

WOFÜR STEHT EUROPA IN DER WELT?- 70 JAHRE EUROPARAT

Man kann immer wieder hören, dass „Europa in der Welt nichts mehr gilt“, weil seine militärische Stärke zu gering ist; weil die europäischen Staaten zu wenig aufgerüstet haben. Umschrieben wird das oft mit „die Europäer müssten mehr Verantwortung übernehmen“, so als ließen sich die Probleme unserer Zeit mit Panzern und Kampfflugzeugen lösen. Tatsächlich entspricht diese Vorstellung einer seit Jahrhunderten, ja seit Jahrtausenden entwickelten Denkweise, die allerdings in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg in Europa grundsätzlich revidiert wurde. Wenn es zu diesem neuen Denken und zu dieser neuen Politik in Europa gekommen ist, dann hat daran auch der Europarat ganz entscheidend mitgewirkt, der vor 70 Jahren, 1949, gegründet wurde. Das Wirken des Europarates soll in unserem Lande auch deshalb besonders gewürdigt werden, weil in dieser Organisation Österreicher in hervorragender Weise mitgewirkt und seine Politik geprägt haben. Stellvertretend für sie sollen hier Walter Schwimmer als Generalsekretär des Europarates und Peter Schieder als Präsident der Parlamentarischen Versammlung hervorgehoben werden.

1. Drei große Errungenschaften

Schon bei Homer haben wir gelernt, dass derjenige ein großer Held ist, der die meisten Feinde getötet hat. Im weiteren Verlauf gingen jene als „Groß“ in die Geschichte ein, die Schlachten gewannen, Länder eroberten und so ihren Ruhm vergrößern konnten, denken wir an Alexander den Großen, Karl den Großen oder Friedrich den Großen. Als aber der serbische Präsident Slobodan Milosevic in den 1990er Jahren über seine Nachbarn her viel, sagte niemand mehr „Milosevic der Große“, sondern „dieser Mann gehört vor ein Kriegsgericht“.

1.1. Ein Kontinent des Friedens...

Tatsächlich hat in Europa mit der Gründung des Europarates im Jahre 1949 eine „Revolution in der europäischen Diplomatie“ stattgefunden. Ziel und Mittel der Außenpolitik haben sich grundsätzlich geändert; die traditionelle Machtpolitik wurde in Westeuropa durch eine Politik der Zusammenarbeit zum Wohl der Bürger ersetzt. Diese Politik baute auf gemeinsame Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Die Förderung der Wohlfahrt der Bürger wurde die Legitimation des außenpolitischen Handelns; der Wohlfahrtsstaat erhielt in Westeuropa eine internationale Dimension. Kriege zur Durchsetzung nationaler und machtpolitischer Interessen wurden für diese Länder undenkbar.

Jahrhundertlang wurde Außenpolitik im Sinne der Staatsräson als Realpolitik im machtpolitischen Interesse des eigenen Landes geführt. Kriege galten als „Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln“ und bei Friedensverträgen wurden Territorien und Menschen beliebig aufgeteilt. Heute betreiben nur mehr die USA diese Außenpolitik; sie können nach Belieben Kriege in der ganzen Welt führen und durch die NATO-Osterweiterung sind machtpolitisches Denken und neue Spannungen nach Europa zurückgekehrt.

Aber zunächst ist in Europa durch die Gründung des Europarates und dann vertieft durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bzw. die Europäische Union eine Friedenszone entstanden; Europa führte militärische Einsätze nicht mehr zur Stärkung der nationalen Außenpolitik, sondern als internationale Friedensmissionen durch. 70 Jahre Frieden in Europa waren möglich, weil das auf Machtpolitik aufbauende „Balance of Power“-Denken abgelöst wurde von einem Glauben an gemeinsame Werte, deren Einhaltung auch international überwacht wurde, zunächst vom Europarat und dann durch die EU.

1.2. ...und der Wohlfahrt.

In Europa leben heute 8 % der Weltbevölkerung; die Länder der EU produzieren 20 % des Welt-BIP; konsumieren aber die Hälfte aller Sozialleistungen in der Welt. Zweifellos gibt es zwischen West- und Osteuropa noch ein starkes soziales Gefälle, aber das Prinzip der Förderung der Wohlfahrt der Bürger als Maxime des politischen Handelns hat sich auf unserem Kontinent grundsätzlich durchgesetzt und dazu geführt, dass die sozialen Rechte und Errungenschaften in Europa wesentlich stärker ausgebaut sind als in anderen Regionen der Welt.

Sicherlich müssen die Grundlagen einer jeden Sozialpolitik in jedem Staat erwirtschaftet werden. Aber wesentlich sind auch ein soziales Bewusstsein und eine soziale Verantwortung als Grundlage dieser Sozialpolitik. Und dazu hat der Europarat wesentlich beigetragen, der entsprechende Normen ausgearbeitet und Standards für alle Mitglieder festgelegt hat.

So wurde 1961 die Europäische Sozialcharta verabschiedet, die soziale Rechte und Freiheiten festlegte, deren Einhaltung im Rahmen eines Kontrollverfahrens überprüft wurde. Die in der Charta verbrieften Rechte regeln die verschiedenen Aspekte des täglichen Lebens wie Wohnungsbereich; Gesundheit; Bildung; Arbeitsbedingungen oder die Nicht-Diskriminierung.

Bereits Art. 1 der Charta betont das „Recht auf Arbeit“. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, das Ziel eines möglichst hohen und starken Beschäftigungsniveaus anzustreben. Es werden Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen festgelegt; Rahmenbedingungen für eine wöchentliche Arbeitszeit sowie für einen bezahlten Jahresurlaub. Besonders hervorgehoben wird die Gleichberechtigung von Mann und Frau; für Kinder und Jugendliche gibt es besondere Schutzbestimmungen und für Arbeitnehmerinnen ist ein Mutterschutz vorgesehen. Die europäische Sozialcharta enthält auch Richtlinien für den Bildungsbereich; ein „Recht auf Schutz der Gesundheit“ und besondere Maßnahmen zur Förderung der Familien, denen ein Recht auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz eingeräumt wird.

Zweifellos hängt die Umsetzung sozialer Rechte von den wirtschaftlichen Möglichkeiten genauso ab wie vom politischen Willen der Regierungen. Aber es ist in der Geschichte der internationalen Beziehungen einmalig, dass es einer Organisation, eben dem Europarat, gelungen ist, entsprechende Regeln festzulegen, deren Einhaltung im Rahmen eines „Europäischen Ausschusses für soziale Rechte“ (ECSR) überprüft wird und entsprechende Beschwerden zulässt. Diese Vorgangsweise kann nur als Vorbild für andere Kontinente und Regionen gelten.

1.3. Ein Kontinent der Menschenrechte

Wenn die USA das Land der militärischen Stärke sind und China in den letzten Jahrzehnten den größten Wirtschaftsaufschwung verzeichnen konnte, dann ist Europa heute der Kontinent der Menschenrechte. Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) ist eine der größten Errungenschaften des Europarates. Die EMRK erwies sich als ein Vertrag von beispielloser Tragweite, der 1950 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und 1953 in Kraft getreten ist. Die Rechte und Freiheiten der Bürger werden geschützt und die Mitgliedstaaten verpflichten sich, diese Rechte zu garantieren. Verletzungen der Rechte können über den nationalen Instanzenzug hinaus bei einer übernationalen Institution, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), eingeklagt werden.

So sichert die Konvention unter anderem das Recht auf Leben; den Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung; das Recht auf Freiheit und Sicherheit; auf ein faires Gerichtsverfahren; den Schutz der Privatsphäre, des Familienlebens und der Korrespondenz; das Recht auf freie Meinungsäußerung einschließlich der Pressefreiheit etc. Durch Protokolle wurden weitere Rechte hinzugefügt, wie etwa die Abschaffung der Todesstrafe oder der Schutz des Eigentums.

Der EGMR kann als Teil des österreichischen Rechtssystems gesehen werden: jedes Jahr werden etwa 400 Beschwerden aus Österreich eingebracht. Einige davon bekamen sogar den Charakter von Präzedenzfällen, wie etwa der Fall „Lingens gegen Österreich“. Chefredakteur 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.

Recht und Menschenrechte wurden Teil des europäischen Selbstverständnisses. Waren früher nur Staaten Akteure im Rahmen der internationalen Beziehungen, so wurde in Europa ein Rechtssystem entwickelt, auf das sich jeder Bürger stützen kann, was ein Fundament für ein „Europa der Bürger“ wurde. Durch das vom Europarat geschaffene Rechtssystem entstand eine politische Wirklichkeit, die sich dadurch auszeichnet, dass europäische Werte zur Grundlage nationaler Rechtssysteme wurden.

Jedenfalls wurde in Europa ein politisches Modell geschaffen, das sich durch Frieden, Wohlstand und Menschenrechte auszeichnet und das es in dieser Form in der Geschichte noch nicht gegeben hat. Es ist ein Modell, das zunächst in Westeuropa entwickelt wurde. In den kommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas wurde nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die gesellschaftspolitische Entwicklung bis zum Fall des „Eisernen Vorhang“ brutal unterdrückt. Das wirkte sich dahingehend aus, dass sich in diesen Ländern traditionelles Denken hinsichtlich Nationalismus, Rechtsstaatlichkeit oder Konfliktlösung in einer Form erhalten hat, die eben in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg überwunden wurde. Wenn der seinerzeitige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld vom „neuen Europa“ sprach, meinte er tatsächlich jene Länder, wo noch vielfach in alten Kategorien gedacht wurde. Die Einbindung jener Staaten, die zwei Generationen lang unterdrückt wurden, in eine gesamteuropäische Gemeinschaft war zweifellos angebracht und notwendig. Aber durch diese Einbindung haben sich nicht nur diese Länder verändert, es entstanden auch neue Auffassungsunterschiede gegenüber Westeuropa, die Fragen der Souveränität genauso betreffen wie jene der Sicherheit. So glauben einige der früheren kommunistischen Länder, man müsse Russland gegenüber aggressiv agieren, um zum Westen zu gehören. Dabei hat Österreich nach 1955 sehr klar gezeigt, dass eine Zugehörigkeit zum Westen durchaus vereinbar ist mit konstruktiven Beziehungen zu Russland. Dennoch kann man sagen, dass Europa, also die Mitglieder des Europarates, heute für ein politisches Modell stehen, das nicht mehr die Macht, sondern das Wohl der Menschen in den Mittelpunkt rückt; wo die Wohlfahrt der Bürger wichtiger ist als Kriege und militärische Interventionen. Es wäre daher angebracht, dass sich andere Länder und Kontinente nach diesem europäischen Modell orientieren und man nicht die Europäer drängt, in die Machtpolitik der vergangenen Jahrhunderte zurückzufallen.

2. Drei entscheidende Fragen

2.1. Gehen wir den europäischen oder den amerikanischen Weg?

Von offiziellen Stellen wird immer wieder betont, Europa und die Vereinigten Staaten bilden eine Wertegemeinschaft. Das ist grundsätzlich richtig; nur die Umsetzung dieser Werte in der praktischen Politik nimmt auf beiden Seiten des Atlantik unterschiedliche Formen an, vor allem in den internationalen Beziehungen. Die „Revolution in der Diplomatie“ hat in den USA nicht stattgefunden. Amerikanische Außenpolitik ist nach wie vor Machtpolitik, die auf militärischer Stärke aufbaut, nach dem Motto „Foreign Policy without the backing of the military is like a base-ball game without a base-ball bat“. Demgegenüber hat, wie oben dargestellt, in den Beziehungen der europäischen Länder untereinander das Recht die Macht als Handlungsgrundlage abgelöst. In der US-Außenpolitik hingegen herrscht nach wie vor der Grundsatz „Might is Right“.

Es ist unverständlich, dass es immer noch Stimmen gibt, die auch für Europa den amerikanischen Weg der Aufrüstung und der Kriege propagieren, wenn man die verheerenden Ergebnisse der US-Politik der letzten Jahrzehnte betrachtet: alleine der Krieg im Irak hat 600.000 Ziviltote gefordert; eine

ganze Region wurde destabilisiert; Flüchtlingswellen wurden ausgelöst und terroristische Gruppen gestärkt. Die NATO-Osterweiterung hat zu neuen Spannungen in Europa geführt und die Politik des „Regime-change“, wie sie in den verschiedensten Ländern praktiziert wurde, hat bisher nirgends zu den erwünschten Ergebnissen geführt.

Die USA halten an ihrer nationalen Souveränität bedingungslos fest. Die Außenpolitik hat den nationalen Interessen zu dienen; es gibt keine gleichberechtigten Verbündete, nur Vasallen. Die USA bestimmen die Spielregeln für das eigene Vorgehen und auch dafür, wie sich andere Länder verhalten müssen. In diesem Sinne sehen sich die US-Geheimdienste wie CIA oder NSA berechtigt, Sicherheitseinrichtungen, Wirtschaftsunternehmen und auch Privatpersonen bei Feind und Freund auszuspionieren. Verträge wie das Iran-Abkommen werden, ohne Rücksicht auf die europäischen Partner, gekündigt und Deutschland wird vorgeschrieben, von wem das Land sein Erdgas beziehen darf und von wem nicht.

Die USA verstehen sich als außergewöhnliche Nation; internationale Organisationen betrachten sie als Beeinträchtigung ihrer Souveränität und ihrer Freiheit. Daher die Alleingänge bei Kriegen, beim Umweltschutz oder hinsichtlich des Internationalen Strafgerichtshofs. Angesichts dieser grundlegenden Unterschiede muss die Frage erlaubt sein, ob unter diesen Gegebenheiten eine echte Partnerschaft überhaupt möglich ist. Jedenfalls sind die Europäer gut beraten, ihre Interessen mit derselben Intensität und Zielstrebigkeit zu vertreten wie die Amerikaner die ihren. Und wenn Europa heute in der Welt für Frieden und Menschenrechte steht, dann muss auch die Frage erlaubt sein, ob nicht andere Teile der Welt das europäische Modell übernehmen sollten und nicht umgekehrt.

2.2. Europa mit oder ohne Russland?

Russland wurde 1996 Mitglied des Europarates und hat damit, so wie die anderen Mitglieder, die entsprechenden Verpflichtungen betreffend die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte, die Aussetzung der Todesstrafe und den Schutz der nationalen Minderheiten eingegangen.

Washington wählte eine andere Strategie: sobald sich herausstellte, dass Russland nicht bereit war, eine Vasallenrolle zu übernehmen, setzten die verschiedenen amerikanischen Regierungen alles daran, die NATO bis an die Grenzen Russlands zu erweitern; gegen Russland wurden unzählige Sanktionen verhängt; und mithilfe zahlreicher NGOs und selbst des amerikanischen Botschafters in Moskau sollte ein „Regime change“ erreicht werden. Aber Russland ist eben nicht Albanien. Sobald ein russischer Präsident erkennen ließ, dass sein Land auch eigene nationale Interessen verfolgen möchte, scheute man sich in Washington nicht, einen „neuen Kalten Krieg“ zu beginnen. Vor allem der im Mai 2000 zum Staatspräsidenten gewählte Wladimir Putin wurde nicht nur politisch bekämpft, sondern dämonisiert und beschuldigt, eine „neue Weltordnung“ errichten zu wollen. Amerika braucht eben einen Feind. Denn wenn man sich selbst als „ausgewählte Nation“ betrachtet, die berufen ist, die Menschheit zu führen, dann braucht man auch einen Feind. Denn „der Gute“ kann seine Tugenden nur dann entsprechend aufzeigen, wenn es auch „das Böse“ gibt.

Europa hingegen soll angesichts der gegebenen Interessenlage versuchen, mit Russland eine Partnerschaft auf- bzw. auszubauen: politisch im Rahmen des Europarates; wirtschaftlich und im Sicherheitsbereich. Auch die Grundlagen einer Wirtschaftspartnerschaft sind klar: Russland ist reich an Erdöl und Erdgas, das Europa benötigt; und die Länder Europas sind in der Lage, Russland beim Aufbau jener Wirtschaftsstrukturen zu helfen, die eine moderne Volkswirtschaft braucht.

Hinsichtlich einer Sicherheitspartnerschaft zwischen Russland und Europa muss man wohl davon ausgehen, welchen Gefahren ein Land bzw. eine Region ausgesetzt ist. Ist man gemeinsamen Gefahren ausgesetzt, dann ist es wohl zweckmäßig, zur Abwehr dieser Bedrohungen zusammenzuarbeiten. In diesem Sinne sollte es darum gehen, jenen Weg fortzuschreiten, den der Europarat mit der Aufnahme Russlands beschritten hat und nicht den, in Europa neue Trennungslinien zu errichten.

2.3. Staatenbund oder Bundesstaat?

Der Europarat wurde 1949 als Vereinigung souveräner Staaten gegründet. Einige Länder wollten eine stärkere Integration und beschlossen 1957 im Vertrag von Rom, ausgehend von einer „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG), eine „immer engere Union“ in Europa anstreben zu wollen. Seither ist immer noch unklar, wie eng diese Union werden soll. Manche sprechen, in Anlehnung an die Vereinigten Staaten von Amerika von den Vereinigten Staaten von Europa, also von einem Bundesstaat.

Auch die derzeitigen Probleme der EU sind direkt mit der Frage verbunden, wie viel Souveränität die einzelnen Nationalstaaten aufgeben und der Union übertragen sollten. Tatsächlich leben wir in einer Periode der ungeklärten Souveränität: nationale Souveränität wurde aufgegeben, es wurde aber keine europäische Souveränität geschaffen: wir haben nationale Währungen aufgegeben, es gibt mit dem Euro eine europäische Währungsunion; aber es gibt keine europäische Wirtschaftsunion, die eine unbedingte Voraussetzung für eine gemeinsame Währung sein müsste. Wir haben nationale Grenzkontrollen aufgegeben, aber die „Beschlüsse von Dublin“, welche die Grundlage einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik hätten sein sollen, haben sich in Krisenzeiten als obsolet erwiesen. Man spricht von einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aber gerade die großen Länder der EU waren letztlich nicht bereit, eine Außenpolitik zur Durchsetzung der eigenen Interessen aufzugeben.

Nun hat der französische Staatspräsident Emmanuel Macron Vorschläge zur Stärkung einer gemeinsamen europäischen Souveränität vorgelegt: ein gemeinsames Budget soll den Euro stärken; eine europäische Flüchtlingsagentur die Migration steuern und eine gemeinsame europäische Armee die Sicherheit stärken. Abgesehen davon, dass französische Präsidenten eine lange Tradition haben, in Sonntagsreden von mehr europäischer Souveränität zu sprechen, lassen auch die Macron-Vorschläge offen, wie weit einige Länder bei einem gemeinsamen Budget die Schulden anderer übernehmen müssen; oder warum Staaten, die sich bisher geweigert haben, Flüchtlinge zu übernehmen, dies nunmehr tun sollten. Offen ist auch, ob eine europäische Armee neben der NATO oder in deren Rahmen existieren soll. Aber der Versuch, Probleme durch „mehr Staat“ (also neue Agenturen) bzw. durch mehr Zentralismus zu lösen ist ein französischer Wesenszug seit Ludwig XIV und Napoleon.

Grundsätzlich kann man sagen, dass es beim Aufbau Europas nicht nur darum geht, was man will, sondern auch darum, was realpolitisch möglich ist. Nicht immer sind diejenigen, die die extremsten Forderungen aufstellen, die besten Vertreter ihrer Sache. Schon vor 100 Jahren haben jene, die den Ersten Weltkrieg unbedingt mit einem „Siegfrieden“ beenden wollten und Friedensverhandlungen ablehnten, wesentlich zur späteren Katastrophe beigetragen.

Die Integration unseres Kontinents sollte stärker auf ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ aufbauen. Dabei sollte auch der Europarat eine stärkere Rolle übernehmen, denn die alleinige Zentralisierung aller Aufgaben im Rahmen der EU ist weder sinnvoll noch politisch zweckmäßig. Es war der Europarat, der nach dem Zweiten Weltkrieg den entscheidenden Durchbruch für Frieden und Menschenrechte auf unserem Kontinent erreichte. Eine europäische Einigung, die auf mehreren Säulen aufbaut, sollte auch in Zukunft die Grundlage der europäischen Integration sein.

(*) Dr. Wendelin Ettmayer; Abgeordneter zum Nationalrat a.D.; ehemaliger österreichischer Botschafter in Finnland & Estland; Kanada & Jamaika; beim Europarat; Autor; www.wendelinettmayer.at