

Umstrittene Menschenrechte: Der Europarat, Russland und Tschetschenien*

Klaus Brummer

1. Die ‚folgenreiche‘ Erweiterung des Europarats

Die Beendigung des Ost-West-Konflikts eröffnete dem Europarat die Chance, die Zeit seines Bestehens anvisierte Neuordnung Europas im Sinne der umfassenden Integration des Kontinents auch im Rahmen der eigenen Organisation zu realisieren. Diese sich bietende Möglichkeit wurde vom Europarat erkannt und genutzt, mündete dessen Entwicklung doch mittlerweile dort, wo man bereits bei der Gründung der Organisation vor mehr als 50 Jahren (5.5.1949) sein wollte, infolge der globalen politischen Umstände jedoch nicht sein konnte: in der Etablierung einer nahezu gesamteuropäischen Organisation mit derzeit 46 Mitgliedstaaten (vgl. Bauer 2001).

Doch welche Folgen hatte dies für die Durchsetzung der Werte der Organisation? Die wesentlichste Auswirkung der Erweiterung ist darin zu sehen, dass sich der Europarat durch die Aufnahme von Staaten, die später Schauplatz von Konflikten wurden (z.B. Mazedonien) oder die bereits zum Zeitpunkt des Beitritts Konflikte zu bewältigen hatten (z.B. Russland), selbst eine größere Rolle bei der Konfliktbearbeitung zugewiesen hat.¹ Dies wird insbesondere an dem hinter der Erweiterung stehenden Motiv deutlich, das eine Abkehr von den bis dato praktizierten Aufnahmegepflogenheiten darstellte. Der neue Leitgedanke (‚better include than exclude‘) bestand fortan gerade darin, dass durch einen Beitritt raschere Fortschritte bei der Einführung und Umsetzung seiner Werte in den neuen Mitgliedstaaten erzielt werden könnten, als dies durch ein Abseitsstehen der Organisation im Falle einer Verweigerung der Aufnahme möglich sein würde.

Eingedenk der zum Zeitpunkt der Aufnahme in Teilen unzureichenden Erfüllung der Standards des Europarats durch die Neumitglieder sowie der generell äußerst raschen Durchführung der Erweiterung kann die mitunter heftige Kritik an dieser nicht verwundern. Roth (2004: 35) bemerkt hierzu etwa, dass die vollständige Einhaltung und Umsetzung der Grundprinzipien der Organisation „auf die Zeit nach dem Beitritt verschoben“ wurde. Laut Gimbal (1997: 47) wiederum wäre der Europarat aufgrund der „Aufweichung der früheren Regeln“ im Zuge der Beitritte „zunehmend unglaubwürdig“ geworden bei seinem Streben nach der Durchsetzung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

2. Russland – Ein Problemfall von Beginn an

Als die wesentlichen Folgen der Überwindung des Ost-West-Konflikts für den Europarat sind somit die Erweiterung der Organisation um neue, zum Teil innerstaatliche Kriege aufweisende Staaten und, damit verbunden, sowohl die Gefahr der Absenkung der eigenen Standards als auch die Notwendigkeit der Aufnahme von Handlungen zur Bewältigung der Konflikte zu sehen. Eine, wenn nicht sogar die kontroverseste Aufnahme stellte der am 28. Februar 1996 vollzogene Beitritt Russlands dar. Wie umstritten dieser Schritt, der laut Holtz (2000: 15) beinahe „die ‚Seele‘ des Europarats“ zerrissen habe, war, zeigte sich bereits in dessen Vorfeld. Anfang Februar 1995 brachte die Parlamentarische Versammlung des Europarats die Aufnahme prozedur vorübergehend zum Halten, und dies in erster Linie wegen dem aus ihrer Sicht mit den Werten der Organisation nicht zu vereinbarenden Vorgehen Russlands in Tschetschenien (vgl. Althausen 1997). Erst der von Seiten Russlands bekundete Wille zur Beilegung des Konflikts auf politischem Wege in Verbindung mit gegenüber der Versammlung eingegangenen Verpflichtungen – zu diesen zählte die Beilegung innerstaatlicher Streitfälle auf friedlichem Wege – bewog die Parlamentarier im September 1995 zur Änderung ihrer Haltung, wodurch der Weg für den fünf Monate später schließlich erfolgten Beitritt geebnet wurde.

Der Tschetschenienkonflikt – allen voran die Frage der Einhaltung der Menschenrechte – war somit bereits im Vorfeld der Mitgliedschaft Russlands im Europarat das zentrale Thema, und dies sollte sich seither auch nicht ändern. Ursächlich hierfür ist, dass sich nach der Aufnahme Russlands die Frage nach der Abschwächung der Normen der Organisation infolge des Beitritts des Landes bzw. deren Nichteinhaltung durch einen Mitgliedstaat weiterhin stellt. Im Zuge der Diskussion des Für und Wider dieses Schrittes kommt Luchterhandt (1998: 22) zu dem Ergebnis, dass „die Aufnahmeentscheidung zugunsten Russlands (...) die Praxis zur Hinnahme eines Doppelstandards auf dem Gebiet der Menschenrechte im Rahmen des Europarats stark gefördert“ habe. Kosmehl (2003: 1083) verweist ihrerseits darauf, „dass der Europarat eine besondere Verantwortung trägt, die Menschenrechtssituation in Tschetschenien zu verbessern“, und dies nicht zuletzt deshalb, „weil er nur so seine eigene Legitimität aufrechterhalten kann.“

Konsequenterweise haben sich in den letzten Jahren diverse Institutionen des Europarats mit dem Konflikt beschäftigt. Offenkundig wird dabei, dass der Europarat auf der einen und Russland auf der anderen Seite die Entwicklungen vor Ort in der Konfliktregion und dabei insbesondere die – je nach Lesart erbrachte oder ausgebliebene – Gewährleistung von Menschenrechten doch sehr unterschiedlich bewerten. Entsprechend divergieren auch die Einschätzungen dahingehend, welche weiteren Maßnahmen künftig in Tschetschenien zu erbringen sind.² In diesem Kontext ist beispielsweise eine Anfang Oktober 2004 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verabschiedete Empfehlung zu sehen. In dieser heißt es, dass „the continuing massive violations in the Chechen Republic are by far the most serious human rights issue in any of the Council’s member states“, weshalb „the credibility of the whole Organisation depends on its ability to convince the Russian Federation to meet its commitments in this respect“ (PV-Recommendation 1679 (2004)).

Angesichts der Aktivitäten weiterer Einheiten des Europarats³ zwar nicht umfassend, so doch illustrativ für die widerstreitenden Einschätzungen mit Blick auf

die Durchsetzung der vom Europarat vertretenen Wertetrias bestehend aus Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Tschetschenien sind die drei im Folgenden diskutierten Beispiele: die Entwicklungen im Zuge der Untersuchung der Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention in Tschetschenien auf der Grundlage von Artikel 52 EMRK in den Jahren 1999/2000 (Kapitel 3); die im Frühjahr 2000 vereinbarte und Anfang Januar 2004 beendete dauerhafte Präsenz von Mitarbeitern des Europarats in Tschetschenien (Kapitel 4); sowie die „Gemeinsame Arbeitsgruppe“ zwischen der Parlamentarischen Versammlung und der russischen Duma, die, nach der Aufhebung der vorübergehenden Suspendierung des Stimmrechts der russischen Delegation in der Versammlung (April 2000 – Januar 2001) wegen des Tschetschenienkonflikts, im Januar 2001 etabliert wurde (Kapitel 5).⁴

3. Die Anwendung von Artikel 52 EMRK gegenüber Russland

Nach Artikel 52 EMRK kann der Generalsekretär des Europarats einen oder mehrere Vertragsstaaten der Menschenrechtskonvention zur Abgabe einer Erklärung dahingehend auffordern, inwieweit deren internes Recht die Umsetzung der Inhalte der Konvention garantiert. In den ersten fünf Fällen, in denen dieser Artikel angewendet wurde, gingen die Anfragen an alle Mitgliedstaaten. Beim sechsten Mal hingegen nutzte der damals amtierende Generalsekretär des Europarats, Walter Schwimmer, dieses Instrumentarium erstmals, um einen einzelnen Vertragsstaat zur Abgabe einer Erklärung anzuhalten: dies war am 13. Dezember 1999 gegenüber Russland vor dem Hintergrund von dessen bewaffneter Intervention in Tschetschenien. Wie sich in den Folgemonaten zeigen sollte, genügten die von Russland gegebenen Antworten allerdings keineswegs den Anforderungen (vgl. SG/Inf (2000) 21).

In seinem Brief vom Dezember wollte Schwimmer insbesondere zweierlei wissen: zum einen, auf welche Weise die EMRK in Tschetschenien umgesetzt werde, zum anderen, welche möglichen Gefahren des Verstoßes gegen Konventionsbestimmungen drohten. In seinem Antwortschreiben vom 10. Januar 2000 ging der damalige russische Außenminister Igor Ivanov jedoch nicht spezifisch auf diese Fragen ein. Der Brief beinhaltete vor allem keine Antworten hinsichtlich der Implementierung der Menschenrechtskonvention in Tschetschenien zur damaligen Zeit, sondern enthielt eher generelle Ausführungen über diese.

Diese aus seiner Sicht unzureichende Antwort veranlasste Schwimmer Ende Januar zu einem weiteren Brief, in welchem er seine Aufforderungen konkretisierte (u.a. bezüglich der Wahrung von Art. 2 und 3 EMRK). Das zweite Schreiben von Ivanov von Ende Februar 2000 enthielt als Antwort darauf weitere Informationen über die Gründe, die Russland zum Eingreifen in Tschetschenien bewogen hatten. Des weiteren wurde ausdrücklich versichert, dass das Vorgehen nicht jenseits des durch die EMRK gesetzten Rahmens sei. Vielmehr gab Ivanov seiner Hoffnung Ausdruck, dass der Europarat „will avoid a formal and stereotyped approach to the problem which solution is our common concern“ (ebd.).

Schwimmer konstatierte daraufhin am 23. März 2000, von der russischen Seite weiterhin keine präzisen Informationen über die von ihm aufgeworfenen Fragen er-

halten zu haben. Vor allem ginge es im wesentlichen nicht um die – mitgeteilten – Gründe für die russische Intervention in Tschetschenien, sondern um die – nicht mitgeteilte – Art und Weise von deren Durchführung sowie um die zur Einhaltung der Bestimmungen der Konvention getroffenen Maßnahmen in diesem Zusammenhang. Vor diesem Hintergrund kam Schwimmer zur Schlussfolgerung, dass die bis dato erhaltenen Antworten nicht den Erfordernissen von Artikel 52 EMRK entsprechen, weshalb er abermals die Übersendung von Informationen einforderte. Am 31. März 2000 versicherte Ivanov die Legitimität der von russischer Seite gewählten Methoden. Zudem bekundete er den Willen seines Landes, Straftaten zu verfolgen und die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen. Darüber hinaus hoffte er, dass die nunmehr von russischer Seite dargebrachten Informationen den Anforderungen des Artikels 52 EMRK genügen.

Aus Sicht Schwimmers taten sie dies jedoch abermals nicht, sondern offerierten erneut in erster Linie allgemeine Darstellungen. Daraufhin beauftragte der Generalsekretär unabhängige Experten mit einer tiefgehenden Analyse des Briefwechsels unter der Fragestellung, inwieweit Russland seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 52 EMRK nachkam. Die Ende Juni 2000 eingebrachten Schlussfolgerungen der Experten attestierten dem Generalsekretär eine gute Arbeit und der russischen Seite unzureichende Antworten (vgl. SG/Inf (2000) 24). Mit Blick auf die Handlungen Schwimmers konstatierten die Sachverständigen, dass die Lage in Tschetschenien die Nutzung von Artikel 52 EMRK grundsätzlich gerechtfertigt habe und die vom Generalsekretär an Russland gerichteten Anfragen ausreichend präzise gewesen seien. Die von Russland dargebotenen Antworten waren aus Sicht der Experten hingegen keineswegs ausreichend und insbesondere bezüglich der Frage der Implementierung der Menschenrechtskonvention ausweichend bzw. angesichts schlichtweg fehlender diesbezüglicher Informationen ungenügend. Das Fazit der Experten lautete entsprechend:

„The reply given by the Russian Federation, read in combination with the two replies to the additional requests, does not even meet the minimum of the standard which must be considered to be implied in Article 52 in order to make the procedure effective“, weshalb „the Russian Federation has failed in its legal obligations as a Contracting State under Article 52 of the Convention“ (ebd.).

Eingedenk dieser Beurteilung durch die unabhängigen Sachverständigen verwies Schwimmer den Bericht anschließend am 26. Juni 2000 an das Ministerkomitee (vgl. CM/Monitor (2000) 15). Das, worauf man sich dort verständigen konnte, mutet vor dem geschilderten Hintergrund der offenkundigen Verletzung von Bestimmungen der EMRK durch einen Vertragsstaat allerdings bestenfalls halbherzig an. Am 10. Oktober 2000 kam man überein, sich auf der Grundlage der Berichte der vor Ort in Tschetschenien tätigen Experten des Europarats (siehe Kapitel 4) sowie auf zusätzlich zu diesen vom Generalsekretär zu erstellenden Dokumenten mit den Möglichkeiten der Organisation zur Verbesserung der Lage in Tschetschenien zu befassen. Ursächlich für das Ausbleiben nennenswerter(er) Maßnahmen dürfte ein ‚Zusammenspiel‘ zwischen prozeduralen Notwendigkeiten und der fehlenden Handlungsbereitschaft der Akteure gewesen sein. Gemeint ist zum einen die aus der ‚Natur‘ des Europarats als intergouvernementale Organisation sich zwangsläufig ergebende – und zentralen Interessen einzelner Staaten zuwiderlaufende Entscheidungen beinahe ebenso zwangsläufig erschwerende – Notwendigkeit zur Ent-

scheidungsfindung im Konsens; zum anderen der von einem Mitarbeiter des Europaratssekretariats bemerkte fehlende politische Wille der Mitglieder der Organisation zur Initiierung weitreichenderer Schritte gegen einen der großen Staaten (Interview am 17.9.2003).

4. Die Präsenz des Europarats in Tschetschenien

Den Hintergrund für die Etablierung der Präsenz des Europarats in Tschetschenien bildete der dort wenige Monate zuvor ausgebrochene zweite Krieg, der im diametralen Gegensatz zu den Standards und Prinzipien des Europarats stand. Zudem widersprach der abermalige Konflikt der weiter oben angeführten, von Russland gegenüber der Parlamentarischen Versammlung eingegangenen Verpflichtung zur friedlichen Überwindung innerstaatlicher Probleme. Angesichts der kriegerischen Auseinandersetzungen musste der Europarat, wollte er seinen Ruf als Organisation für Demokratie und Menschenrechte wahren, handeln. Umgekehrt hatte Russland, das nicht zur Einstellung der Kampfhandlungen bereit war, zur Vorbeugung einer Suspendierung seiner Mitgliedschaft oder gar eines Ausschlusses aus der Organisation auf diese zuzukommen. Vor diesen Motivationen ist die zwischen Generalsekretär Schwimmer und dem russischen Außenminister Ivanov in einem Briefwechsel vom 30. März/4. April 2000 vereinbarte Entsendung von drei Experten des Europarats in das durch ein Dekret des russischen Präsidenten Vladimir Putin im Februar 2000 geschaffene „Büro des Sonderbeauftragten des russischen Präsidenten für Menschenrechtsfragen in Tschetschenien“ zu sehen.

Zu den Tätigkeiten der Mitarbeiter des Europarats gehörten der Aufbau des Archivs und die Schulung der Mitarbeiter des Büros, die Registrierung von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen sowie die Mitwirkung an der Vorbereitung von Besuchen von Vertretern verschiedener Institutionen des Europarats in Tschetschenien. Insgesamt stellte sich die Arbeit der Experten keineswegs als unproblematisch dar. Neben ‚missionsinternen‘ Schwierigkeiten, wie der Einschränkung der Bewegungsfreiheit in Tschetschenien infolge der instabilen Sicherheitslage, hatten sie mit Hindernissen zu kämpfen, die sich aus dem für sie notwendigen, jedoch keineswegs stets reibungslos erfolgenden Zusammenspiel mit der russischen Seite ergaben. Dies bezieht sich insbesondere auf die Angewiesenheit auf den Kooperationswillen der offiziellen russischen Behörden einschließlich des Büros des Sonderbeauftragten.

Dass dies zum Problem werden konnte, zeigt sich an den folgenden Aussagen des früheren Sonderbeauftragten für Menschenrechte in Tschetschenien, Vladimir Kalamanov. Dieser äußerte sich im Januar 2001 bei einem Meinungsaustausch in Straßburg einerseits zwar lobend über die Arbeit der Experten, deren Tätigkeiten, etwa bei der Aus- und Weiterbildung von Richtern über internationale Rechtsnormen, er hervorhob (vgl. CM/Inf (2001) 2). Zugleich zeigte sich bei dieser Gelegenheit, dass der Wille zur Zusammenarbeit keineswegs selbstverständlich gewesen zu sein scheint. So konstatierte Kalamanov:

„The experts are very strict in their approach to human rights protection. *Nevertheless*, we find ways of co-operating and resolving problems together (Hervorhebung des Verfassers; KB).“ (ebd.)⁵

Kalamanov war es auch, der beispielsweise im März 2001 die von den Mitarbeitern des Europarats angebotene Hinzuziehung externer Experten zur Untersuchung eines Massengrabs nicht wahrnehmen wollte (vgl. PV-Document 9732 (2003)). Eine weitere Einschränkung bestand darin, dass es den Experten nicht möglich war, direkte Gespräche mit der tschetschenischen Seite zu führen, da sie im Rahmen einer offiziellen russischen Behörde angesiedelt und im Grunde auch für diese tätig waren und deshalb auch gewissen Beschränkungen unterworfen gewesen wären (Interviews am 17.9.2003 und am 24.9.2003).

Nach der Explosion einer Bombe an einer zu diesem Zeitpunkt von ihnen befahrenen Straße wurden die Experten im April 2003 zum, wie sich zeigen sollte, letzten Mal nach Straßburg zurückbeordert (vgl. SG/Inf (2003) 24). Vor dem Hintergrund der im Laufe des Jahres 2003 durch Russland eingeleiteten politischen Entwicklungen in Tschetschenien (v.a. Verfassung, Präsidentschaftswahlen) wie auch des Ablaufs des bis dato stets verlängerten Mandats der Experten Anfang 2004 vereinbarten Schwimmer und Ivanov Ende Dezember 2003 eine neue Form der Zusammenarbeit. An die Stelle der permanenten Anwesenheit von Vertretern des Europarats in Tschetschenien tritt nunmehr eine situative Hinzuziehung von Fachleuten der Organisation zur Implementierung konkreter Programme, zum Beispiel zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Tschetschenien und zur Vermittlung eines stärkeren Bewusstseins für Menschenrechte bei den Sicherheitskräften (vgl. SG/Inf (2004) 3).

Mit dem Beschluss zur Beendigung der dauerhaften Präsenz hat sich scheinbar die russische Seite gegenüber dem Europarat durchgesetzt. Bezugspunkt für diese Wertung sind Stellungnahmen vom Herbst 2003. Seitens des Europarats zeigte man sich zu diesem Zeitpunkt wegen den Möglichkeiten zur Gewinnung von Informationen vor Ort und zur unmittelbaren Einwirkung auf die Entwicklungen im Büro des Sonderbeauftragten – sowie nicht zuletzt auch aufgrund der besonderen Stellung, die der Organisation durch ihre Präsenz in Tschetschenien gegenüber anderen internationalen Organisationen zukam⁶ – an der Fortführung der Mission interessiert (Interviews am 17.9.2003 und am 24.9.2003). Noch Anfang November 2003 hatten die Außenminister der Mitgliedstaaten des Europarats entsprechend ihr Interesse an einer schnellstmöglichen Rückkehr der Experten nach Tschetschenien bekundet (vgl. CM (2003) 151 final).

Ein Angehöriger der russischen Vertretung beim Europarat hingegen hatte sich diesbezüglich bereits im September 2003 eher reserviert gezeigt. So hätten die Experten ihre Aufgaben vor Ort, die man vor allem im Aufbau des Büros und in der Schulung der darin arbeitenden Personen sah, gut erfüllt. Auch aus seiner Sicht würden zwar weiterhin Bereiche existieren, in denen sich eine Zusammenarbeit zwischen Russland und dem Europarat auch mit Blick auf Tschetschenien als sinnvoll erweise. Hierfür bestehe allerdings nicht die Notwendigkeit der Fortführung der Präsenz der Organisation vor Ort. Dies liege sowohl an der hergestellten Funktionsfähigkeit des Büros des Sonderbeauftragten als auch an dem in Tschetschenien nunmehr initiierten politischen Prozess. Aus diesen Gründen sei die permanente Anwesenheit von Mitarbeitern des Europarats in Tschetschenien nicht mehr not-

wendig (Interview am 15.9.2003) – eine Einschätzung, die nunmehr offenkundig auch vom Europarat geteilt wird oder infolge politischen Drucks durch Russland geteilt werden musste.

5. Die Gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der Duma

Das dritte Beispiel ist die im Januar 2001 beschlossene „Gemeinsame Arbeitsgruppe“ (engl. „Joint Working Group“; JWG) zwischen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und der russischen Duma zur Bearbeitung des Tschetschenienkonflikts. Hintergrund für deren Einrichtung war die mehrmonatige Suspendierung des Stimmrechts der russischen Delegation in der Versammlung (vgl. PV-Resolution 1240 (2001)). Diese Maßnahme wurde, nachdem man wiederholt eine Verbesserung der Lage in Tschetschenien eingefordert und sich diese weiterhin nicht eingestellt hatte – stattdessen fiel in diesen Zeitraum u.a. die weiter oben geschilderte ungenügende Kooperation Russlands mit dem Generalsekretär des Europarats bezüglich Art. 52 EMRK –, von den Parlamentariern am 6. April 2000 verabschiedet.

Beendet wurde die Suspendierung neun Monate später auf der ersten Teilsitzung des Jahres 2001 (25.1.2001) aus den folgenden beiden Gründen: Zum einen wollte man der russischen Delegation, trotz der insbesondere vom Ausschuss für Recht und Menschenrechte betonten anhaltenden Bedenken bezüglich der Menschenrechtssituation in Tschetschenien, auf der Grundlage festgestellter positiver Entwicklungen eine neue Chance geben (vgl. PV-Resolution 1241 (2001)). Zum anderen setzte man zur Institutionalisierung der anvisierten Vertiefung der Kooperation die Gemeinsame Arbeitsgruppe (JWG) zwischen der Versammlung und der russischen Duma ein.

Die grundsätzlichen Ziele der JWG bestehen darin, zum Finden einer politischen Lösung beizutragen, die Einhaltung von Menschenrechten zu fördern und die humanitäre Lage vor Ort zu verbessern. Um dies zu erreichen, überprüft die Arbeitsgruppe unter anderem die Implementierung der von der Versammlung und der Duma entwickelten Empfehlungen durch die russischen Behörden. Dass der JWG durchaus Einflussmöglichkeiten zugesprochen werden, zeigt eine Aussage des Menschenrechtskommissars des Europarats. Nach dessen Einschätzung sei es nämlich nicht er, sondern die JWG, die sich innerhalb der Organisation über mögliche politische Lösungen des Tschetschenienkonflikts äußern solle (vgl. CommDH (2002) 2).

Derlei hochgesteckte Erwartungen konnte die Gemeinsame Arbeitsgruppe jedoch nicht erfüllen. Vielmehr lassen sich mehrere Schwächen der Arbeitsgruppe identifizieren. Neben der grundsätzlich formidablen – und wohl kaum zu erfüllenden – Aufgabenstellung als solcher sind hier zum einen Unstimmigkeiten zwischen den russischen und den nicht-russischen Mitgliedern der Arbeitsgruppe hinsichtlich der Einschätzung der Entwicklungen in Tschetschenien, zum anderen von beiden Seiten gemeinsam gehaltene Fehlperzeptionen zu nennen.

So scheint die Zusammenarbeit zwischen russischen und nicht-russischen Vertretern innerhalb der Arbeitsgruppe auf einer bestenfalls brüchigen ‚gemeinsamen‘ Basis zu beruhen. Divergenzen zwischen den beiden Seiten traten vor allem auf dem Treffen der Arbeitsgruppe im März 2002 offen zutage (vgl. PV-Document 9415 add1 rev (2002)). Die nicht-russischen Mitglieder kamen bei dieser Gelegenheit überein, dass der russische Präsident öffentlich die Anwendung von Gewalt verurteilen solle, wie sie ferner die mangelnde Einhaltung der Genfer Konvention kritisierten. Außerdem hatte sich ihrer Ansicht nach die Menschenrechtslage in Tschetschenien weiterhin nicht in einem ausreichenden Maße verbessert. Die russischen Mitglieder der Arbeitsgruppe hingegen erachteten die Genfer Konvention als nicht anwendbar im Falle Tschetscheniens. Darüber hinaus sollte sich die JWG nicht durch die Verabschiedung von Stellungnahmen, die sich als kontraproduktiv erweisen könnten, in die sich rapide fortentwickelnden Prozesse zur Wiederherstellung der Grundlagen für ein demokratisches und friedliches Tschetschenien einmischen. Wie vor allem der letztgenannte Punkt verdeutlicht, beschränkten sich die Gegensätze keineswegs nur auf Formfragen, sondern reichten derart tief, dass im Grunde der gesamte Nutzen der Zusammenarbeit infrage gestellt wurde.

Als eine weitere Schwäche der JWG ist deren mitunter überzogene, gleichwohl scheinbar von allen Mitgliedern getragene, Selbsteinschätzung anzusehen, die sich ebenfalls auf dem Treffen vom März 2002 zeigte. Dort wurden die Ergebnisse der bis dato durchgeführten Tätigkeiten der Arbeitsgruppe folgendermaßen bilanziert:

„After a little more than a year of work, the JWG has significantly contributed to a change of attitude in the Russian Federation about the solution to the conflict. It is now being recognised that there is no alternative other than a political solution. There begins to be a more general acknowledgement that lasting peace in Chechnya can only be achieved with the support of all significant political forces, including those who sympathise with Mr Maskhadov.“
(ebd.)

Angesichts dessen, dass es auch seitdem zu keinem grundlegenden Kurswechsel Russlands gekommen ist, ist der erste Teil der Einschätzung als eine merkliche Überbewertung der eigenen Möglichkeiten und der tatsächlich erbrachten Leistungen zu erachten. Der zweite Teil hinsichtlich der Einbeziehung von auch der Linie Maschadovs folgenden Kräften wiederum muss spätestens seit den Anschlägen in Moskau vom Oktober 2002, für welche die russische Führung Maschadov verantwortlich machte, ebenfalls als obsolet angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund kann die bei mehreren Gesprächen deutlich gewordene Hinterfragung des Nutzens der JWG in Reihen der Parlamentarischen Versammlung nicht verwundern. Nach Ansicht eines Abgeordneten erhielt die Versammlung durch die Arbeitsgruppe zwar sensible Informationen, die ansonsten vermutlich nicht zugänglich gewesen wären. Insgesamt habe die Arbeit der JWG jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die russische Politik in Tschetschenien gehabt (Interview am 29.9.2003). Zwei Beamte des Versammlungssekretariats wiederum stellten die Bedeutung der JWG als Dialogforum heraus, konnten darüber hinaus jedoch keine weiteren konkreten Ergebnisse der Arbeitsgruppe benennen (Interviews am 24.9.2003 und am 1.10.2003).

Ebenfalls kritisch, wenn auch aus anderen Motiven, äußerte sich ein Vertreter Russlands beim Europarat über die JWG. Diese habe ihre ursprüngliche Aufgabe, die Initiierung eines politischen Prozesses und hierbei insbesondere den Aufbau ei-

ner Zivilgesellschaft und die anschließende Schaffung eines Dialogs zwischen dieser und den tschetschenischen Behörden, erfüllt. Angesichts der aus russischer Sicht nunmehr in Tschetschenien eingeleiteten politischen Entwicklungen, an deren Initiierung die Arbeitsgruppe entsprechend ihres Mandats erfolgreich mitgewirkt habe, bedürfe es jedoch keiner Aufwertung der JWG. Die Arbeitsgruppe solle sich fortan vielmehr mit (nicht näher spezifizierten) anderen Themen befassen. Zentral bei künftigen Aktivitäten der JWG, für welche diese am besten mit neuen Personen besetzt werden sollte, sei es zudem, die vormals vorhandene Politisierung und die zum Teil eher konfrontative Atmosphäre der Arbeitsgruppe zu vermeiden (Interview am 15.9.2003). Eingedenk der Selbstüberschätzung, der internen Unstimmigkeiten hinsichtlich des in Tschetschenien (nicht) Erreichten und der scheinbar nur geringen Bedeutung, die ihr die beiden beteiligten Parteien beimessen, muss der gegenwärtige Stillstand der JWG als nahezu zwangsläufig angesehen werden.

6. Fazit

Wegen seines zwischenstaatlichen Charakters ist der Europarat zur Durchsetzung seiner Ziele auf die im Idealfall auf einer gemeinsamen Problemwahrnehmung beruhende Kooperationsbereitschaft seiner Mitgliedstaaten angewiesen. Ist diese vorhanden, vermag die Organisation ihren, freilich hinsichtlich seiner Reichweite vergleichsweise überschaubaren, Beitrag zur Durchsetzung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Europa beizutragen. Andererseits kann der Europarat nicht gegen den Willen seiner Mitgliedstaaten agieren, vor allem nicht in für diesen zentralen Fragen. Sollte sich somit ein Staat einer Zusammenarbeit verweigern oder ein bestehendes Zusammenspiel nicht weiter verfolgen wollen, sind der Organisation größtenteils, d.h. mit der Ausnahme des Ausschlusses eines Staates, die Hände gebunden.

Dass eine kongruente Problemwahrnehmung zwischen Europarat und Russland ebenso wenig existiert wie eine Übereinkunft hinsichtlich der Strategien, um zur Befriedung Tschetscheniens zu gelangen, zeigten die drei angeführten Beispiele: im Zuge der Anwendung von Art. 52 EMRK anlässlich des russischen Vorgehens in Tschetschenien wurden – ohne jedoch zu nennenswerten Konsequenzen für Russland zu führen – Verstöße des Landes gegen seine Pflichten als Vertragsstaat der Menschenrechtskonvention festgestellt; die Präsenz des Europarats in Tschetschenien beendete man aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zuletzt auf russischen Druck hin; und die Gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Parlamentarischer Versammlung und Duma brachte auch infolge divergierender Einschätzungen der (Menschenrechts-) Lage in Tschetschenien keine nennenswerten Ergebnisse.

Eingedenk dieser Entwicklungen ist es weitestgehend auszuschließen, dass die zumindest in Teilen erfolgte Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und Russland aus einer auf identischen Motiven beruhenden Einsicht in die Notwendigkeit der Durchsetzung der Werte der Straßburger Organisation resultierte. Das Entgegenkommen Russlands war vielmehr wohl darauf zurückzuführen, dass das Land zu Beginn des zweiten Tschetschenienkriegs unter Druck des Europarats wie auch insgesamt der internationalen Gemeinschaft stand und deshalb Zugeständnisse für

notwendig erachtete, zum Beispiel in Form der Etablierung der Präsenz des Europarats in Tschetschenien und der JWG. Ursächlich für die zuletzt offensichtlich gewordene kompromisslosere Linie Russlands wiederum dürften zum einen die globale Aufwertung der Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen in den USA vom September 2001 sein, in dessen Kontext Russland das eigene Vorgehen im Nordkaukasus gestellt hat; zum anderen die von Russland eingeleiteten politischen Entwicklungen in Tschetschenien, die jedoch keineswegs uneingeschränkt auf internationale Zustimmung gestoßen sind (vgl. Kosmehl 2003: 1080). Vor diesem Hintergrund sollte man sich seitens des Europarats die Frage nach einem Wechsel der eigenen Strategie stellen – was auch eine Veränderung der Mitgliedschaft beinhalten könnte. Andernfalls würde die Glaubwürdigkeit einer Organisation, die sich die Wahrung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zum Ziel gesetzt hat, (noch weiter) infrage gestellt werden.

Anmerkungen

- * Dieser Artikel beruht auf meiner Dissertation, die durch ein Stipendium der Hanns-Seidel-Stiftung aus Mitteln des BMBF gefördert wurde.
- 1 Wie die Kriegsliste der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung verdeutlicht, fanden bzw. finden alle der seit 1989 ausgebrochenen Kriege in Europa innerhalb der Territorien von Neumitgliedern des Europarats statt. Vgl. Jung/Schlichte/Siegelberg (2003): S. 303-309.
- 2 Bemerkungen zur grundsätzlichen Haltung Russlands gegenüber dem Europarat finden sich bei Luchterhandt (2003): S. 1462-1467.
- 3 Zu denken ist hier u.a. an die Aktivitäten des Menschenrechtskommissars des Europarats, der ‚Venedig-Kommission‘ oder des für die Überwachung der Antifolterkonvention zuständigen ‚Antifolterausschusses‘ (CPT).
- 4 Weitere Details zu den drei Beispielen finden sich in Brummer (i.E.).
- 5 Diese von Kalamanov geäußerte, mitunter kritische bis ablehnende Haltung der russischen Seite gegenüber den Aktivitäten des Europarats zeigte sich – neben den angeführten Beispielen – auch bei der Bewertung anderer Maßnahmen der Organisation, so etwa durch Vladimir Putin bezüglich der Tribunalsidee der Versammlung (siehe Anmerkung 7). Vgl. Das Parlament vom 7.4.2003: S. 10.
- 6 Bis Juni 2001 sowie mit Einschränkungen im Jahr 2003 war der Europarat die einzige internationale Regierungsorganisation in Tschetschenien. Vgl. SG/Inf (2004) 3.
- 7 Des weiteren taten sich die Parlamentarier mit vergleichsweise ‚radikalen‘ Forderungen hervor. So hielten sie z.B. das Ministerkomitee dazu an, die Mitgliedschaft Russlands im Europarat zu überdenken. Außerdem forderten sie die Mitgliedstaaten des Europarats zur Einreichung einer Staatenklage vor dem EGMR sowie zur Schaffung eines internationalen Tribunals für Tschetschenien zur Ahndung der dortigen Menschenrechtsverletzungen auf. In den zuletzt von der Versammlung verabschiedeten Empfehlungen an das Ministerkomitee waren derlei weitreichende Forderungen jedoch nicht mehr zu finden. Vgl. PV-Recommendation 1678 (2004) und PV-Recommendation 1679 (2004).

Literatur

- Althaus, Christine D. (1997): Russlands Weg in den Europarat, Münster.
- Bauer, Hans-Joachim (2001): Der Europarat nach der Zeitenwende 1989-1999. Zur Rolle Straßburgs im gesamteuropäischen Integrationsprozeß, Hamburg.
- Brummer, Klaus (i.E.): Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen. Handlungsmöglichkeiten und Handlungshemmnisse dargestellt am Beispiel des Europarats.
- CM (2003) 151 final: 113th Session of the Committee of Ministers (Chisinau, 5-6 November 2003): „Conclusions of the Chair“, 6.11.2003.
- CM/Inf (2001) 2: The contribution of the Council of Europe towards restoration of the rule of law, respect for human rights and democracy in Chechnya, 17.1.2001.
- CM/Monitor (2000) 15: Compliance with member States' commitments. Committee of Ministers Declaration of 10 November 1994: Referral of a question to the Committee of Ministers by the Secretary General by virtue of paragraph 1 of the 1994 Declaration, 1.9.2000.
- CommDH (2002) 2: 2nd Annual Report April 2001 to December 2001, to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, 15.5.2002.
- Gimbal, Anke (1997): Europarat in Bedrängnis. Notwendige Reformen und Konsequenzen, in: *Internationale Politik* 52: 12, S. 45-50.
- Holtz, Uwe (2000): Fünfzig Jahre Europarat – Eine Einführung, in: Ders. (Hrsg.): *50 Jahre Europarat*. Baden-Baden, S. 11-36.
- Jung, Dietrich/Schlichte, Klaus/Siegelberg, Jens (2003): *Kriege in der Weltgesellschaft. Strukturgeschichtliche Erklärung kriegerischer Gewalt (1945-2002)*, Wiesbaden.
- Kosmehl, Miriam (2003): Rechtsgewalt oder Gewaltrecht. Das internationale Recht und die Menschenrechte in Tschetschenien, in: *Osteuropa* 53:8, S. 1066-1083.
- Luchterhandt, Otto (1998): „Rechtsstaat Russland“. Beachtliche Fortschritte – schwere Defizite – ungünstige Perspektiven, in: *Internationale Politik* 53:10, S. 12-22.
- Luchterhandt, Otto (2003): Russland in Europa – die institutionelle Dimension, in: *Osteuropa* 53:9-10, S. 1456-1468.
- PV-Document 9415 add1 rev (2002): Report on the activities of the Joint Working Group on Chechnya (JWG) made up of members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, 22.4.2002.
- PV-Document 9732 (2003): The human rights situation in the Chechen Republic, 13.3.2003.
- PV-Recommendation 1678 (2004): The political situation in the Chechen Republic, 7.10.2004.
- PV-Recommendation 1679 (2004): The human rights situation in the Chechen Republic, 7.10.2004.
- PV-Resolution 1240 (2001): Conflict in the Chechen Republic – recent developments, 25.1.2001.
- PV-Resolution 1241 (2001): Credentials of the delegation of the Russian Federation, 25.1.2001.
- Roth, Michèle (2004): Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten, Frankfurt a.M. et al.
- SG/Inf (2000) 21: Request for explanations concerning the manner in which the Convention is implemented in Chechnya and the risks of violation which may result therefrom, 10.5.2000.
- SG/Inf (2000) 24: Consolidated report containing an analysis of the correspondence between the Secretary General of the Council of Europe and the Russian Federation under Article 52 of the European Convention on Human Rights, 26.6.2000.
- SG/Inf (2003) 24: Twenty-eighth interim report by the Secretary General on the presence of the Council of Europe's experts in the Office of the Special Representative of the President of the Russian Federation for ensuring Human Rights and Civil Rights and Freedoms in the Chechen Republic, 20.6.2003.
- SG/Inf (2004) 3: Russian Federation: Council of Europe's response to the situation in the Chechen Republic, 16.1.2004.

