

## **Unterrichtung**

### **durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates**

### **über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 21. bis 25. April 1997 in Straßburg**

Während des zweiten Teils der Sitzungsperiode 1997 vom 21. bis 24. April erörterte die Parlamentarische Versammlung des Europarates Berichte, behandelte die üblichen geschäftsordnungsmäßigen Vorgänge und faßte eine Reihe von Beschlüssen zu folgenden Themen:

#### **Bericht des Präsidiums**

Rede des Abg. Jacques Baumel (Frankreich)

#### **Politische Fragen**

- Rede des Präsidenten von Griechenland, Constantinos Stephanopoulos  
Fragen des Abg. Klaus Bühler (S. 6)
- Beitrag der Parlamentarischen Versammlung zum Zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats  
Rede des Abg. Robert Antretter (S. 8)
- Konflikte in Transkaukasien
- Ansprache des Generalsekretärs des Europarates, Daniel Tarschys
- Die Auswirkungen der neuen Kommunikationstechnologien auf die Demokratie  
Rede des Abg. Dr. Albert Probst (S. 13)
- Die Instrumente einer Bürgerbeteiligung in einer repräsentativen Demokratie
- Ansprache des Präsidenten Bulgariens, Petar Stoyanov  
Frage des Abg. Wolfgang Behrendt (S. 21)
- Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedsstaaten des Europarats
- Einhalten der Pflichten und Verpflichtungen durch Rumänien
- Der Notstand in Albanien  
Reden der Abg. Klaus Bühler (S. 29) und Wolfgang Behrendt (S. 29)
- Die europäische Luftverkehrspolitik  
Rede des Abg. Wolfgang Behrendt (S. 32)

### Wanderbewegungs-, Flüchtlings- und Bevölkerungsfragen

- Schutz und Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Europa  
Reden der Abg. Ulrich Junghanns (S. 25) und Margitta Terborg (S. 26)

### Rechts- und Menschenrechtsfragen

- Stärkung des Instrumentariums des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

### Fragen der Wirtschaft und Entwicklung

- Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa  
Rede des Abg. Wolfgang Behrendt als Berichterstatter (S. 18)

### Schwerpunkte der Beratungen

In der ersten Sitzung der Tagung sprach der Präsident Griechenlands **Constantinos Stephanopoulos** zur Versammlung. In seiner Rede sprach er u. a. über bestehende Spannungen zwischen Griechenland und der Türkei, die sich in konfligierenden Auffassungen bzgl. der Anwendung der Internationalen Seerechtskonvention und der Lage in Zypern manifestierten. Darüber hinaus stellte der Abg. **Klaus Bühler** die Frage, inwieweit Griechenland grundsätzlich bereit sei, sich im politischen Bereich an internationalen Aktionen zur Bekämpfung des Terrorismus zu beteiligen. Als weiterer Gastredner sprach der bulgarische Präsident **Petar Stoyanov** vor der Versammlung.

Die Parlamentarische Versammlung beschäftigte sich eingehend mit dem Problem von **Schutz und Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Europa**. Die seit Beginn der 90er Jahre stetig wachsende Zahl von Asylbewerbern in Europa hat in vielen Staaten zu restriktiven Änderungen der nationalen Asylgesetze geführt. Zwar sei infolge dieser Politik die Zahl der Asylbewerber deutlich zurückgegangen – wobei Deutschland den stärksten Rückgang an Asylbewerbern zu verzeichnen hatte –, doch hat sie auch dazu geführt, daß oftmals die Mindestnormen bei Asylverfahren nicht mehr erfüllt werden. Weiter wies die Versammlung darauf hin, daß es einer europaweiten Harmonisierung der Asylpolitik bedarf, um einer ungleichen Lastenteilung und einer Verlagerung der Verantwortung weiter nach Osten Einhalt zu gebieten. In einer an das Ministerkomitee des Europarates gerichteten Empfehlung drückte die Versammlung ihre Besorgnis im Hinblick auf die Menschenrechte von Asylbewerbern aus und verurteilte die zunehmende Einschränkung des Asylrechts.

Um diesen Mißständen zu begegnen empfahl die Versammlung dem Ministerkomitee, ein europaweites verbindliches Übereinkommen über harmonisierte Mindestnormen für Asylverfahren auszuarbeiten, die auch für beschleunigte Asylfeststellungsverfahren gelten. Auch sollte die Europäische Menschenrechtskonvention dahingehend reformiert werden, daß die Bestimmungen zu Interimsmaßnahmen – wie die Aufhebung von Abschiebeanordnungen – zu einer binden-

den Verpflichtung werden. Die Mitgliedstaaten werden dringend ersucht, in bereits geschlossene Rücknahmeverfahren Vorschriften zum Schutz von Asylbewerbern aufzunehmen. Weiter soll das Dubliner Übereinkommen dahingehend geändert werden, den Asylbewerbern eine Wahlmöglichkeit in bezug auf das Land der Antragstellung einzuräumen, sofern sie Beziehungen zu diesem Land nachweisen können.

Der Abg. **Ulrich Junghanns** sprach sich gegen den letztgenannten Punkt aus. Seiner Meinung nach sollte weder das Dubliner Abkommen geändert werden, noch sollte der Asylbewerberbegriff jetzt ausgedehnt werden und der Familiennachzug eingeräumt werden, da die Zahl der abgelehnten Anträge dies nicht zulasse. Zwar unterstützte der Abgeordnete die Aussagen des Berichtes, indem er sich gegen jegliche Art von Verstößen gegen Normen im Umgang mit Asylbewerbern aussprach und klar machte, daß er Ausländerfeindlichkeit verachte und nicht dulde. Doch appellierte er an die Versammlung, verantwortungsbewußt mit diesem Thema umzugehen. Deutschland habe – und das belegten von ihm zitierte wissenschaftliche Studien – bisher große Integrationsleistungen vollbracht, auch wenn die Integrationsfähigkeit mittlerweile wieder rückläufig sei. Umso wichtiger sei eine Harmonisierung des Asylrechts in Europa. Die Abg. **Margitta Terborg** widersprach in diesem Punkt, da ein verbindliches Übereinkommen über Mindestnormen für Asylverfahren ihrer Meinung nach zu einer Verschärfung der noch liberalen Handhabung in manchen Staaten führen werde.

Die Parlamentarische Versammlung befaßte sich mit dem vom Ausschuß für Recht und Menschenrechte vorgelegten Entwurf einer Empfehlung und einer Richtlinie betr. einer **Stärkung des Instrumentariums des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**. Dieses Übereinkommen (ECPT) wurde vor zehn Jahren zur Unterzeichnung offengelegt. Zwei Jahre später nahm ein speziell dafür eingerichteter Ausschuß (CPT) seine Arbeit auf. Seine im wesentlichen der Vorbeugung dienende Arbeit führt er durch, indem er Orte besucht, an denen Personen in Haft gehalten werden und gegebenenfalls Empfehlungen ausspricht, um dadurch den Schutz dieser Personen zu verstärken. Aufgrund der Ratifizierung des Abkommens in einer zunehmenden Anzahl mittel- und osteuropäischer Staaten sieht sich der CPT einer wachsenden Herausforderung gegenüber. Die Versammlung war der Auffassung, daß der CPT umfangreichere personelle und haushälterische Ressourcen benötigt, um seine Aufgaben wirksam und glaubwürdig erfüllen zu können. Auch sollte vermehrt auf eine ausgewogene Zusammensetzung in bezug auf beruflichen Werdegang, Geschlecht und Alter der Mitglieder geachtet werden. Schließlich sollten die einschlägigen Behörden und Mitarbeiter sowohl auf nationaler wie auf lokaler Ebene besser über die Arbeit, Aufgaben und Befugnisse des CPT unterrichtet werden. Die Versammlung befürwortete eine verstärkte Zusammenarbeit des CPT mit den zuständigen Ausschüssen des Europarates und der Vereinten Nationen und sprach sich ferner dafür aus, daß der Ausschuß künftig auch für vermißte Personen zuständig sein sollte.

Auf Beschluß des Ministerkomitees wird der **Zweite Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates** vom 10. bis 11. Oktober 1997 in Straßburg stattfinden. Die Versammlung begrüßte dies und beriet den zu diesem Thema vorgeleg-

ten Bericht ausführlich. Die Delegierten waren sich darin einig, daß der Gipfel dazu genutzt werden solle, sich mit den neuen gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa zu befassen, ebenso wie mit der zukünftigen Rolle des Europarates. So legte Abg. **Robert Antretter** drei Leitlinien dar, die politische Schwerpunkte für eine Neuausrichtung der Arbeit des Europarates – über seine klassischen Aufgaben hinaus – bilden könnten. Seiner Meinung nach könnte die Effizienz des Europarates verbessert werden, indem dafür gesorgt wird, daß bestehende Konventionen in überschaubaren Fristen umgesetzt werden, denn es komme darauf an, daß der Rechtsrahmen des Europarates für ganz Europa einheitlich sei. Des weiteren betont er die Notwendigkeit eines klareren Profils des Europarates hinsichtlich zentraler gesellschaftlicher Herausforderungen, wie z. B. bei den Herausforderungen neuer Technologien. Als dritte Leitlinie nannte er die Verbesserung der Arbeitsteilung mit anderen europäischen Organisationen. Er hege allerdings große Bedenken, der OSZE die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Europa ganz zu überlassen. Er begreife den Schutz von Menschen- und Minderheitsrechten als präventive Sicherheitspolitik. Und bei der Konsolidierung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen sei der Europarat aufgrund seiner Rechtsinstrumente unverzichtbar.

Die Versammlung befaßte sich ausführlich mit dem am 2. März ausgerufenen **Notstand in Albanien** und seinen Folgen. Der vom politischen Ausschuß vorbereitete Bericht stellt fest, daß sich das politische Klima in der Zeit zwischen ihren Missionen im März und April verbessert hat. Die Versammlung bekräftigte ihre Unterstützung für die am 9. März eingesetzte neue albanische Regierung.

Der Abg. **Klaus Bühler** gab zu bedenken, daß die Neuwahlen des Parlaments zwar der Beruhigung und Verbesserung der derzeitigen Situation in Albanien dienten, daß aber auch die freie und faire Durchführung der Wahlen gewährleistet werden müsse. Da jedoch sogenannte „Komitees“ in unterschiedlichen Regionen des Landes in illegaler Weise agierten und damit den frei gewählten kommunalen Vertretern die Ausübung ihrer Mandate unmöglich machten, ist seiner Meinung nach die Durchführung freier Wahlen zu diesem Zeitpunkt nach unmöglich. Er forderte die Sozialistische Partei Albaniens dazu auf, dafür Sorge zu tragen, daß die kommunalen Vertreter ihren Aufgaben wieder ungehindert nachkommen können. Als Mitglied des Wirtschaftsausschusses zog der Abg. **Wolfgang Behrendt** Parallelen zu Bosnien-Herzegowina und Rumänien. Zusammen mit Albanien dokumentierten die Entwicklungen dieser Länder eine Verkürzung der Abstände zwischen akuten Krisen. Er bezeichnete die Entwicklung in Albanien als Entwicklung zu einer „ohne-alles-Gesellschaft“, die von den europäischen Staaten nicht rechtzeitig als solche erkannt wurde. Trotz den Vermittlungsbemühungen seitens des Europarates habe die Polarisierung der albanischen Politik nicht überwunden werden können. Jetzt komme es darauf an, so Abg. Behrendt, die bisher angewendeten Strategien einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Um Albanien langfristig zu stabilisieren, bedürfe es eines umfassenden und langfristigen europäischen Konzeptes für den Balkan. Nur so sei eine vorausschauende Politik möglich, die allen Interessen diene. Das Hauptaugenmerk müsse dabei auf der politischen Erneuerung in diesen Ländern liegen, denn erst wenn die politische Klasse in den einzelnen Ländern zur Demokratisierung bereit sei, sei unter Umständen ein politischer Neuanfang möglich.

Als letzter Tagesordnungspunkt wurde die **europäische Luftverkehrspolitik** debattiert. Der vom schwedischen Abg. Knut Billing vorgelegte Bericht beschäftigte sich insbesondere mit der Integration mittel- und osteuropäischer Staaten in einen einheitlichen europäischen Luftraum, mit den Sicherheitsstandards im europäischen Luftraum und mit der Harmonisierung der europäischen Luftverkehrskontrollsysteme. Ferner wurden auch die zu erwartende Verdopplung der Passagier- und Frachttransporte bis zum Jahr 2005 und die damit einhergehende Kapazitätenerweiterung der Flughäfen sowie Umweltaspekte des Luftverkehrs erörtert. Der Abg. **Wolfgang Behrendt** konzentrierte sich in seinem Beitrag insbesondere auf die beiden Punkte Sicherheit und Umwelt. Auch er unterstützte die Forderung nach Aufrechterhaltung und Verbesserung bereits erreichter Sicherheitsstandards. Auf der ökologischen Seite nannte Behrendt vier – hauptsächlich durch die stetige Zunahme des Luftverkehrs bedingte – Problembereiche, die es in der Zukunft zu berücksichtigen gelte: Erstens müsse auf eine bessere Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern hingearbeitet werden und beispielsweise an den Ersatz von Kurzstreckenflügen durch Hochgeschwindigkeitszüge gedacht werden. Zweitens solle auch weiterhin auf eine europaweite Abschaffung der Steuerbefreiung von Flugbenzin hingearbeitet werden. Drittens dürfe, so Behrendt, die durch den Luftverkehr verursachte Lärmbelästigung nicht vergessen werden, da weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene wirksame Maßnahmen existierten. In unmittelbarem Zusammenhang damit stehe das Problem der Nachtflüge. Diese müßten auf ein absolutes Minimum reduziert werden.

**Montag, 21. April 1997**

Tagesordnungspunkt

**Bericht des Präsidiums  
und des Ständigen Ausschusses**

(Drucksache 7803 + Addenda)

Berichterstatter:

Abg. Jacques Baumel (Frankreich)

*(Themen: Antrag Kanadas auf Beobachterstatus beim Europarat angenommen – Antrag Japans auf Beobachterstatus beim Europarat – Situation in Albanien – Zusammenarbeit mit Weißrußland – Implementierung der Übereinkunft von Dayton – Menschenrechte und Biomedizin – Wahlbeobachtungen in Kroatien und Bulgarien)*

Tagesordnungspunkt

**Ansprache des Präsidenten der Republik  
Griechenland, Constantinos Stephanopoulos**

*(Themen: Demokratieverständnis – Bedeutung demokratischer Institutionen – muslimische Minderheit in West-Thrakien – Probleme griechischer Minoritäten in der Türkei – Transformation und Demokratisierung Osteuropas – Griechenlands Rolle auf dem Balkan – Meinungsverschiedenheit zwischen der Türkei und Griechenland über Seerechtsfragen – Zypernkonflikt – wirtschaftliche und soziale Probleme in Europa)*

Abg. **Klaus Bühler** (CDU/CSU): Herr Präsident! In dem Urteil des Berliner Kammergerichtes, das die Angeklagten des Mordes an iranischen Oppositionspolitikern schuldig gesprochen hat, wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß an dieser Tat hohe Regierungsstellen des Iran beteiligt waren. Die EU, die Europäische Union, deren Stellenwert Sie vorhin besonders betont haben, hat in einer Erklärung ein solches Verhalten scharf verurteilt. Gleichzeitig hat sie ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Botschafter aus dem Iran zurückzuziehen.

Dieser Aufforderung haben 14 der 15 EU-Staaten Folge geleistet und damit ein eindrucksvolles Beispiel von europäischer Solidarität gegeben. Ihr Land hat das nicht getan.

Deswegen die Fragen: Erstens. Was waren die Gründe für Griechenland, sich an dieser Solidaritätsbekundung nicht zu beteiligen? Zweitens. Ist Griechenland grundsätzlich bereit, sich im politischen Bereich an internationalen Aktionen zur Bekämpfung des Terrorismus zu beteiligen?

Danke.

Antwort des Präsidenten:

Zurecht erinnern Sie mich an den Fall Iran. Das deutsche Gericht hat begründet zum zweiten Mal darauf hingewiesen, daß entweder Regierungen oder Regierungsmitglieder von Drittstaaten in strafbare Handlungen verwickelt sind.

Im zweiten Falle, der den Iran betrifft, haben die Mitgliedsländer der Europäischen Union gefordert, daß (in Reaktion darauf) ihre Botschafter aus dem Iran

zurückgerufen werden, ohne daß jedoch, wenn ich dies richtig verstanden habe, der „kritische Dialog“ unterbrochen würde.

Griechenland ist bereit, sich der Politik der übrigen EU-Mitgliedsländer anzuschließen, wenn sich der Ministerrat für eine derartige Politik entscheidet.

In Anbetracht der Tatsache, daß diese Position bisher nur im Rahmen des Ausschusses der ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der EU (COREPER) zum Ausdruck gebracht wurde, wird Griechenland dieses ganz wichtige Problem sehr aufmerksam prüfen, wenn Europa zwischenzeitlich seine Taktik nicht ändert. Ich glaube aber zu wissen, daß in Europa beabsichtigt ist, den Dialog mit dem Iran wieder aufzunehmen und die Beziehungen auf wirtschaftlichem Gebiet fortzuführen. Angesichts der bestehenden bedeutenden wirtschaftlichen Interessen nehme ich an, daß der Dialog auch auf politischer Ebene weitergeführt wird.

Tagesordnungspunkt

**Stärkung des Instrumentariums des  
Europäischen Übereinkommens zur  
Verhütung von Folter und anderer unmenschlicher  
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**

(Drucksache 7784)

Berichterstatter:

Abg. Jerzy Jaskiernia (Polen)

*(Themen: Finanzielle und personelle Stärkung des Sekretariats – Informationsfluß – Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Recht und Menschenrechte – Ratifizierung von Protokoll 2 – Kooperation mit den Vereinten Nationen)*

Empfehlung 1323 (1997)

**betr. die Stärkung des Instrumentariums  
des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung  
von Folter und anderer unmenschlicher  
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**

1. Die Versammlung verweist auf ihre Empfehlung 1257 (1995) betr. die Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten des Europarates und erklärt erneut, daß sie die äußerst nützliche Arbeit des Europäischen Ausschusses für die Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im folgenden: der Ausschuß oder CPT) unterstützt.
2. Nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987 (im folgenden: das Übereinkommen oder ECPT) ist der CPT ermächtigt, die Behandlung von Personen zu prüfen, denen die Freiheit entzogen ist. Seine im wesentlichen der Vorbeugung dienende Aufgabe führt er durch, indem er Orte besucht, an denen Personen in Haft gehalten werden und erforderlichenfalls Empfehlungen ausspricht mit dem Ziel, den Schutz dieser Personen zu verstärken.

3. Im Jahre 1993 wurden zwei Zusatzprotokolle zu dem Übereinkommen zur Unterzeichnung offengelegt:
  - i. durch das erste Protokoll wird das Übereinkommen für Nichtmitgliedstaaten des Europarates offengelegt;
  - ii. das zweite Protokoll legt die ordnungsgemäße Verlängerung der Ausschußmitgliedschaft und die Möglichkeit einer zweimaligen Wiederwahl seiner Mitglieder fest.
4. Die Ratifizierung des Übereinkommens durch eine stetig steigende Zahl an Staaten Mittel- und Osteuropas bedeutet eine wachsende Herausforderung für den CPT, der eine bedeutende Rolle bei der Verbesserung der Haftbedingungen in diesen Ländern spielt. Die Versammlung hat die politische Bedeutung des Übereinkommens unterstrichen, indem sie seine Ratifizierung in die Liste der Verpflichtungen aufgenommen hat, die die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt ihres Beitritts zum Europarat eingehen.
5. Die Versammlung stellt fest, daß sich durch eine Ratifizierung des Übereinkommens durch die Russische Föderation und die Ukraine die Zahl der inhaftierten Zivilpersonen, die dem Mandat des CPT unterstehen, mehr als verdoppeln wird.
6. Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen und gleichzeitig seine Effizienz und Glaubwürdigkeit sicherzustellen, benötigt der CPT umfangreichere personelle Ressourcen und Haushaltsmittel. In diesem Zusammenhang begrüßt die Versammlung die bereits vom Ministerkomitee im Jahre 1996 und 1997 ergriffenen Maßnahmen (Einführung eines Pauschbetragsystems für die Mitglieder des CPT-Präsidiums und Verstärkung seines Sekretariats).
7. Die Wirksamkeit der Arbeit des Ausschusses hängt ebenfalls von der Qualität seiner Mitglieder und der Kontinuität ihrer Mitgliedschaft ab. In diesem Zusammenhang betont die Versammlung die Notwendigkeit,
  - i. einer ausgewogeneren Zusammensetzung in bezug auf den beruflichen Werdegang, das Geschlecht und Alter;
  - ii. eines schnellen Inkrafttretens des zweiten Protokolls zu diesem Übereinkommen.
8. Die einschlägigen Behörden und Mitarbeiter (wie z. B. Polizei- und Justizvollzugsbeamte, Richter, Staatsanwaltschaften, Gesundheitspersonal, etc.) sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene sollten über die Arbeit des CPT und seine Aufgaben und Befugnisse nach dem Übereinkommen besser unterrichtet sein.
9. Bei der Überprüfung der Haftbedingungen in Mitgliedstaaten sollte der Ausschuß sich die bereits zu diesem Thema im Europarat zur Verfügung stehenden Informationen zunutze machen. Versammlungsberichte über die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten könnten in diesem Zusammenhang besonders nützlich sein. Der

Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen dem CPT und dem Ausschuß gegen Folter der Vereinten Nationen sollten ebenfalls gestärkt werden.

10. Daher empfiehlt die Versammlung dem Ministerkomitee:
  - i. die Staaten, die dies bis jetzt noch nicht getan haben, aufzufordern, das Übereinkommen unverzüglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren;
  - ii. die Vertragsstaaten des Übereinkommens, die dies noch nicht getan haben, nachdrücklich aufzufordern, die Protokolle, insbesondere Protokoll Nr. 2, unverzüglich zu ratifizieren, damit es in Kraft treten kann;
  - iii. die Behörden der Staaten, die eine Ratifizierung des Übereinkommens in Betracht ziehen, aufzufordern, gleichzeitig auch das Protokoll Nr. 2 zu ratifizieren;
  - iv. zu prüfen, ob dem CPT die Zuständigkeit für vermißte Personen übertragen werden kann;
  - v. bei der Wahl der Mitglieder des CPT den Kriterien in bezug auf den beruflichen Werdegang, das Geschlecht und Alter besondere Beachtung zu schenken, um eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ausschusses und insbesondere eine stärkere Beteiligung von Strafvollzugsexperten und Gerichtsmedizinern sowie einen erhöhten Frauenanteil unter seinen Mitgliedern sicherzustellen; das Kriterium der Verfügbarkeit sollte ebenfalls betont werden, um die Wirksamkeit des Ausschusses zu gewährleisten;
  - vi. festzulegen, daß das Amt als Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats mit dem als Mitglied des CPT unvereinbar ist;
  - vii. die Zusammenarbeit zwischen dem CPT und der Versammlung, einschließlich ihres Ausschusses für Recht und Menschenrechte sowie ihres Überwachungsausschusses, zu fördern;
  - viii. alle Anträge auf eine weitere Erhöhung der personellen Ressourcen und Haushaltsmittel des CPT wohlwollend zu berücksichtigen;
  - ix. die Vertragsstaaten des Übereinkommens bzw. die Staaten, die eine Ratifizierung in nächster Zeit beabsichtigen, aufzufordern, auf nationaler und lokaler Ebene das Bewußtsein für die Aktivitäten, die Aufgaben und die Befugnisse des CPT zu fördern.

(Richtlinie Nr. 530 (1997))

**betr. die Stärkung des Instrumentariums  
des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung  
von Folter und anderer unmenschlicher  
oder erniedrigender Behandlung oder Strafe**

1. Die Versammlung verweist auf ihre Empfehlung 1323 (1997).
2. Sie fordert ihr Präsidium auf, bei der Aufstellung der Kandidatenlisten für den CPT:

- i. den Kriterien in bezug auf den beruflichen Werdegang, das Geschlecht und Alter besondere Beachtung zu schenken, um eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ausschusses und insbesondere eine stärkere Beteiligung von Strafvollzugsexperten und Gerichtsmedizinerinnen sowie einen erhöhten Frauenanteil unter seinen Mitgliedern sicherzustellen;
  - ii. das Kriterium der Verfügbarkeit zu betonen, um die Wirksamkeit des Ausschusses zu gewährleisten;
  - iii. alle Kandidaten zu bitten, sich förmlich zu verpflichten, im Falle ihrer Wahl zum Mitglied des CPT ihr Mandat als Mitglied in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats niederzulegen.
3. Sie fordert die Delegationen der nationalen Parlamente auf, bei der Nominierung der Kandidaten für den CPT die obengenannten Kriterien besonders zu berücksichtigen.
  4. Sie weist ihr Präsidium an, die Liste der Kandidaten an die nationale Delegation zur erneuten Überprüfung zurückzusenden, sollten die oben aufgeführten Kriterien nicht beachtet worden sein.
  5. Im Hinblick darauf, die Auswahl der Kandidaten für eine Mitgliedschaft im CPT zu erleichtern und zu harmonisieren, fordert die Versammlung ihr Präsidium auf, in Zusammenarbeit mit ihrem Ausschuss für Recht und Menschenrechte einen Musterlebenslauf zu erstellen, der allen nationalen Delegationen übermittelt und von allen Kandidaten, die diese aufstellen, ausgefüllt wird.
  6. Die Versammlung weist ihren Ausschuss für Recht und Menschenrechte an:
    - i. die Arbeit des CPT sorgfältig zu verfolgen;
    - ii. eng mit dem CPT zusammenzuarbeiten und ihm unverzüglich alle Informationen über die Haftbedingungen in Mitgliedstaaten zu übermitteln und falls erforderlich Vertreter des CPT zu seinen Arbeitssitzungen einzuladen;
    - iii. von Zeit zu Zeit, falls erforderlich, mit den Leitern der Delegationen der nationalen Parlamente zusammenzutreffen im Zusammenhang mit dem vorstehenden Absatz 5.
  7. Die Versammlung weist ihren Überwachungsausschuss an:
    - i. im Rahmen der verschiedenen Überwachungsverfahren auf einer Ratifizierung des Übereinkommens und seiner Zusatzprotokolle, insbesondere Protokoll Nr. 2, innerhalb der vorgesehenen Frist zu bestehen;
    - ii. dem CPT unverzüglich, nach Freigabe zur allgemeinen Veröffentlichung, seine Berichte über die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten zusammen mit den Stellungnahmen der Behörden des betroffenen Staates zu übermitteln und falls erforderlich Vertreter des CPT zu seinen Arbeitssitzungen einzuladen.

**Dienstag, 22. April 1997**

Tagesordnungspunkt

**Beitrag der Parlamentarischen Versammlung  
zum Zweiten Gipfel der Staats-  
und Regierungschefs der Mitgliedstaaten  
des Europarats**

(Drucksache 7786)

Berichterstatter:

Abg. Miguel Angel Martínez (Spanien)

Abg. Jean Seitlinger (Frankreich)

*(Themen: Rolle des Europarates in der neuen institutionellen Architektur Europas – Transformation in den neuen Mitgliedstaaten – organisiertes Verbrechen und Drogenhandel – Genetik und Ethik – Medienpolitik – unzureichende Beteiligung von Frauen in der Politik – Nord-Süd-Kooperation – Stärkung bestehender Mechanismen – Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts – Aktualisierung der Strukturen der Organisation – Arbeitsteilung mit anderen europäischen Organisationen)*

Abg. **Robert Antretter** (SPD): Frau Präsidentin! An der Schwelle zum neuen Jahrtausend braucht der Europarat eine klare Orientierung. Wir sind die älteste europäische Organisation, und ich sage nicht ohne Stolz: Sein einzigartiges System des Menschenrechtsschutzes ist beispielhaft in der Welt und könnte auch Vorbild für andere Regionen sein.

Über seine klassischen Aufgaben hinaus müssen wir nunmehr unsere spezifische Rolle genauer definieren und auch zu einer besseren Arbeitsteilung mit den anderen Organisationen gelangen. Hierzu bedarf es von höchster Ebene eines politischen Impulses, und ich danke den Berichterstattern für ihre sorgfältige Arbeit.

Lassen Sie mich in drei Leitlinien darlegen, welches die politischen Schwerpunkte für einen neuen Impuls, für eine Neuausrichtung der Arbeit des Europarates sein könnten.

Als ersten Schwerpunkt erwarte ich vom Gipfel die feierliche Verpflichtung, daß die bestehenden Konventionen in überschaubaren Fristen umgesetzt werden. Wir sind uns des zwischenstaatlichen Charakters unserer Organisation durchaus bewußt. Aber es kann doch nicht angehen, daß es Jahre dauert, bis die Konventionen in Kraft treten, nur weil sie nicht von einer ausreichenden Zahl von Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch anregen, nach Wegen zu suchen, um die Vorbehalte einzelner Mitgliedstaaten gegenüber einzelnen Passagen jeweils einzuschränken. Die einzigartige Bedeutung des Europarats liegt gerade in seinem Rechtsrahmen, in seinen rechtsverbindlichen Normen, und dieser Rechtsrahmen muß für Europa einheitlich sein.

Zweiter Punkt: Wir brauchen ein klareres Profil des Europarates bei den zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart. Lassen Sie mich in diesem

Zusammenhang auf die moralischen und ethischen Herausforderungen der neuen Technologien verweisen.

Über die Grundsätze der sogenannten Bioethik-Konvention hinaus sind wir vor kurzem damit konfrontiert worden, daß es prinzipiell möglich ist, menschliches Leben zu klonen. Hier erwarte ich, daß dieser Frevel europaweit geächtet wird.

Aber auch bei anderen technologischen Entwicklungen brauchen wir neue Konventionen, wie zum Beispiel für die Einhaltung grundlegender Persönlichkeitsrechte bei den weltweiten Datennetzen, etwa bei dem Internet.

Als besonders nachdenkenswert empfinde ich die Anregung der Berichterstatter, wie wir europaweit Mindeststandards aufstellen können, um der menschenverachtenden Ausgrenzung ganzer sozialer Gruppen, wie Arbeitslose, Rentner oder alleinerziehende Frauen, entgegenzuwirken.

Letzter Punkt: Wir brauchen eine bessere Arbeitsteilung mit den anderen europäischen Organisationen. Es beunruhigt mich schon, wenn ich in russisch-amerikanischen Erklärungen lese, die OSZE sei die einzige Struktur für die Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Sicherheit.

Der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte ist präventive Sicherheitspolitik. Hat man denn Angst vor unseren rechtsverbindlichen Instrumenten? Gewiß, die OSZE ist ein flexibles Instrument im Krisenmanagement. Aber bei der Konsolidierung von rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen ist der Europarat wegen seiner Rechtsinstrumente unverzichtbar. Das gilt auch für das sogenannte Monitoring.

Deshalb sage ich: Wer den Europarat in dieser Frage schwächt, schadet der europäischen Idee. Doppelte Standards bei den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit führen zu Beliebigkeit, und das können wir uns am allerwenigsten leisten; denn Beliebigkeit führt zu Prinzipienlosigkeit und wenn die Gesellschaft durch Prinzipienlosigkeit aus der Balance gerät, dann nähren wir die Kräfte des Fundamentalismus.

In bald 50 Jahren europäischer Einigungspolitik haben wir viel erreicht. Jetzt gilt es, unsere innere Einheit durch die Herrschaft des Rechts und die Definition unseres europäischen Gesellschaftsmodells mit unseren spezifischen Grundwerten zu vollenden. Das ist die Aufgabe des Gipfels. – Vielen Dank.

#### Empfehlung 1324 (1997)

##### **betr. den Beitrag der Parlamentarischen Versammlung zum Zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats**

1. Die Versammlung nimmt mit Befriedigung den Beschluß des Ministerkomitees zur Kenntnis, gemäß der Empfehlung 1303 der Versammlung vom 7. November 1996 den zweiten Gipfel der Staats- und Regierungschefs auf Einladung der französischen

Regierung am 10. und 11. Oktober 1997 in Straßburg abzuhalten.

2. Die Stärkung von Frieden und Stabilität in Europa ist die unerläßliche Voraussetzung für die Konsolidierung des sich auf den ganzen Kontinent erstreckenden europäischen Aufbauwerkes, durch das Europa zu einem ausgedehnten Gebiet der demokratischen Sicherheit und des sozialen und wirtschaftlichen Wohlstands werden soll, das auf gemeinsamen Werten basiert und einen gemeinsamen europäischen Rechtsraum bildet.
3. Der zweite Gipfel sollte eine Gelegenheit sein, die besondere Rolle des Europarates in der neuen institutionellen Architektur Europas zu unterstreichen, unter Berücksichtigung seines neuen geographischen Umfangs, seiner Leistungen und Sachkenntnisse und der gegenwärtigen Entwicklungen in der Europäischen Union und in der NATO. Es sollte insbesondere beschlossen werden, den Europarat, zu dessen Mitgliedstaaten nun fast alle europäischen Länder gehören, in vollem Umfang als das wichtigste Forum für politischen Dialog und Beratung auf einer paneuropäischen Ebene zu nutzen, insbesondere bei Fragen der demokratischen Sicherheit, des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte nationaler Minderheiten, und den Rahmen für eine engere Zusammenarbeit mit der OSZE zu institutionalisieren.
4. Der Gipfel sollte auch die Gelegenheit sein, auf die dringendsten Erfordernisse der neuen Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa einzugehen und sich den neuen Herausforderungen zu stellen, mit denen sich alle europäischen Gesellschaften konfrontiert sehen.
5. Wie beim Wiener Gipfel im Jahre 1993 sollten auch auf dem Straßburger Gipfel 1997 konkrete Beschlüsse getroffen und ein Zeitplan für deren Umsetzung festgelegt werden. Ferner sollte er nachdrückliche Verpflichtungen hinsichtlich der Finanzierung von Aktivitäten beinhalten, die dann dem Europarat übertragen und von ihm als eigene, gezielte Aufgaben durchgeführt werden.
6. Die jüngsten politischen Krisen in mehreren der neuen Mitgliedstaaten zeigen die beim Übergang zur Demokratie und Marktwirtschaft entstehenden Schwierigkeiten, die den Zusammenhalt unserer Gesellschaften und die Stabilität in Europa untergraben. Die bisher von der Staatengemeinschaft geleistete Unterstützung hat sich als unzureichend erwiesen, und auf dem Gipfel sollten konkrete Programme in die Wege geleitet werden, die auf Aktivitäten zur Förderung der demokratischen Sicherheit ausgerichtet sein sollten und mit deren Durchführung der Europarat betraut werden sollte.
7. Um die Einhaltung der Normen des Europarates sicherzustellen, müssen eingegangene Pflichten und Verpflichtungen von allen Mitgliedstaaten beachtet werden, was auf höchster politischer Ebene eine nachdrückliche Verpflichtung zur Kooperation mit den Überwachungsverfahren sowohl des Minister-

- komitees als auch der Parlamentarischen Versammlung erfordert.
8. Die Zunahme des organisierten Verbrechens, der Korruption und des unerlaubten Handels, ob mit Drogen, Menschen oder mit Kulturgütern, schafft ein Klima der Unsicherheit und stellt eine ernsthafte Gefahr für die Stabilität der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie dar. Von den bestehenden Rechtsinstrumenten des Europarats sollte in vollem Umfang Gebrauch gemacht und die Ausarbeitung weiterer Instrumente, sofern erforderlich, auf den Weg gebracht werden. Das im November 1996 vom Ministerkomitee verabschiedete Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Korruption sollte umgesetzt werden.
  9. Die Rolle des Europarates bei der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sollte auf dem Wege über die Ausarbeitung gemeinsamer Rechtsnormen gefördert werden.
  10. Der erweiterte Europarat ist ein angemessenes und effizientes Forum im Hinblick auf die Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Reaktion auf die Bedrohung durch den Terrorismus. Der Gipfel sollte sich um weitere wirksame Kooperationsmöglichkeiten in diesem Bereich bemühen.
  11. Die zukünftige Stabilität und der Wohlstand Europas hängen entscheidend von seiner Fähigkeit ab, wirtschaftlich zusammenzuwachsen und die Volkswirtschaften sowohl in den Übergangsländern in Mittel- und Osteuropa als auch in mehreren Ländern Westeuropas, in denen noch ein sehr großer Mangel an Flexibilität besteht, zu reformieren. Der Gipfel sollte daher ernsthaft erwägen, ob die Zeit nun für den Europarat als ein paneuropäisches Forum gekommen ist, bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch im zwischenstaatlichen Bereich und bei gemeinsamen Projekten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN-ECE) eine Rolle zu spielen und in Übereinstimmung mit dem satzungsgemäßen Mandat des Europarates den „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ seiner Mitglieder zu erleichtern, was auch in den Entschlüssen 995 (1993), 1036 (1994) sowie 1052 (1995) der Versammlung gefordert wird.
  12. Fortschritte in der Medizin und auf dem Gebiet der Genetik stellen neue Herausforderungen an Regelungen zur Ethik und erfordern angemessene Antworten, die für den ganzen Kontinent gelten und die Werte schützen sollten, welche die Grundlage des europäischen Gedankens bilden.
  13. Die Medien müssen in der Lage sein, in allen Mitgliedstaaten frei und unabhängig zu funktionieren, weshalb gemeinsame Normen in bezug auf die Garantien verabschiedet werden müssen, die in einem demokratischen Staat erforderlich sind. Gleichzeitig macht es der wachsende Einfluß der Medien auf die Meinungen und Verhaltensweisen der Menschen unbedingt erforderlich, genauer über die Verantwortlichkeiten nachzudenken, die mit der Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit einhergehen.
  14. Die unzureichende Beteiligung von Frauen an politischen und institutionellen Angelegenheiten ist ein ernsthaftes Defizit des demokratischen Systems in Europa wie auch anderswo. Die Beendigung dieses Zustands muß eines der strategischen Ziele des Europarats sein.
  15. Das zu errichtende Europa, das in den Werten der Solidarität verwurzelt ist, kann nicht vom Rest der Welt abgeschnitten werden. Es muß im Gegenteil Bindungen der Freundschaft und der Koordination zu Staaten anderswo in der Welt entwickeln, die dieselben universellen Werte von Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit teilen. Europa, so wie es vom Europarat vertreten wird, will seine Freiheit und seinen Wohlstand nicht als Privilegien, manchmal sogar zum Nachteil der Freiheit und des Wohlstands anderer Völker verteidigen. Um der eigenen Vorstellung von der Zukunft gerecht zu werden, sollte Europa alle Anstrengungen unternehmen, um dazu beizutragen, die unannehmbare Kluft zwischen Nord und Süd durch Zusammenarbeit und nachhaltige Maßnahmen entsprechend der historischen Herausforderung, mit der wir uns konfrontiert sehen, zu überbrücken.
  16. Die Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee ferner, die folgenden Beschlüsse auszuarbeiten und in den Entwurf der Schlußerklärung des Gipfels aufzunehmen, und zwar mit folgender Absicht:
 

*Stärkung der bestehenden Mechanismen:*

    - i. die Schaffung eines Gerichtshofes für Menschenrechte zu verkünden, eine Reform, die auf dem Wiener Gipfel im Oktober 1993 beschlossen wurde. Die wenigen Ratifizierungen von Protokoll Nr. 11, die noch benötigt werden, bevor die Reform in Kraft treten kann, sollten so bald wie möglich realisiert werden;
    - ii. erneut zu bekräftigen, daß es dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und keinem anderen Gremium zukommt, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention aufgeführten Standards authentisch auszulegen und dadurch das Ausmaß der von den Vertragsparteien einzuhaltenden Verpflichtung zu bestimmen;
    - iii. seine Unterstützung für die Überwachung von Pflichten und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten feierlich zu erklären, sowohl auf der zwischenstaatlicher Ebene als auch auf der Ebene der Parlamentarischen Versammlung, und der Verpflichtung der Mitglieder zu einer umfassenden Zusammenarbeit in diesem Bereich Ausdruck zu verleihen;
    - iv. den Überwachungsmechanismus des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu stärken.

- gender Behandlung oder Strafe (CPT) zu stärken;
- v. die Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention unter Einführung einer Generalklausel zur Gleichberechtigung zu beschließen. Eine derartige Bestimmung würde die Garantie der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 14 der Konvention erweitern, der gegenwärtig auf die Rechte beschränkt ist, die gezielt durch die Konvention selbst geschützt werden. Auf diese Weise würde das europäische System des Schutzes der Menschenrechte erweitert und dadurch auf sinnvolle Weise dazu beigetragen, nicht nur Rassendiskriminierung, sondern auch Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu verhindern;
- vi. die Europäische Kommission zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz (CERI) als permanente, unabhängige Menschenrechtseinrichtung zu stärken, die Anzeichen von Rassismus und Intoleranz in Europa überwacht;
- vii. die Mitglieder dringend zu ersuchen, die bestehenden Übereinkommen zur Verbrechensbekämpfung zu ratifizieren, insbesondere das Übereinkommen über Geldwäsche, die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, und in einem Schlüsselbereich der demokratischen Sicherheit einen systematischen Erfahrungsaustausch sowie eventuell erforderliche Sonderprogramme zu entwickeln;
- viii. die Ratifizierung der Sozialcharta und ihres Protokolls, das ein System von Kollektivbeschwerden vorsieht, durch alle Mitgliedstaaten zu fordern;
- ix. zur Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten aus dem Jahre 1995 sowie der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen aus dem Jahre 1992, die bisher immer noch nicht in Kraft getreten sind, aufzufordern;
- x. den Beschluß des Wiener Gipfels zur Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zum Schutz der kulturellen Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten umzusetzen;
- xi. zur Ratifizierung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung aufzurufen und die Ausarbeitung der Europäischen Charta der regionalen Selbstverwaltung zu unterstützen, die die idealen Instrumente sind für die Schaffung und Gewährleistung der Bedingungen einer wirksamen kommunalen und regionalen Demokratie, ohne die jede Demokratie instabil und unvollständig ist;
- Annahme neuer Herausforderungen:*
- xii. Maßnahmen zu ergreifen in Weiterverfolgung des Vorschlags des finnischen Vorsitzes, einen Menschenrechtsbeauftragten zu ernennen. Die Schaffung einer solchen Institution, die keine rechtsprechende Gewalt hätte, wäre eine Möglichkeit zur Behandlung von Verstößen gegen die Menschenwürde und würde der Arbeit des Europarats im Bereich der Menschenrechte stärkeres Profil verleihen;
- xiii. alle Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und das Europäische Übereinkommen über die Ausübung der Rechte von Kindern zu ratifizieren und sicherzustellen, daß sich der Europarat in verstärktem Maße für die Rechte und Interessen von Kindern einsetzt, indem er einen beratenden Ausschuß für Kinder- und Jugendpolitik einsetzt, der dem Ministerkomitee und der Versammlung jährlich Bericht erstattet;
- xiv. die Wirksamkeit des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977 durch die dazu erforderlichen Änderungen oder Zusatzprotokolle zu verstärken;
- xv. die Ausarbeitung eines Europäischen Übereinkommens über den Schutz und die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu beschließen;
- xvi. die Ausarbeitung eines Protokolls zum Menschenrechts- und Biomedizin-Übereinkommen zum Thema Klonen zu beschließen, um den Schutz vor Genmanipulationen zu verstärken;
- xvii. den Beschluß zu fassen, die einschlägigen Rechtsinstrumente zu überprüfen und gegebenenfalls neue Instrumente zu erarbeiten im Lichte der Entwicklungen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien, um zu gewährleisten, daß Informationsnetzwerke im Einklang mit den Prinzipien und Normen des Europarates genutzt werden;
- xviii. einen Aktionsplan zur Verbesserung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu beschließen, der sich mit den Rechten und ihrer praktischen Umsetzung im täglichen Leben befaßt, und zwar nicht nur im politischen Bereich, sondern in allen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens;
- xix. mit der Ausarbeitung einer Europäischen Charta über öffentliche Dienstleistungen zu beginnen, in der Normen festgelegt werden, die allen Bürgern einen gleichberechtigten und freien Zugang zu den grundlegenden öffentlichen Diensten, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung, in allen

Mitgliedstaaten gewährleisten. Ferner würden in der Charta Regelungen zur Ausbildung und zum Berufsethos niedergelegt, mit denen die Kompetenz und die politische Neutralität des öffentlichen Dienstes in allen Mitgliedstaaten sichergestellt wird;

*Stärkung des sozialen Zusammenhalts:*

- xx. die soziale Dimension des Europarats erneut zu bekräftigen, indem spezielle Unterstützungsprogramme aufgelegt werden, die der Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts als einem weiteren Faktor für demokratische Sicherheit dienen sollen. Diese Programme sollten sich auf die Sozialcharta konzentrieren, deren flexibler Charakter es ermöglicht, wirtschaftlichen Veränderungen, neuen Arbeitsbedingungen und der Situation in den neuen Mitgliedstaaten des Europarats Rechnung zu tragen. Gleichzeitig sollte der Gipfel die Ressourcen des Sozialentwicklungsfonds des Europarates erhöhen;
- xxi. die Fertigstellung des Europarat-Projektes über Menschenwürde und soziale Ausgrenzung zu beschließen, das die Festlegung praktischer Prinzipien für Regierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zum Ziel hat, durch die den Menschen ihre Grundrechte vorenthalten werden und die eine Bedrohung für die Demokratie darstellen;
- xxii. im Rahmen des Europäischen Kulturabkommens einen Aktionsplan in die Wege zu leiten über Bildung und Ausbildung für eine demokratische Staatsbürgerschaft, für Toleranz, Achtung der kulturellen Vielfalt, Solidarität und Verantwortung. Hauptakteure und Zielgruppen dieses Plans, der alle Ebenen der Organisation miteinbeziehen sollte, sollten Lehrer, junge Menschen und junge politische Führungskräfte sein;
- xxiii. eine paneuropäische Kampagne einzuleiten, die darauf abzielt, das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Bedeutung des kulturellen Erbes für die Lebensqualität und für die Förderung von gegenseitigem Verständnis und Dialog zu schärfen;
- xxiv. die Prinzipien festzulegen, welche für die Außenbeziehungen des Europarats gelten sollen, um den Werten, die unsere Vorstellung von der Zukunft auszeichnen und denen, die diese Werte mit uns teilen, mehr Gewicht in der internationalen Arena zu verleihen. Insbesondere sollten ernsthafte Gespräche geführt werden und entsprechendes Handeln erfolgen, um in unseren Gesellschaften, insbesondere unter jungen Europäern, ein Bewußtsein dafür zu entwickeln, daß alles getan werden muß, um die breiter werdende Kluft zwischen Nord und Süd zu überbrücken;

- xxv. den Aktivitäten des Europarates, die den Mitgliedstaaten helfen würden, die Bedingungen von Einwanderergemeinden zu verbessern und ihre Integration zu erleichtern, gebührende Priorität einzuräumen;

*Beschluß über eine Anpassung der Strukturen der Organisation:*

- xxvi. eine Reform der Verfahren des Ministerkomitees zu beschließen mit dem Ziel, sein Potential als politisches Organ besser zu nutzen;
- xxvii. die Möglichkeiten der Kommunikation und der Koordinierung zwischen allen am europäischen Aufbauwerk beteiligten Institutionen bestmöglich zu nutzen und zu verstärken;
- xxviii. die auf dem Wiener Gipfel beschlossene Reform der Satzung aus dem Jahre 1949 umzusetzen;

*Schaffung der erforderlichen finanziellen Grundlagen:*

- xxix. die finanziellen Verpflichtungen einzugehen, die erforderlich sind, um die Organisation in die Lage zu versetzen, die auf dem Gipfel beschlossenen zusätzlichen Aufgaben und Aktivitäten durchzuführen.

Tagesordnungspunkt

**Konflikte in Transkaukasien**

(Drucksache 7793)

Berichterstatter:

Abg. Jean Seitlinger (Frankreich)

*(Themen: Rückkehrrecht von Flüchtlingen nach Armenien, Aserbaidschan und Georgien – Bemühungen um Vermittlung zwischen den Parteien in Abchasien – Dialog zwischen armenischen und aserbaidischen Parlamentariern in Berg-Karabach – Aktivitäten der Minsker Gruppe der OSZE – politische Lösungsversuche des Konflikts in Berg-Karabach)*

EntschlieÙung 1119 (1997)

**betr. die Konflikte in Transkaukasien**

1. Die Versammlung ist der Auffassung, daß die Feuerpausen, die seit Mai 1994 in den transkaukasischen Konflikten, insbesondere in Abchasien und Berg-Karabach, eingehalten werden, zur politischen Stabilisierung in den Spannungsbereichen beitragen sollten.
2. Nach den verschiedenen Anhörungen, die von ihrem Ausschuß für die Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedsländern durchgeführt wurden, hofft die Versammlung, daß bei der politischen Lösung dieser Konflikte rasche und entscheidende Fortschritte gemacht werden.

3. Die drei transkaukasischen Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien genießen alle den Sondergaststatus und haben auch alle die Vollmitgliedschaft im Europarat beantragt. Die Versammlung ist der Auffassung, daß ein echter politischer Wille dieser Länder, eine Lösung dieser Konflikte herbeizuführen, zur Beschleunigung der Aufnahmeverfahren beitragen könnte.
4. Die Versammlung appelliert an alle Parteien, die direkt oder indirekt von diesen Konflikten betroffen sind, sich konstruktiv an den insbesondere von den Vereinten Nationen, der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und der OSZE durchgeführten Vermittlungsbemühungen vor Ort zu beteiligen.
5. Obwohl diese beiden Konflikte unterschiedlicher Art sind, betont die Versammlung, daß eine politische Lösung von allen beteiligten Parteien ausgehandelt werden muß, wobei insbesondere die folgenden Prinzipien zugrunde zu legen sind, die auf der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 und der Charta von Paris aus dem Jahre 1990 basieren:
  - i. Unverletzlichkeit der Grenzen;
  - ii. garantierte Sicherheit für alle Völker in den betroffenen Gebieten, insbesondere durch multinationale Friedenssicherungstruppen;
  - iii. umfassender Autonomiestatus für Abchasien und Berg-Karabach, der von allen betroffenen Parteien zu verhandeln ist;
  - iv. Rückkehrrecht für Flüchtlinge und Vertriebene sowie deren Wiedereingliederung unter Wahrung der Menschenrechte.
6. Die Versammlung ist der Auffassung, daß der Europarat in den transkaukasischen Ländern zur Schaffung von Rechtsstaatlichkeit, pluralistischer Demokratie, Schutz der Menschenrechte sowie sozialer Marktwirtschaft maßgeblich beitragen sollte.
  - A. In Zusammenhang mit Abchasien
7. nimmt die Versammlung mit Interesse gewisse Anzeichen für eine Annäherung der Positionen von Tiflis und Suchumi zur Kenntnis und hofft, daß es bald zu einer politischen Lösung auf dem Verhandlungswege auf der Grundlage der obengenannten Prinzipien kommt.
8. Die Versammlung hofft, daß die Bemühungen der betroffenen Parteien und die der Vereinten Nationen, der OSZE und der Russischen Föderation schon bald zu einem institutionellen Gleichgewicht führen werden, das sowohl für Tiflis als auch für Suchumi annehmbar ist, damit die Flüchtlinge unter optimalen Sicherheitsbedingungen zurückkehren und die Menschen in der Region Frieden und wirtschaftlichen Wohlstand wiedererlangen können.
  - B. In bezug auf Berg-Karabach
9. begrüßt die Versammlung den anhaltenden Dialog zwischen armenischen und aserbajdschanischen Parlamentariern, insbesondere im Rahmen des Se-

- minars über die Konflikte in Transkaukasien, das von ihrem Ausschuß für die Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedsländern am 26. Januar 1997 in Straßburg veranstaltet wurde, und begrüßt in diesem Zusammenhang die Wiederaufnahme der Aktivitäten der Minsker Gruppe der OSZE für Berg-Karabach, die von der Versammlung ermutigt wird, ihre Verhandlungen mit dem Ziel fortzusetzen, eine baldige Lösung des Konflikts sicherzustellen.
10. Sie appelliert an alle Konfliktparteien, direkte Verhandlungen mit dem Ziel zu intensivieren, eine politische Lösung des Konflikts herbeizuführen, die sowohl die Rückgabe besetzter Gebiete und die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen als auch einen zufriedenstellenden Alternativstatus und Sicherheit für Berg-Karabach gewährleistet.
11. Schließlich äußert die Versammlung den Wunsch, daß die drei transkaukasischen Länder – Armenien, Aserbaidschan und Georgien – auf lange Sicht die Schaffung einer Gemeinschaft Transkaukasischer Staaten und den Aufbau einer gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung ins Auge fassen.

#### Tagesordnungspunkt

#### **Ansprache des Generalsekretärs des Europarates Daniel Tarschys**

*(Themen: Situation in Albanien – Albanien, Bosnien und Tschechien als Herausforderung für die europäische Sicherheit – Wiener Gipfeltreffen – Zweites Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europäischen Rats – humanitäre Hilfe – „demokratische Sicherheit“ in Europa)*

#### Tagesordnungspunkt

#### **Die Auswirkungen der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien auf die Demokratie**

(Drucksache 7772)

Berichtersteller:

Abg. Jean-Pierre Masseret (Frankreich)

*(Themen: Chancen und Risiken der NCITs – sozialer Nutzen der NCITs – Einsatzmöglichkeiten dieser Technologien in der Bildung – Konzept der „elektronischen Staatsbürgerschaft“ – Gesetzesinitiativen zur Förderung des effektiven Einsatzes der NCITs – Einsatzmöglichkeiten der NCITs als Kommunikationsmedium zwischen Parlamenten und Bürgern – Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten – Erstellung eines Europäischen Kodex zum elektronischen Handel)*

Abg. **Dr. Albert Probst** (CDU/CSU): Herr Präsident! Im Juni 1995 legte der Ausschuß für die Beziehungen zu den Parlamenten und der Öffentlichkeit nach einer Fülle von Vorarbeiten einen ersten Bericht über „Elektroni-

sche Demokratie“ vor, und zwar in dem Dokument 7359, der sich im wesentlichen mit modernen Kommunikationstechnologien befaßte. Er wurde zusammen mit den Stellungnahmen der vier anderen Ausschüsse, die heute ebenfalls vertreten sind, in der Versammlung debattiert. Das Problem wurde an die betroffenen Ausschüsse zurückverwiesen.

Wir sind hier, dasselbe Thema erneut zu diskutieren. Der neue Titel heißt allerdings jetzt: „Der Einfluß der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Demokratie“. Dieser Titel paßt offensichtlich besser zum Inhalt; auch er ist sehr anspruchsvoll.

Wie ich schon im Januar 1996 für den Kulturausschuß ausgeführt habe, sind heutige und künftige Möglichkeiten der modernen Kommunikationstechnologien eine große Herausforderung in unserer Zeit. Wie jede Schlüsseltechnologie der Vergangenheit bringen auch sie einen gewaltigen wirtschaftlichen Anschlag. Damit einher geht eine tiefgreifende Beeinflussung gesellschaftlichen und privaten Verhaltens, das wir heute schon allerorts spüren. Daß dies nicht nur Hoffnungen, sondern auch Ängste auslöst, ist verständlich, aber ebenfalls nicht neu. Das gab es in der Geschichte immer wieder.

In der Realität werden sich weder alle Hoffnungen noch alle Ängste rechtfertigen lassen. Wenn auch Nüchternheit geboten bleibt, so sind wir dennoch mit einer Vielzahl aufgeworfener Fragen konfrontiert, zum Beispiel: Erstens. Werden die Europäer an dem neuen Medienmarkt genügend stark als Anbieter oder nur als Käufer beteiligt sein? Wenn wir als Anbieter am Markt nicht dabei sind, werden wir auch inhaltlich nichts bestimmen können. Und das ist eine außerordentlich wichtige kulturelle Frage.

Zweitens. Wie können Zuverlässigkeit und Transparenz bei den inhaltlichen Anbietern gewährleistet werden?

Drittens. Wie wird das politische Geschehen beeinflusst? Wird die Information verbessert, oder wird der Bürger durch ein Zuviel eher verwirrt? Wird die große Anbieterkonkurrenz das Niveau durch Verkürzungen und Sensationsinformationen eher senken oder durch Sicherstellung von mehr Realität eher heben?

Viertens. Es treten eine Reihe von Rechtsfragen auf; einige sind genannt worden. Rahmenrecht für die neuen Medien: Wie soll es aussehen? Rundfunkrecht: Wo ist es tangiert? Urheberrecht: Wie wird es zum Beispiel bei den Multimediadiensten berührt? Müssen neue Elemente aufgenommen werden? Schließlich sind hier auch Datenschutz und Datensicherheit zu nennen.

Fünftens. Wie können oder müssen Schul- und Berufsausbildung auf Inhalt und Anwendung von Multimedia hin gestaltet werden?

Sechstens. Wird sich die Gesellschaft durch mehr persönliche Möglichkeiten noch mehr individualisieren? Für staatliches Zusammenleben sind Gemeinsinn und Solidarität unverzichtbar. Sind die Befürchtungen hier überhaupt begründet?

Die im Januar 1996 aufgeworfenen Fragen – und noch viele andere – sind bisher nicht beantwortet. Hierfür

haben wir noch nicht genügend Kenntnisse; das muß man einfach eingestehen. Die meisten dieser Fragen behandelt der Masseret-Report. Insbesondere befaßt er sich mit den angenommenen Gefahren und liefert viele unterschiedliche Analysen. Er konzentriert sich noch immer zu sehr auf die Risiken und Gefahren. Zweifellos ist es nötig, sich der Gefahren bewußt zu sein. Dabei darf man aber die günstigen Möglichkeiten nicht übersehen. Ein Mitglied des Ausschusses für Kultur und Erziehung drückte es bei der letzten Diskussion dieses Themas im Ausschuß so aus: „Die neuen Medien können eine positive Rolle in der Bildung, besonders in der Erziehung zu den Menschenrechten spielen. Sie können auch eine wichtige Rolle in der Förderung der Demokratie spielen, weil sie Kontakte ermöglichen, die durch undemokratische Autoritäten nicht zensiert werden können.“

Wir können es begrüßen, wenn es möglich wird, die ganze Welt mit einem Informationsnetzwerk zu überziehen. Gleichzeitig sind wir aber über gewisse negative Erscheinungen besorgt, etwa über die Möglichkeit der Verbreitung von Pornographie oder – was neuerdings auch zu beobachten ist – von terroristischen Anweisungen zur Herstellung von Bomben. Die entscheidende Frage ist: Was soll geregelt werden, und was soll nicht geregelt werden? Das Element der Selbstkontrolle muß dabei eine wichtige Rolle spielen. Diesen Themen muß man sich sehr vorsichtig nähern, unter Einbeziehung aller Fachleute in Wissenschaft und Praxis.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien werden derzeit von verschiedenen Ausschüssen des Europarates unter die Lupe genommen: Der Ausschuß für Wissenschaft und Technologie führte vor zwei Wochen ein Kolloquium über „Datenautobahnen zwischen Traum und Wirklichkeit“ durch; im Juni wird er einen Bericht vorlegen. Der Unterausschuß Medien des Kulturausschusses befaßt sich auf seiner Sitzung in Lyon vom 22. bis 23. Mai mit diesem Thema. Das CDMM arbeitet an diesem Thema für die Europäische Ministerkonferenz über Politik zu den Massenmedien. Der Titel lautet: „Die Informationsgesellschaft – eine Herausforderung für Europa“.

Zum Schluß möchte ich sagen, daß es noch zu früh ist, ein umfassendes Rahmenregelwerk für Europa auf diesem Felde festzulegen. Ich glaube, darüber sind wir uns auch mit dem Berichterstatter einig. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates muß aber dieses sich entwickelnde Feld weiterhin genau beobachten. Wir im Kulturausschuß werden dies tun. Wir sind dankbar, daß Herr Masseret eine Debatte zu dieser Frage in Gang gebracht hat.

Der Kulturausschuß würde diesem Bericht leichter zustimmen, wenn die Anträge, die er heute mit großer Mehrheit beschlossen hat, Ihre Zustimmung finden könnten. Darüber hinaus wäre eine bessere Kooperation der betroffenen Ausschüsse in der Zukunft wünschenswert.

Danke schön.

– Herr Präsident, der Kulturausschuß war der Meinung, daß dem Anliegen der verschiedenen Möglichkeiten der Bildung bei der Entschließung nicht genügend Rechnung

getragen wurde. Deshalb ist nach § 1 ein weiterer einzufügen:

“The Assembly wishes to stress the positive challenges of the development of new communication and information technologies. These open up huge possibilities, for instance in the field of education, and can also play an important role in the promotion of democracy as they make it possible for contacts and the exchange of ideas without censorship by undemocratic authorities.”

Der Bildungsausschuß hat diese Einschubung heute mit großer Mehrheit bei nur einer Gegenstimme gefordert. Es wäre ein großes Anliegen des Bildungsausschusses, dies einzufügen, nicht nur weil es sich hier um eine Frage der Anwendung der Bildungstechniken handelt, das heißt, wie man mit modernen Kommunikationstechniken umgeht, sondern es geht auch darum, wie man das als Werkzeug, um Bildung zu vermitteln, verwenden kann. Das kann für die Menschenrechte und die Demokratie von großer Bedeutung sein.

Herr Masseret, wenn Sie sich entschließen könnten, ja zu sagen, würde es dem Bildungsausschuß leichter fallen, zuzustimmen.

#### Entschließung 1120 (1997)

##### **betr. die Auswirkungen der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien auf die Demokratie**

1. Angesichts der derzeit stattfindenden technischen, politischen und kulturellen Veränderungen ist die Versammlung der Auffassung, daß es hilfreich wäre, die Möglichkeiten zu prüfen, die sich durch die neuen Kommunikations- und Informationstechnologien (NCITs) bieten, um den Bedürfnissen unserer Gesellschaften im verstärkten Maße Rechnung zu tragen. Die Entwicklung und Anwendung der NCITs sollten einen echten sozialen Nutzen beinhalten. Diese Technologien müssen der Förderung von Freiheit, der Selbstverwirklichung der Bürger und ihrer wirksamen Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten dienen, die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung fördern, den sozialen und kulturellen Fortschritt erleichtern und Bildung und den Erwerb von Wissen fördern. Sie müssen den Interessen des Menschen, dem sozialen Fortschritt, der Demokratie und dem Frieden dienen.
2. Die Versammlung möchte die positiven Herausforderungen der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien betonen. Diese Technologien bieten enorme Möglichkeiten, z. B. im Bereich der Bildung, und können zudem bei der Förderung von Demokratie eine wichtige Rolle spielen, weil sie menschliche Kontakte sowie den Austausch von Ideen ermöglichen ohne Zensur durch undemokratische Behörden.
3. In diesem Zusammenhang hält die Versammlung es für entscheidend:

- i. Möglichkeiten zu finden, um folgende Risiken abzuwenden: Reduzierung der politischen Wahlmöglichkeiten, Bewußtseinsmanipulation, Kommerzialisierung und Zersplitterung der politischen Botschaften, Täuschung bei Meinungsumfragen, Marginalisierung parlamentarischer Verfahren, gesellschaftliche Diskriminierung, Überwachung von Bürgern und Gefahr einer nur kurze Zeit dauernden, jedoch verschlechterten Form von Demokratie;
  - ii. die durch die NCITs gebotenen neuen Aussichten zu berücksichtigen bei der Entwicklung einer Interaktivität, die dazu beiträgt, dem passiven Verhalten derjenigen, die Ereignisse nur beobachten, entgegenzuwirken. Die NCITs bieten eine Möglichkeit, eine neue Art eines wechselseitigen Informationsflusses zu schaffen und ein neues Konzept der „elektronischen Staatsbürgerschaft“ zu entwickeln;
  - iii. zu entscheiden, was in den öffentlichen Bereich gehört und was den Marktkräften überlassen werden sollte.
4. Daher fordert die Versammlung die nationalen Parlamente auf, eine Politik zu fördern, die die folgenden Erfordernisse berücksichtigt:
- i. *auf der gesetzlichen Ebene*
    - a) Gesetzesinitiativen zu ergreifen, um den möglichst effektiven Einsatz dieser Technologien zum Wohle der Öffentlichkeit zu gewährleisten und den technischen Fortschritt mit den Grundsätzen der Demokratie sowie den Menschenrechten zu vereinbaren;
    - b) die Einführung unzweckmäßiger komplexer Vorschriften zu vermeiden, welche die Entwicklung der für das Allgemeinwohl notwendigen NCITs behindern würden. Wann immer die Notwendigkeit einer Regulierung besteht, muß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt werden, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den ergriffenen Maßnahmen und den verfolgten Zielen, zwischen der Achtung der individuellen Freiheiten, dem Schutz der Privatsphäre und der Verbrechensbekämpfung sicherzustellen;
  - ii. *auf der politischen Ebene*
    - a) eine Ausbildung in bezug auf die NCITs ab dem frühesten Alter im staatlichen und privaten Bildungssystem vorzusehen. Die notwendigen Mittel sollten zur Verfügung gestellt werden, um zu gewährleisten, daß der öffentliche Sektor über alle angemessenen Ressourcen verfügt. Dies ist eine Voraussetzung für Chancengleichheit für alle Bürger, ungeachtet ihres sozialen Standes;
    - b) allgemein zugängliche und erschwingliche Computereinrichtungen zur Verfügung zu stellen, die alle Möglichkeiten der nationalen und internationalen Netze beinhalten;

- c) die nationalen Parlamente und dezentralisierten Behörden mit den notwendigen Geräten für die Entwicklung von Konsultationen zwischen den gewählten Vertretern und den Bürgern auszustatten und damit eine verstärkte Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozeß zu gewährleisten;
  - d) angemessene nationale Gesetzesmaßnahmen zu fördern, um einen rechtlichen Rahmen für den privaten Datenschutz, den Schutz junger Menschen und die Beachtung der ethischen Regeln und der Menschenrechte zu schaffen;
  - e) die Beachtung der Vertraulichkeit von privaten und personenbezogenen EDV-Daten zu gewährleisten, insbesondere durch die Anwendung des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und der EntschlieÙung des Ministerkomitees (73) 22 und (74) 29 über den Schutz der Privatsphäre von Personen gegenüber elektronischen Datenbanken, der Empfehlung (94) 13 über Maßnahmen zur Förderung der Medientransparenz und der Empfehlung (95) 4 über den Schutz personenbezogener Daten im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen.
5. Die Versammlung fordert ferner die nationalen Parlamente auf, sie jährlich über alle ergriffenen Maßnahmen oder geplanten Maßnahmen im Zusammenhang mit den verschiedenen Situationen, die durch die NCITs geschaffen werden, zu informieren, damit diese Maßnahmen auf interparlamentarischen Konferenzen, die vom Ausschuß für die Beziehung zu den Parlamenten und zur Öffentlichkeit veranstaltet werden, dargelegt und dort erörtert werden können.

#### Richtlinie Nr. 531 (1997)

1. Unter Bezugnahme auf die Empfehlungen, die den nationalen Parlamenten in der EntschlieÙung 1120 (1997) vorgelegt wurden, und angesichts der Notwendigkeit einer Harmonisierung der europäischen und nationalen Politik hält die Versammlung es für notwendig, zur Festlegung gemeinsamer Bestimmungen beizutragen, die über genügend Flexibilität verfügen, um die Entwicklung der NCITs zu ermöglichen, aber auch so strikt sind, daß sie eine den Prinzipien der Demokratie entsprechende Nutzung der NCITs fördern, wobei davon ausgegangen wird, daß diese Anstrengungen auf bestehenden nationalen Gesetzen und, soweit erforderlich, auf der Arbeit der Europäischen Union aufbauen.
2. Die Versammlung fordert die zuständigen Ausschüsse auf, die Entwicklung der NCITs zu überwachen mit dem Ziel, Diskussionen hierüber zu veranstalten und alle für notwendig erachteten Maßnahmen vorzuschlagen.
3. Die zuständigen Ausschüsse können nun Maßnahmen ergreifen, um

- i. einen Europäischen Kodex des elektronischen Handels zu erstellen;
- ii. zu unterscheiden zwischen Gesetzen über die Information und Gesetzen über die Methoden ihrer Übermittlung.

#### Tagesordnungspunkt

### Die Instrumente einer Bürgerbeteiligung in einer repräsentativen Demokratie

(Drucksache 7781)

Berichterstatter:

Abg. Dumeni Columberg (Schweiz)

*(Themen: Politik- und Parteienverdrossenheit – Demokratiedefizit – Problematisierung des Instruments Referendum zur stärkeren Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen in einer repräsentativen Demokratie – Regeln und Leitlinien zur Durchführung von Referenden)*

#### EntschlieÙung 1121 (1997)

### betr. die Instrumente einer Bürgerbeteiligung in einer repräsentativen Demokratie

1. Eine wahre und lebendige Demokratie ist abhängig von der aktiven Mitwirkung aller Bürger. Die Beteiligung der Bürger am politischen Leben und ihre Zusammenarbeit im Rahmen politischer Institutionen sind daher ein entscheidender Faktor für ein reibungsloses Funktionieren demokratischer Institutionen.
2. Die geringe Beteiligung an Parlamentswahlen und Referenden in vielen Mitgliedstaaten und die allgemeine Unzufriedenheit der Bürger mit dem Funktionieren der pluralistischen Demokratien erfordern eine Diskussion über dieses Phänomen; dies ist keineswegs überraschend, denn Demokratie bedeutet eine ständige Auseinandersetzung aufgrund von neuen Umständen und sich wandelnden Einstellungen.
3. Die Gründe für dieses Phänomen sind zahlreich: der Kontrast zwischen der Komplexität der politischen Terminologie und der vereinfachten und dramatisierten Darstellung aktueller Themen in den Medien; die schnelle Sofortübermittlung von Informationen gegenüber der dem Entscheidungsprozeß der Politiker unterstellten Langsamkeit, eine Verkennerung der Komplexität der Probleme und die Erwartung schneller, gut durchdachter Lösungen; die Diskrepanz zwischen Wahlversprechen und ihrer Einhaltung.
4. Die Verunsicherung, die dadurch entsteht, ruft bei den Bürgern das Bedürfnis nach einer stärkeren Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen

- hervor, um eine Verschlechterung ihrer Lage zu verhindern oder diese verbessern zu können.
5. Die Versammlung vertritt daher die Auffassung, daß die Möglichkeiten einer direkten Bürgerbeteiligung am politischen Leben, die durch das repräsentative System gegeben ist, verstärkt werden müssen, um den Erwartungen der Bürger eher gerecht werden zu können.
  6. Um ein möglicherweise folgenschweres Mißverständnis zu vermeiden, nämlich die direkte Demokratie und die repräsentative Demokratie gegeneinander abzuwägen, ist eine Vorausbemerkung notwendig. Die Harmonisierung der widersprüchlichen und größtenteils schwer zu vereinbarenden Bedürfnisse von Bürgern oder Gruppen von Bürgern, welche im Interesse der Allgemeinheit notwendig ist, kann nur auf dem Wege über parlamentarische Beratungen erreicht werden. Der Rückgriff auf Instrumente der direkten Demokratie muß ergänzenden Charakter haben. Auch in der Schweiz, die oft als Beispiel für direkte Demokratie genannt wird, werden 95% der legislativen Entscheidungen vom Parlament gefällt.
  7. Bevor man jedoch Formen der direkten Demokratie entwickeln kann – z. B. interaktive Kommunikation über Informationsnetzwerke und Referenden – muß man sich über deren Durchführbarkeit und negative Auswirkungen im klaren sein.
  8. Informationseinrichtungen, so weit entwickelt sie auch sein mögen, wären nicht in der Lage, zumindest nicht in nächster Zukunft, den bilateralen Dialog zwischen einem gewählten Vertreter und einem Bürger auszuweiten auf einen Dialog zwischen einem gewählten Vertreter und mehreren Bürgern; das elektronische Forum muß sich noch bewähren.
  9. Die Möglichkeit eines nationalen Referendums ist in den Verfassungen der repräsentativen Demokratien festgeschrieben, aber es gibt Unterschiede in den verschiedenen Ländern in bezug auf Ziele, Themen und Anwendungsmodalitäten der Referenden. Es besteht die Gefahr, daß daraus Volksabstimmungen werden, wenn die Exekutive sie dazu nutzt, ihre eigene Macht zu stärken.
  10. Diese Gefahr besteht in seit langem gefestigten Demokratien und insbesondere in Ländern, die bevölkerungsreicher und daher schwieriger zu regieren sind als kleine Länder. Die Risiken sind um ein Vielfaches größer in neuen und folglich zerbrechlicheren Demokratien.
  11. Wenn sie in relativ kleinen Gemeinden und aus praktischen Überlegungen angesetzt werden, sind regionale und lokale Referenden weniger besorgniserregend und empfehlenswert.
  12. Die Versammlung ist sich jedoch nicht nur der negativen, sondern auch der positiven Aspekte einer direkten Volksbefragung bewußt, z. B. der Tatsache, daß es dadurch einer Minderheit der Bürger ermöglicht wird, ihre Meinung auszudrücken, von der Regierung gehört zu werden, und daß eine demokratische Debatte angeregt werden kann, in der entweder eine von der Regierung getroffene Entscheidung legitimiert oder eine von der Regierung abgelehnte Entscheidung durchgesetzt wird.
  13. Der Mißbrauch von Referenden darf nicht von ihrem eigentlichen Ziel ablenken, welches darin besteht, in einer repräsentativen Demokratie größere Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, sie dadurch zu festigen und ein Gegenmittel anzuwenden gegen die Schwierigkeiten, die sie derzeit schwächen.
  14. Die Versammlung ist daher überzeugt, daß es wichtig ist, Kriterien für die Abhaltung eines Referendums festzulegen, um sicherzustellen, daß ihre Durchführung mit den bestmöglichen Verfahren erfolgt und sowohl die Demokratie als auch die zivile Gesellschaft stärkt.
  15. Daher fordert die Versammlung die Mitgliedstaaten auf,
    - i. ihr System der repräsentativen Demokratie zu verbessern, indem sie ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Ausübung der Verantwortlichkeit von politischer Macht und der Rolle der Bürger beim Entscheidungsprozeß sicherstellen. Ohne dieses Gleichgewicht wird man nicht in der Lage sein, weder das schwindende Vertrauen in das repräsentative System noch den unüberlegten Rückgriff auf häufige Referenden zu verhindern, was dazu führen würde, daß jede langfristige auf grundlegenden Entscheidungen basierende Politik willkürlich, unwirksam oder sogar unmöglich wäre;
    - ii. alle Themen als geeignet anzusehen, um in einem Referendum behandelt zu werden, mit Ausnahme der Themen, die universelle und unantastbare Werte, wie die Menschenrechte wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgelegt, sowie die Grundwerte der Demokratie generell und insbesondere die parlamentarische Demokratie in Frage stellen;
    - iii. bei ihren Überlegungen den Unterschied zu berücksichtigen zwischen Themen, die für ein Referendum geeignet sind, dessen Ergebnis verbindlich ist, und Themen, die für ein konsultatives Referendum geeignet sind, dessen Ergebnis den politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit gibt, ihre Programme und Entscheidungen zu verbessern;
    - iv. auch Referenden vorzusehen, die darauf abzielen, bestehende Gesetze aufzuheben sowie Referenden, die eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Optionen bieten;
    - v. Regelungen ins Auge zu fassen, durch die sichergestellt wird, daß die Bürger umfassend über alle Fragen, die in dem Referendum angesprochen werden, informiert sind und daß Fra-

- gen und Vorschläge absolut unmißverständlich formuliert werden;
- vi. die Zahl der Themen, die an einem Tag in einem Referendum behandelt werden, zu begrenzen, um die Debatte über die Dokumente, die zur Abstimmung stehen, klar und einleuchtend zu gestalten und den Bürgern die Entscheidungsfindung zu erleichtern;
  - vii. soweit angemessen, Gremien zu schaffen, die für die Durchsetzung dieser Regelungen zuständig sind, und die Unabhängigkeit dieser Gremien sicherzustellen;
  - viii. im Hinblick auf die Vermeidung eines Mißbrauchs von Referenden Regeln und Leitlinien festzulegen, die:
    - a) es ermöglichen, daß ein Referendum von Bürgern initiiert wird, wobei die Zahl der Unterzeichner in jedem Staat festgelegt sein sollte unter Berücksichtigung eines gemessen an der Gesamtzahl der Wähler signifikanten Mindestzahl;
    - b) sicherstellen, daß vor der Veranstaltung eines Referendums eine Parlamentsdebatte stattfindet;
    - c) eine Beteiligungsquote für die Abstimmung festlegen, die von einer Wahlenthaltung abhalten soll und gleichzeitig eine Mindestbeteiligungsrate garantiert, die ein repräsentatives und gültiges Ergebnis ermöglicht;
    - d) es dem Parlament ermöglichen, zu allen von den Bürgern vorgelegten Vorschlägen eine eigene Alternative vorzulegen.

**Mittwoch, 23. April 1997**

Tagesordnungspunkt

**Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa: Schlußfolgerungen der im Mai 1996 in Warschau veranstalteten Konferenz der Parlamentarischen Versammlung**

(Drucksache 7712)

Berichterstatter:

Abg. Wolfgang Behrendt (Bundesrepublik Deutschland)

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Der Bericht, den wir Ihnen vorlegen, ist das Ergebnis einer Konferenz, die im Mai 1996 in Warschau stattgefunden hat. Wir haben dabei die aktive Unterstützung des polnischen Sejm und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen erfahren. Beiden möchte ich hier noch einmal ganz ausdrücklich für ihre Unterstützung danken.

Der Ausschuß hat im November letzten Jahres den Bericht mit großer Einmütigkeit zur Kenntnis genommen.

Wir mußten jedoch feststellen, daß seit dieser Diskussion im Ausschuß in zwei Ländern, nämlich in Bulgarien und Albanien, ganz erhebliche Verschlechterungen des Zustandes eingetreten sind. Darum haben wir der Versammlung eine Ergänzung vorgelegt, die ganz ausdrücklich auf die Situation in Bulgarien und Albanien Bezug nimmt.

Wenn auch in diesen Ländern eine Verschlechterung eingetreten ist, so kann man dennoch grundsätzlich feststellen: Die mutigen Wirtschaftsreformen, die von einer großen Mehrheit der Länder in Mittel- und Osteuropa durchgeführt bzw. eingeleitet worden sind, haben in vielen Ländern zu einem bemerkenswerten Wirtschaftswachstum geführt, das unser aller Anerkennung verdient. Sie haben vor allem gezeigt, daß die Durchsetzung von Reformen möglich ist.

Doch im mittlerweile siebenten Jahr nach Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa bleiben die deutlichen Unterschiede im Wirtschaftsverlauf der einzelnen Regionen erhalten, ja sie verschärfen sich zum Teil erheblich. Die zurückliegenden Jahre der Reformen haben gezeigt, daß die jungen demokratischen Systeme Mittel- und Osteuropas auf Grund spezifischer Strukturprobleme, wie fehlender demokratischer Traditionen, Wertemuster, Parteiensysteme und eines mangelnden gesellschaftlichen Unterbaus, besonders verwundbar gegenüber systemkritischen Reformverlierern sind. Immer mehr zeichnet sich ab, daß auch bei anhaltendem Wirtschaftswachstum die Transformation die wirtschaftliche und soziale Differenzierung in Mittel- und Osteuropa vertiefen und eine erhebliche Gruppe von Verlierern und Enttäuschten schaffen wird. Die Transformation und die soziale Differenzierung rütteln an den gesellschaftlichen Grundlagen der Demokratien in Mittel- und Osteuropa, die wenig sozialpolitische Kompensationsmöglichkeiten und kaum unverbrauchte demokratische personelle Alternativen besitzen.

Das zum Teil positive Erscheinungsbild wird vor allem durch eine erhebliche Inflation und eine besorgniserregend hohe Arbeitslosigkeit getrübt. Nur den führenden Transformationsländern ist es gelungen, die Inflation weitgehend unter Kontrolle zu bringen. Die Folgen der hohen Inflation sind unter anderem niedrige Investitionsraten und ein entsprechend fallendes Bruttoinlandsprodukt. Alle Anstrengungen müssen deshalb auch weiterhin darauf gerichtet sein, die Inflation einzudämmen. Die Unternehmen müssen sich in erster Linie um den Markt und nicht um staatliche Unterstützung kümmern, das heißt, die Unternehmer müssen gezwungen werden, nach Gewinn anstatt nach staatlich gesicherten Renditen zu streben.

Darüber hinaus müssen die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verbessert werden, vor allem durch deutliche und einklagbare gesetzliche Bestimmungen. So wichtig diese Instrumente aber erscheinen: Ich gebe ebenfalls zu bedenken, daß sie keine notwendige oder gar alleinige Bedingung für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sind. Das haben Länder wie Korea, Taiwan und Japan deutlich und hervorragend

demonstriert. Das heißt, es bedarf auch entsprechender endogener Anstrengungen.

Ein weiterer Punkt ist die Fortsetzung der Privatisierungsprogramme. Hier gilt es, einen gleichberechtigten Zugang der Bevölkerung zu Eigentum und einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherzustellen. Dies wird nur erfolgreich sein, wenn mehr Transparenz und demokratische Kontrolle vorhanden sind. Wir brauchen Transparenz und Kontrolle, weil erhebliche Korruption und eine Klientelwirtschaft bei der Privatisierung dazu geführt haben, daß sich kleine Gruppen bereichern, die oft aus der alten Nomenklatura bzw. Technokratie der Staatsunternehmen stammen.

Besonders beunruhigend aber ist die wachsende Zahl von Langzeitarbeitslosen. Neben den schwerwiegenden psychologischen Folgen wirkt sich besonders problematisch aus, daß Arbeitslosigkeit häufig mit Armut verbunden ist. Anders als in den westlichen Ländern bestehen keine Vorkehrungen, die es ermöglichen würden, damit adäquat umzugehen. Sicher gibt es keine Patentrezepte; jedoch dürfte die Sozialcharta des Europarates eine gewisse Richtschnur für die Länder Mittel- und Osteuropas sein. Das Ziel muß ein arbeitsintensives Wirtschaftswachstum mit höherer Produktivität als Weg zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit sein. Gleichzeitig muß das öffentliche Vertrauen in die sozialen Institutionen gefördert werden. Denn wenn die politische Unterstützung der Reformen und der Demokratie durch breite Bevölkerungsschichten nicht abnehmen soll, dann muß dem Schutz der schwächsten gesellschaftlichen Gruppen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Das heißt, wirtschaftlicher Fortschritt muß Hand in Hand mit sozialen Verbesserungen gehen. Neue soziale Sicherungssysteme müssen aufgebaut werden; die Einkommensverteilung muß gerechter gestaltet werden, und die Lohnentwicklung muß an die Produktivitätsentwicklung gekoppelt werden. Wir selbst haben in Ostdeutschland, auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, erlebt, wie gefährlich es ist, wenn man die Lohnentwicklung von der Produktivitätsentwicklung abkoppelt, und wir haben gesehen, welche erheblichen Schwierigkeiten das für die Finanzierung bedeutet.

Ein Letztes lassen Sie mich angesichts der jüngsten Ereignisse in Albanien erwähnen. Der wichtige Aufbau eines tragfähigen Bankensystems durch eine zeitlich angemessene Privatisierung der staatlichen Banken muß durch eine unabhängige Bankenaufsicht begleitet werden. Eine Unterlassung kann, wie wir am Extremfall des Pyramidensystems in Albanien gesehen haben, zu dramatischen Zusammenbrüchen mit erheblichen sozialen Folgen führen. Die Ereignisse in Albanien haben gezeigt – darauf werden wir in der Debatte heute nachmittag noch einmal zu sprechen kommen –, wie schnell hart erkämpfte Fortschritte im Transformationsprozeß mit atemberaubender Geschwindigkeit wieder verlorengehen.

Gerade in den noch in der Zwischenphase des Übergangsprozesses steckenden Ländern – unter ihnen Bulgarien, Rumänien und die meisten ehemaligen Sowjetrepubliken – ist die makroökonomische Stabilität um so ge-

fährdeter, je weniger intensiv die strukturellen Reformen vorangetrieben werden. Die jüngsten Forderungen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung an die Staaten Osteuropas, ihre Wirtschaftsreformen weiter voranzutreiben, die Volkswirtschaften weiter zu stabilisieren und den Bankensektor funktionsfähiger zu machen, sollten zügig umgesetzt werden.

Über die Notwendigkeit weiterer Reformen und des Vorantreibens des Transformationsprozesses kann also kein Zweifel bestehen. Doch wir müssen uns der Gefahren und Risiken bewußt sein und dürfen Ziele wie Stärkung der demokratischen und politischen Stabilität sowie mehr Wohlstand und Zusammenarbeit in ganz Europa nicht aus den Augen verlieren.

Die demokratische Stabilität Mittel- und Osteuropas, die eines der wesentlichen Ziele auch des Europarates ist, steht weiterhin im Spannungsfeld von Transformation und Integration. Der Weg für die mittel- und osteuropäischen Länder nach Europa sollte keine Einbahnstraße sein. Vielmehr sind vor allem die Länder der Europäischen Union aufgefordert, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um den Transformationsprozeß zu stärken und jegliche Form der Hilfestellung zu geben, damit die Integration Europas weiter voranschreitet. Diesem Anliegen soll die vorgelegte Entschliebung dienen.

Ich möchte mit einem herzlichen Dank an die Adresse meines Koberichterstatters Malinowski schließen. Er kann leider zur Zeit noch nicht hier sein. Ebenfalls möchte ich noch einmal der polnischen Regierung und dem polnischen Parlament für die außerordentlich aktive und engagierte Unterstützung unserer Konferenz und unserer Arbeit danken.

Vielen Dank.

Abg. **Wolfgang Behrendt** (SPD): Vielen Dank, Herr Präsident. Ich will zunächst für alle Kolleginnen und Kollegen darauf hinweisen, daß jetzt auch das ausgedruckte Protokoll der Konferenz vorliegt. Sie können das Protokoll, in dem auch alle Beiträge der Rednerinnen und Redner auf der Konferenz dokumentiert sind, bei der Materialausgabe bekommen. Ich denke, das ist eine ganz wichtige Ergänzung zu unserem Bericht.

Es wird mir nicht möglich sein, auf alle Diskussionsbeiträge zu antworten. Es ist eine Vielzahl von wertvollen Anregungen, Ergänzungen, Analysen und Darstellungen der notwendigen Konsequenzen gemacht worden. Wichtig ist, daß von einer Vielzahl der Redner noch einmal das unterstrichen worden ist, was auch wir zum Ausdruck bringen wollten, daß es nämlich keinen Widerspruch zwischen Demokratie und Marktwirtschaft geben muß, sondern daß der Entwicklung der Marktwirtschaft gleichzeitig die Entwicklung der demokratischen Institutionen beigeordnet sein muß. Das ist ein wichtiges Erfordernis. Herr Bogar hat darauf hingewiesen, daß das manchmal noch in einem gewissen Widerspruch steht. Ich denke, wir müssen es gemeinsam schaffen, daß das eine Einheit bildet.

Etwas anderes erscheint mir sehr wichtig: Das ist die Frage, wie wir die wirtschaftliche Entwicklung voran-

treiben können. Von vielen Rednern ist unterstrichen worden, wie wichtig es ist, hier entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen und ein funktionierendes Rechts- und Bankensystem zu entwickeln. Das muß in der Tat unser Augenmerk für die Zukunft sein.

Ich bin Herrn Figel und anderen dankbar, die auf den Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Wirtschaft und den notwendigen Umweltschutzmaßnahmen hingewiesen haben. Das ist ein wichtiger Punkt. Auch Umweltschutz darf bei allem Vorrang für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung nicht vernachlässigt werden. In einigen Ländern ist hier schon Bemerkenswertes im Rahmen der Umweltgesetzgebung geleistet worden, aber die Umsetzung weist noch ganz erhebliche Defizite auf.

Herr Briane hat darauf hingewiesen, daß es insbesondere darum geht, die energetischen Ressourcen umweltfreundlich zu nutzen. Ebenso hat er auf die Gefahren von Nuklearanlagen hingewiesen. Wir haben das in unserem Bericht mit aller Ausführlichkeit angesprochen, insbesondere das, was Umweltschäden in einigen Ländern betrifft. Es ist wichtig, daß wir auch hier versuchen, alle betroffenen Länder zu ermutigen, gerade im Bereich der Energiepolitik auf Energieeinsparung, auf ein höheres Maß an Energieeffizienz zu setzen und damit einen wesentlichen Beitrag für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu leisten.

Ich will damit schließen, um der Vorsitzenden Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen. Ich will aber allen ausdrücklich dafür danken, daß sie an dieser Diskussion teilgenommen und wertvolle Diskussionsbeiträge und Anregungen vermittelt haben. Ich will auch denen herzlich danken, die in Form von Änderungsanträgen dazu beigetragen haben, diesen Bericht weiter abzurunden.

#### Entschließung 1122 (1997)

##### betr. Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa

1. Die Konferenz der Versammlung über Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa, die in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa vom 22. bis 24. Mai 1996 in Warschau veranstaltet wurde, brachte Parlamentarier, Regierungsmitglieder und hohe Beamte aus ganz Europa sowie Vertreter internationaler Organisationen und führende Sachverständige zusammen. Nach den Konferenzen in Budapest im Jahre 1990 und in Helsinki im Jahre 1993 war dies die dritte Konferenz, die sich mit diesem Thema befaßte.
2. Die Versammlung begrüßt die mutigen Wirtschaftsreformen, die von der großen Mehrzahl der Länder in Mittel- und Osteuropa durchgeführt oder eingeleitet wurden und die in einigen dieser Länder zu einem bemerkenswerten Wirtschaftswachstum geführt haben. Dieses Wachstum zeigt die Ernsthaftig-

keit und Wirksamkeit der unternommenen Anstrengungen, es dient der Stärkung der Demokratie und der politischen Stabilität und trägt zu Wohlstand und Zusammenarbeit in ganz Europa bei.

3. Die Versammlung ist der Auffassung, daß die Reformen fortgesetzt werden sollten unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern. Sie spricht sich dafür aus, daß der auf die Reformen zurückzuführende wachsende Wohlstand unter allen Bürgern gerecht aufgeteilt wird und daß die bestehenden marktorientierten Volkswirtschaften in Westeuropa und die Staatengemeinschaft insgesamt weiterhin entschlossene und angemessene Unterstützung leisten.
4. Die Versammlung stellt jedoch fest, daß die Wirtschaftsreformen und mit ihnen das Wachstum in einigen anderen Übergangsländern, vor allem in Osteuropa, vergleichsweise zögerlich sind. Sie hofft, daß die Bemühungen mit neuer Entschlossenheit wiederaufgenommen und die betreffenden Länder die Erfahrungen anderer Länder nutzen werden, und daß die Staatengemeinschaft besondere Solidarität zeigen wird. Ein Mangel an internationaler Unterstützung in der derzeitigen kritischen Entwicklungsphase dieser Länder könnte die Demokratie beeinträchtigen und Europa insgesamt schaden.
5. Die Versammlung ist sich der schweren Opfer bewußt, die von breiten Bevölkerungsschichten in den Übergangsländern gebracht werden, und sie befürchtet, daß aus diesem Grund die politische Unterstützung für Reformen und sogar für die Demokratie in einigen dieser Länder abnehmen könnte. Sie vertritt die Auffassung, daß die nationalen politischen Maßnahmen und die internationalen Unterstützungsmaßnahmen diesem Umstand Rechnung tragen und dem Schutz der schwächsten Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen sollten, wobei sie sich dabei auch von der kürzlich geänderten Europäischen Sozialcharta des Europarates anregen lassen sollten.
6. Die Versammlung fordert die betreffenden internationalen Organisationen auf, den Übergang weiterhin zu unterstützen und eine bessere Koordinierung ihrer Aktivitäten anzustreben, vor allem mit den nationalen Gremien, verschiedenen politischen Organisationen und Institutionen der zivilen Gesellschaft in den Empfängerländern. Sie begrüßt den Beitrag des Europarates zur Stärkung der Demokratie, der Menschenrechte und der zivilen Institutionen sowie den Beitrag der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa bei der Schaffung von Brücken für eine bessere Verständigung auf dem ganzen Kontinent im wirtschaftlichen Bereich.
7. Die Versammlung erkennt den Beitrag an, den die Europäische Union in den Ländern dieser Region geleistet hat, sowie den berechtigten Wunsch einiger dieser Länder, der Europäischen Union beizutreten. Sie unterstreicht die bedeutende Rolle anderer Institutionen, wie der OSZE, der Welthandelsorganisation, des Internationalen Währungsfonds, der

- Weltbank und der OECD, bei den Unterstützungsbemühungen.
8. Die Versammlung hält es für entscheidend, daß die bestehenden marktorientierten Länder in Westeuropa ihre Handels- und anderen Wirtschaftsbeziehungen zu den Übergangsländern so gestalten, daß Wirtschaftsreformen und Wachstum in der Region gefördert werden und sie auf diesem Wege einen Beitrag dazu leisten, das enorme Potential für ein langfristiges gesamteuropäisches Wachstum und für Wohlstand zu nutzen.
  9. Die Versammlung schlägt aufbauend auf den Schlußfolgerungen der Konferenz von Warschau konkret vor, daß die Weiterverfolgung der Reformen auch folgende Elemente umfassen sollte:
    - i. verstärkte Stabilität und demokratische Legitimierung politischer Institutionen, auch auf regionaler und lokaler Ebene, und Bemühungen im Hinblick darauf, die Effizienz und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltungen an die Bedürfnisse einer funktionierenden Marktwirtschaft anzupassen;
    - ii. klare und anwendbare Gesetze für das Wirtschaftsleben, einschließlich eines Konkursrechts, sofern dieses bis jetzt noch nicht existiert, um direkte Auslandsinvestitionen zu fördern, die für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung von grundlegender Bedeutung sind;
    - iii. die Fortsetzung der Privatisierungsprogramme, die einen gleichberechtigten Zugang der Bevölkerung zu Eigentum und einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherstellen;
    - iv. die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, was dazu beiträgt, die auf den Übergang zurückzuführende Arbeitslosigkeit zu verringern, möglicherweise einschließlich günstiger steuerlicher Bedingungen;
    - v. angemessenen Schutz der schwächsten Gruppen, wie z.B. der älteren Mitbürger, der Arbeitslosen und der Behinderten;
    - vi. besondere Beachtung der sozialen und wirtschaftlichen Situation von Familien mit kleinen Kindern;
    - vii. Förderung von Bildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, vor allem für junge Menschen und Frauen, die die Erfordernisse des Arbeitsmarkts berücksichtigen und diese Arbeitnehmer auf die Herausforderungen der Weltwirtschaft vorbereiten;
    - viii. Kindertagesstätten und Arbeitszeitregelungen, die es beiden Eltern ermöglichen, Familienleben und berufliche Verpflichtungen miteinander zu vereinbaren;
    - ix. Schutz der Umwelt, insbesondere durch Technologien, mit denen verhindert wird, daß zu den Umweltschäden aus der Vergangenheit neue Schäden hinzukommen;
  - x. Steuerung des Energieeinsatzes, einschließlich der Kernenergie, mit Hilfe von Energiesparmaßnahmen und auf dem Wege über eine Weiterentwicklung alternativer, traditioneller und erneuerbarer Energiequellen mit dem Ziel, zu einem rationelleren Energieverbrauch, insbesondere der nichterneuerbaren Energien, zu gelangen;
  - xi. Aufbau eines funktionierenden Bankensystems durch Privatisierung der staatlichen Banken zum angemessenen Zeitpunkt und die Einrichtung neuer privater Finanzinstitutionen; Schaffung von joint-venture Unternehmen mit ausländischen Partnern, insbesondere in den Sektoren, die eine erhebliche Kapitalausstattung benötigen, um den Transfer von neuen Technologien und Fachwissen zu begünstigen und finanzielle Verpflichtungen einzuhalten;
  - xii. eine verbesserte Steuerverwaltung und Steuerinzugsverfahren;
  - xiii. verstärkten Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der Region Mittel- und Osteuropas mit dem Ziel, ihr wirtschaftliches Potential voll zu nutzen im Sinne der fortgesetzten Anstrengungen, z.B. im Rahmen der mittel- und osteuropäischen Freihandelszone und der Zentraleuropäischen Initiative.
10. Die Versammlung fordert die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten des Europarates und die Europäische Union auf, ihren Verpflichtungen im Hinblick auf einen verbesserten Zugang zu ihren Märkten für Exporte aus Übergangsvolkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa nachzukommen, insbesondere für landwirtschaftliche Produkte und alle protektionistischen Maßnahmen, die den gesamteuropäischen Handel und die gemeinsame wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen könnten, zu vermeiden.

#### Tagesordnungspunkt

#### **Ansprache des Präsidenten Bulgariens, Petar Stoyanov**

*(Themen: Demokratisierungsprozesse in Bulgarien – „Sozialvertrag“ zwischen Regierung und Bevölkerung – Zukünftige Integration Bulgariens in das Euroatlantische Bündnis – Menschenrechte in Bulgarien – türkische Minderheit in Bulgarien – einheitlicher europäischer Rechtsraum – demokratische Kultur in Europa – pluralistische Identität)*

Abg. **Wolfgang Behrendt** (SPD): Herr Präsident! Sie haben heute, wie das schon die von Ihnen eingesetzte Übergangsregierung getan hatte, noch einmal den Wunsch Ihres Landes unterstrichen, der Europäischen Union und der NATO beitreten zu wollen. Nun haben Sie neulich in einem Interview mit einem deutschen Nachrichtenmagazin ein sehr düsteres Bild von der wirtschaftlichen Situation in Ihrem Land gezeichnet, indem Sie gesagt haben, in der Vergangenheit seien lediglich

Scheinreformen durchgeführt worden und die wirtschaftliche Situation Ihres Landes sei zur Zeit durch Hyperinflation, Treibstoffkrise und Brotknappheit gekennzeichnet.

Ich habe jetzt die Frage an Sie, wie Sie angesichts dieser wirtschaftlichen Situation in Ihrem Lande den Zeitrahmen einschätzen, innerhalb dessen Sie die wirtschaftlichen Voraussetzungen schaffen, um einen EU-Beitritt Ihres Landes zu ermöglichen.

Der zweite Teil meiner Frage betrifft die Mitgliedschaft Ihres Landes in der NATO: Haben Sie einen Rat an uns, wie man die Bedenken und den Widerstand der russischen Regierung gegen die Osterweiterung der NATO ausräumen bzw. überwinden kann?

#### Tagesordnungspunkt

### Bericht des Ministerkomitees

(Drucksache 7801)

vorgelegt von der amtierenden Vorsitzenden,  
der Außenministerin Finnlands, Tarja Halonen

*(Themen: Protokoll 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Menschenrechtsbeauftragter – Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten – Konvention über Menschenrechte und Bioethik – Gleichberechtigung – Kooperation zwischen Europarat und OSZE – Monitoring – Notstand in Albanien – Nord-Süd-Zentrum – Zweiter Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats)*

#### Tagesordnungspunkt

### Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarats

(Drucksache 7785)

Berichterstatlerin:  
Abg. Renate Wohlwend (Liechtenstein)

*(Themen: Definition Frauenhandel und Zwangsprostitution – Erarbeitung eines Übereinkommens über Frauenhandel und Zwangsprostitution – Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Thema – Fortbildungsprogramme für Mitarbeiter von Einwanderungsbehörden – Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden – verbesserter Schutz und Unterstützung von Opfern des Menschenhandels)*

#### Empfehlung 1325 (1997)

### betr. Frauenhandel und Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarates

1. Die Versammlung ist zutiefst beunruhigt über den in den letzten Jahren zu verzeichnenden dramatischen Anstieg des Frauenhandels und der Zwangsprostitution in den Mitgliedstaaten des Europarates. Sie ist besorgt über die wachsende Beteiligung krimineller Organisationen an diesen lukrativen Verbrechen, die von diesen Gruppen dazu genutzt werden, ihre ande-

ren Aktivitäten, wie z. B. Drogen- und Waffenhandel und Geldwäsche, zu finanzieren und auszuweiten. Die Versammlung ist ebenfalls besorgt darüber, daß diese Entwicklung zu einer Verschlechterung der Behandlung dieser Frauen geführt hat, die an Sklaverei grenzt.

2. Die Versammlung definiert Frauenhandel und Zwangsprostitution als jeden legalen oder illegalen Transport von Frauen und/oder den Handel mit ihnen, mit oder ohne ihre anfängliche Einwilligung, mit dem Ziel eines wirtschaftlichen Gewinns und zum Zweck der Zwangsprostitution, Zwangsheirat oder anderer Formen der sexuellen Ausbeutung. Die Anwendung von Gewalt kann körperlich, sexuell und/oder psychologisch sein und schließt Einschüchterung, Vergewaltigung, Machtmißbrauch oder die Schaffung eines Abhängigkeitsverhältnisses mit ein.
3. In der Auffassung, daß Frauenhandel und Zwangsprostitution nach dieser Definition eine Form von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie eine eklatante Verletzung der Menschenrechte darstellen, hält die Versammlung es für notwendig, daß der Europarat, seine einzelnen Mitgliedstaaten und andere internationale Organisationen umgehend konzentrierte Maßnahmen ergreifen. In diesem Zusammenhang begrüßt sie die am 29. November 1996 erfolgte Verabschiedung eines gemeinsamen Aktionsprogramms der Europäischen Union in diesem Bereich, auch wenn dieses Dokument keine rechtsverbindlichen Empfehlungen enthält. Der Europarat, der als gesamteuropäische Organisation mit einem klaren Menschenrechtsmandat ausgestattet wurde, und zu dessen Mitgliedern, sowohl die Herkunftsländer als auch die Zielländer von Frauen, die dem Menschenhandel zum Opfer fallen, gehören, ist in idealer Weise dazu geeignet, bei der Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution eine Führungsrolle zu ergreifen und sollte dies auch ohne weiteren Aufschub tun.
4. Die Versammlung empfiehlt daher dem Ministerkomitee:
  - ein Übereinkommen zu erarbeiten über Frauenhandel und Zwangsprostitution, das auch für Nichtmitgliedstaaten des Europarates zur Unterzeichnung offenliegen sollte. Sein Anwendungsbereich sollte sich auf volljährige Frauen beschränken und auf der im vorstehenden Absatz 2 festgelegten Definition der Versammlung basieren. Es sollte vor allem den Nachdruck auf die Achtung der Menschenrechte legen und strafrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Handels durch eine Harmonisierung der Gesetze vorsehen, insbesondere im Strafrechtsbereich; es sollte neue Möglichkeiten einer verbesserten justiziellen und polizeilichen Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit eröffnen und in einem gewissen Umfang Unterstützung und Schutz für die Opfer des Menschenhandels vorsehen, insbesondere für diejenigen, die bereit sind, vor Gericht als Zeugen aufzutreten, indem diesen Personen gegebenenfalls Personenschutz

- und in jedem Fall eine befristete Aufenthaltserlaubnis gewährt sowie die medizinische und psychologische Betreuung und Rechtsbeistand zugesichert wird. Das Übereinkommen sollte einen Überprüfungsmechanismus vorsehen zur Überwachung der Einhaltung seiner Bestimmungen und zur Koordinierung der laufenden Aktivitäten auf gesamteuropäischer Ebene zur Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution. Das Ministerkomitee wird ersucht, der Versammlung den Übereinkommensentwurf vor seiner Verabschiedung zur Stellungnahme zu übermitteln.
5. Im Bewußtsein der Komplexität der mit der Erarbeitung eines Übereinkommens verbundenen Probleme und mit Besorgnis wegen der langen Dauer dieses Prozesses schlägt die Versammlung als vorläufige Maßnahme dem Ministerkomitee vor, eine Empfehlung zu verabschieden, die speziell das Problem des Frauenhandels sowie der Zwangsprostitution berücksichtigt und Maßnahmen festlegt, die von den Mitgliedstaaten zu ergreifen sind, um diese Geißel zu verhindern.
6. Die Versammlung empfiehlt dem Ministerkomitee ferner, die Mitgliedstaaten aufzufordern:
- i. gezielte Maßnahmen zu ergreifen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit im allgemeinen und insbesondere der Zielgruppen der potentiellen Opfer dieser Händler, z. B. durch Informationen durch Konsulats- und Botschaftsmitarbeitern, die für die Bearbeitung von Visa-Anträgen oder Arbeitsgenehmigungen zuständig sind;
  - ii. Fortbildungsprogramme für die mit Einwanderungsformalitäten befaßten Mitarbeiter, insbesondere in Konsulaten, in denen Visa ausgestellt werden, sowie an Grenzübergängen einzuführen, um sicherzustellen, daß sich solche Mitarbeiter dieses Problems voll bewußt sind, über aktuelle Informationen über Methoden und Tendenzen auf dem Gebiet des Menschenhandels verfügen sowie dafür ausgebildet sind, potentielle Opfer zu erkennen.
  - iii. auf nationaler Ebene Dienststellen von Sonderpolizeikräften einzurichten zur Bekämpfung von Frauenhandel und Zwangsprostitution und gleichzeitig die internationale Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit der Polizeistellen über Interpol und Europol, aber auch im Rahmen bi- und multilateraler Kontakte, zu verbessern;
  - iv. Bestimmungen zu erlassen, nach denen Erträge aus Straftaten, die in Zusammenhang stehen mit Frauenhandel und Zwangsprostitution, beschlagnahmt und konfisziert sowie Einrichtungen geschlossen werden können, in denen die Opfer von Menschenhandel sexuell ausgebeutet werden;
  - v. Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution, die bereit sind, vor Gericht als Zeugen auszusagen, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen
- und sie gegebenenfalls in Programme für den Schutz von Zeugen aufzunehmen;
- vi. Rechtsbeistand sowie medizinische und psychologische Betreuung für die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution bereitzustellen, insbesondere für diejenigen, die bereit sind, vor Gericht als Zeugen auszusagen;
  - vii. in Erwägung zu ziehen, besondere Regelungen einzuführen bei strafrechtlichen Verhandlungen, die eine Gewaltanwendung gegenüber Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution zum Gegenstand haben, die Strafen für den Handel mit Frauen und ihre Zwangsprostituierung zu verschärfen sowie eine strafrechtliche Verfolgung von Kunden zuzulassen, die wissentlich Dienste einer Frau in Anspruch nehmen, die zur Prostitution oder zur Heirat gezwungen wurde;
  - viii. die Staaten, die ihre Staatsangehörigen für im Ausland begangene Straftaten nicht ausweisen, aufzufordern, deren Strafverfolgung für im Ausland begangene Straftaten im Zusammenhang mit Frauenhandel im Heimatland vorzusehen, ungeachtet eines entsprechenden Ersuchens des Staates, indem die Straftat begangen wurde;
  - ix. den Frauen, die Opfer von Menschenhandel wurden, zu helfen, sich nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland wieder in die Gesellschaft einzugliedern;
  - x. den verschiedenen NGOs und Vereinigungen von Opfern von Prostitution zu gestatten, vor Gericht aufzutreten, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution zu verbessern;
  - xi. die Einrichtung gebührenfreier Notrufnummern für betroffene Frauen weiter auszubauen;
  - xii. die Einrichtung von Aufnahmestellen und den Ausbau vorübergehender Unterbringungsmöglichkeiten für Opfer zu unterstützen und für Opfer den Mindestbetrag der Sozialhilfe sowie die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung während ihres Aufenthalts vorzusehen.

**Donnerstag, 24. April 1997**

Tagesordnungspunkt

**Die Einhaltung der Pflichten  
und Verpflichtungen durch Rumänien**

(Drucksache 7795)

Berichterstatter: Gunnar Jansson (Finnland)

*(Themen: Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung seiner Pflichten und Verpflichtungen – Anerkennung der Europäischen Menschenrechtskonvention mit allen Protokollen durch Rumänien am 24. Juni 1994 – Ratifizierung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten am 11. Mai 1995 – Unabhängigkeit der*

*Justiz gefordert – Pressefreiheit – Grundfreiheiten – Rückgabe beschlagnahmten oder enteigneten Grundbesitzes – Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz – Verbesserung der Haftbedingungen)*

Entschließung 1123 (1997)

**betr. die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch Rumänien**

1. Die Versammlung stellt fest, daß Rumänien seit seinem Beitritt zum Europarat am 7. Oktober 1993 erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung seiner Pflichten und Verpflichtungen gemacht hat.
2. Insbesondere begrüßt die Versammlung, daß Rumänien am 24. Juni 1994 mit sofortiger Wirkung die Europäische Menschenrechtskonvention mit allen Protokollen, einschließlich Protokoll Nr. 11, ratifiziert und das Recht auf Individualbeschwerde (Artikel 25) sowie die obligatorische Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Artikel 46) anerkannt hat.
3. Ferner begrüßt sie die Tatsache, daß Rumänien am 4. Oktober 1994 das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe und seine Protokolle sowie am 11. Mai 1995 als erstes Land das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ratifiziert hat.
4. Die Versammlung nimmt die Absicht Rumäniens zur Kenntnis, baldmöglichst die von ihm unterzeichneten Übereinkommen, insbesondere im Bereich des Strafrechts, sowie bis zum dritten Quartal dieses Jahres auch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zu ratifizieren, die es am 4. Oktober 1994 bzw. am 17. Juli 1995 unterzeichnet hat.
5. Die Versammlung nimmt ebenfalls die Absicht der rumänischen Behörden zur Kenntnis, den zur Zeit stattfindenden Prozeß der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta zu beschleunigen mit dem Ziel, seine Arbeits- und Sozialgesetze mit den europäischen Normen in Einklang zu bringen.
6. Sie nimmt die Absicht der rumänischen Behörden zur Kenntnis, die Rechte nationaler Minderheiten zu fördern und insbesondere das Bildungsgesetz von 1995 dahingehend zu ändern, daß es gestattet ist, Angehörige nationaler Minderheiten in ihrer Muttersprache zu unterrichten.
7. Die Versammlung stellt fest, daß Rumänien eine erhebliche Anzahl seiner Verpflichtungen eingehalten hat. Trotzdem sind noch einige Probleme zu lösen, damit Rumänien die Verpflichtungen, die sich aus der Satzung des Europarats und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, erfüllt.
8. In erster Linie ersucht die Versammlung Rumänien dringend, sicherzustellen, daß die richterliche Unabhängigkeit respektiert wird, und fordert Rumänien auf, Artikel 19 des Justizgesetzes Nr. 92/1992 entsprechend abzuändern. Die Versammlung stellt fest, daß die Rolle der Staatsanwaltschaft immer noch sehr ausgeprägt ist und ersucht Rumänien dringend, die Reformen auf diesem Gebiet fortzusetzen.
9. Die Versammlung stellt außerdem fest, daß bestimmte Bestimmungen des gegenwärtig gültigen Strafgesetzbuchs inakzeptabel sind und die Ausübung von Grundfreiheiten erheblich gefährden; dies gilt insbesondere für Artikel 200 (homosexuelle Handlungen) und die Artikel 205, 206, 238 und 239 zu Beleidigung und Diffamierung, die mit der Pressefreiheit kollidieren.
10. Die Versammlung macht auf die beklagenswerten Verhältnisse in rumänischen Gefängnissen aufmerksam und bedauert, daß das Land zu wenige Anstrengungen unternommen hat, um diesen Zustand zu verbessern und die Überbelegung der Gefängnisse zu beenden.
11. Im Hinblick auf die Situation der zurückgelassenen Kinder in den staatlichen Waisenhäusern fordert die Versammlung Rumänien auf, vorrangig eine präventive Politik gegen das Zurücklassen von Kindern sowie eine Politik der Unterbringung in Familien als Alternative zu einer Anstaltsunterbringung zu verfolgen und sowohl die materielle Situation als auch die Betreuung in den Waisenhäusern zu verbessern. Nach Ansicht der Versammlung sollten ferner die einschlägigen Gesetze unverzüglich geklärt werden, um eine Adoption dieser Kinder im In- und Ausland zu erleichtern.
12. Die Versammlung fordert Rumänien auf, die Frage der Rückgabe beschlagnahmten oder enteigneten Grundbesitzes, insbesondere an die Kirchen, an politische Gefangene oder an bestimmte Gemeinschaften, unter Berücksichtigung des *restitutio in integrum*-Grundsatzes zu klären oder andernfalls eine gerechte Entschädigung zu zahlen und Klägern den freien Zugang zur Justiz zu gewährleisten.
13. Schließlich wünscht die Versammlung, daß sich Rumänien fest zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz, insbesondere bezüglich der Bevölkerungsgruppe der Roma, verpflichtet sowie gleichzeitig dazu, seine Politik zum Schutz von Minderheiten auf die in der Empfehlung 1201 (1993) festgelegten Prinzipien zu gründen.
14. In Anbetracht dessen fordert die Versammlung die rumänischen Behörden nachdrücklich auf:
  - i. die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Justizgesetzes, die den in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Grundfreiheiten entgegenstehen, umgehend abzuändern;
  - ii. die Haftbedingungen unverzüglich zu verbessern und die Rechtsvorschriften abzuändern, die einen Mißbrauch der Untersuchungshaft zulassen;

- iii. die rechtlichen und materiellen Bedingungen sowie die Betreuung für Kinder, die in staatlichen Institutionen zurückgelassen wurden, zu verbessern, seine Gesetze so abzuändern, daß die Adoption dieser Kinder erleichtert wird, und eine entschlossene Kampagne gegen das Zurücklassen von Kindern durchzuführen;
  - iv. seine Gesetze zur Rückgabe beschlagnahmten und enteigneten Grundbesitzes, insbesondere die Gesetze Nr. 18/91 und Nr. 112/95, so abzuändern, daß eine Rückgabe nach dem restitutio in integrum-Grundsatz oder statt dessen eine angemessene Entschädigung vorgesehen wird;
  - v. eine Kampagne gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz zu fördern und alle geeigneten Maßnahmen zur gesellschaftlichen Eingliederung der Bevölkerungsgruppe der Roma zu ergreifen.
15. In Anbetracht dessen, daß Rumänien seinen wichtigsten Pflichten und Verpflichtungen nachgekommen ist, beschließt die Versammlung hiermit, das Überwachungsverfahren gemäß Richtlinie Nr. 508 (1995) einzustellen. Sie könnte jedoch beschließen, das Verfahren in Einklang mit ihrer Entschließung 1115 (1997) wieder aufzunehmen, sollten die in den vorstehenden Absätzen genannten Bedingungen nicht binnen eines Jahres nach Verabschiedung dieser Entschließung erfüllt werden oder wenn sie der Auffassung ist, daß Rumänien seine Pflichten und Verpflichtungen als Mitgliedstaat des Europarates nicht einhält.

#### Empfehlung 1326 (1997)

##### betr. die Einhaltung der Pflichten und Verpflichtungen durch Rumänien

1. Unter Hinweis auf ihre Entschließung 1123 (1997) setzt die Versammlung das Ministerkomitee davon in Kenntnis, daß sie beschlossen hat, das in der Richtlinie Nr. 508 (1995) festgelegte Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der von Rumänien eingegangenen Pflichten und Verpflichtungen einzustellen.
2. Im Hinblick auf die verbleibenden Pflichten und Verpflichtungen, die Rumänien innerhalb eines Jahres erfüllen muß, empfiehlt die Versammlung dem Ministerkomitee, Rumänien insbesondere durch die folgenden Aktionen im Rahmen des gemeinsamen Kooperationsprogramms des Europarats und der Europäischen Kommission in seinen Bemühungen zu unterstützen:
  - i. Verstärkung der Hilfe für die Durchführung der Gefängnisreform in Rumänien;
  - ii. das Angebot der Unterstützung, insbesondere finanzieller und pädagogischer Natur, bei der Organisation einer Informationskampagne gegen das Zurücklassen von Kindern;
  - iii. Durchführung einer Kampagne zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz.

#### Tagesordnungspunkt

### Schutz und Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Europa

(Drucksache 7783)

Berichterstatterin: Anne Brasseur (Luxemburg)

*(Themen: restriktive Asylpolitik in fast allen Mitgliedstaaten des Europarates – Verletzung bzw. Nichterfüllung der Mindestnormen – fehlende europaweite Harmonisierung der Asylpolitik – Verstöße gegen die Menschenrechte der Asylbewerber – Mindestnormen sollen auch bei beschleunigten Asylfeststellungsverfahren Anwendung finden – Wahlmöglichkeit bzgl. des Landes, in dem Asylantrag gestellt werden soll – Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Kriterium für die Gewährung des Rechts auf Asyl)*

Abg. **Ulrich Junghanns** (CDU/CSU): Sehr geehrter Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Liebe Freunde! Der Schutz und die Stärkung der Menschenrechte sind die fundamentale Aufgabe des Europarats. Es gehört zum Selbstverständnis unserer Versammlung, daß dabei nicht differenziert wird. Menschenrechte und Menschenwürde sind unteilbar.

Jedem von uns ist klar, wie entsetzlich es ist, wenn Zufluchtsuchende in den Staaten der Europäischen Menschenrechtskonvention ankommen und dann erleben müssen, daß es mancherorts immer noch Verantwortliche und Zustände gibt, die die Menschenwürde und Menschenrechte in höchst unterschiedlichem Maße bewerten oder gar mißachten.

Die Berichterstatterin hat sich intensiv mit solchen Problemen befaßt und ist energisch dagegen aufgetreten. Namens der christdemokratischen Fraktion unseres Hauses möchte ich mich bei Frau Brasseur herzlich für die komplizierte und – sie sagte es richtig – sehr sensible Arbeit bedanken. Auch wir betonen: Den Menschen, die in Folge von Krieg und politischer Verfolgung, die durch Menschenrechtsverletzungen in Not geraten sind, Zuflucht, Schutz und Hilfe zu geben, muß stets eines der hervorragendsten Anliegen jedes demokratischen Staates sein. Diese humanistischen Leistungen sind ein überzeugender Beleg für die demokratische Reife seiner Bürger.

Wir wenden uns gegen alle Verstöße gegen entwickelte Normen im Umgang mit Hilfesuchenden bei der Aufnahme und während des Aufenthaltes, wir verachten und dulden keine Ausländerfeindlichkeit.

Meine Damen und Herren, in diesem Grundsatz gibt es unter uns und im Kreis der meisten Mitbürger unserer Vaterländer wohl keinen Dissens. Gleichwohl dürfe wir die Augen vor Entwicklungen und Diskussionen nicht verschließen, die die Zuwanderungen sehr kritisch bewerten. Jeder kennt die Beispiele aus seinem Wahlkreis.

Den Betroffenen wird häufig Unrecht getan, wenn man allein darin Tendenzen zur Ausländerfeindlichkeit sieht. Angesichts großer sozialökonomischer Umbrüche und mehr oder weniger offener Grenzen wird vielmehr erwartet, daß wir, die Politiker, daß die Politik unkontrollierten Zuwanderungen entgegentritt, Kriminalität in

diesem Zusammenhang bekämpft und dafür Sorge trägt, daß nur jene Hilfe bekommen, die diese Hilfe wirklich brauchen. Ich wohne an der Außengrenze der Europäischen Union und weiß, wovon ich rede.

Wir sollten mit solchen Diskussionen sehr verantwortungsbewußt umgehen, zumal sie sich durch alle Bevölkerungsschichten in unseren Ländern ziehen. Sind es nun falsche subjektive Reaktionen auf eine Fehleinschätzung der Lage? Wie ist die Situation? Ich möchte die Lage am Beispiel Deutschland kurz in drei Zahlengruppen skizzieren:

Die „Newsweek“, eine amerikanische Wochenzeitschrift, hatte in der vergangenen Woche folgenden Titel: Deutschland, eine Nation von Einwanderern. Das stimmt wohl. 1996 lebten 7,3 Millionen Ausländer in Deutschland. Das ist ein Anteil an der Wohnbevölkerung von 8 Prozent. In Frankreich beträgt der Anteil 6,5 Prozent und in Großbritannien 3,5 Prozent.

Von 1988 bis 1993 stieg die Zahl der Ausländer in unserem Land um 2,3 Millionen. Von 1983 bis 1988 betrug die Zahl der Zuwanderer pro 100 000 Einwohner in den USA durchschnittlich 245, in Deutschland 1022.

Einer Dokumentation von amnesty international zufolge wurden 1996 in ganz Westeuropa 232 000 Asylanträge gestellt, davon die Hälfte in Deutschland, und Asylbewerber aufgenommen. Davon waren 288 000 Asylberechtigte mit ihren Familien.

Das belegt nachhaltig die Integrationsleistung der Bürger in unserem Land, auch gegen andere Unterstellungen oder Zweifel. Die Wissenschaftler weisen uns darauf hin, daß die Integrationsfähigkeit und der Integrationswille zurückgehen. Vor diesem Hintergrund sind wir natürlich sehr intensiv an einer Harmonisierung des Asylrechts in Europa interessiert. Gemeinsam abgestimmte Prinzipien könnten dazu ein Weg sein. Wir unterstützen die Berichterstatterin.

Gleichwohl sind wir mit diesem Erfahrungshintergrund nicht der Auffassung, daß es jetzt darauf ankommt, das Dubliner Abkommen zu ändern, um eine Wahlmöglichkeit für die Antragstellung einzuräumen. Ferner stellen wir uns gegen die Auffassung, daß es jetzt darauf ankommt, den Asylbewerberbegriff auszudehnen und den Familiennachzug einzuräumen. Die Zahl der abgelehnten Anträge läßt das nicht zu.

Uns kommt es deshalb darauf an, jetzt die Harmonisierung zu betreiben und sicherzustellen und dann zu einem gegebenen Zeitpunkt eventuell über Statuserweiterungen zu reden. Im Interesse wirklich Hilfsbedürftiger sollte die Harmonisierung jetzt im Vordergrund stehen.

Danke schön.

Abg. **Margitta Terborg** (SPD): Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Es war sicher ein heikles Thema, zu dem unsere Kollegin, Frau Brasseur, als Berichterstatterin auserkoren worden war. Um es vorweg zu sagen: Sie hat ihre Aufgabe bravurös gelöst und uns selbst auch einige unangenehme Wahrheiten ins Stammbuch geschrieben. Einen herzlichen Dank vorab.

Ich zumindest begreife die Feststellungen in den Ziffern 4, 5 und 6 auch als handfeste Selbstkritik. Denn in der Tat: In unserer Asylbewerber- und Abschiebep Praxis dehnen wir unser Selbstverständnis von der Wahrung der Menschenrechte etwas ungebührlich weit aus.

Vor diesem Hintergrund zögere ich etwas bei der Ziffer 8 III. Es scheint zwar nützlich zu sein, ein verbindliches Übereinkommen der Mitgliedstaaten über Mindestnormen für Asylverfahren anzuregen, aber bei der derzeitigen Praxis – selbst in meinem eigenen Land – bin ich ganz sicher, daß ein solcher Katalog eher verschärfend auf die noch liberale Handhabung in einigen Mitgliedstaaten wirken könnte.

Auch die Ziffer 8 VII Buchstabe c) ist eigentlich mehr ein Appell an unser eigenes schlechtes Gewissen. Die Drittstaatenregelung bedeutet zum Beispiel für Deutschland eine Verschiebung der Asylbewerber in Richtung Osteuropa. Die Bundesrepublik befindet sich in der komfortablen Lage, fast nur noch über sogenannte „sichere“ Drittstaaten erreichbar zu sein. Und darüber, was unsere Gerichte als „sicheres Herkunftsland“ in ihren Urteilen ansehen, kann man manchmal nur schamrot werden und den Kopf schütteln. Ich bin sicher, daß Deutschland keinen Einzelfall darstellt, und halte es deshalb für dringend geboten, daß wir uns regelmäßig selbst prüfen, ob wir die hehren Postulate der Menschenrechte in unseren Ländern auch überall und gegen jedweden gelten lassen.

Ein Appell an uns alle sind auch die Absätze g), h) und i), die sich mit der Abschiebep Praxis bei Asylbewerbern befassen. Vor allem Kinder und Frauen sind hier besonders betroffen, und nicht wenige Politiker verschließen die Augen davor, weil es unpopulär ist, für Asylbewerber einzutreten.

Unbeabsichtigte Aktualität hat für uns Deutsche die Forderung unter Buchstabe p) gewonnen, der die sozialen Rechte und die Leistungen der Sozialhilfe für Asylbewerber anspricht. Dieser Tage werden quer durch die großen Parteien in der Bundesrepublik die Leistungen der Sozialhilfe an Asylbewerber um 20 Prozent gekürzt. Der Staat spart damit über 800 Millionen DM im Jahr ein. 200 Millionen davon will er „großzügigerweise“ für Eingliederungshilfen aus Bosnien-Herzegowina bereitstellen. Das bewegt sich alles in einem rechtlich einwandfreien Rahmen. Aber was rechtlich einwandfrei ist, muß nicht menschenrechtlich geboten sein.

Ich habe ein deutsches Beispiel genannt, weil ich mir die Mahnung eines früheren deutschen Bundespräsidenten gemerkt habe, der einmal gesagt hat: Wer anklagend mit dem Finger auf andere weist, muß sich bewußt sein, daß vier Finger seiner Hand auf ihn selber zurückweisen.

Der Bericht und die Empfehlungen sind also eine bittere Notwendigkeit; sie finden meine volle Unterstützung. Wollen wir die Forderungen in unseren Ländern und Parlamenten verwirklichen, werden wir alle miteinander noch eine Menge tun müssen. Der Bericht entlastet uns nicht von Verantwortung. Im Gegenteil, er macht sie uns noch bewußter. Wenn er auf Dauer etwas bewirken soll, müssen wir prüfen, was von dem Forderungskatalog unter Ziffer 8 VII in den Mitgliedstaaten tatsächlich beherzigt und in der Praxis verwirklicht wird.

Wir werden die Verabschiedung dieser Empfehlungen also nicht als moralische Entlastung begreifen dürfen, sondern als immerwährenden Vorwurf, danach tatsächlich zu handeln.

Ich danke Ihnen.

#### Empfehlung 1327 (1997)

##### betr. **Schutz und Stärkung der Menschenrechte von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Europa**

1. Die Parlamentarische Versammlung verweist auf ihre Empfehlung 1236 (1994) betreffend das Asylrecht, ihre Empfehlung 1237 (1994) betreffend die Lage der Asylbewerber, deren Asylanträge abgelehnt wurden, und ihre Empfehlung 1309 (1996) betreffend die Ausbildung von Beamten, die Asylbewerber an den Gründübergangsstellen in Empfang nehmen, und bekräftigt den Inhalt dieser Empfehlungen.
2. Die Zahl der Asylbewerber ist in den Mitgliedstaaten des Europarates zu Beginn der 90er Jahre stetig gestiegen und hat einen Umfang erreicht, der vielen europäischen Ländern die Bewältigung der Asylanträge erschwert hat. Darüber hinaus ist die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber großen Zahlen von Asylbewerbern aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten und sozialer Spannungen immer feindseliger geworden.
3. Infolge dieser Entwicklungen haben fast alle Mitgliedstaaten des Europarates restriktive Änderungen ihrer Asylgesetze vorgenommen, die Anwendung von Konzepten wie „vorübergehender geschützter Status“ und „Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen“ ausgeweitet und eine Reihe multilateraler Verträge und bilateraler Rücknahmevereinbarungen geschlossen.
4. Infolge dieser restriktiven Politik ist die Zahl der Asylbewerber beträchtlich zurückgegangen. Gleichzeitig wurden in vielen europäischen Ländern die Mindestnormen bei den Asylverfahren in bestimmten wesentlichen Punkten nicht mehr erfüllt, wodurch Besorgnis hinsichtlich der Menschenrechte von Asylbewerbern ausgelöst wurde.
5. Die Parlamentarische Versammlung ist besorgt über Praktiken, die den Zugang zu Asylverfahren einschränken, und über Mängel im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.
6. Das Fehlen einer europaweiten Harmonisierung der Asylpolitik führt zu einer ungleichen „Lastenteilung“ und zu ständigen Versuchen, die Verantwortung weiter nach Osten zu verlagern.
7. Das Fehlen eindeutiger Regelungen für eine Inhaftierung und Abschiebung von Asylbewerbern führt zu Verstößen gegen die Menschenrechte der Asylbewerber.
8. Die Parlamentarische Versammlung empfiehlt daher dem Ministerkomitee:
  - i. die europaweite Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik weiter zu vertiefen;
  - ii. die Initiative zu ergreifen und ein verbindliches Übereinkommen der Mitgliedstaaten auszuarbeiten, das harmonisierte Mindestnormen für Asylverfahren vorsieht, unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Entschließung des Europäischen Parlaments über Mindestgarantien für Asylverfahren vom 14. November 1996;
  - iii. darauf zu bestehen, daß jene Mitgliedstaaten, die das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) und das dazugehörige New Yorker Protokoll (1967) noch nicht unterzeichnet haben, dies schnellstmöglich tun, und die betroffenen Mitgliedstaaten nachdrücklich aufzufordern, die bei der Unterzeichnung getroffenen geographischen Beschränkungen aufzuheben;
  - iv. den zuständigen Ausschuß anzuweisen, Vorschläge für Mindestnormen zu unterbreiten, die bei der Durchführung beschleunigter Asylfeststellungsverfahren anzuwenden sind;
  - v. eine Reform der Europäischen Menschenrechtskonvention dahingehend einzuleiten, daß die Bestimmungen von Artikel 36 der Geschäftsordnung der Europäischen Menschenrechtskommission in bezug auf Interimsmaßnahmen (wie die Aufhebung von Abschiebeanordnungen) zu einer bindenden Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten der Konvention erklärt werden;
  - vi. diejenigen Mitgliedstaaten, die auch Vertragsparteien des Dubliner Übereinkommens sind, das den Staat bestimmt, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Antrag zuständig ist, dringend zu ersuchen, dieses Übereinkommen mit dem Ziel zu ändern, den Asylbewerbern eine Wahlmöglichkeit in bezug auf das Land einzuräumen, in dem sie einen Asylantrag stellen wollen, sofern sie Beziehungen zu diesem Land nachweisen können;
  - vii. Die Mitgliedstaaten dringend zu ersuchen
    - a) nationale Gesetze zu verabschieden mit dem Ziel, den Opfern von Folter und anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen einen innerstaatlichen Rechtsbehelf für Schadensersatzansprüche gegen die für diese Verletzungen Verantwortlichen an die Hand zu geben, in Anlehnung an das amerikanische Bundesschadenersatzgesetz für Ausländer, und die Möglichkeit der Ausarbeitung einer entsprechenden europäischen Konvention zu prüfen;
    - b) zu vereinbaren, daß Verfolgung aufgrund des Geschlechts als eines der Kriterien für die Gewährung des Rechts auf Asyl anerkannt wird;
    - c) in die von ihnen geschlossenen Rücknahmevereinbarungen Vorschriften über Garantien zum Schutz von Asylbewerbern aufzunehmen;

- d) sicherzustellen, daß die Prinzipien des „sicheren Drittlands“ und des „sicheren Herkunftslands“ nicht willkürlich angewandt werden, und daß eindeutige Kriterien für die Einstufung bestimmter Länder als „sicher“ auf der Grundlage der vom Ad-hoc-Ausschuß für Asyl- und Flüchtlingsfragen (CAHAR) empfohlenen Kriterien Anwendung finden;
- e) darauf zu bestehen, daß die Asylverfahren den wesentlichen Grundsätzen für den Zugang, das Recht auf rechtliches Gehör und auf Rechtsmittel gemäß des vom Exekutivkomitee des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) 1977 verabschiedeten Beschlusses Nr. 8 (XXVIII) „Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“ entsprechen;
- f) gesetzlich festzulegen, daß jedes Einlegen eines Rechtsmittels einen Suspensiveffekt haben soll;
- g) den nicht mit einer Inhaftierung einhergehenden Maßnahmen wie Überwachungssystemen, dem Erfordernis, sich regelmäßig bei den Behörden zu melden, Kautionshinterlegung oder anderen Garantiesystemen Priorität einzuräumen;
- h) eindeutige Kriterien für die Identifizierung der in Haft zu nehmenden Asylbewerber zu entwickeln und bekannt zu geben gemäß des vom Exekutivkomitee des UNHCR 1986 verabschiedeten Beschlusses Nr. 44 (XXXVII) „Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden“, in denen festgelegt ist, daß Kinder, die ohne Begleitung sind, nicht in Haft genommen werden dürfen;
- i) in ihre Asylgesetzgebung Bestimmungen über die Höchstdauer der Inhaftierung von Asylbewerbern aufzunehmen, falls dies nicht bereits geschehen ist;
- j) die Haftbedingungen zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern, und vor allem Asylbewerber nicht zusammen mit gewöhnlichen Straftätern in Gefängnissen zu inhaftieren;
- k) die Abschiebeverfahren erneut zu überprüfen mit dem Ziel, eine unmenschliche Behandlung zu verhindern und vor allem eine Überwachung der Abschiebeverfahren einzuführen, einschließlich einer Kontrolle am Zielort;
- l) enger mit dem UNHCR und lokalen Nichtregierungsorganisationen zusammenzuarbeiten und diese vor allem in die Lage zu versetzen, die Situation von ausgewiesenen Personen auf der Grundlage besonderer Vereinbarungen zu überwachen;
- m) Rückkehrprogramme für Flüchtlinge zu unterstützen, die von der Internationalen Organisation für Wanderung durchgeführt werden;
- n) das Prinzip der freiwilligen Rückkehr für die Nutznießer eines vorübergehenden Schutzes beizubehalten und sicherzustellen, daß jede für erforderlich gehaltene zwangsweise Rückführung eine Ausnahme darstellt und gemäß der UNHCR-Empfehlungen sowie in enger Zusammenarbeit mit dieser Organisation erfolgt;
- o) den Begriff Asylbewerber-Familie so auszulegen, daß auch de facto-Familienmitglieder (natürliche Familie) wie beispielsweise die Lebensgefährtin oder natürlichen Kinder eines Asylbewerbers sowie ältere, gebrechliche oder auf andere Weise abhängige Verwandte eingeschlossen sind;
- p) den Mitgliedern derselben Familie bereits in der Phase des Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, das manchmal sehr lange dauert, eine Zusammenführung zu erlauben;
- q) erneut die Politik der Zusammenführung hinsichtlich der Personen zu überprüfen, denen ein vorübergehender Schutz oder ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen gewährt wurden;
- r) ihre Politiken im Bereich der sozialen Rechte und der Sozialhilfe zu überprüfen, um sicherzustellen, daß der Fall eines jeden Asylbewerbers gesondert und unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände behandelt wird, und um vor allem sicherzustellen, daß keine Diskriminierung bestimmter Kategorien von Asylbewerbern erfolgt, wie beispielsweise der sog. „späten Antragsteller“;
- s) Programme zu entwickeln, die auf die Integration der Flüchtlinge in die sie aufnehmende Gesellschaft und ihre Vorbereitung auf eine mögliche Rückkehr abzielen (darunter Ausbildungsmaßnahmen und einkommenserzeugende Projekte, damit die Flüchtlinge sich selbst erhalten können);
- t) die Internationale Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu unterzeichnen und zu ratifizieren und in ihre innerstaatliche Gesetzgebung Bestimmungen aufzunehmen, die auf die Verhinderung von Diskriminierung sowie von rassistischen oder fremdenfeindlichen Aktivitäten abzielen;
- u) auf nationaler Ebene die allgemeinen Politikempfehlungen umzusetzen, die von der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz im Rahmen des Aktionsplans des Europarates zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz formuliert wurden;
- v) die Beziehungen zu den mit den Menschenrechten befaßten Nichtregierungsorganisationen zu stärken und die Vernetzung ihrer Aktivitäten zu fördern.

## Tagesordnungspunkt

**Der Notstand in Albanien**

(Drucksache 7806)

Berichtersteller:

René van der Linden (Niederlande)

*(Themen: Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung – Gründung einer Spezialeinheit ER, EU, OSZE zur internationalen Unterstützung der neuen Koalitionsregierung – unabhängige Untersuchung des Zusammenbruchs der Pyramideninvestitionen – Flüchtlingsproblematik)*

Abg. **Klaus Bühler** (CDU/CSU): – Herr Präsident! Meine lieben Kolleginnen und Kollegen! Zunächst einmal möchte ich dem Berichtersteller, aber auch den Teilnehmern der Schutztruppe in Albanien, die bereit sind, beim Wiederaufbau und bei der Sicherung der Ordnung in Albanien vor Ort zu helfen, unseren Dank aussprechen.

Einige Bemerkungen: Erstens. Die Neuwahlen des Parlaments sind in der derzeitigen politischen Situation Albaniens sicher ein richtiger Weg für eine Beruhigung und Verbesserung der Lage. Allerdings müssen diese Wahlen in allen Teilen des Landes frei und fair durchgeführt werden können.

Dafür, meine Damen und Herren, sind im Augenblick die Voraussetzungen nicht gegeben. Solange die sogenannten „Komitees“ in verschiedenen Regionen des Landes – vor allem im Süden – in illegaler Weise agieren und den frei gewählten kommunalen Vertretern die Ausübung ihrer Mandate unmöglich machen, ist an die Durchführung freier Wahlen nicht zu denken. Ich habe hier eine Liste über die Zusammensetzung dieser Komitees, die mafiose Strukturen aufweisen. Sie finden in ihnen ehemalige Sigurimi-Offiziere und ehemalige Mitglieder des Heeres.

In diesem Zusammenhang die Bitte an die Sozialistische Partei Albaniens, alles zu tun, was in ihren Kräften steht, um vor allem im Süden des Landes den gewählten Mandatsträgern im kommunalen Bereich wieder zu ermöglichen, ihren Aufgaben nachzukommen. Meine Damen und Herren, diese „Komitees“ müssen den demokratisch gewählten kommunalen Vertretern weichen!

Ein Wort noch zu Ihnen, Herr Schieder: Ich glaube nicht, daß es Aufgabe des Europarates ist, den einzelnen Mitgliedstaaten vorzuschreiben, welche Wahlsysteme sie anwenden sollten. Wir haben in den gewachsenen Demokratien Europas verschiedene Wahlsysteme. Zu entscheiden, welches zur Anwendung kommen soll, ist Aufgabe eines jeden Landes.

Zweitens. Meine Damen und Herren, die in großer Zahl geraubten Waffen müssen wieder eingesammelt und unter Verschuß genommen werden. Dies bedingt eine Kooperation aller politischen Kräfte Albaniens, vor allem auch die der Opposition.

Drittens. Von zentraler Bedeutung ist die Wahlbeobachtung. Hier muß der Europarat alles in seinen Kräften Stehende tun, um schon bei der Vorbereitung der Wahlen präsent zu sein, damit in allen Teilen des Landes eine

demokratische Kampagne, ein fairer, ein freier Wettkampf für die Kandidaten aller Parteien möglich ist, vor allen Dingen in den jetzigen sogenannten Rebellengebieten.

Viertens. Ich respektiere die Ankündigung von Präsident Berisha – er hat damit eine demokratische Aussage gemacht –, daß er im Falle einer Wahlniederlage seiner Partei, der Demokratischen Partei, zurücktritt. So handelt meines Erachtens ein Mensch, der sich nach demokratischen Prinzipien richtet.

Fünftens. Der Schlüssel zur Lösung der Situation liegt, wie dargelegt, in freien und fairen, demokratischen Wahlen. Wir – der Europarat – drücken das mit der vorliegenden Resolution heute noch einmal in aller Deutlichkeit aus.

Eine große Verantwortung tragen jetzt die politischen Parteien in Albanien. Ich appelliere von dieser Stelle aus an diese Parteien, primär an ihr Land und nicht so sehr an die jeweiligen politischen Inhalte zu denken, die sie vertreten. Es geht jetzt darum, diesem geschundenen Land eine zweite Chance für einen demokratischen Neubeginn zu geben. Dessen sollten sich alle bewußt sein. Hier sind alle gefordert.

Liebe Freunde, wir, der Europarat, sind zu praktischer Solidarität und zur Gewährung von aktiver Hilfe für unser Mitgliedsland Albanien verpflichtet. Wir sollten alles tun, was in unseren Kräften steht, um bei diesem leidvollen und schwierigen Prozeß in Albanien mitzuhelfen, damit dieses Land, das nun in die Gesellschaft der freien Staaten zurückgekehrt ist, zu einer demokratischen Ordnung findet und eine wirtschaftliche Gesundung erfährt.

Das ist eine große Aufgabe. Stellen wir uns ihr!

Ich danke Ihnen.

Abg. **Wolfgang Behrendt** (SPD): – Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Als Mitglied des Wirtschaftsausschusses, der sich sehr intensiv mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas beschäftigt hat, will ich ein paar Anmerkungen machen. Ich will dabei feststellen: Die Abstände zwischen den akuten Krisen in Südosteuropa werden kürzer: Die Aufbauarbeiten in Bosnien-Herzegowina stocken seit langem und verunsicherten die Geberländer. Vor dem Hintergrund rasenden wirtschaftlichen Verfalls und einer selbstbewußt gewordenen Opposition zerfällt die Autorität des serbischen Präsidenten Milosevic, der einer der politischen Garanten des Dayton-Prozesses ist. Vertreter der bulgarischen Übergangsregierung reisen durch Europa auf der Suche nach Brotgetreide, weil zu Hause – mitten in einem europäischen Assoziationsstaat – Menschen Hunger leiden, und in Albanien bewaffnet sich der Mob, um sich leichter das aneignen zu können, was die staatlich gedeckte Ausplünderung der Bevölkerung an Werten noch übriggelassen hat.

Die Ursachen dieser selbstzerstörerischen Anarchie bewaffneter Zivilisten in Albanien ohne externen Feind sind komplex und bedürfen sicher noch genauer Klärung. Doch schon heute kann die gesellschaftliche Ent-

wicklung der letzten drei Jahre in Albanien schlagwortartig als eine Entwicklung zu einer „Ohne-alles-Gesellschaft“ bezeichnet werden: Demokratisierung ohne Demokraten, Justizreformen ohne Juristen, Wirtschaftsreformen ohne Märkte, Gesellschaftsreformen ohne Werteentwicklung.

Das bescheidene albanische Wirtschaftswunder basierte vor allem auf den Schwarzmarktgeschäften von Waffen- und Treibstoffschmuggel, auf den Überweisungen der rund 350 000 in Griechenland beschäftigten Gastarbeiter, auf den Gewinnen, die im Drogenhandel und mit dem „Import“ gestohlener Autos erwirtschaftet wurden, und auf einer zum Einsturz verurteilten wundersamen Geldvermehrung der Zinspyramiden.

Wir müssen uns eingestehen, die Tatsachen nicht genügend erkannt zu haben und die Entwicklung in Albanien anfangs zu positiv begleitet zu haben. Auch der Versuch des Europarates, den politischen Dialog in Albanien zwischen den Parteien in Gang zu bringen, hat die Polarisierung der albanischen Politik letztendlich nicht überwinden können. Das Engagement des Europarates war eine schwierige Gratwanderung, weil die Gefahr groß war, als internationale Institution in das albanische Freund-Feind-Schema eingeordnet zu werden und innenpolitisch von den jeweiligen Parteien instrumentalisiert zu werden. Damit steht Albanien, wie ich meine, exemplarisch für die Gratwanderung zwischen demokratischen Ansprüchen und Prinzipien einerseits und der Realität des Erreichten andererseits. So wichtig wie die Ursachenforschung auch sein mag, im Vordergrund muß jetzt aber die Zukunft Albaniens und der anderen osteuropäischen Krisenländer stehen. Auch wir sind aufgerufen, unsere Strategien zu hinterfragen und neu zu überdenken.

Ohne Zweifel ist die Militärmission für Albanien wieder einmal nur ein Feuerwehrkommando, an das aber höchste Ansprüche und Erwartungen gestellt werden. Was die Albaner erwarten, ist meiner Einschätzung nach nicht nur eine vorübergehende Katastrophenhilfe, sondern vor allem ein europäischer Beitrag zur Lösung politischer Probleme, die sie selber nicht in den Griff bekommen. Die Bürger des Landes versprechen sich von der Anwesenheit der Schutztruppe nicht nur eine Verteilung der jetzt anrollenden Hilfsgüter. Die Menschen hoffen auch auf ein Ende des Chaos und der Anarchie, die das Land während der vergangenen Wochen überrollten, und auf geordnete freie Wahlen sowie eine neue Stabilität.

Wenn wir dies erreichen wollen, dann brauchen wir aber ein langfristiges europäisches Konzept für den Balkan. Denn es kann nicht genügen, jeweils bei Bedarf die glimmende Lunte am Pulverfaß auszutreten. Ein umfassendes Konzept muß her. Ich schließe mich denen an, die in dieser Diskussion schon gesagt haben, es müßte eine Art Marshallplan für den Balkan geben. Dabei geht es nicht nur um mildtätige Hilfe für Länder, die sich ihre desolote Lage zum Teil selbst zuzuschreiben haben. Es geht um die Investition in eine vorausschauende Politik, die durchaus auch im Interesse der westlichen Staaten Europas liegt. Abgrenzung gegen das Chaos funktioniert

nicht. Die Masse an Flüchtlingen belegt dies. Ihre Berberbergung kostet sehr viel Geld; ihr Verbleib und ihre Rücksendung – das wissen wir vom Beispiel Bosnien-Herzegowina – sorgen für innenpolitischen Zündstoff, und auch die Truppeneinsätze verschlingen enorme Summen.

Die Menschen im Hinterhof Europas brauchen endlich eine Zukunftsperspektive. Hierfür ist die Grundvoraussetzung die politische Erneuerung. Es geht um den Aufbau demokratischer Institutionen und den Aufbau einer freien Justiz, den Aufbau unabhängiger Massenmedien; es geht darum, in Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen und den betroffenen Staaten Vorkehrungen zu treffen, um künftig in Osteuropa und auf dem Balkan destabilisierende Auswirkungen von dubiosen Angeboten zur Kapitalanlage wie den Finanzpyramiden zu verhindern, und es geht darum, daß mit internationaler Hilfe arbeitsplatzschaffende Programme aufgelegt werden.

Die dramatischen Ereignisse in Albanien lehren uns: Wo in Osteuropa die Chancen auf Integration in NATO und EU weit entfernt sind, blockieren die politischen Eliten Reformen, plündern die bescheidenen Reichtümer ihrer Länder zu Lasten der Bevölkerung aus und machen sich abwechselnd gegenseitig die Beute streitig. Auf diese gefährliche Polarisierung innerhalb der zwei Dutzend östlichen und südöstlichen Transformationsgesellschaften Europas gibt es innerhalb der derzeit gültigen Integrationspolitik noch keinerlei erfolgsversprechende Antwort.

Wir müssen mit aller Entschiedenheit auf einschneidende Reformen drängen und die Politiker Albaniens und anderer Transformationsländer auf demokratische Spielregeln verpflichten. Der Schlüssel zur Lösung der Probleme liegt bei der politischen Klasse Albaniens. Wenn sie dies erkennt, ist, denke ich, vielleicht ein erfolgsversprechender Neuanfang möglich.

Vielen Dank.

#### Empfehlung 1328 (1997)

##### betr. den Notstand in Albanien

1. Die Versammlung bekräftigt ihre Unterstützung für die neue Regierung in Albanien, die auf der Grundlage der am 9. März 1997 von den Vorsitzenden der zehn politischen Parteien unterzeichneten „nationalen Versöhnungsplattform“ eingesetzt wurde. Sie begrüßt die von der Regierung der nationalen Versöhnung getroffenen Maßnahmen, die darauf abzielen, in Erfüllung mehrerer in der Empfehlung 1316 enthaltenen Vorschläge eine politische Krise herbeizuführen. Sie stellt fest, daß in der Zeit zwischen ihren beiden Missionen vom 6.–7. März und 4.–5. April eine Verbesserung des politischen Klimas in Tirana eingetreten ist.
2. Die Versammlung begrüßt die Mitte April 1997 erfolgte schnelle Mobilisierung einer multinationalen europäischen Einsatztruppe mit einer Stärke von 6 000 Soldaten, die entsprechend dem Wunsch der

albanischen Regierung sowie der Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats den Schutz der humanitären Hilfe sicherstellen soll. Die Entsendung dieser unter italienischem Kommando stehenden Truppe hat eine erhebliche psychologische Wirkung gezeigt, Ressourcen für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung freigesetzt, den Weg für Neuwahlen freigemacht und – vor allem – die akute Not der schwächsten Bevölkerungsgruppen gelindert.

3. Angesichts ihrer Besorgnis über die Massenflucht asylsuchender Menschen aus Albanien, die im ersten Stadium der Krise versucht hatten, über die Grenzen benachbarter Staaten zu gelangen, begrüßt die Versammlung die rasche Entscheidung der italienischen Regierung, alle Ankommenden auf ihrem Staatsgebiet aufzunehmen und eine schnelle rechtliche Klärung ihres Status herbeizuführen. Politische Maßnahmen und Verfahren einiger benachbarter Staaten haben jedoch Anlaß zu schwerwiegender Besorgnis gegeben. Die in der Empfehlung 1179 (1997) betr. den Exodus albanischer Staatsbürger festgelegten Prinzipien müssen beachtet werden.
4. Die Versammlung begrüßt die Entscheidung der Sozialistischen Partei, ihre Sitze sowohl im Parlament als auch in der parlamentarischen Delegation Albaniens beim Europarat einzunehmen.
5. Die Versammlung verurteilt alle Versuche, die rechtmäßigen Behörden durch Waffengewalt zu unterdrücken.
6. Die Versammlung begrüßt die Allparteienvereinbarung über Neuwahlen sowie den Vorschlag des Präsidenten für Allparteiengespräche über eine neue Verfassung. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung kann die Ausarbeitung und Umsetzung einer neuen Verfassung die Grundlage für weitere Reformen bilden. Ein konstruktiver Dialog auf dieser Basis mit allen politischen Parteien ist der einzige Weg, der weiterführt.
7. Die Versammlung stellt fest, daß für freie und faire Wahlen u. a. folgende Voraussetzungen erforderlich sind:
  - i. Freizügigkeit und Versammlungsfreiheit im ganzen Land;
  - ii. Zugang zu den Medien für alle Parteien auf angemessen vereinbarter Basis;
  - iii. volle Funktionsfähigkeit der zentralen, regionalen und örtlichen Wahlkommissionen;
  - iv. Sicherheit im ganzen Land sowie Wiederherstellung der Machtbefugnisse der legitimen Verwaltungsstrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene, die im Oktober 1996 ordnungsgemäß gewählt wurden.

Der „Zieltermin“ vom 29. Juni 1997 soll die Schaffung dieser Voraussetzungen vorantreiben und sollte im Lichte der erzielten Fortschritte überprüft werden.

8. Die Versammlung ist der Auffassung, daß die „Bürgerkomitees“, die in Teilen des Landes illegal die Macht übernommen haben, sich verpflichten sollten, als Voraussetzungen für freie und faire Wahlen die

Funktionsfähigkeit der ordnungsgemäß gewählten regionalen und lokalen Behörden wiederherzustellen und zur Entwaffnung beizutragen.

9. Die Versammlung begrüßt die gemeinsamen Anstrengungen der internationalen Institutionen Europas, – wie auch in der Empfehlung 1316 gefordert – in Form einer „multi-institutionellen Initiative“, zu der der Europarat einen bedeutenden Beitrag leistet:
  - i. die OSZE richtet ein Büro ein und ist bestrebt, einen „Koordinierungsrahmen“ für alle internationalen Initiativen bereitzustellen, die zusätzlich zu den drei Missionen des ehemaligen österreichischen Kanzlers Franz Vranitzky in seiner Eigenschaft als Persönlicher Vertreter des OSZE-Vorsitzes ergriffen werden;
  - ii. in Fortführung der ersten Mission, die am 4. März vom niederländischen Außenminister Hans van Mierlo im Auftrag der EU-Präsidentschaft unternommen wurde, bereitet die Europäische Union eine Beratungsmission vor, zu der auch die Westeuropäische Union (WEU) ihren Sachverstand beitragen wird;
  - iii. in Verbindung mit diesen Strukturen wird der Europarat zur Wahlvorbereitung und auch auf Anfrage zur Bereitstellung von Sachverstand eine zentrale Rolle übernehmen.

Diese gemeinsamen Anstrengungen müssen auf der Grundlage eines gemeinsamen politischen Standpunkts unternommen werden.

10. Unter Hinweis auf die in der Satzung festgeschriebene Pflicht des Europarates, jeden Mitgliedstaat zu unterstützen, der bestrebt ist, eine schwere politische Krise durch verfassungsgemäße und demokratische Mittel zu überwinden, empfiehlt die Versammlung, daß das Ministerkomitee:
  - i. der Beobachtung der Entwicklungen in Albanien höchste Priorität einräumt – in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und der OSZE im Einklang der Entschließung 1114 (1997) und der Empfehlung 1312 (1997) der Versammlung über die Einhaltung der von Albanien eingegangenen Verpflichtungen;
  - ii. seine Hilfsprogramme für Albanien neu ausrichtet (Wahlgesetze und -beobachtung, Medienreform, Gesetzesvollzug, Achtung der Menschenrechte, Verfassungsrecht) und dafür Mittel in einer Höhe bereitstellt, die dieser Krise gerecht werden und es ermöglichen, die abgestimmten Anstrengungen der Institutionen Europas optimal zu bündeln.

Richtlinie 532 (1997)

betr. den Notstand in Albanien

1. Unter Hinweis auf ihre Empfehlung 1328 (1997) über den Notstand in Albanien beschließt die Versammlung hiermit, auf das Ersuchen der albanischen Behörden

um Beteiligung bei der Beobachtung der nächsten Parlamentswahlen eine positive Antwort zu geben.

2. Sie weist das Präsidium der Versammlung an, in Absprache mit der albanischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie in Verbindung mit dem Europäischen Parlament und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE einen entsprechenden Plan zu erstellen.

**Freitag, 25. April 1997**

Tagesordnungspunkt

### **Europäische Luftverkehrspolitik**

(Drucksache 7778)

Berichtersteller:

Knut Billing (Schweden)

*(Themen: Aktuelle Probleme der Zivilluftfahrt: Wettbewerbsverzerrungen, Deregulierung des Luftverkehrs, Privatisierungen, Überlastung des Luftraums, Sicherheit im Luftverkehr – Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas in einen einheitlichen europäischen Luftraum – Anpassung Europas an technologische Neuerungen – Harmonisierung und Integration der europäischen Systeme zur Luftverkehrskontrolle – Luftfahrt und Umwelt)*

Abg. **Wolfgang Behrendt** (SPD): – Vielen Dank, Herr Präsident. – Unser Kollege Billing hat, wie ich finde, einen exzellenten Bericht vorgelegt, der umfassend alle Probleme anspricht. Ich bin ihm insbesondere dafür dankbar, daß auch die Umweltaspekte in diesem Bericht eine Rolle spielen, auch wenn ich es etwas bedaure, daß sich die Mehrheit des Ausschusses nicht für den Vorschlag einer Steuer auf Kerosin hat erwärmen können.

In sieben Minuten kann man hier sicherlich nicht über alle Aspekte dieses Berichts sprechen. Ich will mich deshalb auf zwei Bereiche beschränken, einmal auf den Sicherheits- und zum anderen auf den Umweltaspekt.

Die Entwicklung der letzten Jahre im europäischen und weltweiten Luftverkehr, die veränderte europäische Landkarte sowie die notwendige Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas in einen einheitlichen europäischen Luftraum machen deutlich, daß eine überarbeitete europäische Luftverkehrspolitik notwendig ist. Sie ist notwendig, wenn wir den bisher erreichten Sicherheitsstandard aufrechterhalten und verbessern wollen. Und sie ist notwendig, um den globalen ökologischen Problemen, an denen auch die Luftfahrt ihren Anteil hat, wirksam zu begegnen.

Von vielen Seiten – auch aus den Reihen der Luftfahrt – wird insbesondere bemängelt, daß bei der in den vergangenen Jahren betriebenen Liberalisierung des Luftverkehrs eine verbindliche Angleichung der Sicherheitsstandards versäumt worden ist. Die deutsche Pilotenvereinigung Cockpit zum Beispiel warnt, die Flugsicherheit

dürfe nicht einem verschärften Preiskampf zum Opfer fallen. Die Katastrophen der letzten Jahre haben dies noch einmal deutlich gemacht. Auch die Entwicklung in den USA, nach der dort erfolgten Liberalisierung, sollte Warnung genug sein.

Flugzeuge oder Maschinen, die den bestehenden europäischen Sicherheitsstandards nicht entsprechen, gehören nicht in den Luftraum. Deshalb muß die zivile, aber auch die militärische Luftfahrt alle Anstrengungen unternehmen, um den steigenden Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden und den negativen Tendenzen entgegenzuwirken.

Die Entwicklungsprognose der Luftfahrtindustrie ist eine ganz entscheidende Herausforderung an alle Beteiligten. Erwartet wird eine Verdoppelung der Passagier- und Frachttransporte bis zum Jahre 2005. Es stellt sich die Frage, wie wir dieser Herausforderung begegnen können. Wir können und dürfen hierauf nicht allein mit einer Kapazitätsausweitung der Flughäfen antworten. Wir müssen, denke ich, gleichzeitig auf eine bessere Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern hinarbeiten und den Ersatz von Luftverkehrsverbindungen, insbesondere im Kurzstreckenbereich und beim Inlandsflugverkehr, mehr denn je in die zukünftigen Entwicklungen – etwa bei Hochgeschwindigkeitszügen – mit einbeziehen. Denn die prognostizierte weltweite Expansion des Flugverkehrs geht zu Lasten des Weltklimas und hat weitreichende globale ökologische Konsequenzen, wenn wir nicht umgehend entsprechende Maßnahmen ergreifen werden.

Wohlwissend um die Schwierigkeiten der Abschaffung der Steuerbefreiung von Flugbenzin auf europäischer Ebene sollten wir dieses Ziel vor dem Hintergrund einer dauerhaften umweltgerechten Entwicklung nicht aus den Augen verlieren. Die Empfehlung der EU-Kommission an den Ministerrat, auf eine international einheitliche Regelung hinzuwirken, ist, wie ich denke, im Grundsatz richtig und begrüßenswert, birgt aber auch die Gefahr in sich, daß wirksame Maßnahmen auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben werden.

Neben dem globalen Problem der Klimaveränderung, zu dem unbestritten die Luftfahrt ihren Beitrag leistet – ich möchte hier anmerken, daß bei unseren Gesprächen mit den Vertretern von ICAC deutlich geworden ist, daß man sich dort der Umweltprobleme durchaus bewußt ist –, müssen wir uns genauso intensiv mit dem Problem des Fluglärms auseinandersetzen. Lärm ist eine der größten Belastungen, unter der die Menschen leiden. Und gerade Fluglärm ist auf Grund seiner spezifischen Eigenschaften der härteste Eingriff für Anwohner hinsichtlich Lebensqualität und Gesundheit. Lärm wird zwar öffentlich beklagt, aber es fehlt häufig an wirksamen Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Das Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ vom November 1996 sagt:

„Die vollständige Umstellung auf eine Flugzeugflotte, die den Grenzwerten von Kapitel 3 entspricht, geht in Europa rasch voran, gleichzeitig nimmt aber auch die

durchschnittliche Größe der einzelnen Flugzeuge zu. Diese Entwicklungen können zusammen mit dem starken Anwachsen des Flugverkehrs in der Vergangenheit und den Entwicklungsprognosen für die Zukunft dazu führen, daß die Abschaffung der Flugzeuge mit Lärmzulassung nach Kapitel 2 nur zu kurz- bis mittelfristigen Verbesserungen führt, daß nach dem Jahr 2002 die Geräuschemission insgesamt wieder ansteigt.“

Das ist also eine eindeutige Aufforderung, hier national wie international wirksame Maßnahmen einzuleiten und dieser Prognose entgegenzusteuern.

Wenn wir hier eine entscheidende Verbesserung erreichen wollen, dann darf auch das sensible Thema der Nachtflüge nicht ausgespart werden, unter der insbesondere Anwohner sehr stark leiden. Wir müssen versuchen, diese Nachtflüge auf ein unabwendbares Minimum zu reduzieren. Der Berichterstatter hat dazu ein Beispiel aus dem Straßburger Raum genannt. In diesem Zusammenhang – das zeigen die Erfahrungen aus Deutschland – werden aber nur im europäischen Kontext Fortschritte erzielt werden können.

Die europäische Luftverkehrspolitik steht also vor großen Herausforderungen, für die es gilt, die Rahmenbedingungen für ihre Lösung zu schaffen. Die vorliegende Entschließung bietet gute Ansätze, die angesprochenen Defizite abzuschaffen und somit die Sicherheit im Flugverkehr zu erhöhen, aber auch die ökologischen Aufgaben zu bewältigen.

#### Entschließung 1124 (1997)

##### betr. die europäische Luftverkehrspolitik

1. Die Versammlung begrüßt die kontinuierliche Erweiterung der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), die inzwischen 35 europäische Länder umfaßt. Diese Erweiterung, von der die Versammlung hofft, daß sie bald ganz Europa umfaßt, ermöglicht der ECAC die Durchführung ihrer Aufgabe hinsichtlich eines harmonisierten und letztendlich integrierten Managements der Zivilluftfahrt auf dem ganzen Kontinent. Die Versammlung, in ihrer Funktion als parlamentarisches Forum der Konferenz, wird die ECAC weiterhin uneingeschränkt bei diesem Prozeß unterstützen und dabei auch eng mit anderen interessierten Organisationen zusammenarbeiten.
2. Die Zivilluftfahrt in Europa durchläuft einen raschen und tiefgreifenden Wandel. Einige Luftverkehrsgesellschaften sind effizienter und rentabler geworden, während andere immer noch mit Verlust arbeiten und auf Subventionen der öffentlichen Hand angewiesen sind, wodurch die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung besteht. Fusionen und Übernahmen, vor allem aber Zusammenschlüsse, sind immer häufiger an der Tagesordnung. Die Deregulierung innerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums macht schnelle Fortschritte, die bedeutende Konsequenzen für die Zivilluftfahrt in anderen Re-

gionen haben. Die Überlastung des Luftraums kann durch technologische Fortschritte unter Kontrolle gehalten werden, jedoch treten an Flughäfen und ihrer Umgebung verstärkt Verkehrsstauungen auf.

3. Die Versammlung begrüßt die bedeutende Deregulierung des Luftverkehrs, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums bereits verwirklicht wurde oder im Gange ist und die für den Verbraucher einen erheblichen Nutzen in sich birgt. Sie hofft, daß diese Deregulierung zukünftig weder diskriminierende Unterschiede macht noch Trennungen vornimmt gegenüber nichtbeteiligten europäischen oder nichteuropäischen Ländern. Die Versammlung erkennt ebenfalls die umfassenden Anstrengungen an, die von zahlreichen europäischen Luftverkehrsgesellschaften hinsichtlich einer verstärkten Effizienz unternommen werden, und sie begrüßt die Tendenz hin zu einer größeren Zusammenarbeit unter ihnen, in einem Umfang, der einen gesunden Wettbewerb nicht beeinträchtigt.
4. Die Versammlung fordert die Mitgliedstaaten des Europarates und der ECAC auf,
  - i. die ECAC vollständig zu nutzen bei den Bemühungen im Hinblick darauf, es der europäischen Luftfahrtindustrie zu ermöglichen, sich dem verstärkten globalen Wettbewerb zu stellen und dabei ihre Orientierung am Verbraucher, ihre Wirtschaftlichkeit, ihre Umweltverträglichkeit und ihren Beitrag zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und zum gemeinsamen Wachstum des Kontinents zu wahren. Die ECAC sollte ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf Bereiche wachsender Bedeutung lenken, wie z. B. den Frachttransport, Charterflüge und Geschäftsreisen;
  - ii. der kontinuierlichen Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas in einen „einheitlichen europäischen Luftraum“ höchste Priorität einzuräumen und es der ECAC insbesondere zu gestatten, Verhandlungen über Themen des Luftverkehrs zwischen den Staaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums auf der einen Seite und den Staaten Mittel- und Osteuropas auf der anderen Seite sorgfältig zu verfolgen mit dem Ziel, ein so liberal wie möglich gestaltetes Übereinkommen über die gesamt-europäische Zivilluftfahrt zu erreichen;
  - iii. die ECAC gleichermaßen an Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und Kanada sowie mit den Staaten des Fernen Ostens und Südasiens zu beteiligen im Hinblick auf zukünftige multilaterale ordnungspolitische Regelungen mit diesen beiden Regionen unter der Voraussetzung der Wechselseitigkeit; diese Regelungen könnten an die Stelle der zahlreichen bereits zwischen den Vereinigten Staaten und einzelnen europäischen Staaten geschlossenen Abkommen über den „Offenen Himmel“ treten;
  - iv. eine rasche Anpassung Europas an technologische Neuerungen und deren Übernahme zu erleichtern, insbesondere Passagierabfertigungen

- ohne Flugschein oder satellitengesteuerte Navigationssysteme, wie z. B. die geplante Europäische Komponente zum weltweiten Satellitennavigationssystem (EGNOS-European Global Navigation Overlay System);
- v. die Anpassung der Luftfahrtindustrie an die erwartete Verdoppelung der Passagier- und Frachttransporte zum Jahr 2005 zu beschleunigen, vor allem durch eine Kapazitätsausweitung der Flughäfen und eine bessere Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern, indem, wenn möglich, Luftverkehrsverbindungen ersetzt werden durch Verbindungen mit Hochgeschwindigkeitszügen und bessere Verbindungen zwischen kleinen, regionalen Flughäfen gefördert werden als Ergänzung zu dem System der „Dreh- und Angelpunkte“, das sich oftmals zu sehr auf große Flughäfen verläßt;
  - vi. das Entwicklungspotential der Infrastruktur in der Ukraine, in Polen, der Slowakei und in anderen Staaten Mittel- und Osteuropas zu nutzen mit dem Ziel, die Kapazitäten der zivilen Luftfahrt in der Region für den Passagier- und Frachttransport zu den Fluglinien Zentralasiens, des Nahen Ostens und Südasiens auszuweiten;
  - vii. drastische Maßnahmen zu ergreifen mit dem Ziel, ein Sperren des Luftraumes der Mitgliedsländer der ECAC durchzusetzen für Flugzeuge oder Maschinen, die den bestehenden Sicherheitsstandards nicht entsprechen.
5. Darüber hinaus fordert die Versammlung die ECAC auf,
- i. ihr Ziel hinsichtlich der Harmonisierung und Integration der europäischen Systeme der Luftverkehrskontrolle weiterzuverfolgen, um die Verkehrskapazität unter Wahrung der Luftfahrtsicherheit zu steigern;
  - ii. unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, in enger Zusammenarbeit mit Eurocontrol, um die von den Ministern der ECAC-Länder auf ihrem Treffen am 14. Februar 1997 verabschiedete institutionelle Strategie umzusetzen;
  - iii. die gewünschte zukünftige Rolle der bedeutenden europäischen Charterindustrie vor dem Hintergrund der gesamten Zivilluftfahrt zu untersuchen, insbesondere angesichts der derzeitigen Deregulierung;
  - iv. sich für eine Auflösung der Monopole bei der Bodenabfertigung an bestimmten Flughäfen einzusetzen in Anbetracht dessen, daß die von ihnen verlangten zu hohen Preise den Verbraucherinteressen zuwiderlaufen und Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen;
  - v. schnelle und umweltfreundliche Aspekte zu Flughäfen zu prüfen, insbesondere Möglichkeiten des Eincheckens von Passagieren bereits in Zügen mit einer direkten Flughafenverbindung, wodurch die Effizienz des Flughafens gesteigert wird;
  - vi. ihre Bemühungen um eine Reduzierung der Luftverschmutzung und der Lärmbelastung weiterzuverfolgen, in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und aufbauend auf die bereits in diesem Bereich von anderen Organisationen, einschließlich der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Vereinigungen von Luftverkehrsunternehmen und der Flugzeughersteller geleisteten umfassenden Arbeit. Die ECAC sollte insbesondere auf ihre umfassende Erklärung zur Umweltpolitik aufbauen und sich dafür einsetzen, weltweit Flugzeuge einzusetzen, die weniger Luftverschmutzung und Lärmbelastung verursachen;
  - vii. ihre Aktivitäten im Bereich der Flugsicherheit zu verstärken mit dem Ziel, eine hundertprozentige Überprüfung des eingetragenen Gepäcks zu erreichen;
  - viii. anzuerkennen, daß Flughäfen Dienstleistungsbetriebe für Passagiere sind und daß immer dafür Sorge getragen werden muß, eine leichte Abfertigung zu ermöglichen, Verspätungen und Warteschlangen zu vermeiden und zu verstehen, daß eine Flughafenvergrößerung nicht notwendigerweise vorteilhaft für die Passagiere ist;
  - ix. die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, einen Preis für die internationalen und regionalen Flughäfen in Europa einzurichten, die besonders passagierfreundlich sind;
  - x. in Zusammenarbeit mit der ICAO und der Europäischen Union ihre Aktivitäten im Bereich der Luftfahrtsicherheit zu verstärken, insbesondere in bezug auf die Sicherheitskontrolle;
  - xi. die von dem ihr angeschlossenen Gremium, der Gemeinsamen Luftfahrtbehörde geleistete Arbeit fortzuführen beim Aufbau einer angemessenen institutionellen Struktur für eine Europäische Sicherheitsbehörde.
6. Die Versammlung fordert Frankreich auf, den Zugang inländischer und ausländischer Fluggesellschaften zum Flughafen Straßburg weiter auszubauen und es der Stadt auf diesem Wege zu ermöglichen, ihr Potential als „europäische Hauptstadt“ voll auszuschöpfen;
7. schließlich fordert die Versammlung die Regierungen der europäischen Staaten, die noch nicht der ECAC und Eurocontrol angehören, auf, sich diesen Gremien anzuschließen.

