

Jutta Gützkow

Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten?¹

Einführende Bemerkungen

Mit diesem Beitrag erscheint erstmals ein Aufsatz über das Verhältnis von Europarat und OSZE im OSZE-Jahrbuch. Das ist eine willkommene Neuheit, denn sie illustriert den Trend in Richtung sich gegenseitig verstärkender Organisationen und Maßnahmen in Europa. Dieser Trend basiert auf einem sich entwickelnden Netzwerk kooperativer Beziehungen zwischen Organisationen und Institutionen, darunter OSZE, EU, NATO, WEU und Europarat.

Der Artikel beginnt mit der Erläuterung einiger Hauptmerkmale des Europarats, beleuchtet die komparativen Vorteile der Organisation und beschreibt Umfang und Art der Beziehungen zur OSZE. Daran anschließend gibt der Beitrag einen Überblick über die Zusammenarbeit und zeigt auf, was bisher in den Beziehungen schon erreicht worden ist. Die Schlußfolgerungen wenden sich der Frage zu, wie Komplementarität und Partnerschaft gewährleistet werden können.

Eckpfeiler

Beim zweiten Gipfeltreffen des Europarats, das im Oktober 1997 in Straßburg stattfand, gaben die Mitgliedstaaten dem Europarat ihre volle Unterstützung, seinen Beitrag zu Kohäsion, Stabilität und Sicherheit in Europa zu intensivieren, und begrüßten den Ausbau der Zusammenarbeit des Europarats mit anderen europäischen und transatlantischen Organisationen, insbesondere mit der EU und der OSZE.

Der Europarat und die OSZE haben die Prinzipien von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gemeinsam, ersterer auf der Grundlage seines Statuts, letztere in Gestalt ihrer menschlichen Dimension. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich des Mandats, der Mitgliedschaft und der Arbeitsmethoden. Die OSZE ist eine gesamteuropäische, ja sogar transatlantische Sicherheitsorganisation. Die menschliche Dimension ist Teil des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. Ziel des Europarates ist es, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen. Die Um-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder und nicht die offizielle Position des Europarats. Die vorliegende Fassung ist eine Übersetzung aus dem Englischen.

setzung und Förderung der Grundsätze von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sind seine *raison d'être*. Somit trägt der Europarat durch die Implementierung des Konzepts demokratischer Sicherheit ebenfalls zur demokratischen Sicherheit und Stabilität in Europa bei. Das Konzept der demokratischen Sicherheit wurde beim ersten Gipfeltreffen des Europarats im Jahre 1993 in Wien entwickelt: Europa könnte zu einem weiten Raum demokratischer Sicherheit werden, vorausgesetzt alle Staaten verpflichten sich auf pluralistische und parlamentarische Demokratie, Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, die Vorherrschaft von Rechtsstaatlichkeit und ein gemeinsames, durch seine Vielfalt bereichertes kulturelles Erbe.

Die Erweiterung des Europarates während der letzten acht Jahre hat ihn zu einer gesamteuropäischen Organisation mit 40 Mitgliedstaaten werden lassen. Fünf weitere Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina sowie Georgien) haben sich um Mitgliedschaft beworben. Die USA, Kanada und Japan sowie der Heilige Stuhl haben Beobachterstatus. Damit spielt der Europarat bei der Einigung Europas schon durch die geographische Ausdehnung auf all die Länder, die den gleichen Werten und Prinzipien verpflichtet sind, eine Schlüsselrolle.

Angesichts der Überschneidungen bei den Aufgaben und der Mitgliedschaft gibt es reichhaltige Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE. Pragmatische partnerschaftliche Zusammenarbeit trägt dazu bei, gegenseitige Verstärkung und Komplementarität des Handelns zu erreichen, indem die komparativen Vorteile und - nicht zuletzt - die begrenzten Ressourcen bestmöglich genutzt werden. In den vergangenen Jahren haben sich kooperative Beziehungen zwischen beiden Organisationen, basierend auf Kontakten und praktischer Zusammenarbeit, entwickelt. Selbstverständlich gibt es weitere Möglichkeiten, diese Kooperation noch zu verbessern.

Über den Europarat

Ziele und Grundsätze

"Der Europarat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern." (Statut des Europarats, Artikel 1) Die im Statut festgelegten Grundsätze von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit erfordern die genaue und ständige Aufmerksamkeit des Europarats und seiner Mitgliedstaaten hinsichtlich eines gemeinsamen Verständnisses ihres wesentlichen Inhalts unter sich rasch verändernden Bedin-

gungen, ihrer gegenseitigen Verbindung und ihrer Einbindung in Rechtsstandards setzende Texte sowie der Verstärkung der gemeinsamen Kontrolle der Einhaltung dieser Grundsätze.

Institutionen

Der institutionelle Aufbau des Europarats beruht auf drei Säulen: dem Ministerkomitee als beschlußfassendem Gremium, der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) als beratenden Gremien sowie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als wichtigster unabhängiger Kontrollinstanz. Die institutionellen Säulen sind eng miteinander verbunden: Die Aktivitäten und Effektivität einer profitieren von der Unterstützung und Reaktion der anderen.

Ein professionelles und unparteiisches Sekretariat unterstützt diese Institutionen unter der Leitung eines Generalsekretärs, der von der Parlamentarischen Versammlung gewählt wird.

Zusammenarbeit

Der Europarat ist ein kooperatives Netzwerk, das Vertreter der Institutionen, der Verwaltungen und der Zivilgesellschaft seiner Mitgliedstaaten (und der Staaten, die sich um die Mitgliedschaft beworben haben) umfaßt.

Die Hauptmerkmale der Kooperation im Europarat basieren auf dessen starker rechtlicher und institutioneller Grundlage. Die Parlamentarische Versammlung und der KGRE bieten einen ständigen Rahmen für politische Diskussionen zwischen Abgeordneten der nationalen Parlamente sowie Repräsentanten der Gemeinden und Regionen. Der politische Dialog zwischen Regierungen findet im Rahmen des Ministerkomitees statt bzw. durch die Delegierten der Minister (i.e. die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten beim Europarat). Die fortgesetzte Schaffung von Instrumenten, die rechtlich bindende Normen sowie formale rechtliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Umsetzung enthalten, tragen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes bei. Am intergouvernementalen Arbeitsprogramm ist ein weites Netzwerk von Experten aus Fachministerien, von Universitäten und aus der Zivilgesellschaft in den Bereichen demokratischer Kohäsion (einschließlich pluralistischer Demokratie, Menschenrechte, Medien, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit der Bürger), sozialer Kohäsion und Lebensqualität, kultureller Kohäsion und kultureller Vielfalt beteiligt.

Die Organisation implementiert umfassende Maßnahmen im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Stabilität. Ursprünglich waren diese Kooperations- und Unterstützungsprogramme aufgelegt worden, um die Integration neuer Mitglieds- und Bewerberstaaten in

den Europarat durch die Förderung demokratischer Reformen, des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Kürzlich wurden sie für alle Mitglied- und Bewerberstaaten geöffnet, um allen Ländern dabei zu helfen, Verpflichtungen aus dem Statut oder solche, die beim Beitritt zur Organisation übernommen wurden, einzuhalten. Diese Programme umfassen - zusätzlich zu Seminaren, Ausbildungskursen und Studienaufenthalten - Expertenmissionen, Expertise in Fragen der Gesetzgebung sowie Tagungen in den betroffenen Ländern.

Das Programm für vertrauensbildende Maßnahmen in der Zivilgesellschaft unterstützt Projekte, die darauf abzielen, Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu pflegen, um durch gemeinsame Aktivitäten mögliche Spannungen abzubauen.

Die Hauptarbeit des Europarats wird in Straßburg geleistet; die Organisation ist aber auch vor Ort präsent. Sie hat kleine ständige Büros in Sarajewo und Tirana eröffnet, um die Verbindung zu den dortigen Behörden und anderen internationalen Organisationen sicherzustellen und um die Umsetzung der Kooperationsprogramme des Europarats zu unterstützen. In 14 Staaten werden Dokumentations- und Informationszentren zur Arbeit des Europarats gefördert. Die Programme des Europarats vor Ort haben spezifische Ziele, und jede Aktivität hat einen festgelegten Zeitrahmen. Sie stellen Know-how und Personal (Experten des intergouvernementalen Kooperationsnetzwerks und Beamte) zur Verfügung und umfassen häufige Besuchsreisen. Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung und des KGRE fahren zu kurzfristigen Aufenthalten vor Ort in ihrer Eigenschaft als Berichterstatter hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitglieder oder zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen sowie des Standes der Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene. Beide Organe beteiligen sich darüber hinaus an Wahlbeobachtungen.

Kontrolle

Die Einhaltung von Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten unterliegt Kontrollmechanismen gemäß bestimmten Konventionen sowie politischen Überwachungsmechanismen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention überführte die politischen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenrechte in rechtlich bindende Verpflichtungen, die dem supranationalen gerichtlichen Kontrollmechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterliegen. Der Schutz der Menschenrechte gehört damit nicht länger zu den ausschließlich inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten, sondern ist zum legitimen Anliegen aller geworden - sowohl individuell als auch kollektiv. Unter den Konventionen mit Kontrollverfahren soll hier die Europäische Konvention zum Schutz vor Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen, nach der ein unabhängiges Expertenkomitee

Untersuchungen in Haftanstalten durchführt, besonders erwähnt werden. Die Europäische Sozialcharta, der Europäische Kodex für soziale Sicherheit und die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten sehen die Bewertung nationaler Politiken durch unabhängige Experten vor.

Die politische Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen übernimmt das Ministerkomitee durch einen konstruktiven, nichtdiskriminierenden und kooperativen Dialog über Themen wie Informationsfreiheit, das Funktionieren demokratischer Institutionen und des Justizsystems. Die Parlamentarische Versammlung hatte als erste politische Verfahren zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten eingeführt. Ursprünglich für spezielle Verpflichtungen der kürzlich beigetretenen Staaten eingerichtet, wird das Verfahren inzwischen auf alle Mitglieder angewendet. Es werden öffentliche Parlamentsdebatten über die Überwachung geführt, die u.a. in Empfehlungen an das Ministerkomitee münden können.

Dieser kurze Überblick über Ziele, Grundsätze, Institutionen, Kooperation und Kontrollmechanismen zeigt die komplexe Struktur und den breiten Handlungsbereich des Europarats auf. Beide bilden seine komparativen Vorteile im Verhältnis zu anderen in Europa tätigen Organisationen und bestimmen seine Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit ihnen.

Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE

Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE findet in den Tätigkeitsbereichen statt, in denen sich Mandat und Ansatz beider Organisationen überschneiden. Vor allen Dingen kooperieren beide Organisationen bei der Förderung von Demokratie, Menschenrechten, einschließlich Minderheitenrechten, und Rechtsstaatlichkeit. Potential zur Erweiterung der Zusammenarbeit gibt es darüber hinaus bei der Frühwarnung, bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachsorge. Außerdem verfolgt der Europarat intensiv die Arbeiten an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und insbesondere an der Plattform für kooperative Sicherheit.

Zusammenarbeit auf der politischen Ebene

Der Europarat hat seinerseits spezielle Strukturen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit der OSZE geschaffen: Die Berichterstattergruppe der Ministerdelegierten für Beziehungen zur OSZE behandelt regelmäßig inhaltliche Fragen zu den Beziehungen beider Organisationen und gibt die politischen Richtlinien an. In der Parlamentarischen Versammlung werden

OSZE-Fragen vom *Ad-hoc*-Komitee der Vorsitzenden politischer Gruppierungen diskutiert. Eine Reihe von Abgeordneten gehört den Parlamentarischen Versammlungen beider Organisationen an. Die Europarat-OSZE Liaison-Beamtin nimmt regelmäßig an Sitzungen des Ständigen Rates der OSZE und dessen nachgeordneten Abteilungen in Wien teil. Außerdem vertritt sie den Europarat bei politischen OSZE-Seminaren und -Tagungen und hält enge Verbindung zu allen OSZE-Institutionen und -Strukturen. Die Liaison-Beamtin ist eine wichtige Verbindung zwischen beiden Organisationen, die zur Verbesserung der wechselseitigen Aufmerksamkeit und des Informationsflusses zwischen ihnen beiträgt. Innerhalb der OSZE gibt es solche Strukturen und Funktionen bisher nicht. Beide Organisationen haben institutionalisierte Strukturen zum Informations- und Meinungsaustausch geschaffen: jährliche "2+2"-Treffen auf höchster Ebene zwischen den Amtierenden Vorsitzenden und den Generalsekretären; im Zweijahresrhythmus stattfindende Programmtagungen zwischen dem Sekretariat des Europarats und dem BDIMR; jährliche trilaterale Treffen auf hoher Ebene zwischen dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen in Genf, ergänzt durch zielorientierte Treffen auf der operativen Ebene über spezifische Regionen sowie regelmäßige Kontakte zwischen den Präsidenten und Sekretariaten der jeweiligen Parlamentarischen Versammlungen. Alle diese regelmäßigen Treffen bieten die Gelegenheit zur Überprüfung der institutionellen Beziehungen, zur Bewertung der laufenden Zusammenarbeit und zur Planung der Ausrichtung künftiger Zusammenarbeit in bezug auf bestimmte Länder oder Politikfelder.

Es hat auch bereits Kontakte gegeben, um die Planung von Aktivitäten in Reaktion auf Krisensituationen zu koordinieren. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Konsultationen bei der Planung von Aktivitäten (ob sie nun einzeln, in Zusammenarbeit oder koordiniert umgesetzt werden) außerordentlich wünschenswert sind. Sie sollten bereits in einer frühen Phase der Vorbereitung der Beratungen in den Entscheidungsgremien beginnen und von Fall zu Fall weiter verfolgt werden.

Gegenseitige Teilnahme an einer Reihe von Treffen der entsprechenden Einrichtungen der jeweiligen Organisation bietet die Gelegenheit zu politischem Dialog und Diskussionen: Einladungen zu Gipfel- und Ministerratstreffen, Meinungsaustausch der jeweiligen Generalsekretäre mit dem Ständigen Rat der OSZE und dem Ministerkomitee des Europarats auf der Ebene der Ministerdelegierten, Meinungsaustausch zwischen einem Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem Ministerkomitee des Europarats auf der Ebene der Ministerdelegierten, Teilnahme hochrangiger OSZE-Persönlichkeiten, wie z.B. Herr Vranitzky, Herr van der Stoep und Herr Geremek, am informellen Meinungsaustausch während der Ministertreffen in Straßburg; Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE an Debatten der Parlamentarischen Versammlung

des Europarats sowie des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Im März 1997 fand in Straßburg ein Treffen zum Vergleich von Überwachungsprozeduren statt. Dies war eine erste Gelegenheit zum Meinungsaustausch zwischen Ständigen Vertretern bei der OSZE und beim Europarat aus Wien und Straßburg sowie von Experten aus den Hauptstädten. Ein ähnliches Treffen wird für 1999 erwogen.

Zusammenarbeit auf der operativen Ebene

An der pragmatischen und zielorientierten Zusammenarbeit auf der operativen Ebene sind auf seiten des Europarats das Sekretariat und - bei der Wahlbeobachtung - die Parlamentarische Versammlung sowie der KRGE beteiligt; auf seiten der OSZE: die Missionen vor Ort, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), der Beauftragte für Medienfreiheit, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Parlamentarische Versammlung. Die Vielzahl der mitwirkenden Akteure, der behandelten Fragen und der Interaktionsformen veranschaulichen den Umfang und die Intensität der Zusammenarbeit ebenso wie den umfassenden Ansatz für Maßnahmen in bezug auf die Bereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

OSZE-Missionen vor Ort

Die Zusammenarbeit mit OSZE-Missionen betrifft konkrete Projekte, zumeist im Rahmen der Aktivitäten zu Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Stabilität des Europarats. In Albanien verstärkte der Europarat sowohl seine Langzeitpräsenz als auch seine Maßnahmen neben und zusammen mit der OSZE-Präsenz und anderen internationalen Organisationen in der Folge der politischen Krise im Frühjahr 1997. In Bosnien und Herzegowina arbeiten beide Organisationen zusammen und koordinieren ihre Maßnahmen gemäß ihrem jeweiligen Mandat nach dem Dayton-Übereinkommen; außer der Unterstützung der Aufnahme des Landes in den Europarat. In Kroatien kooperieren beide Seiten eng bei der Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen des Landes und bei Folgemaßnahmen. In Georgien verfolgen beide Organisationen gemeinsame Bemühungen zur Lösung des Südossetien-Konflikts. In Belarus trägt der Europarat zur Umsetzung des Aktionsplans der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE bei.

Die Formen der Zusammenarbeit vor Ort sind außerordentlich vielfältig. In Bosnien und Herzegowina betreiben der Europarat und die OSZE ein gemeinsames Ausbildungsprogramm für gewählte Gemeinde- und Stadträte.

Der Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien vermittelte - mit Unterstützung des Europarats - bei Streitigkeiten über das Gesetz zur Justizorganisation. Teil der Abmachung war, daß der Europarat eine Expertise über das Gesetz einbringt. In bezug auf Kroatien wurde vereinbart, daß der Europarat auf Bitten des OSZE-Missionsleiters Expertisen über bestimmte Gesetze verfaßt. Im Falle von Belarus ernannte der Europarat einen Verbindungsbeamten für die Zusammenarbeit mit der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Minsk. In Estland stellte der Europarat Mittel aus seinem Programm für vertrauensbildende Maßnahmen für ein Projekt, das der OSZE-Missionsleiter vorgelegt hatte. Es gibt häufige und informelle Kontakte zwischen Mitarbeitern des Europarats und Mitgliedern von OSZE-Missionen, sowohl vor Ort als auch in Straßburg. Solche Kontakte sowie der Austausch von Berichten werden für Besprechungen zur Entwicklung in einem Land außerordentlich geschätzt, insbesondere wenn der Europarat dort keine ständige Präsenz unterhält. Dasselbe gilt für die logistische Unterstützung, die OSZE-Missionen Vertretern des Europarats bei der Organisation von Seminaren und der Wahlbeobachtung leisten. Im Laufe der Jahre hat sich die Praxis entwickelt, das die OSZE-Missionsleiter in Ländern, in denen beide Organisationen besonders aktiv sind, zu einem Meinungsaustausch mit dem Ministerkomitee auf Delegiertenebene nach Straßburg kommen. Der Europarat und die OSZE organisieren zusammen mit den VN und - wo angemessen - mit anderen internationalen Organisationen zielorientierte Treffen über einzelne Regionen, um ihre Maßnahmen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit zu harmonisieren. Für den Europarat erhebt sich die Frage, ob er nicht in spezifischen Fällen angesichts der zu lösenden Fragen eine längerdauernde Präsenz vor Ort einrichten sollte.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten

Die folgenden Beispiele geben eine Übersicht über die laufende oder bereits erreichte konkrete Kooperation zwischen Europarat und HKNM: In der Ukraine konzentrierte sich die Zusammenarbeit auf gemeinsame Bemühungen, die Lösung der Krim-Frage voranzubringen. In Estland und Lettland beinhaltete sie die Koordination der Maßnahmen in bezug auf die Staatsbürgerschaftsgesetzgebung und die Integration von Ausländern. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien bestand die Zusammenarbeit in gegenseitiger Unterstützung bei der Förderung des Dialogs zwischen Regierung und Minderheiten. Im Falle Rumäniens und Ungarns zielte die gegenseitige Unterstützung darauf ab, den Abschluß eines bilateralen Vertrags und die Implementierung der Instrumente des Europarats zum Minderheitenschutz voranzubringen. In der Slowakei haben Europarat, HKNM und EU-Kommission gemeinsame Bemühungen in bezug auf Minderheitensprachgesetzgebung begonnen.

Häufige persönliche Kontakte zwischen dem Sekretariat des Europarats und dem HKNM selbst sind Grundlage dieser Zusammenarbeit und halten sie aufrecht. Sie beruht auf dem Vergleich von Analysen, der Formulierung gemeinsamer Ziele, der Demonstration politischer Solidarität und Unterstützung, und verleiht somit den Maßnahmen der anderen Organisation zusätzliches Gewicht, bis hin zu gemeinsamem Handeln, d.h. gründlicher gemeinsamer Vorbereitung, Präsentation und Folgemaßnahmen. Im Bereich des Minderheitenschutzes muß die Kooperation auf die unterschiedlichen Standards Rücksicht nehmen, die seitens des Europarates (bindende Übereinkommen oder Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung) und seitens der OSZE (politisch bindendes Kopenhagener Dokument) anwendbar sind. Die Zusammenarbeit mit dem HKNM hat jedoch gezeigt, daß eine Kombination dieser Richtlinien möglich und sinnvoll ist.

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Es war eine Neuheit in den Beziehungen zwischen Europarat und OSZE, daß der Europarat zusammen mit anderen Organisationen an der Ausarbeitung des Mandats für den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit beteiligt war. Obwohl sein Mandat die Europäische Menschenrechtskonvention nicht erwähnt, haben 34 Vertragsparteien der Konvention eine interpretative Stellungnahme abgegeben, in denen der Medienbeauftragte aufgefordert wird, in ihrem Geist zu handeln.

Anläßlich eines ersten Besuches des Medienbeauftragten beim Europarat informierten sich beide Seiten über ihre Handlungsprioritäten und Arbeitsmethoden. Der Besuch bereitete den Boden für konkrete Zusammenarbeit von Fall zu Fall durch gegenseitige Information und Unterstützung.

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

Beispiele für die Kooperation des Europarats mit dem BDIMR sind in erster Linie die Teilnahme und Beiträge des Europarats an und zu OSZE-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, an BDIMR-Seminaren und Bedarfserhebungsmissionen des BDIMR in speziellen Regionen sowie die Koordinierung der Aktivitäten bei bestimmten Projekten. Kooperation und Koordination betreffen Fragen wie z.B. Ombudsleute und nationale Menschenrechtsinstitutionen, Verhinderung von Folter, Gefängnisreformen, Fragen der Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsberechtigung. Die Parlamentarische Versammlung arbeitet vor Ort mit dem BDIMR bei der Wahlbeobachtung zusammen.

Die Methoden der Zusammenarbeit sind vielfältig. Im Zweijahresrhythmus stattfindende Programmtagungen des BDIMR und des Sekretariats des Europarats dienen dazu, Arbeitsprogramme in der Planungs- und Durchführungsphase zu vergleichen. Die Teilnahme an und die Beiträge des Europarats zu den Implementierungstreffen der menschlichen Dimension beinhalten die Erarbeitung von Hintergrundberichten, die Vorlage schriftlicher Beiträge und die aktive Teilnahme von Delegationen des Europarats. In Seminaren stellt der Europarat auch Berichterstatter und Moderatoren. Bei speziellen Projekten, wie z.B. der Gefängnisreform in Albanien, haben sich der Europarat und das BDIMR auf eine Aufgabenteilung geeinigt, so daß jede Organisation die Aspekte bearbeitet, die in ihrer besonderen Kompetenz liegen.

Im Vergleich zum Europarat ist das BDIMR als eine operative Struktur der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension in Umfang und Reichweite begrenzt und konzentriert sich auf ausgewählte Länder, u.a. in Zentralasien (wo der Europarat keine Aktivitäten betreibt).

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Zusätzlich zu den oben erwähnten institutionellen Kontakten arbeiten die Parlamentarischen Versammlungen beider Organisationen auch vor Ort zusammen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats beobachtet regelmäßig die Wahlen in Ländern, die sich um die Aufnahme beworben haben, und gegebenenfalls in Ländern, die dem Überwachungsmechanismus der Versammlung unterliegen. Vor diesem Hintergrund hat die Versammlung praktische *Ad-hoc*-Zusammenarbeit mit anderen internationalen Wahlbeobachtern entwickelt, insbesondere mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und mit dem BDIMR. Bei den Parlamentswahlen in Albanien im Juni 1997 beispielsweise bildeten die Versammlungen von Europarat und OSZE zusammen mit dem Europäischen Parlament eine "Troika", die eine gemeinsame Bewertung der Wahlen abgab. Im Laufe des Jahres 1998 setzen dieselben parlamentarischen Institutionen ihre Zusammenarbeit in Albanien durch "parlamentarische Dreier-Besuche" fort.

Der Beitrag des Europarats zur Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und insbesondere an der Plattform für kooperative Sicherheit

Der Beitrag des Europarats zum gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell beruht auf seinem Konzept demokratischer Sicherheit. Seit 1996 hat der Europarat mehrere schriftliche Beiträge zur Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell erarbeitet, insbesondere zur Plattform für kooperative Sicherheit. Er nahm zusammen mit anderen internationalen Organisationen

an von der OSZE organisierten Treffen zu diesem Thema teil. Die Papiere des Europarats erläutern die besonderen Vorzüge des Europarats, die für die Erlangung von Sicherheit und Stabilität in Europa von Bedeutung sind, und enthalten konkrete Vorschläge zu Modalitäten der Zusammenarbeit: Kooperation muß zwischen gleichen Partnern und auf Gegenseitigkeit erfolgen. Sie sollte auf den komparativen Vorteilen jeder Organisation unter voller Achtung der Identität einer jeden und mit dem Ziel, Komplementarität des Handelns und wechselseitige Verstärkung sicherzustellen, beruhen. Zusammenarbeit bedarf eines vereinbarten allgemeinen Rahmens für Kommunikation, Kontakte und Verhandlungen. Konkrete Zusammenarbeit in jeder denkbaren Situation muß auf einem Übereinkommen beruhen, das von Fall zu Fall die Modalitäten und Ziele der Zusammenarbeit festlegt. Die Modalitäten der bilateralen Kooperation zwischen Europarat und OSZE sind bereits hoch entwickelt. Es wäre jedoch außerdem von Nutzen, spezielle Kommunikationsverbindungen zu errichten, um in Krisensituationen den Austausch von Informationen und Konsultationen sicherzustellen. Darüber hinaus könnte die OSZE Gegenseitigkeit in bezug auf Verbindungen und Repräsentanz in Wien und Straßburg herstellen.

Ausblick: Wie können Komplementarität und Partnerschaft gewährleistet werden?

Kooperation zwischen Europarat und OSZE ist auf politischer und operativer Ebene bereits Realität und schließt alle Gremien und Institutionen beider Organisationen ein. In Bereichen sich überschneidender Mandate und gemeinsamer Interessen wird die Option zur Kooperation offengehalten. Dies betrifft in erster Linie die Bereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, aber auch - aufgrund der Kenntnisse des Europarats über mögliche Konfliktursachen, ihrer Art und die Aussichten, sie zu überwinden - Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge.

Der Entschluß zur Zusammenarbeit muß von beiden Seiten in der jeweiligen Situation von Fall zu Fall gefaßt werden; einen Automatismus gibt es nicht. Die Möglichkeiten zur Kooperation sind weitreichend: vom Informationsaustausch, gemeinsamer Planung, koordinierter paralleler Aktion, gemeinsamer Nutzung der Ressourcen und Aufgabenteilung bis hin zu gemeinsamem Handeln.

Im Laufe der Jahre hat sich eine kooperative Beziehung herausgebildet, und auf dem Weg zu Komplementarität und gegenseitiger Verstärkung der Handlungen durch Zusammenarbeit hat es Fortschritte gegeben. Es bleiben jedoch noch einige Schritte auf dem Weg zu echter Partnerschaft zurückzulegen.

Zusammenarbeit bedeutet Achtung der Identität des anderen: Im Falle des Europarats sind dies insbesondere seine sich aus dem Statut herleitenden Verantwortlichkeiten für die Förderung des Schutzes der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in seinen Mitgliedstaaten sowie den Mitgliedschaftskandidaten. Dies geschieht in diesen Ländern durch Unterstützung bei der konkreten Umsetzung von Instrumenten, die rechtlich bindende Standards setzen, einschließlich der gerichtlichen Kontrolle und politischen Überwachung der Einhaltung durch die entsprechenden Organe des Europarats. Effiziente Kooperation vermeidet Doppelarbeit und sorgt für Wertzuwachs. Sie baut notwendigerweise auf den komparativen Vorteilen jeder Seite auf: Im Falle des Europarats sind diese seine Rechtsstandards, seine profunde Expertise, sein spezielles Know-how und sein umfassender Ansatz.