

Europäische Politik und demokratische Sicherheit in Zentraleuropa

I. Der historische Kontext

Wir leben in einer Zeit, die sich nicht durch ein besonders ausgeprägtes Geschichtsbewußtsein auszeichnet. Wir - und die meisten unserer Politiker - sind Gefangene des Gegenwärtigen. Wenn nicht bewußte Geschichtsfälschung betrieben wird, wird das Vergangene leicht und rasch vergessen oder verdrängt. Schon *Alexis de Tocqueville* klagte, daß die Vergangenheit die Gegenwart kaum mehr beleuchte oder erleuchte; dies scheint heute noch viel mehr zuzutreffen als damals. Was die Zukunft betrifft, wird, wenn überhaupt, auf kurze Sicht geplant; weiterblickende Strategien und Konzepte sind Mangelware.

1989 - schon neun Jahre sind es her - sind wir überraschte, faszinierte und mehr oder weniger ohnmächtige und untätige Zeugen eines historischen Umbruchs geworden. Vielleicht fehlt es uns an der nötigen Distanz oder Weitsicht, um dessen Bedeutung und Tragweite zu ermessen. *Vaclav Havel*, meines Erachtens einer der wenigen Staatsmänner im Europa von heute, hat gesagt, der Zusammenbruch des Sowjetimperiums sei ein Ereignis von ähnlicher historischer Tragweite wie der Fall des römischen Reiches; und er hat hinzugefügt, die mit dem Sturz des Kommunismus verbundene Krise werde sich über Jahre erstrecken. Die tatsächliche Entwicklung hat ihm recht gegeben. Der Übergang vom Totalitarismus zur Demokratie hat sich als viel mühsamer erwiesen, als viele erwartet hatten. *Karl Popper* hat 1990 in einem Interview mit den "Moscow News" sehr treffend darauf hingewiesen, daß der Übergang vom Totalitarismus zur Demokratie viel schwieriger ist als der umgekehrte Weg.

Wir erleben zweifellos eine Zeit der Krise und des Umbruchs, wie sie der Historiker *Jacob Burckhardt* beschrieben hat. *Teilhard de Chardin* hat geschrieben, die Welt sei nicht mehr eine Ordnung, sondern ein Prozeß; das gilt heute noch viel mehr als zur Zeit, da es geschrieben wurde. Eine neue Nachkriegszeit - die Zeit nach dem Kalten Krieg - ist angebrochen und noch lange nicht überwunden; sie ist voller Ungewißheit, reich an Chancen, aber auch an Gefahren und Herausforderungen.

So bedeutsam 1989 als historischer Wendepunkt war, es bedeutet keineswegs das "Ende der Geschichte" oder den "endgültigen Sieg" des Liberalismus, des Kapitalismus, des westlichen Systems oder was immer es sein mag. Es ist ja beileibe nicht das erste Mal, daß manche sich berufen fühlen, das Ende der Geschichte zu verkünden. Vom Ende der Geschichte und von endgültigen Siegen zu reden oder zu schreiben, zeugt in meinen Augen nicht nur von einem gerüttelt Maß an Naivität, sondern auch von einer unhistorischen oder antihistorischen Sicht der Geschichte.

Die Umwälzung von 1989 hat Europa ganz neue Perspektiven und bis dahin ungeahnte Möglichkeiten und Chancen eröffnet - vor allem die Chance, die zutiefst antikulturelle und antihistorische Teilung zu überwinden, die ihm die politischen Machtverhältnisse nach Jalta aufgezwungen hatten; die Chance, seine Geographie wieder mit seiner Geschichte in Einklang zu bringen. Das Gefühl des Aufbruchs zu neuen Horizonten kam auf dem Europaratgipfel 1993 kraftvoll zum Ausdruck; am Beginn der "Wiener Erklärung" heißt es:

"Das Ende der Teilung Europas bietet uns eine historische Chance, den Frieden und die Stabilität auf diesem Kontinent zu festigen. Alle unsere Länder sind der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie, der Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, dem Rechtsstaat und einem durch seine Vielfalt bereicherten gemeinsamen kulturellen Erbe verbunden. *Dadurch kann Europa ein weiter Raum demokratischer Sicherheit werden.* Dieses Europa ist Träger einer immensen Hoffnung..."

Zugleich war und ist dieses Europa mit nicht zu unterschätzenden Gefahren und Herausforderungen konfrontiert. Die "Wiener Erklärung" verweist auf einige von ihnen: territoriale

Ambitionen, das Wiederaufleben aggressiver Nationalismen, das Fortbestehen von Einflußsphären, Intoleranz, totalitäre Ideologien... Bezeichnenderweise haben es die Staats- und Regierungschefs für notwendig erachtet, eine Erklärung und einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz anzunehmen.

Tatsächlich hat "1989" nicht nur positive Kräfte freigesetzt. Zu den negativen Kräften zählen Nationalismus, Ethnozentrismus und religiöser Fanatismus; deren erschreckendes, zerstörerisches Potential hat uns vor allem der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien dramatisch vor Augen geführt, der zwei Jahre nach dem Fall der Mauern und eisernen Vorhänge ausbrach - in jenem Land, von dem viele gedacht hatten, daß es als erstes oder wenigstens als eines der ersten postkommunistischen Länder seinen Platz in der Familie der demokratischen Staaten Europas und in deren Institutionen einnehmen würde.

II. Europäische Politik

Vaclav Havel hat - noch in seiner Zeit als Dissident - Politik definiert als handelnde Moral, Dienst an der Wahrheit und Sorge für den Nächsten. Diese stark wertbezogene Definition von Politik sollte Denken und Handeln all jener prägen, die politische Verantwortung tragen; sie sollte auch die europäische Politik bestimmen.

Man kann Politik auch ganz einfach definieren: als zielgerichtetes Handeln; zumindest sollte sie dies sein. Politik braucht klare Ziele. Diese Ziele und die Mittel, die für deren Verwirklichung zum Einsatz kommen, müssen selbstverständlich im Sinne *Havels* ethisch vertretbar sein.

Europäische Politik sollte nicht nur eine Europa betreffende, sondern immer mehr eine von Europäern betriebene Politik sein. Europäische Politik wird nicht nur von einzelnen Staaten, sondern auch - und immer mehr - im Rahmen europäischer oder mit Europa befaßter Institutionen betrieben. Zu diesen gehören vor allem die Europäische Union, der Europarat, die OSZE und die NATO. Das im Laufe der Jahre gewachsene differenzierte System europäischer (oder mit Europa befaßter) Organisationen spiegelt weitgehend historische und gegenwärtige Realitäten wider und entspricht den unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen der europäischen Staaten. Wahrscheinlich werden wir noch geraume Zeit mit diesem differenzierten System leben müssen. Dies sollte uns allerdings nicht daran hindern, nach einer möglichst umfassenden Rationalisierung der verschiedenen Institutionen zu streben. Sie sollten einander ergänzen, nicht einander ignorieren und noch weniger einander bekämpfen. "Interlocking", nicht "interlocking institutions"! Vor allem in kritischen Situationen ist es wesentlich, daß die verschiedenen Institutionen am selben Strick ziehen; es sollte niemandem möglich sein, sie gegeneinander auszuspielen.

Jede Organisation birgt in sich die Gefahr des institutionellen Egoismus und der Betriebsblindheit; jede ist der Versuchung ausgesetzt, sich als Selbstzweck und nicht als Mittel zum Zweck zu sehen, sich abzukapseln und das, was sie als ihr eigenes Territorium betrachtet, gegen die "anderen" zu verteidigen. Es bedarf eines starken politischen Willens, um derartige, allzu menschliche Reaktionen zu überwinden und aus dem Nebeneinander der verschiedenen Organisationen ein fruchtbares Miteinander zu machen. Diesen politischen Willen sollte nicht nur die Führung der betroffenen Organisationen an den Tag legen; auch die Regierungen der Mitgliedstaaten haben hier eine wichtige Rolle zu spielen. Auch innerhalb der nationalen Regierungen und Ministerien gilt es, gewisse Barrieren abzubauen und die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Abteilungen zu verbessern.

Europäische Politik sollte nach Maßgabe des Möglichen einheitliche Politik sein; Einheit ist Voraussetzung für die Stärke und Wirksamkeit europäischer Politik. Diesbezüglich wurden und werden die größten Hoffnungen in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gesetzt. Diese Hoffnungen wurden teilweise erfüllt, aber in vieler Hinsicht grausam enttäuscht. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat nicht nur über die Menschen in diesem Land unsagbare Leiden gebracht; er war zugleich das folgenschwerste Fiasko europäischer Politik seit 1989. Am Beispiel Jugoslawiens sollte die Europäische Union im Gefolge des Maastricht-Vertrags ihre politische Kraft und Handlungsfähigkeit beweisen; in Wirklichkeit kam es leider ganz anders, und

die Lösung des tragischen Konflikts - soweit man von einer Lösung sprechen kann - war nicht europäisch, sondern amerikanisch.

Die gemeinsame Außenpolitik, wie sie bis jetzt von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union praktiziert wird, birgt - mangels einer profilierten politischen Führung und klarer Ziele und Konzepte - gewisse Gefahren in sich. Sie leidet häufig an einer Überdosis an Konsultation, deren Intensität umgekehrt proportional ist zu ihren praktischen Ergebnissen. Sie erinnert manchmal an jene absurden Maschinen von *Jean Tinguely*, die sich zwar amüsant bewegen, aber nichts produzieren; ihr Lauf ist Leerlauf. Darüber hinaus besteht die Gefahr einer Bürokratisierung der Außenpolitik. Was unter dem Strich übrigbleibt ist allzu oft ein nichtssagender kleinster gemeinsamer Nenner. Leider kommt es auch vor, daß ein Mitgliedstaat - manchmal mit Erfolg - versucht, die Europäische Union vor den Karren seiner egoistischen nationalen (oder nationalistischen) Interessen zu spannen. So z. B. war (und ist) die Europäische Union, was die Politik gegenüber Mazedonien betrifft, sozusagen Opfer einer Geiselnahme durch einen ihrer Mitgliedstaaten, nämlich Griechenland.

Sowohl auf universeller als auch auf regionaler Ebene ist seit einigen Jahren sehr viel die Rede von "early warning", Konfliktverhütung und präventiven Strategien. Leider beredet (oder zerredet) man derartige Strategien unvergleichlich mehr, als man sie praktiziert. Auch hier mangelt es keineswegs an Schulbeispielen. Seit Jahren wurde - mit vollem Recht - gesagt, Kosovo könne sich zu einem der gefährlichsten Konfliktherde in Europa entwickeln; aber was wurde wirklich getan, um die Situation zu entschärfen. Muß es auch dort zur Explosion kommen, damit Europa und die internationale Gemeinschaft erwachen und nicht nur reden, sondern handeln?

Europäische Politik muß immer mehr gesamteuropäische Politik werden. Die Staaten Zentral- und Osteuropas dürfen nicht bloße Objekte westeuropäischer Politik sein. Sie müssen immer mehr Partner und Teilhaber einer gesamteuropäischen Politik werden und als solche behandelt und respektiert werden.

III. Demokratische Sicherheit

Sicherheit ist ein vielschichtiger Begriff, der eine ebenso vielschichtige Realität widerspiegelt. Es ist auf die Dauer unmöglich, Sicherheit allein mit militärischen Mitteln oder militärischer Macht zu garantieren. Ebenso ist es unmöglich, Konflikte - auch die immer zahlreicheren Konflikte innerhalb von Staaten - mit rein militärischen Mitteln zu lösen. Unser Konzept der Sicherheit muß weit über das Militärische hinausgehen; zugleich muß es das Militärische umfassen. Ebenso wie es falsch wäre, die politische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche - vor allem menschenrechtliche - Dimension der Sicherheit zu vernachlässigen, wäre es ein Irrtum, die militärischen Aspekte der Sicherheit zu unterschätzen. Vor allem im Südosten Europas wäre dies ein fataler Irrtum. Alles deutet darauf hin, daß die NATO dort noch für geraume Zeit den Polizisten spielen muß.

Das Konzept der demokratischen Sicherheit beruht auf der durch historische Erfahrung belegten Überzeugung, daß demokratische Rechtsstaaten, welche die Menschenrechte achten, die besten Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben von Ländern und Menschen bieten. Die Erfahrung lehrt auch, daß die Menschenrechte in demokratischen Rechtsstaaten eine bessere Chance haben, respektiert zu werden, als in anderen Regimen. Es besteht ein tiefer innerer Zusammenhang zwischen pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. So ist es keineswegs überraschend, daß man sich nach bittersten Erfahrungen mit undemokratischen, menschenverachtenden Regimen, die Europa mit Krieg und Zerstörung überzogen hatten, anschickte, eine neue europäische Friedensordnung auf diesen drei Pfeilern aufzubauen. Pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte sind nach der Satzung der ersten europäischen Institution Voraussetzung für die Aufnahme in den Europarat und wesentliche Verpflichtung seiner Mitgliedstaaten. Später wurden diese Grundsätze von anderen europäischen Institutionen übernommen, so z. B. von der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union, vor allem in den Kriterien von Kopenhagen für die Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten.

Die Erkenntnis, daß die Achtung der Menschenrechte Grundlage des Friedens in der Welt ist, kommt in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kraftvoll zum Ausdruck. Menschenrechtsverletzungen sind nicht nur die Folge von Kriegen und Konflikten; sie zählen auch zu deren Hauptursachen. Mit Recht hat *Mary Robinson*, die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, am 11. Oktober 1997 in Oxford erklärt, die Menschenrechtsverletzungen von heute seien die Ursache der Konflikte von morgen. Menschenrechtspolitik ist Friedenspolitik. Dabei gilt es, die Menschenrechte umfassend in ihrer Unteilbarkeit zu sehen und zu verwirklichen - die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Nur dort, wo alle diese Rechte garantiert werden, ist ein menschenwürdiges Dasein möglich. Die Verletzung all dieser Rechte - ganz gleich, welcher Kategorie sie zugeordnet werden - ist der Menschenwürde und dem Frieden und der demokratischen Sicherheit abträglich - Unterdrückung und Unfreiheit ebenso wie Armut und Not.

IV. Der Beitrag Europäischer Politik zur Demokratischen Sicherheit in Zentraleuropa

Die Begriffe West-, Zentral- und Osteuropa sollten heutzutage nicht mehr politisch oder ideologisch belastet sein, sondern ganz einfach die geographische Wirklichkeit widerspiegeln. In manchen Kreisen besteht jedoch die Tendenz, nicht nur die Geschichte, sondern auch die Geographie "zurechtzubiegen". Fast niemand mehr will zu Osteuropa gehören; manche politische Führer versuchen auch, ihre Länder, selbst wenn diese eindeutig in Zentraleuropa liegen, nach Westeuropa zu verschieben; so hat etwa der kroatische Präsident *Tudjman* in seiner Intervention auf dem Straßburger Europaratsgipfel im Oktober 1997 den gewagten Versuch unternommen, sein Land vom Balkan nach Westeuropa zu verpflanzen.

Es ist durchaus verständlich und legitim, daß die postkommunistischen Länder Europas bemüht sind, sich jenen Organisationen anzuschließen, die in der Vergangenheit notgedrungen - auf Grund der Teilung unseres Kontinents - auf "Westeuropa" beschränkt waren, wobei auch dies eher ein politisch und ideologisch beladener als ein geographischer Begriff war. Jedoch fördern die postkommunistischen Länder ihr Anliegen nicht, indem sie der Geschichte und der Geographie Gewalt antun. Es ist keineswegs eine Schande, zu Zentraleuropa zu gehören. Die Kultur und eine manchmal leidvolle gemeinsame Geschichte haben durch Jahrhunderte zwischen den Ländern Zentraleuropas vielfache und enge Bande geknüpft, die durch die Teilung Europas vorübergehend abgeschnitten waren und heute, nach ihrer Überwindung, zu neuem Leben erwachen können und sollen. Das zentraleuropäische Land Österreich, das ein glückliches Schicksal vor der Teilung und der kommunistischen Diktatur bewahrte und das seit über 40 Jahren dem Europarat und jetzt auch der Europäischen Union angehört, hat hier eine bedeutende Rolle zu spielen.

Europäische Politik, die darauf abzielt, die demokratische Sicherheit in Zentraleuropa zu fördern, wird nur dann wirksam und erfolgreich sein können, wenn es gelingt, auch in den Köpfen die dort manchmal noch fortbestehenden eisernen Vorhänge, Mauern und Stacheldrahtverhaue abzubauen. Ebenso notwendig ist es, die Mauer der Prosperität oder Armut - je nachdem, auf welcher Seite man sich befindet - niederzureißen, die nach wie vor die postkommunistischen Länder von den anderen Ländern Europas trennt. Letztere, die das Glück hatten, nicht der kommunistischen Diktatur anheimzufallen, müssen durch aktive Solidarität, nicht zuletzt auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, die demokratische Sicherheit in Zentraleuropa fördern.

Im Interesse der demokratischen Sicherheit muß europäische Politik alles in ihrer Macht Stehende tun, um in Zentraleuropa den Aufbau demokratischer Rechtsstaaten zu begünstigen, welche die Menschenrechte achten.

Pluralistische Demokratie

Was die Demokratie betrifft, so geht es natürlich um viel mehr als um den Aufbau einer demokratischen Fassade. Potemkinsche Dörfer der Demokratie sind nicht gefragt. Der große Philosoph der "offenen Gesellschaft", *Karl Popper*, hat geschrieben, es sei Ziel demokratischer Politik, "politische Institutionen zur Verhütung der Tyrannei zu schaffen, zu entwickeln und zu schützen". In

den Ländern, die das Joch der kommunistischen Tyrannei abgeschüttelt haben, gilt es, die Rückkehr alter und das Entstehen neuer Formen der Tyrannei zu verhüten. Es geht um den Aufbau nicht nur demokratischer Staaten und demokratischer Institutionen, sondern auch und vor allem einer offenen, demokratischen Gesellschaft - bezeichnenderweise einer der zentralen Begriffe der Europäischen Menschenrechtskonvention. *Karl Popper* hat die "offene Gesellschaft" beschrieben als "eine Art des menschlichen Zusammenlebens, in dem Freiheit der Individuen, Gewaltlosigkeit, Schutz der Minderheiten, Schutz der Schwachen, wichtige Werte sind".

Zum Aufbau demokratischer Staaten und einer demokratischen Gesellschaft braucht es Demokraten. Staatsbürgerliche und demokratische Erziehung und die Heranbildung von demokratisch gesinnten Führungskräften sind wesentliche Anliegen. Darauf zielt z. B. das vom Europarat initiierte und von der Europäischen Union und verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen mitgetragene "Democratic Leadership Programme" ab.

Europäische Politik kann und soll zur Entfaltung einer zivilen Gesellschaft in den Ländern Zentraleuropas beitragen; diese äußert sich vor allem im Entstehen, dem Wachstum und der zunehmenden Bedeutung nicht-staatlicher Organisationen. Diese sollen im Interesse der demokratischen Entwicklung gefördert und unterstützt werden.

Freie Wahlen sind ein wesentlicher Aspekt jeder pluralistischen Demokratie; andererseits sind Wahlen allein noch kein Beweis für deren Existenz. Wahlen in Ländern, in denen sich kaum politische Kräfte formiert haben, mögen dem Aufbau einer demokratischen Fassade, nicht aber einer echten Demokratie dienen. Unter derartigen Voraussetzungen auf rasche Wahlen zu drängen, kann sich als gefährlich und der demokratischen Sicherheit abträglich erweisen; das hat sich am Beispiel von Bosnien-Herzegowina gezeigt.

Rechtsstaat

Europäische Politik kann und soll auch einen wesentlichen Beitrag zur rechtsstaatlichen Entwicklung in Zentraleuropa leisten. In einem Rechtsstaat haben für den Staat, für diejenigen, die staatliche Macht ausüben, und für die Bürger dieselben Regeln des Rechts Geltung. Niemand steht über dem Recht; wie schon *John Locke* schrieb: "rulers are to be kept within their due bounds." Derartige Grundsätze sind für Menschen und vor allem für Machthaber, die in einem totalitären Regime groß geworden und im Geiste der sogenannten "sozialistischen Legalität" erzogen worden sind, absolut fremd. Manche der neuen - oder nicht so neuen - Machthaber und Angehörige der alten oder neuen Nomenklatura glauben nach wie vor, über dem Recht zu stehen.

Der Rechtsstaat schützt die Menschen vor willkürlichen Eingriffen der staatlichen Macht und garantiert ihnen Gleichbehandlung und Fairneß von gerichtlichen Entscheidungen und Verwaltungsakten. Eine funktionierende, unabhängige, unparteiliche und zugängliche Gerichtsbarkeit und eine objektive und sachliche, im Gemeinschaftsinteresse handelnde Verwaltung sind wesentliche Elemente des Rechtsstaats. Diesbezüglich liegt in manchen postkommunistischen Staaten noch vieles im argen. Auch hier ist systematische Aufbau- und Bildungsarbeit geboten; es gilt, demokratisch und rechtsstaatlich gesinnte Richter, Beamte, Polizisten und Militärs heranzubilden.

Korruption und organisiertes Verbrechen bedrohen den demokratischen Rechtsstaat; sie nagen an seiner Substanz, untergraben das Vertrauen der Bürger in den Staat und die staatlichen Institutionen und zerstören den Bürgersinn. Bezeichnenderweise waren Korruption und organisiertes Verbrechen Thema der letzten Europäischen Justizministerkonferenz im Juni 1997 in Prag. Ich habe dort - noch in meiner Eigenschaft als Stellvertretender Generalsekretär des Europarates - in meiner Eröffnungsrede gesagt, es gelte, Demokratie, nicht Kleptokratie aufzubauen. Die Gefahr einer Kriminalisierung von Staat und Gesellschaft ist nicht zu unterschätzen. Mancherorts ist das organisierte Verbrechen weit in die staatlichen Institutionen eingedrungen, und die Grenzen zwischen staatlicher und mafiöser Macht sind verwischt. Westliche Regierungen und Unternehmen sollten sich hüten, durch ihr Verhalten diese äußerst gefährliche Entwicklung zu begünstigen.

Menschenrechte

Die Achtung der Menschenrechte ist ein wesentlicher Bestandteil eines jeden demokratischen Rechtsstaats; sie nimmt beim Übergang zur Demokratie einen zentralen Platz ein.

Die Menschenrechte müssen, wie schon erwähnt, in ihrer Gesamtheit und Unteilbarkeit erfaßt und verwirklicht werden; es geht um den Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Rechtsstaatliche Institutionen, vor allem Gerichtsbarkeit und Verwaltung, spielen hier eine bedeutende Rolle. Zugleich muß die Achtung der Menschenrechte in den Köpfen und Herzen der Menschen verankert werden. Ohne Solidarität, ohne Achtung und Fürsorge der einen für die anderen, können sich die Menschenrechte in einer Gesellschaft nicht entfalten; eine der Grundfragen der Praxis der Menschenrechte ist, wie man mit dem anderen umgeht, wie man ihm begegnet. Wir leben und praktizieren die Menschenrechte in der Begegnung mit dem anderen und der "Andersheit" oder - um mit *Emmanuel Lévinas* zu sprechen - in der "Begegnung mit dem Gesicht des anderen".

Die Menschenrechte sind für Machthaber nicht bequem, bezwecken sie doch, ihrer Macht Grenzen zu setzen und deren Ausübung in geregelte Bahnen zu lenken. Die Menschenrechte stellen einem utilitaristischen Konzept der Macht und deren zynischem Gebrauch eine ethische Forderung entgegen.

Gerade unter schwierigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen versuchen Machthaber häufig, die Achtung der Menschenrechte auf die lange Bank zu schieben und deren Genuß für später zu versprechen. Manche scheinen zu denken: "Wir werden die Menschenrechte achten, wenn Frieden, Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand gesichert sind." In Wahrheit sind die Menschenrechte keineswegs ein Luxus, der reichen und friedlichen Ländern vorbehalten ist; im Gegenteil, ihre Achtung ist ein wesentlicher Bestandteil jeder Friedens- und Entwicklungspolitik. Wahre Entwicklung ist auch Entwicklung der Demokratie, des Rechtsstaats und der Menschenrechte. Die Achtung der Menschenrechte ist keineswegs ein Hindernis auf dem Weg zum Frieden und zur Entwicklung, sondern ein wesentliches Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele.

Ein zentrales Anliegen jeder ernsthaften Menschenrechtspolitik ist es, mit der Strafflosigkeit Schluß zu machen. Wer Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gegen die Menschenrechte angeordnet oder begangen hat, sollte damit rechnen müssen, daß er dafür zur Verantwortung gezogen wird. Die Ungeheuerlichkeit der im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda begangenen Verbrechen hat die internationale Gemeinschaft endlich wachgerüttelt und sie zur Schaffung von zwei internationalen ad-hoc-Tribunalen bewegt. Jetzt - und vor allem auf der bevorstehenden diplomatischen Konferenz in Rom - geht es darum, einen unabhängigen Internationalen Strafgerichtshof mit universeller Kompetenz ins Leben zu rufen; dies wäre ein bedeutender Fortschritt der Menschenrechtspolitik und zugleich ein gewichtiges Instrument der Verhütung von Menschenrechtsverletzungen und Konflikten. Umso bedauerlicher ist es, daß sich auch in dieser Frage die europäischen Staaten und vor allem die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis jetzt nicht zu einer gemeinsamen Position durchgerungen haben.

In den postkommunistischen Ländern stößt die Verwirklichung der Menschenrechte vor allem auf zwei beträchtliche Hindernisse: die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage und das Aufflammen von Nationalismus, Ethnozentrismus und verschiedener Formen der Intoleranz.

Die sozialen Kosten des Übergangs waren enorm hoch - teilweise eine Folge simplifizierender Rezepte der panökonomischen Ideologie; die schwierige wirtschaftliche und finanzielle Lage der postkommunistischen Länder ist den Menschenrechten abträglich - vor allem den sozialen Rechten. In den meisten betroffenen Ländern hat die Armut stark zugenommen, hat sich der Gesundheitszustand der Bevölkerung radikal verschlechtert, und die durchschnittliche Lebenserwartung ist spektakulär abgesackt. Die Gesellschaft klappt immer mehr auseinander zwischen einer Minderheit von mehr oder weniger Reichen - von denen viele auf dubiose Art über Nacht reich geworden sind - und einer Mehrheit von Armen. Schon 1993 sagte *Bronislaw Geremek*, einer der Gründer der Gewerkschaft "Solidarität" und jetzt polnischer Außenminister, in Straßburg:

"Wir in den östlichen Ländern haben eine schmerzliche Erfahrung gemacht - mit tiefgreifenden politischen Konsequenzen: die Erfahrung der Vernachlässigung der Sozialpolitik. Diese

Vernachlässigung stellt die gesamte Wirtschaftspolitik in Frage; sie stellt die Umgestaltung der Wirtschaft und den Übergang zur Demokratie in Frage."

Jede um demokratische Sicherheit bemühte europäische Politik muß dieser Realität Rechnung tragen; sie muß darauf abzielen, nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die soziale Lage in den betroffenen Ländern zu verbessern und den Menschen dort auch den Genuß der elementaren sozialen Grundrechte zu sichern.

Aggressiver Nationalismus und Ethnozentrismus gefährden die Menschenrechte. *Vojin Dimitrijevic*, ein mutiger serbischer Intellektueller und Verfechter der Menschenrechte, hat geschrieben, exklusiver Nationalismus sei die größte Gefahr für den Übergang zur Demokratie in den ehemaligen "sozialistischen" Ländern. Exklusiver Nationalismus setzt den Stamm oder die Volksgruppe und deren Interessen an die Spitze der Werteskala und läuft damit universellen Werten wie jenen der Menschenrechte zuwider. Die Idee des Nationalstaats wird pervertiert zur Idee eines "ethnisch reinen" Staates, der sozusagen der Volksgruppe gehört. Die Verwechslung zwischen *demos* und *ethnos* ist leider weit verbreitet; Ethnokratie ist die Negation der Demokratie und der universellen Menschenrechte.

Natürlich machen Nationalismus und Ethnozentrismus die Lösung von Minderheitenproblemen schwierig, ja unmöglich. Zentraleuropa ist ein ethnisches und religiöses Puzzle. Demokratische Sicherheit kann dort nur verwirklicht werden, wenn die zahlreichen Minderheitenprobleme friedlich und fair gelöst werden; in einer nationalistisch angeheizten Atmosphäre ist dies unmöglich.

Minderheitenrechte sind Bestandteil der Menschenrechte. Jede auf demokratische Sicherheit abzielende europäische Politik muß zur Lösung von Minderheitenproblemen und zur Garantie der Minderheitenrechte beitragen. Die vom Europarat erarbeitete und vor kurzem in Kraft getretene Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten bietet dafür ein rechtliches Instrumentarium. Zugleich gilt es, an Ort und Stelle Mißtrauen und Vorurteile zwischen Menschen und Gruppen abzubauen und deren friedliches Zusammen- und Miteinanderleben zu begünstigen; diesem Ziel dient das Europaratsprogramm der vertrauensbildenden Maßnahmen in der zivilen Gesellschaft, das ganz konkrete Projekte unterstützt, die von Menschen und Gruppen in ihren Lebensräumen getragen werden und ihnen zugute kommen.

Wenn man von Minderheiten und Menschenrechten in Zentraleuropa spricht, können die Roma nicht unerwähnt bleiben, sind sie doch zweifellos die exponierteste Minderheit, für die keine Schutzmacht und kein Vater- oder Mutterland eintritt. Europarat und OSZE haben in verdienstvoller Weise dazu beigetragen, daß die brennenden Probleme der Roma, die lange Zeit verdrängt wurden, mehr in das europäische öffentliche Bewußtsein gedrungen sind und von und mit den Roma auf europäischer Ebene ernsthaft behandelt werden. Zugleich haben die Initiativen des Europarates und der OSZE dazu geführt, daß die Roma sich auch auf europäischer Ebene besser organisieren, was der Durchsetzung ihrer Rechte nur förderlich sein kann.

Die Staaten Zentraleuropas sind zunehmend in das europäische Menschenrechtssystem eingebunden. Alle haben die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert; mehrere haben die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, die Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten und die Europäische Sozialcharta ratifiziert oder schicken sich an, dies zu tun. So positiv diese Entwicklung ist, kann sie nicht darüber hinwegtäuschen, daß manche der betroffenen Staaten weit davon entfernt sind, die übernommenen Verpflichtungen tatsächlich zu erfüllen.

Europäische Politik kann und soll auf vielfältige Weise durch Förderung demokratischer, die Menschenrechte achtender Rechtsstaaten zur demokratischen Sicherheit in den postkommunistischen Ländern Europas beitragen. Bilaterale Initiativen und Programme europäischer Institutionen - wie z. B. "Phare-Democracy" im Rahmen der Europäischen Union und "Demosthenes", "Themis" und "LODE" im Rahmen des Europarates sowie einige gemeinsame Programme von EU und Europarat - dienen diesem Ziel.

Manche zentraleuropäischen Länder, vor allem Slowenien, Ungarn, die Tschechische Republik und Polen, haben auf dem Weg zur demokratischen Sicherheit bemerkenswerte Fortschritte erzielt; andere Staaten der Region könnten und sollten von ihrem Beispiel lernen.

V. Auf der Suche nach klaren Visionen

Vaclav Havel hat 1993 auf dem Wiener Europaratsgipfel diagnostiziert, es fehle Europa an Ethik, Phantasie und Großzügigkeit. Diese Diagnose erscheint leider auch heute noch angebracht. Europa leidet tatsächlich an einem Defizit an Ideen, an Vision, an Werten, an Ethik. Nach wie vor stellt sich die Frage, ob die europäischen Staaten und ihr politisches Personal sowie die europäischen oder mit Europa befaßten Institutionen eine einigermaßen klare Vorstellung davon haben, wie sie die Zukunft unseres Kontinents gestalten wollen.

Was die Institutionen betrifft, hat der Europarat meines Erachtens durch eine überstürzte und nicht eben prinzipientreue Politik der Erweiterung viel von seiner Glaubwürdigkeit als Wertegemeinschaft und damit von seiner politischen Relevanz verloren.

Die Frage der Erweiterung stellt sich auch für die EU und die NATO. Wie sollen die EU und die NATO von morgen aussehen? Auch hier sind klare Visionen gefragt, aber in Wirklichkeit kaum zu erkennen. Bloßes "Sichdahinwursteln" wird auf die Dauer nicht genügen.

Die EU braucht dringend ein klares politisches Konzept. Die NATO arbeitet an einem neuen strategischen Konzept. Wahrscheinlich werden in den kommenden Jahren nicht Abschreckung und notfalls Verteidigung gegen einen äußeren Angreifer im Vordergrund stehen, sondern eher "Polizei-", "Feuerwehr-" und Stabilisierungseinsätze außerhalb des traditionellen Bündnisgebiets (etwa in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien oder Albanien).

Was die Erweiterung der NATO betrifft, soll nach der Aufnahme der Tschechischen Republik, Ungarns und Polens über die nächste Etappe diskutiert werden. Wie weit will man gehen? Man sagt, niemand werde ausgeschlossen, die Türe bleibe offen, der Prozeß gehe weiter; zugleich betont man, es werde keine neue Teilung Europas geben. Aber wie sieht es in Wirklichkeit damit aus? Welches sind die Kriterien bzw. Grenzen der Erweiterung? Wie weit will man wirklich gehen? Wer soll am Ende übrigbleiben? Nur Rußland? Wenn dies der Fall wäre, wie will man dann Rußland glaubhaft machen, daß die Erweiterung nicht gegen es gerichtet sei?

Bei der Erweiterung sowohl der EU als auch der NATO erscheint es angebracht, mit Behutsamkeit vorzugehen, um nicht durch die Schaffung neuer Trennungslinien positive Entwicklungen in gutnachbarlichen bilateralen Beziehungen (wie z. B. zwischen Ungarn und Rumänien) zu stören.

Ein besonders folgenschwerer Irrtum besteht meines Erachtens darin, den positiven Beitrag zu unterschätzen, den eine demokratische Türkei zur Stabilisierung Südosteuropas und des Schwarzmeerraums leisten kann. Sicherlich ist es notwendig, auch bei der Türkei die Achtung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards einzumahnen und auf die Verbesserung der in vieler Hinsicht unerfreulichen Menschenrechtssituation hinzuwirken. Jedoch erweist man durch einen ungeschickten, auf nicht oder kaum ausgesprochenen Vorurteilen beruhenden, kurzsichtigen Umgang mit der Türkei sowohl den demokratischen Kräften in diesem Land als auch dem Frieden und der demokratischen Sicherheit in Südosteuropa einen Bärendienst.

Europa hat seit 1989 die historische Chance, zu einer Zone des Friedens und der demokratischen Sicherheit zu werden. Es wäre unverantwortlich, diese Chance ungenutzt zu lassen. Die letzten Jahre haben bedeutende Fortschritte, aber auch schmerzliche Rückschläge gebracht. Es gilt, ein Europa zu bauen, in dem sich alle Europäer zuhause fühlen und ein menschenwürdiges Dasein führen können. Dieses Ziel wird nur dann erreichbar sein, wenn wir das (wieder)vereinte Europa auf festen Fundamenten bauen, vor allem auf dem Fundament gemeinsamer Werte und einer gemeinsamen Ethik. Um mit einem Zentraleuropäer, *Janos Kis*, zu sprechen: der Ethik der gleichen Würde aller Menschen.

Dr. Peter Leuprecht
Professeur invité, Département des sciences juridiques,
Université du Québec à Montréal