, Bonn 1990
- Schuman Robert Foundation, *L'état de l'union 2007, Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris 2007
- Schwimmer Walter, *Der Traum Europa*, Heidelberg 2004
- Slaughter Anne-Marie, *A new World order*, New Jersey 2004
- Thornberry Patrick, Estébanez María Amor Martín, *Minority Rights in Europe*, Strassburg 2004
- Torbiörn Kjell, *L'Europe face à son destin*, Paris 2005