

## **Kurzdarstellung der Dissertation von Michèle Roth**

### **Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten**

Der Europarat hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bis April 2003 22 neue Mitgliedstaaten aufgenommen und damit die Zahl seiner Mitglieder praktisch verdoppelt. Obwohl die Aufnahme vieler mittel- und osteuropäischer Staaten umstritten war und bleibt, liegt eine umfassende wissenschaftliche Studie über die Einwirkung des Europarats auf die Transformationsprozesse in diesen Ländern nicht vor. Da unabhängige Analysen fehlen, verläuft die Diskussion – in der Politik, den Medien, aber auch der Wissenschaft – zumeist entlang von Einzelereignissen und -beispielen. Entsprechend anfällig ist sie für einseitige Interpretationen.

Die nun vorliegende Arbeit leistet einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke. Sie untersucht den Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation in den baltischen Staaten. Dieser Transformationsprozess gilt heute als gelungen, was nicht zuletzt daran ersichtlich wird, dass diese drei Länder zur ersten Ländergruppe aus Mittel- und Osteuropa gehören, die in die EU aufgenommen wird. Dennoch blieb die Aufnahme insbesondere Estlands und Lettlands in den Europarat aufgrund der ungelösten Minderheitenproblematik nicht ohne Kritik.

Nach einer Zusammenfassung der für die gewählte Fragestellung relevanten Aspekte der Transformationstheorie bietet die Arbeit einen Überblick über das Instrumentarium des Europarats zur Förderung und Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Dabei wird deutlich, dass der Europarat Anfang der 1990er Jahre zwar über einige hervorragende Instrumente verfügte, dass diese aber nicht ausreichten, um die neuartige Herausforderung zu meistern. In der Folge wurden zusätzliche Instrumente und Methoden entwickelt (etwa die Kommission für Demokratie durch Recht [Venedig-Kommission] oder die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten), die Aufnahme-Verfahren kontinuierlich verfeinert und Monitoring-Verfahren eingeführt.

Im Hauptteil der Arbeit wird die Wirksamkeit dieses Instrumentariums untersucht. Dabei lässt sich an diversen Beispielen ein eindeutiger Einfluss des Europarats auf die Verfassungsgestaltung und die Gesetzgebung der baltischen Staaten nachweisen. Wichtigste Instrumente der Einflussnahme sind einzelne Konventionen des Europarats, die Aufnahme- und Monitoring-Verfahren – verbunden mit Beratungen durch Delegationen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PVdER) und durch weitere Experten der Organisation – sowie insbesondere die Venedig-Kommission.

Zugleich hat der Europarat frühzeitig erkannt, dass Verfassungen und Gesetze zwar die wesentliche Grundlage zur Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten bilden, dass sie aber nicht ausreichen, um westeuropäische Standards auch in der Praxis zu erreichen. Er hat darauf mit diversen Programmen zur praktischen Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten reagiert. Da eine Evaluierung dieser

Programme nicht vorliegt, ist ihre Wirksamkeit nur schwer einzuschätzen. Von den Beteiligten werden sie in der Regel sehr positiv bewertet. Offensichtlich ist, dass sie – vor allem aufgrund finanzieller Restriktionen – nur punktuelle Wirkung entfalten konnten. Eine Ausnahme bilden die gemeinsamen Programme mit der Europäischen Kommission, die über eine wesentlich bessere Finanzierung verfügten.

Während sich der Europarat in einigen Bereichen als der kompetenteste und einflussreichste externe Akteur erwiesen hat, ist seine Arbeit in anderen Bereichen nur im Zusammenwirken mit weiteren externen Akteuren, insbesondere der OSZE und der EU, zu bewerten. Wie das Beispiel der Minderheitenproblematik zeigt, liegen die Stärken des Europarats, auch im Sinne einer Arbeitsteilung, dabei vor allem bei der Formulierung rechtlicher Grundlagen.

Die möglicherweise wichtigste Erkenntnis dieser Arbeit für Theorie und Praxis ist, dass den bisher in der Forschung vorwiegend diskutierten Typen der externen Einflussnahme – „Ansteckung“, „Zustimmung“, „Konditionalität“ und „Zwang“ – zwei weitere hinzuzufügen sind: die (idealerweise ergebnisoffene) Beratung und der partnerschaftliche Dialog. Auch wenn internationaler Druck nicht immer verzichtbar ist (etwa zur Abschaffung der Todesstrafe), zeigt es sich, dass gerade bei Fragen, die die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit erfassen, dauerhafte Änderungen in der Praxis nur erreichbar sind, wenn das dafür notwendige Verständnis geschaffen wird. Deshalb lautet einer der abschließend formulierten Grundsätze für das Handeln des Europarats und anderer externer Akteure, dass Beratung und Dialog in den Vordergrund des Handelns gestellt werden sollten. Dazu tragen auch Empfehlungen wie die verstärkte Ausbildung und Einbindung lokaler Experten und zivilgesellschaftlicher Akteure bei. Um als Dialogpartner glaubhaft zu sein, ist es darüber hinaus notwendig, doppelte Standards möglichst zu vermeiden. Stehen realpolitische Zwänge dem zunächst entgegen, lautet die Empfehlung, die dadurch entstehenden doppelten Standards nicht zu leugnen, sondern sie zu benennen und ihnen aktiv entgegenzuwirken, etwa durch ein periodisches Monitoring aller Mitgliedstaaten anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs. Vorschläge, die in diese Richtung gehen, werden in der PVdER, dem aktivsten Organ des Europarats, bereits diskutiert.

#### Zur Autorin

Michèle Roth wurde 1973 in Scherzingen (Schweiz) geboren. Von 1993-1998 studierte sie Politikwissenschaft, Mittlere und Neuere Geschichte und Neuere deutsche Literatur an den Universitäten Konstanz und Bonn. 2003 schloss sie ihre Promotion an der Universität Bonn ab. Seit 1998 arbeitet die Autorin für die Stiftung Entwicklung und Frieden.

*Michèle Roth: Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten (Europäische Hochschulschriften Reihe XXXI, Bd. 479), Frankfurt/Main u.a. 2004: Peter Lang. 474 Seiten, Taschenbuch, € 74,50.*