

Evaluation zum Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates

**Erläuternder Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 3. März 2011

Übersicht

Die Schweiz hatte vom 18. November 2009 bis zum 11. Mai 2010 den Vorsitz im Ministerkomitee, dem Entscheidungsorgan des Europarates. Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte haben der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) auf Antrag der Schweizer Europaratsdelegation bei der Parlamentarischen Versammlung den Auftrag erteilt, diesen Vorsitz zu evaluieren.

Im vorliegenden erläuternden Bericht werden die Grundlagen der Evaluation beschrieben. Er stellt sowohl den Untersuchungsgegenstand als auch das Analysemodell und Vorgehen der Evaluation, vor allem aber die Ergebnisse ausführlicher dar als der kurze Bericht, der sich im Wesentlichen auf die Beurteilungen beschränkt. Damit trägt der erläuternde Bericht zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefert dem interessierten Leser zusätzliche Informationen.

In zwei Punkten ist der kurze Bericht jedoch ausführlicher als der vorliegende Bericht: Erstens wird im erläuternden Bericht der Anlass der Evaluation nicht weiter erklärt. Zweitens werden keine Folgerungen aus der Evaluation gezogen. Abschnitt 7.3 zur innenpolitischen Dimension des Vorsitzes enthält allerdings wichtige Grundlagen, die in die Folgerungen des kurzen Berichts eingeflossen sind.

Wie aus unten stehender Tabelle ersichtlich ist, entspricht einem Berichtskapitel in der Regel ein Kapitel im erläuternden Bericht. Die einzige Ausnahme ist Kapitel 4 des Berichts, das im erläuternden Bericht auf zwei Kapitel aufgeteilt ist.

Zusammenhang Bericht und erläuternder Bericht

Kapitel im Bericht		Kapitel im erläuternden Bericht	
1	Anlass der Evaluation	--	
2	Das Ministerkomitee des Europarates	1	Der Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates: Ausgangslage
3	Analysemodell und Vorgehen der Evaluation	2	Analysemodell und Vorgehen der Evaluation
4	Prioritäten und ihre Durchführung	3	Schwerpunkte und Ziele des Schweizer Vorsitzes
		4	Durchführung des Schweizer Vorsitzes
5	Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen	5	Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen
6	Ergebnisse des Vorsitzes	6	Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes
7	Gesamtwürdigung	7	Gesamtbewertung
7.3	Folgerungen aus der Evaluation	-- (7.3)	(Bewertung aus innenpolitischer Sicht – die vernachlässigte Perspektive)

Inhaltsverzeichnis

1 Der Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates: Ausgangslage	5
1.1 Der Einfluss von Vorsitzen in multilateralen Organisationen	5
1.1.1 Strukturelle Bestimmungsgrößen des Einflusses	6
1.1.2 Strukturelle Voraussetzungen beim Europarat	7
1.2 Das Ministerkomitee als Organ des Europarates	8
1.2.1 Das Ministerkomitee	8
1.2.2 Die Parlamentarische Versammlung	9
1.2.3 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	10
1.2.4 Der Kongress der Gemeinden und Regionen	10
1.2.5 Die Konferenz der internationalen NGOs	11
1.2.6 Das Generalsekretariat des Europarates	11
2 Analysemodell und Vorgehen der Evaluation	12
2.1 Analysemodell	12
2.1.1 Planung	12
2.1.2 Durchführung	12
2.1.3 Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen	14
2.1.4 Ergebnisse	14
2.1.5 Bewertungsperspektiven	14
2.2 Vorgehen der Evaluation	15
2.2.1 Untersuchungskontext	15
2.2.2 Datenerhebung und -auswertung	16
2.2.3 Beurteilungsgrundlagen	18
3 Schwerpunkte und Ziele des Schweizer Vorsitzes	20
3.1 Prioritätenbereich 1: Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit	24
3.1.1 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	24
3.1.2 Rechtsstaat	25
3.1.3 Menschenrechte Gesamtkontinent (inkl. Belarus)	25
3.2 Prioritätenbereich 2: Stärkung der demokratischen Institutionen	25
3.2.1 Förderung einer bürgernahen Demokratie	25
3.2.2 Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (PVER)	26
3.2.3 Meinungs- und Medienfreiheit	26
3.3 Prioritätenbereich 3: Transparenz und Effizienz des Europarates	26
3.3.1 Reform Europarat	26
3.3.2 Kooperation mit internationalen Organisationen	27
3.4 Weitere Prioritäten	27
3.4.1 Umweltschutz	27
3.4.2 Kulturelle Vielfalt	27
4 Durchführung des Schweizer Vorsitzes	28
4.1 Aktivitäten des Schweizer Vorsitzes	28
4.2 Ressourcen	33
4.2.1 Personalaufwand	33
4.2.2 Sachaufwand	36
4.2.3 Ressourceneinsatz nach Prioritäten	38

4.3	Organisation	39
4.3.1	Gesamtkoordination	39
4.3.2	Organisation einzelner Aktivitäten	40
4.4	Bewertung der Durchführung	43
4.4.1	Soll/Ist-Vergleich mit Planung	43
4.4.2	Beurteilung aus interner Sicht	44
4.4.3	Beurteilung aus externer Sicht	45
4.4.4	Stärken und Schwächen der Durchführung	46
5	Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen	48
5.1	Funktion Agenda-Setting	48
5.1.1	Definition	48
5.1.2	Funktionsausübung	49
5.1.3	Bewertung	52
5.2	Funktion Vermittlung	55
5.2.1	Definition	55
5.2.2	Funktionsausübung	57
5.2.3	Bewertung	63
5.3	Funktion Repräsentation	67
5.3.1	Definition	67
5.3.2	Funktionsausübung	69
5.3.3	Bewertung	77
6	Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes	87
6.1	Prioritätenbereich 1: Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit	93
6.1.1	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	93
6.1.2	Rechtsstaat	94
6.1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent (inkl. Belarus)	95
6.2	Prioritätenbereich 2: Stärkung der demokratischen Institutionen	96
6.2.1	Förderung einer bürgernahen Demokratie	96
6.2.2	Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (PVER)	98
6.2.3	Meinungs- und Medienfreiheit	98
6.3	Prioritätenbereich 3: Transparenz/Effizienz des Europarates	98
6.3.1	Reform Europarat	98
6.3.2	Kooperation mit internationalen Organisationen	99
6.4	Weitere Prioritäten	100
6.4.1	Umweltschutz	100
6.4.2	Kulturelle Vielfalt	101
6.5	Stärken und Schwächen bezüglich der Ergebnisse	101
7	Gesamtbewertung	103
7.1	Beitrag zu den Zielen des Europarates	103
7.1.1	Relevanz der Prioritäten	103
7.1.2	Nutzung der Handlungsspielräume und Ergebnisse	110
7.2	Beitrag zu den Zielen der Schweizer Aussenpolitik	114
7.2.1	Relevanz der Prioritäten	114
7.2.2	Nutzung der Handlungsspielräume und Ergebnisse	116
7.3	Bewertung aus innenpolitischer Sicht – die vernachlässigte Perspektive	121

Abkürzungsverzeichnis	123
Literatur und Dokumentenverzeichnis	124
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	126
Anhang 1: Organigramm des Schweizer Vorsitzes	129
Anhang 2: Organigramm Generalsekretariat des Europarates	130
Anhang 3: Prioritätenpapier des Schweizer Vorsitzes	131
Anhang 4: Prioritäten des Schweizer Vorsitzes: Text der Faltbroschüre	134
Anhang 5: Ergebnisse der Umfrage	136
Anhang 6: Kostenvergleich mit dem Frankophonie-Gipfel	150
Impressum	154

Erläuternder Bericht

1 Der Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates: Ausgangslage

Der Europarat ist eine multilaterale Organisation mit Sitz in Strassburg (Frankreich), die sich für die Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einsetzt. Die Organisation wurde 1949 gegründet und umfasst heute 47 Staaten, d.h. sämtliche europäischen Staaten ausser Weissrussland, Kosovo und dem Heiligen Stuhl.¹ Die Schweiz trat dem Europarat am 6. Mai 1963 bei. Der ordentliche Haushalt des Europarates belief sich 2010 auf 218 Millionen Euro, wovon 211 Millionen Euro von den Mitgliedländern stammen. Der Schweizer Beitrag beträgt 2,0125% des Budgets.

Die Schweiz hatte vom 18. November 2009 bis 11. Mai 2010 den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates. Die Mitgliedstaaten des Europarates übernehmen diesen Vorsitz für jeweils sechs Monate in alphabetischer Reihenfolge der englischen Ländernamen. Die Schweiz hat den Vorsitz bisher viermal ausgeübt (1964, 1971, 1981, 1991). Aufgrund des Beitritts zahlreicher osteuropäischer Staaten hat sich die Mitgliederzahl im Europarat auf 47 erhöht, so dass sich der nächste Schweizer Vorsitz bei konstant bleibender Mitgliederzahl erst 2034 ergeben wird.

Die Evaluation des Schweizer Vorsitzes folgt zwei Leitfragestellungen:

1. Inwiefern übt die Schweiz den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates so aus, dass ein *Beitrag zu den Zielen des Europarates* geleistet wird?
2. Inwiefern übt die Schweiz den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates so aus, dass ein *Beitrag zu den ausserpolitischen Zielen der Schweiz* geleistet wird?

Die Evaluation geht somit davon aus, dass der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt. Im ersten Teil dieses Kapitels wird die Frage behandelt, wie gross diese Möglichkeiten aufgrund der strukturellen Voraussetzungen beim Europarat sind. Anschliessend wird die Struktur des Europarates und die Funktion des Ministerkomitees innerhalb der Organisation erläutert.

1.1 Der Einfluss von Vorsitzen in multilateralen Organisationen

Gemäss der wissenschaftlichen Literatur (Tallberg, 2010) kann der Vorsitz einer multilateralen Organisation auf zwei Arten Einfluss nehmen, die sich den beiden Leitfragestellungen der Evaluation zuordnen lassen:

¹ Albanien, Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldau, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Zypern (Beitrittskandidat: Weissrussland).

1. *Beitrag zu den Zielen der Organisation:* Für die Mitgliedstaaten einer multilateralen Organisation ist es häufig schwierig, sich zu einigen. Eine Einigung ist aber oft wünschenswert, weil dadurch der Gesamtnutzen gesteigert werden kann. Der Vorsitz kann Einfluss nehmen auf den Grad, zu dem eine Einigung erreicht wird, die einen möglichst hohen Gesamtnutzen in Sinne der Ziele der Organisation generiert. Dies wird in der Literatur als «Effizienzeffekt» des Vorsitzes bezeichnet.
2. *Beitrag zu den eigenen Zielen:* Der Vorsitz kann auch auf die Verteilung der Gewinne unter den verschiedenen Mitgliedstaaten Einfluss nehmen und versuchen, eine für sich vorteilhafte Lösung zu erreichen. Dies wird in der Literatur als «Verteilungseffekt» des Vorsitzes bezeichnet.

1.1.1 Strukturelle Bestimmungsgrößen des Einflusses

Tallberg (2010) hat Vorsitze mit unterschiedlichem Design bezüglich ihrer Möglichkeiten der Einflussnahme verglichen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Determinanten des Einflusses von Vorsitzen

Design des Vorsitzes	Effizienzeffekt	Verteilungseffekt
Dauer des Vorsitzes	+ [?]	+/-
Anzahl beteiligter Parteien	+	-
Anzahl durch Vorsitz kontrollierte Verhandlungsbereichen	+	+

Legende: +: positiver Zusammenhang; -: negativer Zusammenhang; [?]: Zusammenhang unsicher, weil nur wenige Angaben in Literatur vorhanden sind.

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Tallberg (2010)

Zwischen der *Dauer* und dem Effizienzeffekt besteht ein positiver Zusammenhang. D.h. je länger der Vorsitz dauert, desto länger hat er Zeit, um eine Einigung zustande zu bringen. Beim Verteilungseffekt ist der Zusammenhang ambivalent. Bei sehr kurzer Dauer des Vorsitzes (z.B. ein Monat im Falle des Uno-Sicherheitsrates oder noch kürzer) kann die Position nur schlecht ausgenutzt und konnten keine distributiven Effekte festgestellt werden. Ideal ist eine mittlere Dauer des Vorsitzes, weil dann die Voraussetzungen für einen Stimmentausch² am besten sind. Jeder Partei wird zugestanden, während des Vorsitzes die privilegierte Position bis zu einem gewissen Grade im Eigeninteresse auszunutzen, da die Aussicht besteht, dies selber auch tun zu können. Bei langfristigen (z.B. mehrjährigen) oder permanenten Vorsitzen wird das Ausnutzen der privilegierten Position dagegen nicht akzeptiert.

Wird ein Mitgliedstaat als permanenter Vorsitz gewählt oder wird ein supranationaler Beamter als Vorsitzender ernannt, sind ausserdem die Kontrollmechanismen in der Regel stärker. Es werden Vertreter mit schwachen Eigeninteressen oder Ko-Präsidenten mit unterschiedlichen Präferenzen gewählt, oder die Amtsdauer wird beschränkt und der Vorsitz muss sich regelmässig einer Wiederwahl stellen. Zudem

² Stimmentausch, auf Englisch *logrolling*, bezeichnet die Idee «Du stimmst für mein Anliegen, dafür stimme ich dann für dein Anliegen.»

tritt die Organisation nur beschränkt Befugnisse an den Vorsitz ab (z.B. bezüglich Budget, Wahl hoher Beamter). Der Verteilungseffekt nimmt bei langer Dauer des Vorsitzes somit wieder ab.

Zwischen der *Anzahl Parteien* und dem Effizienzeffekt besteht ein positiver Zusammenhang. D.h. je grösser die Anzahl beteiligter Parteien, desto grösser der mögliche Effizienzeffekt des Vorsitzes, weil eine Einigung immer schwieriger und von daher die Vermittlung durch den Vorsitz immer wichtiger wird. Der Verteilungseffekt nimmt dagegen mit zunehmender Zahl von Parteien ab, einerseits weil die Zone einer möglichen Einigung dadurch schrumpft und andererseits, weil es bei mehr Parteien länger dauert, bis man selber wieder an der Reihe ist als Vorsitzender und deshalb das Ausnutzen der privilegierten Position weniger akzeptiert wird.

Die Einflussmöglichkeiten hängen auch von der Anzahl der durch den Vorsitz kontrollierten *Verhandlungsgremien* ab. Im Falle der EU besetzt der Vorsitz im Ministerrat auch den Vorsitz in den meisten weiteren Verhandlungsgremien der EU. Damit nehmen auch die Einflussmöglichkeiten des Vorsitzes zu.

1.1.2 Strukturelle Voraussetzungen beim Europarat

Der Europarat kennt vom Grundsystem her eine halbjährliche Rotation des Vorsitzes zwischen den Mitgliedstaaten, die der alphabetischen Reihenfolge folgt. Vom Grunddesign her ist der Vorsitz beim Europarat jenem bei der EU somit ähnlich. Ähnlich ist auch, dass der Europarat mit dem Generalsekretariat über einen professionalisierten Verwaltungsapparat verfügt, der wie die Kommission bei der EU zuweilen auch als alternative Führungsinstanz auftreten kann. Zwischen der EU und dem Europarat gibt es aber zwei Hauptunterschiede:

1. *Höhere Anzahl Mitgliedstaaten*: Die EU hat heute 27 Mitglieder, der Europarat hat deren 47. Dies bedeutet, dass ein Land beim Europarat alle 23 Jahre den Vorsitz übernehmen kann. Aufgrund des langen Zeithorizonts ist ein «Logrolling» weniger wahrscheinlich und der Verteilungseffekt daher geringer. Hingegen sind die Möglichkeiten des Vorsitzes, über Vermittlung eine Einigung der Mitgliedstaaten voranzutreiben, beim Europarat ausgeprägter sein.
2. *Tiefere Anzahl kontrollierter Arenen*: Die Präsidentschaft bei der EU hat den Vorsitz in fast allen Gremien inne, während die Übernahme des Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates auf dieses Gremium (bzw. noch die Ministerdelegierten) beschränkt ist. Die Präsidentschaften in den subsidiären Gruppen (Berichterstatter- und Arbeitsgruppen), welche die Entscheidungen des Ministerkomitees vorbereiten, sind nicht daran gekoppelt. Im Gegenteil: Gemäss einer institutionalisierten Praxis gibt das Land, welches den Vorsitz im Ministerkomitee übernimmt, allfällige Vorsitze in subsidiären Gruppen ab. Auch die Vorsitze in den anderen Organen des Europarates (Parlamentarische Versammlung, Gerichtshof, Kongress der Gemeinden und Regionen, Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen [INGOs]) sind unabhängig vom Vorsitz im Ministerkomitee. Dies schränkt sowohl die Einflussmöglichkeiten ein.

Aufgrund der strukturellen Voraussetzungen können vom Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates *mittlere Effizienzeffekte* erwartet werden. Der Vorsitz ist auf das

Ministerkomitee beschränkt; aufgrund der grossen Zahl von Mitgliedstaaten dürfte in diesem Gremium jedoch ein Bedarf nach einer vermittelnden Instanz vorhanden sein. Im Vergleich zu anderen Gremien mit nur einmonatigem Vorsitz bietet die halbjährige Präsidentschaft im Ministerkomitee des Europarates grössere Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen.

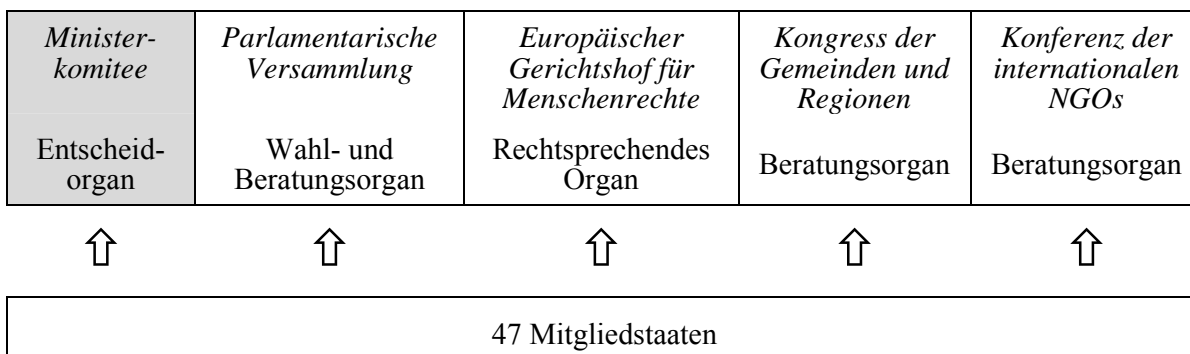
Hingegen sind aufgrund der strukturellen Voraussetzungen vom Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates *geringe Verteilungseffekte* zu erwarten. Diese dürften schwächer ausfallen als beim Vorsitz der EU. Die hohe Zahl von Mitgliedstaaten und die beschränkte Zahl von kontrollierten Verhandlungsarenen schränken die Möglichkeiten des Schweizer Vorsitzes, eigene Ziele zu verfolgen, ein.

1.2 Das Ministerkomitee als Organ des Europarates

Die unten stehende Abbildung 1 zeigt schematisch das Ministerkomitee sowie die weiteren Organe des Europarates. Unterstützt werden die Organe durch den Verwaltungsapparat des Europarates, das Generalsekretariat. Die verschiedenen Organe und das Generalsekretariat werden kurz eingeführt; beim Ministerkomitee als Hauptgegenstand der Untersuchung sind die Ausführungen etwas detaillierter.

Abbildung 1

Organe des Europarates



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Klett, Infoblatt Europarat, <http://www.klett.de>

1.2.1 Das Ministerkomitee

Beim Ministerkomitee handelt es sich um das *Entscheidungsorgan* des Europarates. Formell setzt sich das Ministerkomitee aus den Aussenministerinnen und -ministern aller 47 Mitgliedstaaten zusammen, doch halten diese faktisch nur einmal jährlich eine Sitzung ab. In der übrigen Zeit werden sie an den Sitzungen des Ministerkomitees durch die Ministerdelegierten – ständige diplomatische Vertreter/innen in Strassburg – vertreten. Die Ministerdelegierten verfügen grundsätzlich über die gleichen Kompetenzen wie die Minister/innen selber, doch kann jede/r Delegierte verlangen, dass ein Geschäft auf Ministeriebene behandelt werden muss. Die Ministerdelegierten halten etwa wöchentlich eine Sitzung ab. Für viele Themenbereiche gibt es zudem Berichtersteller- oder Arbeitsgruppen, in welchen vorgängig zu den Delegiertensitzungen eine Behandlung stattfindet.

Das Ministerkomitee verhandelt und beschliesst über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten sowie über Empfehlungen und Konventionen. Es überwacht die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie die durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen. Das Ministerkomitee verabschiedet Arbeitsprogramm und Budget des Europarates. Es kann über alle politischen Themen beraten, die einer gesamteuropäischen Lösung bedürfen, mit Ausnahme der Verteidigung, die gemäss Statut des Europarates nicht in dessen Zuständigkeit fällt. Es entscheidet, wie auf die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung (PVER) und des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates sowie auf die Vorschläge von Ausschüssen von Regierungsexperten und von Fachministerkonferenzen reagiert werden soll.

Das Ministerkomitee kann Beschlüsse in folgenden Formen verabschieden:

- *Empfehlungen*: werden den Regierungen der Mitgliedstaaten zugeleitet. Erforderlich sind die Einstimmigkeit der anwesenden Vertreter/innen sowie eine Mehrheit der Stimmberechtigten.
- *Konventionen und Abkommen*: Erforderlich ist eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen sowie eine Mehrheit der Stimmberechtigten (qualifiziertes Mehr). Die Mitglieder des Ministerkomitees sind verpflichtet, die Frage der Ratifizierung eines solchen Übereinkommens oder eines Abkommens den zuständigen Behörden ihres Staates vorzulegen. Konventionen und Abkommen sind erst nach ihrer Ratifizierung rechtsverbindlich und verpflichten nur die unterzeichnenden Mitgliedstaaten.³
- *Erklärungen und Entschliessungen* zu tagespolitischen Fragen.
- *Teilabkommen*: Abkommen, die nicht alle, sondern nur einen Teil der Mitgliedstaaten betreffen.
- *erweiterte Abkommen*: Abkommen, die einige oder alle Mitgliedstaaten betreffen sowie zusätzlich Nichtmitgliedstaaten offen stehen.

1.2.2 Die Parlamentarische Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung setzt sich aus Delegationen der 47 nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen und zählt heute 318 Mitglieder bzw. 318 stellvertretende Mitglieder, welche von den nationalen Parlamenten gewählt oder benannt werden. Die Anzahl Vertreter/innen hängt von der Bevölkerungszahl des Mitgliedstaats ab. Die Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (ERD-CH) zählt beispielsweise 12 Mitglieder (einen Präsidenten bzw. eine Präsidentin, fünf Mitglieder sowie sechs Stellvertreter/innen). Die Vertretung der politischen Parteien in den nationalen Delegationen muss die Verteilung im nationalen Parlament widerspiegeln.⁴

Die Parlamentarische Versammlung hält vier einwöchige Plenarsessionen in Strassburg ab. Während den Sessionen und dazwischen finden Sitzungen der zehn ständigen Kommissionen statt. In ihrer beratenden Funktion verabschiedet die Parlama-

³ Die Schweiz hat etwa die Hälfte aller Beschlüsse des Europarates ratifiziert. Unterzeichnet aber nicht ratifiziert von der Schweiz ist u. a. die Sozialcharta.

⁴ Europarat, www.coe.int (Zugriff: 30.10.2010)

rische Versammlung Empfehlungen zuhanden des Ministerkomitees und formuliert in Resolutionen ihre Anliegen. Ein spezieller Monitoring-Ausschuss beobachtet, ob und wie die durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden.

Die Parlamentarische Versammlung ist ferner zuständig für die Wahl des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin des Europarates, dessen Stellvertreter/in, des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin der Parlamentarischen Versammlung, für die Wahl der Richter/innen des EGMR und des Menschenrechtskommissars bzw. der Menschenrechtskommissarin des Europarates.⁵

1.2.3 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1950 durch die damaligen Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet und ist im Jahre 1953 in Kraft getreten mit dem Ziel, die Rechte der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen kollektiv durchzusetzen. Im Laufe der Zeit hat sich die Bereitschaft zur Unterzeichnung und Ratifikation der EMRK zu einer festen Beitrittsbedingung für Staaten entwickelt, die dem Europarat angehören möchten.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist seit 1998 ein ständig tagendes Gericht, das sich aus vollamtlichen Richtern zusammensetzt, welche durch die Parlamentarische Versammlung für sechs Jahre gewählt werden. Sowohl Mitgliedstaaten (Staatenbeschwerde) wie auch Einzelpersonen (Individualbeschwerde) können ihre Beschwerden direkt beim EGMR in Strassburg einreichen, sofern sie eines der durch die Konvention garantierten Rechte verletzt sehen. Der EGMR hat die Kompetenz, verbindlich Recht zu sprechen. Im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung eines Mitgliedstaates des Europarates durch den EGMR ist der betreffende Staat verpflichtet, das Urteil umzusetzen.⁶

1.2.4 Der Kongress der Gemeinden und Regionen

Der Kongress der Gemeinden und Regionen (KGRE) wurde im Jahre 1994 als Nachfolgeeinrichtung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen im Europarat geschaffen. Als beratendes Organ unterstützt der Kongress das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik. Die Versammlung setzt sich aus einer Kammer der Gemeinden und einer Kammer der Regionen zusammen und besteht aus insgesamt 318 Mitgliedern bzw. ihren Stellvertreter/innen, welche einmal jährlich in Strassburg zusammenkommen. Die Schweizer Delegation wird vom Bundesrat für eine Amtsperiode von fünf Jahren ernannt und besteht aus sechs Kantonsvertreter/innen sowie sechs Vertreter/innen aus Gemeinden und Städten. Die Situation in den Kommunal- und Regionaldemokratien in den Mitgliedstaaten wird regelmässig in Berichten des KGRE dokumentiert.⁷

⁵ Parlamentarierdelegation beim Europarat, www.parlament.ch (Zugriff: 30.10.2010).

⁶ Europarat, www.coe.int (Zugriff: 30.10.2010)

⁷ Europarat, www.coe.int (Zugriff: 30.10.2010)

1.2.5 Die Konferenz der internationalen NGOs

Die Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) besteht seit 2005 und umfasst gut 400 Organisationen, die einen partizipativen Status im Europarat geniessen. Um diesen Status zu erlangen, müssen die INGOs in ihrem Bereich besonders repräsentativ sein, müssen die Ziele des Europarates teilen und aktiv zu seinen Arbeiten beitragen. Die Konferenz der INGOs kommt einmal pro Jahr zusammen.

1.2.6 Das Generalsekretariat des Europarates

Das Generalsekretariat des Europarates (GS-ER) bezeichnet den Verwaltungsapparat der Organisation und wird oft auch einfach als «Sekretariat» bezeichnet. Geleitet wird das Generalsekretariat durch den Generalsekretär, der auf Vorschlag des Ministerkomitees durch die Parlamentarische Versammlung für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt wird.

Der Generalsekretär trägt die Verantwortung für das strategische Management des Arbeitsprogramms und den Haushalt und überwacht die tägliche Arbeit der Organisation. Jährlich erarbeitet der Generalsekretär ein Arbeitsprogramm, das er dem Ministerkomitee zur Genehmigung vorlegt. Umgesetzt wird das Arbeitsprogramm des Europarates hauptsächlich durch die fünf Directorate des Generalsekretariats. Die Directorate decken die wichtigen Aktivitätenbereiche des Europarates ab. In den fünf Direktionen arbeiten rund 1300 Personen.

Die Sekretariate der anderen Organe des Europarates (z.B. Parlamentarische Versammlung, EGMR) sind dem Generalsekretär administrativ unterstellt (vgl. Organigramm in Anhang 2).

2 Analysemodell und Vorgehen der Evaluation

Die Evaluation folgt zwei Leitfragestellungen:

1. Inwiefern übt die Schweiz den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates so aus, dass ein *Beitrag zu den Zielen des Europarates* geleistet wird?
2. Inwiefern übt die Schweiz den Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates so aus, dass ein *Beitrag zu den aussenpolitischen Zielen der Schweiz* geleistet wird?

Dieses Kapitel stellt das Analysemodell (vgl. Abschnitt 2.1) und das Vorgehen der Evaluation (vgl. Abschnitt 2.2) vor, mit dem die Leitfragestellungen beantwortet werden sollen.

2.1 Analysemodell

Das Analysemodell ist in Abbildung 2 dargestellt. Es zeigt die Elemente, die in der Evaluation untersucht werden. Erstens wird die Planung des Schweizer Vorsitizes untersucht. Zweitens wird die Durchführung näher betrachtet, indem die eingesetzten Ressourcen und die Organisation analysiert werden. Als Vertiefung zur Phase der Durchführung wird drittens eine detaillierte Analyse der Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen vorgenommen. Viertens werden die Ergebnisse des Vorsitizes analysiert. Die Feststellungen werden dann aus den zwei Perspektiven bewertet, welche die Leitfragestellungen vorgeben: einerseits aus der Perspektive des Europarates und andererseits aus der Perspektive der Schweizer Aussenpolitik.

2.1.1 Planung

Die Planung umfasst Schwerpunkte, Ziele und geplante Aktivitäten des Vorsitizes und ist im Prioritätenpapier festgehalten. Bei der Planung wird das «Soll» erfasst, anhand dessen der Schweizer Vorsitz bewertet werden soll. Welche Schwerpunkte hat sich der Schweizer Vorsitz gesetzt? Welche Ziele will er erreichen? Welche Aktivitäten sind geplant, um diese Ziele zu erreichen?

2.1.2 Durchführung

Die Evaluation betrachtet die finanziellen und personellen Ressourcen, die für den Schweizer Vorsitz eingesetzt werden. Die verfügbaren Mittel sind eine wichtige Bestimmungsgrösse dafür, welchen Aufwand ein Vorsitz betreiben, wie aktiv er seine Funktionen wahrnehmen und welche Ergebnisse er erzielen kann. Im Rahmen der Evaluation werden nur jene Ressourcen berücksichtigt, welche die Bundesverwaltung für den Vorsitz einsetzt. Ressourcen beim Europarat und bei weiteren Akteuren werden nicht berücksichtigt.

Zudem wird die Organisation des Vorsitizes näher untersucht. Welche Strukturen und Prozesse wurden im Hinblick auf den Vorsitz definiert? Welche Anlässe wurden organisiert? Entsprechen die Aktivitäten der Planung? Wie hat sich die Organisation bewährt?

Analysemodell

		Bewertungsperspektive Europarat	Bewertungsperspektive Schweiz
Planung	Prioritätenpapier Schwerpunkte, Ziele und geplante Aktivitäten	Vorsitz legt aus Sicht des Europarates relevante Themen fest	Vorsitz legt aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik relevante Themen fest
	↓		↓
Durchführung	Ressourcen und Organisation Finanzen, Personal, Strukturen, Abläufe und durchgeführte Aktivitäten		
	↓		↓
Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen	Agenda-Setting Festlegung von Themen		
	Vermittlung Leitung des Ministerkomitees und Vermittlung zwischen Mitgliedern	Vorsitz nutzt bei den aus Sicht des Europarates relevanten Themen seine Handlungsmöglichkeiten	Vorsitz nutzt bei den aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik relevanten Themen seine Handlungsmöglichkeiten
	Repräsentation Vertretung des Ministerkomitees nach innen (Organe Europarat) und aussen		
↓		↓	↓
Ergebnisse	Zielerreichung Erreichung der Ziele des Vorsitzes	Beitrag zu den Zielen des Europarates	Beitrag zu den Zielen der Schweizer Aussenpolitik

2.1.3 Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen

Der Vorsitz in einer multilateralen Organisation hat gemäss der wissenschaftlichen Literatur (Tallberg 2003) drei Funktionen, bei denen über Handlungsspielräume verfügt und die er somit mehr oder weniger aktiv und geschickt wahrnehmen kann:

- *Agenda-Setting*: Der Vorsitz kann für seine Amtszeit gewisse thematische Schwerpunkte setzen.
- *Vermittlung*: Der Vorsitz hat im Ministerkomitee die Funktion der Sitzungsleitung und kann zwischen einzelnen Mitgliedern des Gremiums vermitteln, um auf diese Weise Lösungen voranzubringen.
- *Repräsentation*: Der Vorsitz vertritt das Ministerkomitee innerhalb des Europarates gegenüber anderen Organen sowie nach aussen.

Die einzelnen Funktionen werden in Kapitel 5 noch genauer beschrieben. Mit der Definition dieser drei Funktionen folgt die vorliegende Evaluation der Untersuchung des schwedischen Vorsitzes (Mai bis November 2008), der ebenfalls diese drei Handlungsmöglichkeiten näher untersucht hat. Die Funktionen dienen als Raster für eine Prozessanalyse, die folgenden Fragen nachgeht: Hat der Schweizer Vorsitz seine Möglichkeiten genutzt, klare thematische Schwerpunkte zu setzen? Wie hat er die Sitzungsleitung im Ministerkomitee wahrgenommen? War der Schweizer Vorsitz als Vermittler tätig? Hat er das Ministerkomitee aktiv europaratsintern repräsentiert und Lösungen vorangebracht? Bei welchen Gelegenheiten hat der Schweizer Vorsitz den Europarat nach aussen vertreten?

2.1.4 Ergebnisse

Bei den Ergebnissen wird untersucht, was der Schweizer Vorsitz mit seinen Aktivitäten und der Art und Weise, wie er seine Funktionen wahrgenommen hat, erreicht hat. Der Schweizer Vorsitz wird an dem gemessen, was er sich selber zum Ziel gesetzt hat. Ausgangspunkt ist somit die Planung.

Die Evaluation untersucht vor allem die kurzfristigen Ziele. Zwar wird versucht, mögliche längerfristige Wirkungen abzuschätzen, doch ist dies für die Evaluation aus zwei Gründen schwierig: Erstens endete der Untersuchungszeitraum der Evaluation bereits gut einen Monat nach Abschluss des sechsmonatigen Vorsitzes, womit längerfristige Wirkungen nicht mehr erfasst werden können. Zweitens ist es grundsätzlich schwierig, den Einfluss des Schweizer Vorsitzes kausal nachzuzeichnen. Bei längerfristigen Wirkungen stellt dies aufgrund der vielfältigen Einflüsse, die eine Rolle spielen können, eine noch grössere Herausforderung dar.

2.1.5 Bewertungsperspektiven

Die Analyse der Planung dient dazu, das «Soll» zu erfassen. Die einzelnen Elemente des Modells werden dann jeweils anhand dieses Solls bewertet. Zudem werden Vergleiche des Schweizer Vorsitzes mit früheren Vorsitzen vorgenommen. Namentlich wird der Schweizer Vorsitz mit den drei Vorgängern Schweden, Spanien und Slowenien verglichen.

Aus der Bewertung der einzelnen Elemente wird abschliessend eine Gesamtwürdigung aus zwei Perspektiven vorgenommen, die den zwei Leitfragestellungen der Evaluation und den zwei Arten der Einflussnahme eines Vorsitzes in multilateralen Organisationen (vgl. Kapitel 1.1) entsprechen:

1. *Beitrag zu den Zielen des Europarates («Effizienzeffekt»)*: Die Schlüsselziele des Europarates sind in der Warschauer Erklärung festgelegt, die am letzten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitglieder des Europarates 2005 verabschiedet worden ist. Zusätzliche müssen aktuelle Herausforderungen, die sich dem Europarat stellen, berücksichtigt werden. Die Evaluation bewertet, inwiefern der Schweizer Vorsitz Themen zu seinen Prioritäten gemacht hat, die aus der Perspektive des Europarates relevant sind, ob der Schweizer Vorsitz bei diesen Themen seine Handlungsmöglichkeiten geschickt genutzt hat und inwiefern er die angestrebten Ziele erreicht hat.
2. *Beitrag zu den aussenpolitischen Zielen der Schweiz («Verteilungseffekt»)*: Die aussenpolitischen Ziele lassen sich namentlich aus dem Aussenpolitischen Bericht herauslesen, der kurz vor Beginn des Schweizer Vorsitzes beim Europarat, am 2. September 2009, veröffentlicht worden ist. Zusätzlich müssen aktuelle Herausforderungen, die sich der Schweiz stellen, berücksichtigt werden. Die Evaluation bewertet, inwiefern der Schweizer Vorsitz Themen zu seinen Prioritäten gemacht hat, die aus der Perspektive der Schweizer Aussenpolitik relevant sind, ob der Schweizer Vorsitz bei diesen Themen seine Handlungsmöglichkeiten geschickt genutzt hat und inwiefern er die angestrebten Ziele erreicht hat.

2.2 Vorgehen der Evaluation

2.2.1 Untersuchungskontext

Der Zugang zum Untersuchungsfeld war bei der vorliegenden Evaluation erschwert, weil die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern beim Europarat sowie den Ministerdelegierten nicht selbständig Kontakt aufnehmen konnte, sondern auf Vermittler angewiesen war. Bei den Präsidentinnen und Präsidenten der Parlamentarierdelegationen war der PVK ein Mitarbeiter des Sekretariats der Parlamentarischen Versammlung behilflich, ansonsten hat die Ständige Vertretung der Schweiz in Strassburg, die selber Gegenstand der vorliegenden Evaluation ist, die Vermittlerrolle übernommen. Auf eine schriftliche Befragung sämtlicher Ministerdelegierter verzichtete die PVK schliesslich, weil die Ständige Vertretung einen Versand an diese Adressatengruppe als unangemessen erachtete.

Schwierig war zudem, den Personen, die häufig weder mit dem Schweizer Kontext noch mit Evaluation vertraut waren, die Funktion der vorliegenden Untersuchung und die Rolle der PVK zu erklären. Am schwierigsten aber war für die PVK, ihrem Auftrag einer kritischen Würdigung nachzukommen. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen der PVK wurde im vorliegenden diplomatischen Umfeld Kritik weniger offen geäussert. Gerade bei negativen Punkten blieben die Befragten häufig vage. Einige Personen wiesen ausdrücklich darauf hin, dass sie für ihre Person negative Folgen befürchten und wegen dem Abhängigkeitsverhältnis, in dem sie zu

anderen Beteiligten stehen, keine Kritik äussern wollen. Die PVK begegnete diesem Problem über eine Methodentriangulation (vgl. Kap. 2.2.2).

Schliesslich war die Evaluation aus logistischen Gründen (Interviews in Strassburg) und weil es nötig war, die Erhebungsinstrumente in drei Sprachen (Deutsch, Französisch, Englisch) zu entwickeln, aufwändiger als andere Untersuchungen.

2.2.2 Datenerhebung und -auswertung

Um die oben aufgeführten Elemente zu erfassen, wurde eine Reihe von Datenerhebungen durchgeführt. Tabelle 2 listet die Datenerhebungen nach Personengruppen auf. Unten werden die einzelnen Verfahren näher beschrieben.

Tabelle 2

Erhebungen nach Personengruppen (Anzahl Personen in Untersuchung)

Personengruppe	exploratives Interview	Kurz-interview	Leitfaden-interview	schriftliche Umfrage	Ressourcen-analyse
Bundesverwaltung/ Vertretung Strassburg			10		82
Ministerdelegierte des Büros			6	(6)	
Generalsekretariat/EGMR			8	10	
ERD		12		12	
Delegationspräsidenten PVER		5		(5)	
Experten	8		3		
<i>Anzahl Personen Total</i>	8	17	27	24(35)	82

Legende: Abkürzungen vgl. Abkürzungsverzeichnis. Zahl in Klammer: Personengruppe wegen tiefem Rücklauf nachträglich aus Untersuchung ausgeschlossen.

- *explorative Gespräche:* Mit acht *Expertinnen und Experten* wurden explorative Gespräche geführt, um mögliche Herangehensweisen für die Evaluation, wichtige Fragen und Besonderheiten des Forschungsfelds abzuklären. Unter anderem wurde im Rahmen dieser explorativen Gespräche abgeklärt, wie die schwedische Untersuchung vorgegangen war. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen sind in die konzeptuellen Arbeiten der Evaluation eingeflossen.
- *Kurzinterviews:* Mit den Mitgliedern der *ERD* wurden zu Beginn des Vorsitzes kurze Interviews zu ihren Erwartungen an den Vorsitz geführt. In der Mitte des Vorsitzes wurden Gespräche mit den *Präsidenten und Präsidentinnen der Parlamentarierdelegationen* der drei ehemaligen und der drei kommenden Vorsitze geführt (Schweden, Spanien, Slowenien, Mazedonien, Türkei, Ukraine). Mit der Ukraine kam kein Gespräch zustande; stattdessen wurden die Fragen versandt und lieferte die Ukraine eine schriftliche Antwort im Namen der gesamten Parlamentarierdelegation.
- *Leitfadeninterviews:* wurden mit verschiedenen Personengruppen durchgeführt und stellten ein zentrales Erhebungsverfahren dar. Die Gespräche mit Personen aus der *Bundesverwaltung* und der Ständigen Vertretung der Schweiz in Strassburg dauerten rund zwei Stunden; mit einzelnen Personen

wurden zwei Gespräche geführt. Neben Mitarbeitenden der Politischen Abteilung I des EDA und der Ständigen Vertretung in Strassburg wurden vor allem Personen interviewt, die für die Konferenz in Interlaken eine wichtige Rolle spielten. Rund stündige Leitfadeninterviews wurden mit den *Ministerdelegierten* der drei ehemaligen und der drei kommenden Vorsitze (Schweden, Spanien, Slowenien, Mazedonien, Türkei, Ukraine) durchgeführt; abgesehen von Schweden, das aufgrund seiner eigenen Evaluation in die Untersuchung einbezogen wurde, handelt es sich um jene Länder, die im Büro des Ministerkomitees vertreten sind und die deshalb in einem engen Kontakt zum Vorsitz stehen. Zudem hat die Evaluation mit insgesamt acht Personen aus dem *Generalsekretariat* des Europarates und dem EGMR jeweils etwa eine Stunde gesprochen. Schliesslich wurden zwei Mitgliedern der ERD, die über besonders gute Kenntnisse des Europarates verfügen, in ihrer Rolle als *Experten* befragt. Dasselbe gilt für eine Person, die beim Anlass in St. Gallen eine zentrale Rolle spielte. Mit Ausnahme eines telefonischen Interviews handelte es sich bei allen Leitfadeninterviews um direkte Gespräche.

- *schriftliche Umfrage*: Am Ende des Vorsitzes wurde eine schriftliche Umfrage bei den Mitgliedern der Europaratsdelegation und sowie bei zehn Schlüsselpersonen des Generalsekretariats des Europarates, die durch die Evaluation ermittelt wurden, durchgeführt. Die Umfrage war zudem an die sechs interviewten Ministerdelegierten und die fünf Delegationspräsidentinnen und -präsidenten versandt worden, doch war der Rücklauf so gering, dass diese beiden Gruppen ausgeschlossen wurden.
- *Ressourcenanalyse*: Ausgehend von einer Liste von Personen, die das EDA zusammengestellt hatte, hat die PVK über eine E-Mail-Umfrage, die am Ende des Vorsitzes versandt wurde, die personellen Ressourcen erhoben, die in den Vorsitz geflossen sind. Die Schwierigkeit dabei war, dass die meisten Personen mangels einer Leistungszeiterfassung ihren Zeiteinsatz rückwirkend abschätzen mussten. Zusätzlich hat die PVK, ebenfalls ausgehend von einer Liste des EDA, die finanziellen Ressourcen der verschiedenen Verwaltungsstellen erhoben und konsolidiert.
- *Dokumentanalysen*: Im Rahmen der Evaluation wurden zahlreiche Dokumente gesichtet, wie z.B. die Broschüren, Programme und Grundlagendokumente zu Veranstaltungen des Vorsitzes oder EDA-interne Rapporte aus den Sitzungen des Ministerkomitees. Systematisch untersucht wurden insbesondere die Prioritätenpapiere des Schweizer Vorsitzes und der Vorgänger sowie die Reglemente des Europarates.
- *Medienanalyse*: Als Teil der Erhebungen zur Repräsentationsfunktion wurde die Medieninformation des Bundes einerseits und des Europarates andererseits über den Vorsitz untersucht. Ausserdem wurde die Presseberichterstattung über den Vorsitz in der Schweiz analysiert. Berücksichtigt wurden sowohl sämtliche überregionalen Tages- und Sonntagszeitungen einschliesslich der verbreiteten Gratiszeitungen als auch kleinere Zeitungen wie der Walliser «Nouvelliste» oder «Der Landbote». Ziel war die gute Abdeckung

der Presse in den verschiedenen Landesteilen. Insgesamt wurden 25 Printtitel in die Analyse aufgenommen.⁸

- *Beobachtung:* Die PVK hat an den beiden Grossanlässen des Vorsitzes (Konferenzen in Interlaken und St. Gallen) und an der Sitzung des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung in Bern teilgenommen. Zudem war die Evaluation bereits vor Beginn und während des Vorsitzes an den Sitzungen der Vorbereitungsgruppe «Amis de la présidence», der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Europarat (so genannte «Landsgemeinde») sowie an den Sitzungen der Europaratsdelegation in einer Beobachterrolle präsent. Diese Gelegenheiten wurden für zahlreiche informelle Gespräche genutzt.

Mit den explorativen Gesprächen startete die PVK im Juni 2009. Die übrigen Erhebungen wurden während und kurz nach Abschluss des Vorsitzes zwischen November 2009 und Juni 2010 durchgeführt. Die meisten Leitfadeninterviews fanden zwischen Mitte April und Ende Mai 2010 statt.

Über die oben dargestellten Erhebungen wurden verschiedene Arten von Daten generiert: Die Interviews wurden in der Regel aufgezeichnet und entlang dem Leitfaden protokolliert. Bei der Ressourcen- und der Medienanalyse wurden in erster Linie quantitative Daten zusammengetragen.

Die Interviewprotokolle wurden zunächst kodiert, wobei die Elemente des Analysemodells als Kategorien dienten, die induktiv ergänzt wurden. Anschliessend wurde eine zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2000) durchgeführt und das Material in mehreren Schritten reduziert. Dasselbe gilt für die systematischen Dokumentenanalysen. Diese Analysen wurden mithilfe der Software MAXQDA 10 vorgenommen.

Bei den quantitativen Daten wurden vor allem Zusammenfassungsfunktionen verwendet und einfache Kennzahlen berechnet. Diese Berechnungen wurden in Microsoft Excel vorgenommen.

2.2.3 Beurteilungsgrundlagen

Die Beurteilung erfolgte in mehreren Schritten und auf der Grundlage von verschiedenen Massstäben:

- *Soll/Ist-Vergleich mit Planung:* Als Hauptmassstab nimmt die Evaluation Bezug auf das, was sich der Vorsitz in seinem Prioritätenpapier sowie in ergänzenden Papieren vorgenommen hat.
- *wissenschaftliche Literatur:* Die Nutzung der Handlungsmöglichkeiten durch den Vorsitz wird auf der Basis von Rastern beurteilt, die aus der vorhandenen Literatur zu Vorsitzen in internationalen Organisationen abgeleitet worden sind.

⁸ 20 Minuten, 24 Heures, Aargauer Zeitung/MLZ, Basler Zeitung, Berner Zeitung, Blick, Bund, Der Bund, Der Landbote, Die Südostschweiz, Finanz und Wirtschaft, Handelszeitung, La Liberté, Le Matin, Le Nouvelliste, Le Temps, L'Express/L'Impartial, Neue Luzerner Zeitung, NZZ, NZZ am Sonntag, Sonntagszeitung, St. Galler Tagblatt, Tages-Anzeiger, Thurgauer Zeitung, Tribune de Genève, Zentralschweiz am Sonntag, Zürichsee-Zeitung

- *Quervergleich mit Vorgängervorsitzen:* Am Ursprung der vorliegenden Evaluation liegt die Untersuchung des schwedischen Vorsitizes im Ministerkomitee des Europarates. Deren Erkenntnisse sind, soweit möglich, in die vorliegende Evaluation eingeflossen. Zusätzlich wurden zu verschiedenen Aspekten systematisch Daten sowohl zum Schweizer Vorsitz als auch zu seinen drei Vorgängern Schweden, Spanien und Slowenien erhoben (vgl. z.B. Abbildung 10, Abbildung 13, Tabelle 21). Auch in den Interviews wurden die Befragten aufgefordert, den Schweizer Vorsitz mit diesen drei zu vergleichen. Dass die letzten drei Vorsitze als Vergleichsmassstab herangezogen werden, liegt daran, dass die Evaluation davon ausgeht, dass die Rahmenbedingungen über die Zeit ändern und sich die Gesprächspartner noch eher an diese als an weiter zurückliegende Vorsitze erinnern dürften.
- *Beteiligtenurteil:* Über die Interviews und die schriftliche Umfrage wurden die subjektiven Einschätzungen der Beteiligten erfasst, wobei sie in den Gesprächen ermuntert wurden, diese zu begründen.

EDA und EJPD erhielten vom 16. November bis 14. Dezember 2010 die Gelegenheit, zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen, um sachliche Fehler zu bereinigen. Die in den Stellungnahmen aufgeführten Punkte konnten weitgehend bei der Überarbeitung berücksichtigt werden. Wo gewichtige Differenzen bestehen, ist dies im vorliegenden Bericht vermerkt.

3

Schwerpunkte und Ziele des Schweizer Vorsitzes

Zu Beginn einer Präsidentschaft veröffentlicht der Europarat jeweils ein Prioritätenpapier zum neuen Vorsitz. Die Prioritäten werden vom jeweiligen Vorsitzland vorgeschlagen und dem Ministerkomitee zur Genehmigung vorgelegt. Das Prioritätenpapier des Schweizer Vorsitzes ist in Anhang 3 dieses erläuternden Berichts abgebildet. Der Schweizer Vorsitz verfolgt demgemäss drei Prioritätenbereiche. Zusätzlich zum Prioritätenpapier hat der Schweizer Vorsitz eine Faltbroschüre veröffentlicht (vgl. Text der Faltbroschüre in Anhang 4).

Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates kann als politisches Programm aufgefasst werden: Der Vorsitz definiert Ziele, die er erreichen will, sowie Massnahmen, mittels welchen diese Ziele im Zeitraum des Vorsitzes erreicht werden sollen. Diese Massnahmen werden dann – idealerweise – umgesetzt und erzielen die beabsichtigten Wirkungen.

Die Schweiz hat für ihren Vorsitz drei Schwerpunktbereiche festgelegt:

1. Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit,
2. Stärkung der demokratischen Institutionen,
3. Transparenz und Effizienz des Europarates.

Das Prioritätenpapier und das Faltblatt des Schweizer Vorsitzes legen für jeden dieser drei Bereiche die Ziele, die der Vorsitz während seiner Laufzeit erreichen will, und die geplanten Aktivitäten fest. Zusätzlich lassen sich aus diesen Dokumenten «Visionen» herauslesen, welche den längerfristigen – also über die Dauer des Vorsitzes hinaus – angestrebten Zustand beschreiben und durch welche die Ziele des Schweizer Vorsitzes motiviert sind. Langfristiges Ziel \Leftrightarrow kurzfristiges Ziel (bis Ende Vorsitz) \Leftrightarrow Aktivität beschreibt eine Wirkungskette. Die Gesamtheit der im Prioritätenpapier enthaltenen Wirkungsketten ergeben das Wirkungsmodell, das in Tabelle 3 dargestellt ist. Dort ist zusätzlich angegeben, in welchem Dokument die Prioritäten enthalten sind, da Prioritätenpapier und Faltblatt gewisse Unterschiede aufweisen.

Im Wirkungsmodell sind die Prioritäten in verkürzter Form wiedergegeben. Anschliessend werden sie einzeln näher erläutert. Die Evaluation greift dabei auf weitere Dokumente, zusätzlich zu Prioritätenpapier und Faltblatt, zurück.

Tabelle 3

Prioritäten des Schweizer Vorsitzes als Wirkungsmodell

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Geplante Aktivitäten des Vorsitzes	Prioritäten- papier	Falt- broschüre
1	Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit					
1.1	Gerichtshof	Die Glaubwürdigkeit und das Funktionieren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind langfristig gesichert.	Ratifizierung von Protokoll Nr. 14 durch Russland Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen (Protokoll Nr. 14bis usw.) Verabschiedung einer politischen Erklärung mit Aktionsplan für eine langfristige strukturelle Reform	Ministerkonferenz zur Zukunft des Gerichtshofs in Interlaken (18.–19. Februar 2010)	ja	ja
1.2	Rechtsstaat	Die Mitgliedstaaten setzen die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Gerichtshofs um.	Ministerkomitee stellt sicher, dass die Überwachungs- und Unterstützungsmechanismen des Europarates optimal greifen Verbesserung der Justizsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten	Treffen des Netzwerks der Pilotgerichte der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) in Genf (12.–14. April 2010) Dem CEPEJ-Sekretariat wird für 1 Jahr eine Person zur Verfügung gestellt	ja	ja
1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent	Die Menschenrechte werden auf dem ganzen Kontinent eingehalten.	Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen, insbesondere in Belarus	Unterstützung der Vorarbeiten im Hinblick auf einen Beitritt von Belarus zum Europarat	ja	nein

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Geplante Aktivitäten des Vorsitzes	Prioritäten- papier	Falt- broschüre
2	Stärkung der demokratischen Institutionen					
2.1	Bürgernahe Demokratie	In den Mitgliedstaaten gibt es eine bürgernahe, partizipative Demokratie	Verbesserung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürger/innen in den Mitgliedstaaten Stärkung der Regierungsführung auf allen Staatsebenen	Konferenz zu Demokratie und Dezentralisierung, gemeinsam mit der Universität St. Gallen und der Venedig-Kommission (3.–4. Mai 2010) Finanzielle Unterstützung eines Europaratsprojekts in Albanien Sitzung des Büros des Kongresses und von Vertreter/innen der Konferenz der INGOs im Tessin (15.–16. Januar 2010)	ja	ja
2.2	Dialog mit Parlamentarischer Versammlung	Stärkung der demokratischen Legitimität des Europarates.	Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung	Voranbringen der Revision des Wahlverfahrens des Generalsekretärs Fristgerechte Umsetzung der vereinbarten Massnahmen zur Stärkung des Dialogs Tagung des Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung in Bern (19.–20. November 2009)	ja	nein
(2.3)	Meinungs- und Medienfreiheit	Die Medienpolitik der Mitgliedstaaten basiert auf Meinungsäusserungsfreiheit und erlaubt ein vielfältiges Medienschaffen.	Geeignete Gremien des Europarates setzen sich für Meinungsäusserungs- und Medienfreiheit ein	Unterstützung des Menschenrechtskommissars	nein	ja

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Geplante Aktivitäten des Vorsitzes	Prioritäten- papier	Falt- broschüre
3	Transparenz und Effizienz des Europarates					
3.1	Reform des Europarates	Die Finanzierung der Kernaufgaben des Europarates ist nachhaltig gesichert.	Ressourcenkonzentration bei Aufgaben, die der Verteidigung der Grundwerte dienen Verbesserung der Effizienz des Europarates	Politische Unterstützung der Rückbesinnung auf Kernaufgaben Unterstützung der Budget- und Reorganisationsmassnahmen des neuen Generalsekretärs	ja	ja
3.2	Kooperation mit internationalen Organisationen	Enge institutionalisierte Beziehungen zwischen den internationalen Organisationen stellen den Schutz der Menschenrechte sicher.	Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und UNO	Errichtung eines Verbindungsbüros des Europarates zur UNO in Genf	ja	ja
4	Weitere Prioritäten					
(4.1)	Umweltschutz	Dank dem Schutz der Umwelt können die Menschenrechte langfristig gewährleistet werden.	--	Jubiläumsveranstaltung zur «Berner Konvention» in Bern (23.–26. November 2009)	nein	ja
(4.2)	Kulturelle Vielfalt	Die kulturelle Vielfalt ist Teil eines gemeinsamen Wertehahmens von Menschenrechten und Grundfreiheiten und steht im Dienste der Integration.	--	Treffen der Delegierten aus dem Europaratsprogramm «Interkulturelle Städte» in Neuenburg (27. November 2009)	nein	ja

Legende: Nr. in Klammer: Priorität nur im Faltblatt, hingegen nicht im Prioritätenpapier enthalten. --: angestrebtes Ergebnis nicht spezifiziert.

3.1 **Prioritätenbereich 1: Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit**

3.1.1 **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte**

Im Vordergrund der ersten Priorität steht die langfristige Sicherung der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Die Zahl der pendenten Fälle ist in den letzten zehn Jahren stark angestiegen und beträgt gegenwärtig zirka 120 000 Fälle.⁹ Der Vorsitz will drei Ergebnisse erzielen:

- Mit dem so genannten Protokoll Nr. 14 soll die Arbeit des Gerichtshofs vereinfacht werden.¹⁰ Dieses Protokoll war bei der Übernahme des Vorsitizes bereits durch sämtliche Mitgliedstaaten ausser durch Russland ratifiziert, konnte aber aufgrund der fehlenden Ratifikation dieses einen Staates nicht in Kraft treten.¹¹ Der Schweizer Vorsitz hat zum Ziel, die Ratifizierung durch Russland zu erreichen.
- An der 119. Sitzung des Ministerkomitees im Mai 2009 in Madrid wurde als Zwischenlösung die vorläufige Anwendung von Teilen des Protokolls Nr. 14 beschlossen (so genanntes Protokoll Nr. 14bis). Diese kurzfristigen Massnahmen sowie weitere Vereinfachungen, die der Gerichtshof unter dem bestehenden Recht treffen kann, sollen unter dem Schweizer Vorsitz umgesetzt werden.
- Gemäss Einschätzung des Schweizer Vorsitizes wird die Situation des Gerichtshofs trotz dieser Massnahmen und trotz Protokoll Nr. 14 prekär bleiben. Die Schweiz will deshalb durch eine Konferenz der Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten des Europarates, die für Fragen der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständig sind, eine politische Erklärung und einen Aktionsplan zu folgenden drei Punkten verabschieden lassen:¹²
- «feierliche Bekräftigung» der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als Schutzmechanismus;

⁹ Conseil de l'Europe (2010) Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme organisée à Interlaken, Suisse, les 18 et 19 février 2010 par la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe: Documents de référence. Strasbourg: Conseil de l'Europe: chapitre 4.

¹⁰ Protokoll Nr. 14 schlägt folgende Veränderungen vor:

- Unzulässigkeit: Die Entscheidung über die Unzulässigkeit von Fällen, die im Moment von einem Ausschuss von drei Richtern getroffen wird, würde von einem einzigen Richter getroffen, um «aussichtslose» Fälle schneller auszusortieren;
- Wiederholungsfälle: Fälle, für welche gleich gelagerte Vorbilder aus dem gleichen Land bestehen, sollen in einem vereinfachten Verfahren von einem Ausschuss von drei Richtern (anstatt wie bisher sieben Richter) entschieden werden;
- Zulassungshürde: Zusätzlich zu den bestehenden Bedingungen wie die Ausschöpfung der nationalen Rechtsmittel kann der Gerichtshof Beschwerden für unzulässig erklären, bei denen der Beschwerdeführer keinen bedeutenden Nachteil erlitten hat.

Gleichzeitig wird das Ministerkomitee durch das Protokoll Nr. 14 ermächtigt, mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit Verfahren vor den Gerichtshof zu bringen, bei denen sich der jeweilige Staat weigerte, einem Urteil nachzukommen. Das Ministerkomitee kann den Gerichtshof auch zur Auslegung eines Urteils aufzufordern. Dies soll dem Ministerkomitee bei der Überwachung des Urteilsvollzugs helfen.

¹¹ EDA/EJPD, «Medienrohstoff: Protokoll Nr. 14 zur EMRK», Bern, Januar 2010.

¹² EDA/EJPD, «Medienrohstoff: Ministerkonferenz Interlaken», Bern, Januar 2010.

- Unterstützung der Bemühungen des Gerichtshofs, seine Effizienz im Rahmen des bestehenden Rechts zu verbessern;
- «Konkretisierung des Prozesses zur langfristigen strukturellen Reform des Systems».

3.1.2 Rechtsstaat

Als zweite Stossrichtung will der Schweizer Vorsitz die Fähigkeit der Mitgliedstaaten stärken, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Gerichtshofs umzusetzen. Der Schweizer Vorsitz will dafür sorgen, dass das Ministerkomitee sicherstellt, dass die Überwachungsmechanismen optimal greifen.

Ausserdem will der Schweizer Vorsitz zum guten Funktionieren der Rechtssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten beitragen, indem er die Arbeit der Europäischen Kommission für Effizienz in der Justiz (CEPEJ) unterstützt. Die CEPEJ, die 2002 vom Ministerkomitee ins Leben gerufen wurde, besteht aus Expertinnen und Experten aus allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates und wird durch ein Sekretariat unterstützt, das Teil des Generalsekretariats des Europarates ist (Direction générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques). Die CEPEJ analysiert und bewertet die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, schlägt Mittel für deren Verbesserung vor und gewährt Mitgliedstaaten, auf deren Anfrage hin, Unterstützung.¹³ Der Schweizer Vorsitz stellt dem Sekretariat der CEPEJ für ein Jahr eine Expertin zur Verfügung und lädt das Netzwerk der Pilotgerichte der CEPEJ vom 12. bis 14. April 2010 nach Genf zu einem Arbeitstreffen ein.

3.1.3 Menschenrechte Gesamtkontinent (inkl. Belarus)

Ziel des Europarates müsse die Einhaltung der Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent sein; deshalb will der Schweizer Vorsitz die Bemühungen zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen und die Vorarbeiten für einen Beitritt von *Weissrussland* zum Europarat unterstützen.

3.2 Prioritätenbereich 2: Stärkung der demokratischen Institutionen

3.2.1 Förderung einer bürgernahen Demokratie

Der Schweizer Vorsitz will sich für den Ausbau der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger einsetzen. Zudem will er die demokratischen Behördenstrukturen und die gute Regierungsführung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene stärken.

Hierzu führt der Schweizer Vorsitz am 3. bis 4. Mai 2010 gemeinsam mit der Universität St. Gallen und der Venedig-Kommission eine Konferenz zum Thema Demokratie und Dezentralisierung durch. Ausserdem leistet die Schweiz einen finanzi-

¹³ Internetseite der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) unter www.coe.int/cepej (18. Februar 2010)

ellen Beitrag zu einem Projekt des Europarates zur Stärkung der kommunalen und regionalen Regierungsstrukturen in Albanien.

Auch der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates und Nichtregierungsorganisationen sind laut Schweizer Vorsitz für die regionale und lokale Demokratie von Bedeutung. Im Prioritätenpapier wird erwähnt, dass das Büro des Kongresses am 15.-16. Januar im Tessin eine Sitzung abhalten werde, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der INGOs teilnehmen werden. Aus der Formulierung geht nicht hervor, welches konkrete Ziel mit diesem Anlass verfolgt wird.

3.2.2 Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (PVER)

Die Parlamentarische Versammlung ist gemäss Schweizer Vorsitz wichtig für die demokratische Legitimität des Europarates. Der Vorsitz will sich deshalb für den Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung einsetzen und die Massnahmen, die unter slowenischem Vorsitz beschlossen wurden, fristgerecht umsetzen. Der Schweizer Vorsitz will insbesondere dafür eintreten, dass die Revision der Regeln und Verfahren für die Wahl des Generalsekretärs «unverzüglich» und «mit Nachdruck in Angriff genommen» wird. Zudem lädt die Schweiz den Ständigen Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung ein, am 19.-20. November 2009 in Bern zu tagen.

3.2.3 Meinungs- und Medienfreiheit

Unter der Überschrift «Grundrechte», die im Prioritätenpapier gänzlich fehlt, steht im Faltblatt, dass der Schweizer Vorsitz besonderes Gewicht auf den Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und der Medienfreiheit legen wird und diesbezüglich gewisse Gremien des Europarates, genannt wird namentlich der Menschenrechtskommissar, stärken wird.

3.3 Prioritätenbereich 3: Transparenz und Effizienz des Europarates

3.3.1 Reform Europarat

Der Schweizer Vorsitz will «die vor einigen Jahren eingeleitete Politik der Rückbesinnung auf die Kernaufgaben» weiterführen und intensivieren. Angesichts des realen Nullwachstums des Budgets könne nur durch eine «echte Fokussierung, Konsolidierung und Effizienzsteigerung» eine nachhaltige Finanzierung des Europarates (einschliesslich des Gerichtshofs) erreicht werden. Der Schweizer Vorsitz will den neuen Generalsekretär bei allen (Budget- und Reorganisations-)Massnahmen zur Effizienzsteigerung unterstützen und sich für eine Konzentration der Ressourcen auf Programme zur Stärkung der Grundwerte stark machen.

3.3.2 Kooperations mit internationalen Organisationen

Für den Schutz der Menschenrechte ist es laut Schweizer Vorsitz wichtig, die institutionellen Beziehungen zwischen verschiedenen internationalen Organisationen auszubauen. Gemäss Falblatt muss zudem die «Koordination» mit anderen Organisationen verbessert werden, «um die Leistungen des Europarates zu optimieren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden».

Der Schweizer Vorsitz will sich insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union und für deren Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention einsetzen. Auch will der Vorsitz für eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eintreten. Die Zusammenarbeit mit der Uno will der Schweizer Vorsitz namentlich durch die Errichtung eines Verbindungsbüros des Europarates in Genf fördern.

3.4 Weitere Prioritäten

Das Falblatt listet zwei zusätzliche Prioritäten auf, die im Prioritätenpapier fehlen.

3.4.1 Umweltschutz

Die Menschenrechte können laut Schweizer Vorsitz langfristig nur gewährleistet werden, wenn die Umwelt geschützt wird. Anlässlich des 30-jährigen Bestehens der Berner Konvention (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume) lädt die Schweiz deren Ständigen Ausschuss vom 23.-26. November 2009 zu einer Jubiläumsveranstaltung nach Bern ein. Konkretes Ziel wird keines genannt.

3.4.2 Kulturelle Vielfalt

Mit dem Programm «Interkulturelle Städte» greift der Europarat die Erfahrungen von zwölf Pilotstädten bei der Integration unterschiedlicher Nationalitäten auf, um die kulturelle Vielfalt «in den gemeinsamen Werterahmen von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stellen». Die Schweizer Pilotstadt Neuenburg organisiert am 27. November 2009 einen Austausch mit den Delegierten anderer Pilotstädte. Konkretes Ziel des Anlasses wird keines genannt.

4 Durchführung des Schweizer Vorsitizes

In diesem Kapitel werden die Aktivitäten, die Ressourcen und die Organisation des Schweizer Vorsitizes dargestellt.

4.1 Aktivitäten des Schweizer Vorsitizes

Der Schweizer Vorsitiz im Ministerkomitee des Europarates hat verschiedene Aktivitäten und Veranstaltungen geplant und durchgeführt, um seine Ziele zu erreichen (vgl. Tabelle 4). Als Grundlage für die Zusammenstellung der Aktivitäten diente die Bilanz des Schweizer Vorsitizes,¹⁴ wobei nur jene Aktivitäten aufgenommen wurden, die vom Schweizer Vorsitiz direkt beeinflusst oder veranlasst worden sind. Namentlich wurden in der Bilanz erwähnte Entscheidungen des Ministerkomitees, die unter Schweizer Vorsitiz gefällt wurden, nicht als Aktivität des Vorsitizes gezählt; sie werden jedoch bei der Betrachtung der Ergebnisse des Vorsitizes berücksichtigt.

Die Evaluation unterscheidet folgende Arten von Aktivitäten:

- *Anlass*: Veranstaltungen, Konferenzen und Ausstellungen, die unter dem Schweizer Vorsitiz durchgeführt worden sind.
- *Treffen*: diplomatische Initiativen und Treffen der Vorsteherin des EDA als Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarates.
- *Unterstützung Europarat*: Finanzierung von Experteneinsätzen im Auftrag des Europarates oder finanzielle Beiträge an eine Aktivität des Europarates. Aufgeführt sind Unterstützungsleistungen der Schweiz, die in der Bilanz des Vorsitizes erwähnt werden. Die meisten Unterstützungsleistungen haben einen längeren Zeithorizont als der Vorsitiz selber.

Die Aktivitäten wurden den einzelnen Prioritäten, soweit möglich, zugeordnet. Aktivitäten, die bereits im Prioritätenpapier erwähnt worden waren, wurden unter der jeweiligen Priorität aufgeführt, auch wenn sie in der Bilanz in einem anderen Abschnitt erwähnt werden.¹⁵

Insgesamt hat der Schweizer Vorsitiz 30 sehr unterschiedliche Aktivitäten unternommen. Die Aufstellung zeigt, dass er in jedem Prioritätenbereich und zu jeder Priorität Aktivitäten durchgeführt hat. Die konkreten im Prioritätenpapier angekündigten Anlässe sind allesamt durchgeführt worden. Zusätzlich leistete der Schweizer Vorsitiz dem Europarat durch die Entsendung von Personen oder durch finanzielle Beiträge Unterstützung in allen Prioritätenbereichen und nahm an politischen Treffen teil.

¹⁴ Bilan de la Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (18 novembre 2009 – 11 mai 2010), Document d'information Conseil de l'Europe CM/Inf(2010)18 vom 10. Mai 2010.

¹⁵ Die Struktur der Bilanz entspricht nur teilweise dem Prioritätenpapier. Neben je einem Abschnitt zu den drei Prioritätenbereichen enthält sie zusätzlich folgende Abschnitte: «Situation dans les pays d'Europe du Sud-est, dans le Caucase et au Bélarus» (in Evaluation Zuordnung zu Priorität 1.3), «Relations avec d'autres Organisations internationales» (Zuordnung zu Priorität 3.2), «Relations avec l'Assemblée parlementaire» (Zuordnung zu Priorität 2.2).

Tabelle 4

Aktivitäten des Schweizer Vorsitzes zu den einzelnen Prioritäten

Nr.	Priorität	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Durchgeführte Aktivitäten	Datum/ Zeitraum	Ort	Art Engagement
1	Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit					
1.1	Gerichtshof	Ratifizierung von Protokoll Nr. 14 durch Russland Umsetzung kurzfristiger Massnahmen Verabschiedung einer politischen Erklärung mit Aktionsplan für eine langfristige strukturelle Reform	<i>Hochrangige Konferenz zur Zukunft des EGMR</i>	18.-19.02.2010	Interlaken	Anlass
1.2	Rechtsstaat	Ministerkomitee stellt sicher, dass die Überwachungs- und Unterstützungsmechanismen des Europarates optimal greifen Verbesserung der Justizsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten	<i>Treffen des Netzwerks der Pilotgerichte der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ)</i> <i>Entsendung Expertin für Sekretariat CEPEJ</i>	12.-14.04.2010 1 Jahr	Genf Strassburg	Anlass Unterstützung Europarat
1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent	Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen, insbesondere in Belarus	<i>Entsendung Experte zu Osteuropa, insbesondere Belarus bei Direction du conseil politique et de la coopération</i> Treffen der Vorsitzenden mit dem Aussenminister von Belarus Treffen der Vorsitzenden mit dem Präsidenten von Belarus Besuch der Vorsitzenden in Georgien Entsendungsverlängerung Georgien-Expertin bei Menschenrechtskommissar	1 Jahr 05.02.2010 25.02.2010 16.-17.01.2010 1 Jahr	Strassburg München Kiew Georgien Georgien	Unterstützung Europarat Treffen Treffen Treffen Unterstützung Europarat

Nr.	Priorität	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Durchgeführte Aktivitäten	Datum/ Zeitraum	Ort	Art Engagement
			Besuch der Vorsitzenden in Bosnien-Herzegowina	22.04.2010	Bosnien-Herzegowina	Treffen
			Ministérielle: informeller Lunch und Präsidialerklärung zu Bosnien-Herzegowina	11.05.2010	Strassburg	Treffen
2	Stärkung der demokratischen Institutionen					
2.1	Bürgernahe Demokratie	Verbesserung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürger/innen in den Mitgliedstaaten Stärkung der Regierungsführung auf allen Staatsebenen	<i>Konferenz zu Demokratie und Dezentralisierung</i> <i>Finanzielle Unterstützung eines Projekts des Europarates zu lokaler und regionaler Demokratie in Albanien</i> <i>Treffen des Büros des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas</i>	03.-04.05.2010 2 Jahre 15.-16.01.2010	St. Gallen Albanien Lugano	Anlass Unterstützung Europarat Anlass
			Symposium im Rahmen des Programms «Demokratie lernen und leben» des Europarates	15.-16.04.2010	Strassburg	Anlass
2.2	Dialog mit Parlamentarischer Versammlung	Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung	<i>Tagung des Büros und des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung</i> <i>Teilnahme der Vorsitzenden am Treffen mit dem Präsidialausschuss der PVER</i>	19.-20.11.2009 18.03.2010, 26.04.2010	Bern Paris, Strassburg	Anlass Treffen
(2.3)	Meinungs- und Medienfreiheit	Geeignete Gremien des Europarates setzen sich für Meinungsäusserungs- und Medienfreiheit ein	<i>Entsendung Experte zu Medienfreiheit bei Menschenrechtskommissar</i> Konferenz über die Medienfreiheit	1 Jahr 15.-16.04.2010	Strassburg Tiflis	Unterstützung Europarat Anlass

Nr.	Priorität	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Durchgeführte Aktivitäten	Datum/ Zeitraum	Ort	Art Engagement
3	Transparenz und Effizienz des Europarates					
3.1	Reform des Europarates	Ressourcenkonzentration bei Aufgaben, die der Verteidigung der Grundwerte dienen Verbesserung der Effizienz des Europarates	<i>Beitrag zur Anstellung eines Beraters für die Reform des Europarates</i>	2 Jahre	Strassburg	Unterstützung Europarat
3.2	Kooperation mit internationalen Organisationen	Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU	<i>Stellung eines Vertreters des Generalsekretärs bei der UNO</i>	1,5 Jahre	Genf	Unterstützung Europarat
		Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention	Teilnahme der Vorsitzenden am Quadripartiten Treffen mit der OSZE	05.03.2010	Genf	Treffen
		Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und UNO				
4	Weitere Prioritäten (in Faltblatt zum Vorsitz)					
(4.1)	Umweltschutz	--	<i>Ständiger Ausschuss der Berner Konvention, 30-jähriges Jubiläum</i>	23.-26.11.2009	Bern	Anlass
(4.2)	Kulturelle Vielfalt	--	<i>Programm Interkulturelle Städte des Europarates: internationales Treffen</i>	27.11.2009	Neuenburg	Anlass
			Treffen der Kultursachverständigen (Projekt Compendium des Europarates)	09.-10.04.2010	Zürich	Anlass
			Seminar über internationale Minderheitenrechte	29.-30.04.2010	Zürich	Anlass

Nr.	Priorität	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Durchgeführte Aktivitäten	Datum/ Zeitraum	Ort	Art Engagement
Weitere, keiner Priorität zugeordnete Aktivitäten						
		--	Ausstellungen im Foyer des «Palais de l'Europe»	18.11.2009- 11.05.2010	Strassburg	Anlass
		-- (in Bilanz zum Vorsitz dem Prioritätenbereich 1 zugeordnet)	Internationale Konferenz zum MEDICRIME-Übereinkommen	15.-16.04.2010	Basel	Anlass
		--	Kolloquium «Die Schweiz und die grenzüberschreitenden Beziehungen»	22.04.2010	Montreux	Anlass
		--	Informationstag Jugendpolitik in Europa	28.04.2010	Bern	Anlass
		--	Veranstaltung zum Europatag	05.05.2010	Freiburg	Anlass
		-- (in Bilanz zum Vorsitz dem Prioritätenbereich 1 zugeordnet)	Entsendung Experte zu Geldwäscherei bei MONEYVAL	1 Jahr	Strassburg	Unterstützung Europarat

Legende: Nr. in Klammer: Priorität ist nur im Faltblatt, nicht im Prioritätenpapier enthalten. --: keine Angabe vorhanden. *kursiv*: Hauptaktivitäten des Vorsitzes, die in Prioritätenpapier/Faltblatt angekündigt worden waren.

4.2 Ressourcen

Der Bundesrat hat für den Schweizer Vorsitz im Europarat keine Ressourcen gesprochen. Sämtliche finanziellen und personellen Aufwände für den Vorsitz wurden durch die beteiligten Departemente intern kompensiert. Um die Kosten des Bundes abzuschätzen, wurde einerseits eine E-Mail-Umfrage bei den am Vorsitz beteiligten Personen durchgeführt, andererseits wurden von den beteiligten Verwaltungseinheiten Unterlagen zu ihren finanziellen Aufwänden eingeholt. Das Ergebnis entspricht einer groben Schätzung, weil insbesondere der Personalaufwand rückwirkend erhoben wurde.

Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates hat vor allem beim EDA als federführendes Departement Ressourcen gebunden. Gemäss den erhobenen Daten nahm der Schweizer Vorsitz grob 3370 Arbeitstage in Anspruch und verursachte einen Sachaufwand von insgesamt rund 2,8 Millionen Franken. Bei einer konservativen Schätzung der Personalkosten¹⁶ entspricht dies ungefähren Gesamtkosten von 4,2 Millionen Franken. In diesem Kapitel werden die Kosten genauer analysiert.

4.2.1 Personalaufwand

Die für die Gesamtkoordination des Vorsitzes zuständige Politische Abteilung I (PA I) des EDA stellte 2008 einen ersten Ressourcenantrag. Nach dem Vorbild des OSZE-Vorsitzes von 1996 schlug sie vor, ein Projektteam zu bilden, und beantragte hierfür sechs zusätzliche Stellen. Bewilligt hat das EDA schliesslich zwei zusätzliche Stellen für sechs bzw. acht Monate, eine davon in Bern bei der zuständigen Sektion Europarat und OSZE und eine bei der Ständigen Vertretung in Strassburg. Die restlichen personellen Ressourcen wurden durch interne Prioritätenverschiebungen und die vorübergehende Anpassung von Pflichtenheften für Arbeiten zum Vorsitz freigestellt. Auf die Bildung eines Projektteams wurde verzichtet.

Neben der PA I war eine Vielzahl von weiteren Stellen der Bundesverwaltung an der Durchführung des Vorsitzes beteiligt. Ausgehend von einer Liste des EDA hat die Evaluation insgesamt 82 beteiligte Personen in der Bundesverwaltung ermittelt.¹⁷ Von 77 Personen konnten Angaben zum Ressourceneinsatz eingeholt werden, was einem Rücklauf von 94% entspricht.¹⁸ Die Personen wurden gebeten, einerseits ihren gesamten Arbeitseinsatz für den Vorsitz (in Arbeitstagen) zu beziffern und andererseits anzugeben, wie viel sie für die verschiedenen Prioritäten des Schweizer Vorsitzes eingesetzt haben. Diese Zuweisung erwies sich für einige Personen als schwierig und wurde, auf der Grundlage der Spezifizierungen, welche die Personen

¹⁶ Als Berechnungsbasis dienten 70% des höchsten Bruttojahreslohns der jeweiligen Lohnklasse. Nicht berücksichtigt wurden Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen, Spesen und weitere Zuschläge und Lohnnebenkosten

¹⁷ 6 Personen, die auf der ursprünglichen Liste des EDA aufgeführt waren, waren nach eigenen Angaben selber nicht beteiligt gewesen.

¹⁸ Einige Personen waren in der Zwischenzeit aus der Bundesverwaltung ausgeschieden, andere lieferten die Angaben trotz mehrmaliger Anfragen per E-Mail und telefonischen Kontaktversuchen nicht. Eine Lücke besteht insbesondere beim Ressourceneinsatz des UVEK, das sich im Rahmen der Jubiläumsveranstaltung der Berner Erklärung (vgl. Priorität 4.1) am Vorsitz beteiligte. Von den der PVK vorliegenden drei Namen erwies sich eine Person als nicht zuständig, eine zweite war bereits ausgeschieden und eine dritte konnte innert nützlicher Frist nicht erreicht werden.

machten, teilweise noch nachträglich durch die PVK vorgenommen. Da der Arbeits-einsatz nicht laufend, sondern ex post erfasst wurde,¹⁹ handelt es sich um eine grobe Schätzung.

Die 77 Personen, die ihren Ressourceneinsatz beziffert haben, standen insgesamt 3373 bezahlte Arbeitstage für den Vorsitz im Einsatz. Dies entspricht grob und zurückhaltend geschätzt einem Personalaufwand von 1,4 Millionen Franken für den Schweizer Vorsitz.

Am Schweizer Vorsitz beteiligt waren fünf der sieben Departemente der Bundesverwaltung sowie das Bundesgericht und die Parlamentsdienste, wobei 91% der Arbeitstage auf das EDA entfallen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Arbeitstage für Vorsitz nach Departement

Departement	Anz. Arbeitstage	in %
EDA	3059	90,7%
EDI	130	3,9%
EJPD	118	3,5%
EFD	44	1,3%
UVEK	keine Angabe	keine Angabe
Bundesgericht	6	0,2%
Parlamentsdienste	16	0,5%
<i>Total Arbeitstage</i>	<i>3373</i>	<i>100,0%</i>

Legende: Departemente vgl. Abkürzungsverzeichnis

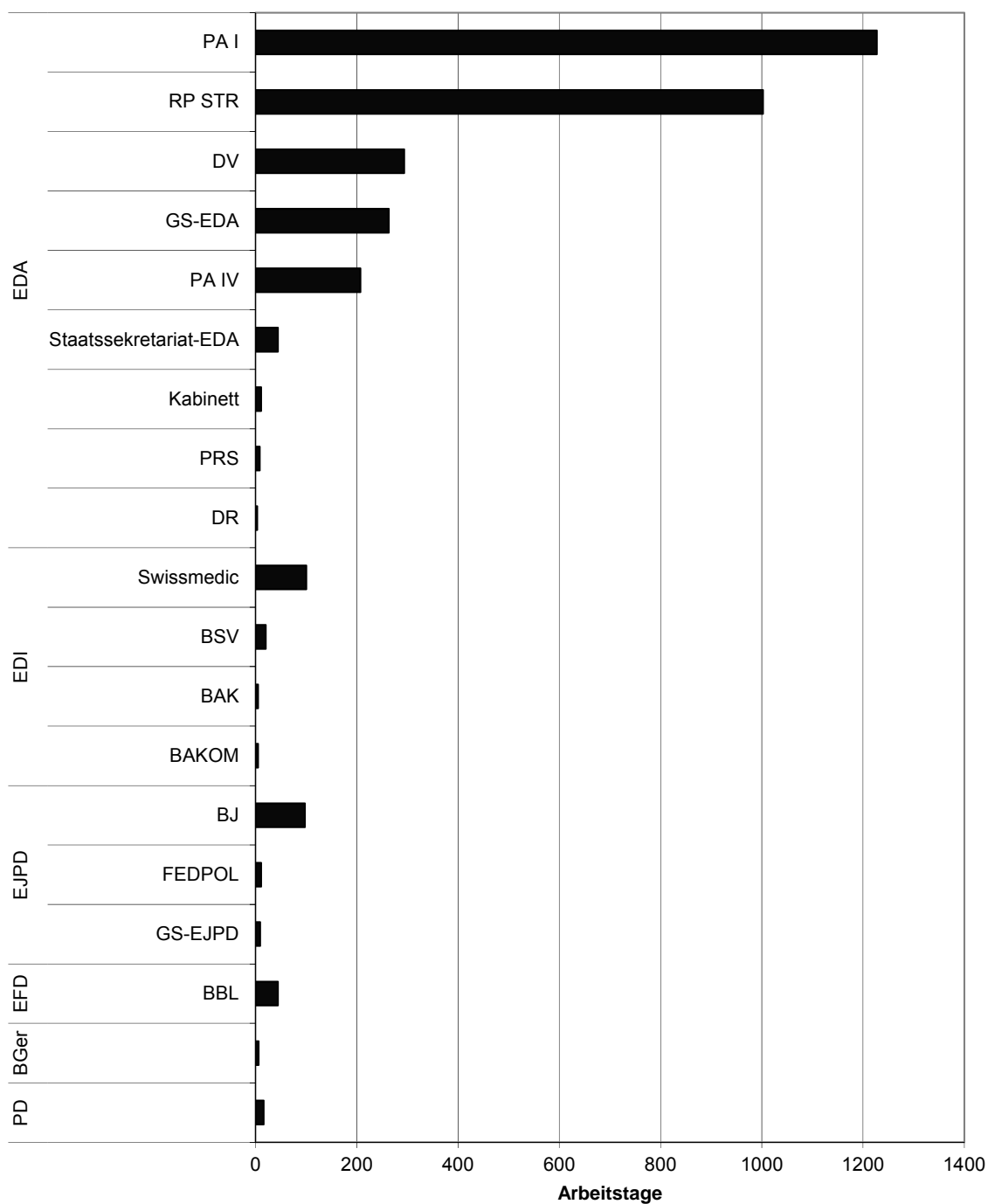
Der personelle Ressourceneinsatz kann nach Verwaltungseinheiten differenziert werden (vgl. Abbildung 3). Der grösste Anteil entfällt auf die Politische Abteilung I (PA I) des EDA. An zweiter Stelle steht die Ständige Vertretung (Représentation permanente, RP STR) der Schweiz beim Europarat in Strassburg. Dies waren die wichtigsten Stellen bei der Durchführung des Vorsitzes (vgl. Kap. 4.3).

Die Direktion für Völkerrecht (DV) im EDA war zusammen mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) für die Organisation der Konferenz in Interlaken (Priorität 1.1) verantwortlich. Zu diesem Zweck besetzte die DV eine zusätzliche Praktikumsstelle für drei Monate. Das Generalsekretariat des EDA (GS-EDA) kümmerte sich um die Medien und den Auftritt der Vorsitzenden. Die PA IV wickelte die im Rahmen des Vorsitzes durchgeführten Entsendungen ab.

Bei den weiteren beteiligten Stellen des EDA sowie den Verwaltungseinheiten der anderen Departemente fiel der Ressourceneinsatz deutlich geringer aus.

¹⁹ Namentlich das EDA, auf das ein Grossteil des personellen Ressourceneinsatzes entfällt, verfügt über keine Leistungszeiterfassung.

Personelle Ressourcen nach Verwaltungseinheiten



Legende: Verwaltungseinheiten vgl. Abkürzungsverzeichnis

4.2.2 Sachaufwand

Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates war mit finanziellen Aufwänden verbunden. Die PA I stellte 2008 ein erstes internes Budget über 370 000 Franken auf. Das EDA entschied in Absprache mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, auf einen Antrag an den Bundesrat für zusätzliche Ressourcen zu verzichten und diesen Aufwand stattdessen intern zu decken, einerseits über Kredite der PA IV zur zivilen Friedensförderung und andererseits über die Direktion für Ressourcen.

Um den Sachaufwand zu erheben, hat die PVK die beteiligten Verwaltungseinheiten aufgefordert, ihre Ausgaben für den Vorsitz zu beziffern und Angaben zur Finanzierung zu machen. Auf eine vollständige Erfassung der durch den Vorsitz verursachten Reisespesen wurde wegen des grossen Erhebungsaufwands verzichtet, womit die Schätzung des Sachaufwands tendenziell etwas zu tief ausfallen dürfte.

Gemäss den Zahlen, die der PVK geliefert wurden, betrug der finanzielle Aufwand für den Schweizer Vorsitz rund 2,8 Millionen Franken (vgl. Tabelle 6). Am stärksten schlagen die Unterstützungsleistungen für den Europarat zu Buche, die unter dem Vorsitz initiiert worden sind, jedoch längerfristige Verpflichtungen darstellen. Für Anlässe und Treffen wurden knapp 1 Million Franken eingesetzt.

Tabelle 6

Sachaufwand nach Art des Engagements

Art Engagement	Sachaufwand in Fr.	in %
Unterstützung Europarat	1 790 748	64.1%
Anlass	971 409	34.8%
Werbung	24 110	0.9%
Treffen	7 539	0.3%
<i>Total Sachaufwand</i>	<i>2 793 807</i>	<i>100,0%</i>

In Abbildung 4 wird der Sachaufwand nach einzelnen Verwaltungseinheiten differenziert. Ein Grossteil des Aufwands wurde durch die PA IV getragen, denn einerseits wurden aufgrund des oben erwähnten Departementsentscheids viele Anlässe über den Kredit der PA IV verrechnet. Andererseits wurden die Expertenentsendungen zur Unterstützung des Europarates über die PA IV (Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung) abgewickelt.

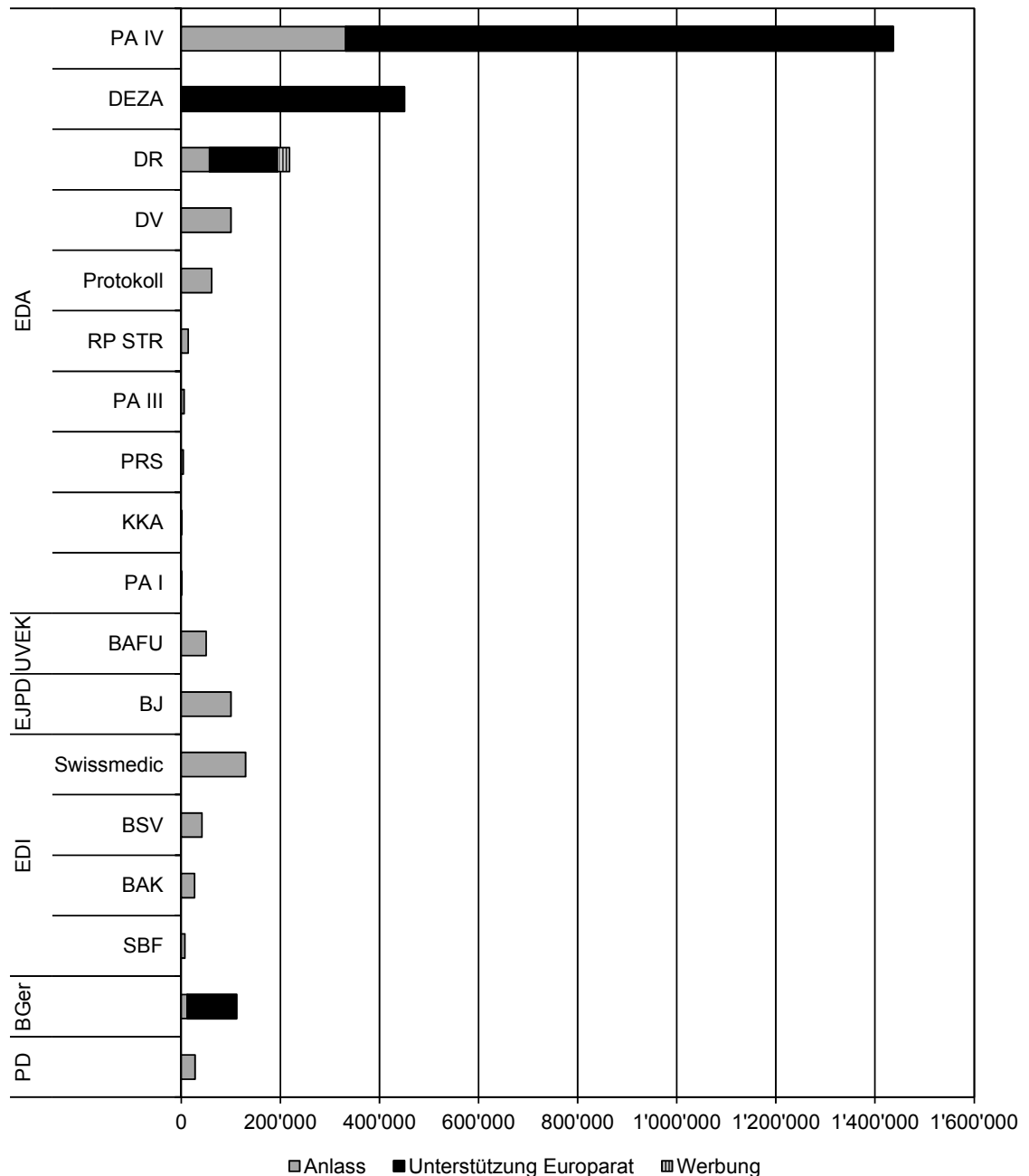
Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die an zweiter Stelle bei der Kostenübernahme steht, kommt für den finanziellen Beitrag an ein Projekt des Europarates zur Förderung der regionalen und lokalen Demokratie in Albanien auf (Priorität 2.1).

Für die Finanzierung der Konferenz von Interlaken war zunächst vorgesehen gewesen, beim Bundesrat einen Nachkredit zu beantragen. Für eine ordentliche Budgetierung war es zum Zeitpunkt des Entscheids, eine hochrangige Konferenz durchzuführen, bereits zu spät. Der Bundesrat hat jedoch keinen Nachkredit bewilligt, sondern die Kosten mussten schliesslich durch EDA (DV und PA IV) und EJPD (BJ) intern kompensiert werden. Der Sachaufwand ist allerdings deutlich tiefer ausgefallen als ursprünglich budgetiert (vgl. Abschnitt 4.4.1).

Bei zahlreichen Anlässen (z.B. Ausstellungen) leisteten weitere Stellen des EDA Beiträge oder lief die Finanzierung weitgehend oder vollständig über andere Bundesstellen (z.B. Finanzierung des Anlasses zur Berner Konvention durch das BAFU, Priorität 4.1). Gewisse Anlässe fanden zwar unter der Schirmherrschaft des Vorsitzes statt, wurden aber weitgehend oder vollständig durch Dritte – namentlich Kantone und Städte – finanziert (z.B. internationales Treffen zum Programm Interkulturelle Städte des Europarates in Neuenburg.)

Abbildung 4

Sachaufwand nach Verwaltungseinheiten und Art des Engagements (in Fr.)



Legende: Verwaltungseinheiten vgl. Abkürzungsverzeichnis

4.2.3

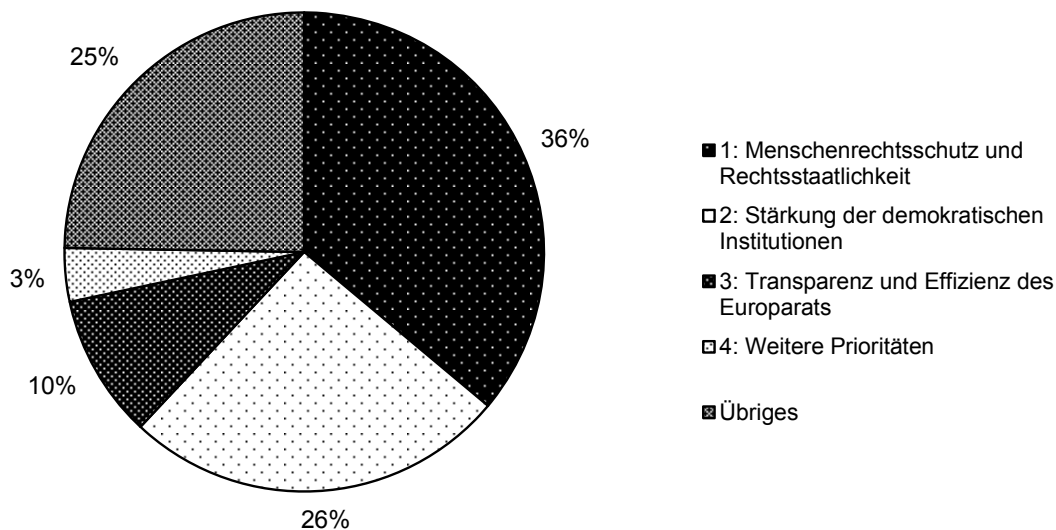
Ressourceneinsatz nach Prioritäten

Nachdem oben der personelle und der finanzielle Aufwand für den Vorsitz getrennt analysiert wurden, wird in diesem Abschnitt dargestellt, für welche Priorität wie viele Ressourcen eingesetzt worden sind. Abbildung 5 zeigt den gesamten Ressourceneinsatz (personell und finanziell) für die drei grossen Prioritätenbereiche des Schweizer Vorsitzes. Für den ersten Prioritätenbereich zum Menschenrechtsschutz und zur Rechtsstaatlichkeit wurden 36% der Ressourcen eingesetzt, für den zweiten Bereich zur Demokratie 26% und für den dritten zur Reform des Europarates 10%. 3% fielen auf Aktivitäten, die als weitere Prioritäten im Faltblatt zum Vorsitz erwähnt wurden (kulturelle Vielfalt und Umwelt). 25% der Ressourcen konnten keinem Bereich zugeordnet werden.

Der grosse Anteil unter «Übriges» ist Ausdruck davon, dass die Zuteilung auf einzelne Prioritäten für die Personen selber und als Folge davon auch für die Evaluation teilweise schwierig war. Auch im Rahmen der durchgeführten Interviews hatten viele der befragten Personen aus der Bundesverwaltung Mühe, ihre Arbeiten im Rahmen des Vorsitzes im Sinne eines wirkungsorientierten Handelns mit den Zielen dieses Vorsitzes in Verbindung zu bringen. Unter dieser Restkategorie sind zudem die Aufwände für Aktivitäten verbucht, die von der Evaluation keiner der Prioritäten zugeordnet werden konnten (vgl. Tabelle 4).

Abbildung 5

Gesamtaufwand nach Prioritätenbereichen (Total = 4.2 Millionen Franken)



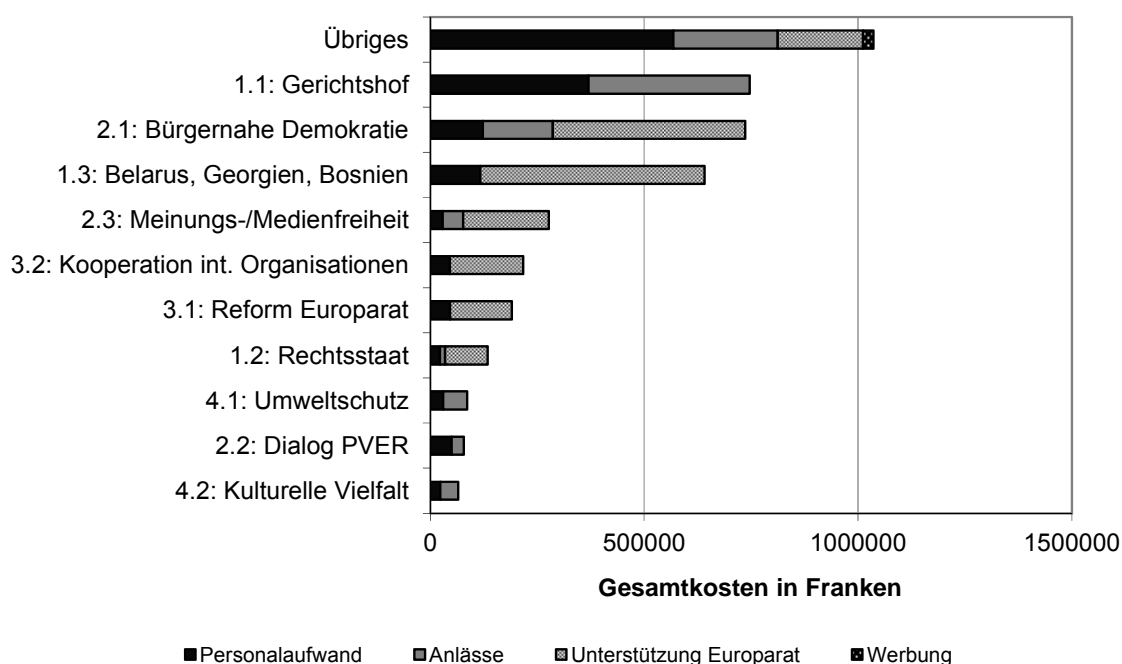
Quelle: Ressourcenanalyse

In Abbildung 6 sind ist der Gesamtaufwand des Vorsitzes nach den einzelnen Prioritäten aufgeführt, wobei zwischen Aufwand für Personal, Anlässe, Treffen, Unterstützungsleistungen und Werbung unterschieden wird. Die Restkategorie «Übriges» ist am grössten. Mehr als die Hälfte macht hier der nicht spezifizierbare Personalaufwand aus. Beim Sachaufwand für Anlässe, die keiner Priorität zugeordnet werden konnten, fällt vor allem die Konferenz zum MEDICRIME-Übereinkommen, die Swissmedic in Eigenregie durchgeführt hat, ins Gewicht. Zudem schlägt bei dieser Restkategorie die Entsendung zur Geldwäscherei (MONEYVAL) zu Buche. Schliesslich entfällt ein geringer Aufwand auf die Werbung.

Von den Prioritäten an erster Stelle stehen die Aktivitäten zur Zukunft des Gerichtshofs (Priorität 1.1). Die Konferenz in Interlaken erforderte sowohl einen erheblichen personellen als auch finanziellen Aufwand. An zweiter Stelle folgt die Priorität 2.1 zur bürgernahen Demokratie, wobei weniger die Konferenz in St. Gallen als der finanzielle Beitrag an ein Demokratieprojekt in Albanien einen Grossteil des Aufwands bei dieser Priorität ausmacht. An dritter Stelle folgen die Bemühungen des Schweizer Vorsitzes zur Menschenrechtssituation in gewissen Ländern (Priorität 1.3). Hier fallen namentlich zwei Expertenentsendungen ins Gewicht. Der Aufwand für die übrigen Prioritäten des Schweizer Vorsitzes fiel deutlich geringer aus.

Abbildung 6

Gesamtaufwand nach Prioritäten



Quelle: Ressourcenanalyse

4.3 Organisation

4.3.1 Gesamtkoordination

Zur Koordination des Schweizer Vorsitzes im Europarat hat das EDA im Vorfeld ein Organigramm erstellt (vgl. Anhang 1). Daraus geht hervor, dass der Vorsitz über die bestehenden Linienstrukturen abgewickelt wurde. Zuerst steht die Vorsteherin des EDA als Vorsitzende, auf zweiter Ebene befindet sich der Staatssekretär als Leiter der Politischen Abteilungen des EDA. Auf dritter Ebene folgt der Leiter der Politischen Abteilung I und auf vierter Ebene die Sektion Europarat und OSZE, deren Leiter zum Koordinator des Vorsitzes ernannt wurde. Die Gesamtkoordination wurde somit drei Ebenen unter der Vorsitzenden angesiedelt.

Bei der Sektion Europarat und OSZE sind alle weiteren beteiligten Stellen angehängt: die Ständigen Vertretung in Strassburg, die «Partner» in der Bundesverwaltung (Konferenzdienst, Protokoll, Direktion für Völkerrecht usw.) und der Informa-

tionsdienst. Das Organigramm entspricht im Wesentlichen den Strukturen, die auch im «Normalbetrieb» gelten: Aufgrund der thematischen Breite des Europarates haben sehr viele Bundesstellen Berührungspunkte und sind auch in Expertengremien vertreten. Die Sektion Europarat und OSZE ist dafür verantwortlich, die verschiedenen Aktivitäten zu koordinieren und bei den Dossiers, die im Ministerkomitee behandelt werden, die Stellungnahmen der verschiedenen Verwaltungseinheiten einzuholen und diese an den Ständigen Vertreter in Strassburg weiterzuleiten.

Die Strukturen und Abläufe zur Durchführung des Vorsitzes wurden schriftlich nicht genauer definiert. Die faktischen Abläufe entsprachen dem Organigramm nur zum Teil. Abweichungen gab es namentlich in folgenden Punkten:

- Der Staatssekretär spielte faktisch keine Rolle. Der Kontakt zur Vorsteherin des EDA lief in der Regel direkt über den Leiter der PA I. Zudem hatte die Sektion Europarat und OSZE direkte Kontakte zum Kabinett der Departementsvorsteherin.
- Die Kontakte zur Ständigen Vertretung fanden auf mehreren Ebenen statt: einerseits, dem Organigramm entsprechend, auf der Ebene der Sektion Europarat und OSZE; andererseits zusätzlich auf der Ebene der PA I sowie direkt zur Vorsteherin des EDA.

In Bezug auf die übrigen beteiligten Bundesstellen nahm die Sektion Europarat und OSZE die im Organigramm vorgesehene Koordinationsrolle wahr.

Bei den Kontakten der Schweiz zum Europarat spielte die Vorsteherin des EDA während dem Vorsitz eine viel wichtigere Rolle als beim «Normalbetrieb». Die Vorsteherin des EDA in ihrer Funktion als Vorsitzende trat an verschiedenen Gelegenheiten als Vertreterin des Europarates auf (vgl. Kapitel 5.2 und 5.3). Diese Auftritte mussten mit dem Generalsekretariat des Europarates – also dem Verwaltungsapparat des Europarates – abgestimmt werden, wodurch die Abläufe komplizierter wurden. Die Stellungnahmen mussten nicht nur mit den verschiedenen Bundesstellen in der Schweiz, sondern auch mit den betreffenden Stellen beim Generalsekretariat des Europarates koordiniert werden. Im Vordergrund steht dabei die Absprache mit dem Sekretariat des Ministerkomitees.

Während dem Normalbetrieb laufen alle Kontakte zum Generalsekretariat des Europarates über die Ständige Vertretung in Strassburg. Während dem Vorsitz hingegen gab es direkte Kontakte zwischen der Sektion Europarat und OSZE bzw. den vorgesetzten Stellen in Bern und dem Generalsekretariat, namentlich dem Sekretariat des Ministerkomitees. Die Aussagen der Beteiligten dazu, inwiefern die Etablierung einer direkten Arbeitsbeziehung zwischen dem EDA in Bern und dem Europarat einer im Vorfeld des Vorsitzes getroffenen Abmachung entsprach, waren widersprüchlich.

4.3.2 Organisation einzelner Aktivitäten

In organisatorischer Hinsicht war die PA I, die für die Gesamtkoordination des Vorsitzes verantwortlich war, für den Vorsitz zentral. Bei elf Aktivitäten hat sie von Bundesseite her eine federführende Rolle gespielt (vgl. Tabelle 7). Das gilt namentlich für die Konferenz in St. Gallen und die verschiedenen diplomatischen Treffen und Auftritte der Vorsteherin des EDA in der Rolle der Vorsitzenden. Auch war die

PA I bei Anlässen von Dritten, die unter die Schirmherrschaft des Vorsitzes gestellt worden waren, von Bundesseite her zuständig (z.B. Seminar über internationale Minderheitenrechte, Priorität 4.2).

Tabelle 7

Federführung bei Aktivitäten des Vorsitzes

Departement	Verwaltungseinheit	Anzahl Aktivitäten mit Federführung
EDA	PA I	11
	PA IV	7
	RP STR	3
	DV	1
	DEZA	1
	KKA	1
	PRS	1
	<i>EDA Total</i>	
EDI	Swissmedic	1
	SBF	1
	BAK	1
	BSV	1
<i>EDI Total</i>		4
Bundesgericht		2
<i>Bundesgericht Total</i>		2
EJPD	BJ	1
<i>EJPD Total</i>		1
UVEK	BAFU	1
<i>UVEK Total</i>		1
Parlamentsdienste		1
<i>Parlamentsdienste Total</i>		1
<i>Gesamtergebnis</i>		34

Legende: Departemente und Verwaltungseinheiten vgl. Abkürzungsverzeichnis. Aktivitäten mit gemeinsamer Federführung wurden doppelt gezählt.

Die Ständige Vertretung in Strassburg (RP STR) war bei den Aktivitäten im Ministerkomitee sowie den Ausstellungen in Strassburg zentral. Die PA IV war vor allem bei Entsendungen zentral. Die Federführung der übrigen beteiligten Bundesstellen beschränkte sich auf jeweils eine Aktivität. Eine Ausnahme stellt das Bundesgericht dar, das für einen Anlass (Treffen der Pilotgerichte der CEPEJ) und eine Entsendung (Sekretariat CEPEJ) verantwortlich war.

Unter den Aktivitäten gab es zwei grössere Anlässe, die vom Schweizer Vorsitz in den Vordergrund gestellt wurden: die Konferenz in Interlaken und jene in St. Gallen.

4.3.2.1 Grossanlass 1: Konferenz Interlaken

Bei der Konferenz in Interlaken (18. bis 19. Februar 2010) handelte es sich um einen Anlass auf Ministerebene. Eingeladen waren die für die Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständigen Minister/innen – in der Regel sind es die Justizminister/innen – aus den 47 Mitgliedstaaten des Europarates. Von der Schweiz nahm die Vorsteherin des EJPD an der gesamten Konferenz teil, während die Vorsteherin des EDA aufgrund einer dringlichen Auslandsreise nur am zweiten Konferenztag anwesend war.

Die Konferenz wurde ausserhalb des institutionellen Rahmens des Europarates durchgeführt.²⁰ Um die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung vorzubereiten, fanden im Vorfeld zur Konferenz vier informelle Treffen der Ministerdelegierten in Strassburg statt.²¹

EDA und EJPD hatten gemeinsam die Federführung bei der Organisation der Konferenz. Beim EDA war die Direktion für Völkerrecht federführend, während im EJPD das Bundesamt für Justiz diese Rolle wahrnahm. Erstere war für die politischen und organisatorischen Aspekte zuständig, letztere für die inhaltlich-redaktionelle Arbeit an der Erklärung. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Stellen war sehr eng.

Für die Organisation wurde ein separates Konferenzorganigramm erstellt, in dem die weiteren beteiligten Stellen für Sicherheit, Transport, Medien, Ausstattung, Technik und das Rahmenprogramm aufgeführt sind. Eine zentrale Rolle spielte vor allem der Konferenzdienst des EDA.

Die Ständige Vertretung in Strassburg stellte die Kontakte zum EGMR und zu den wichtigen Stellen im Generalsekretariat des Europarates her und nahm eine Vermittlerrolle in der Verhandlungsphase wahr (vgl. Kapitel 5.2.2.3).²²

4.3.2.2 Grossanlass 2: Konferenz St. Gallen

Der Konferenzveranstalter und -ort für den Anlass über «Demokratie und Dezentralisierung» wurde durch ein Einladungsverfahren bestimmt. Verschiedene Universitäten waren angeschrieben worden und reichten Offerten ein. Ausgewählt wurde schliesslich die Offerte der Universität St. Gallen.

Durchgeführt wurde die Veranstaltung in Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission, einer Kommission des Europarates, die aus Rechtsgelehrten zusammengesetzt ist und die Staaten bei Verfassungsrechtsfragen berät. Der Rahmen der Konferenz war in der Ausschreibung noch sehr offen und wurde allmählich genauer bestimmt. Über einen Wettbewerb wurden Studierende aus den verschiedenen Ländern des Europarates ausgewählt, um einen Beitrag an der Konferenz zu präsentieren. Zudem wurden verschiedene Vertreter der Institutionen des Europarates an die Konferenz eingeladen.

²⁰ Es war weder eine Fachministerkonferenz der Justizminister/innen noch ein Treffen des Ministerkomitees, also der Aussenminister/innen.

²¹ Diese Art der Verhandlungsführung wird gemäss DV häufig bei der UNO angewandt («*négotiation à l'onunienne*»).

²² Im Konferenzorganigramm fehlt die Ständige Vertretung wie auch die Sektion Europarat und OSZE. Letztere spielte für die Organisation tatsächlich eine untergeordnete Rolle.

Federführend war die Sektion Europarat und OSZE. Sie erhielt vom Konferenzdienst und weiteren Stellen im EDA Unterstützung. Die Ständige Vertretung in Strassburg nutzte ihr Netzwerk im Europarat und ausserhalb, um die Teilnahme von Referenten und Moderatoren sicherzustellen.

Mit der Universität St. Gallen schloss das EDA einen Leistungsvertrag ab. Da das EDA die Kosten für den Anlass etwas zu knapp budgetiert hatte, erklärte sich schliesslich der Kanton St. Gallen bereit, einen finanziellen Beitrag beizusteuern.

4.4 Bewertung der Durchführung

4.4.1 Soll/Ist-Vergleich mit Planung

Der Soll/Ist-Vergleich mit den geplanten Aktivitäten fällt positiv aus. Sämtliche geplanten Aktivitäten wurden durchgeführt. Zusätzlich hat der Schweizer Vorsitz eine Reihe von weiteren Aktivitäten realisiert. Kritisch zu bemerken gilt es diesbezüglich jedoch, dass einige dieser zusätzlichen Aktivitäten nur einen losen Bezug zum ursprünglichen Prioritätenprogramm aufweisen.

Der Bundesrat hat für den Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates keine zusätzlichen Ressourcen gesprochen. Sämtliche personellen und finanziellen Aufwände haben die beteiligten Departemente intern kompensiert; es entstanden keine zusätzlichen Kosten.

Von den ursprünglich von der PA I budgetierten 370 000 Franken wurden schliesslich etwa 292 500 Franken verwendet, was etwa 80% des Budgets entspricht. Für die Konferenz in Interlaken waren ursprünglich 1,3 Millionen Franken budgetiert, jedoch wurden letztlich nur rund 377 500 Franken (30% des Budgets) ausgegeben. Schliesst man die längerfristigen Massnahmen zur Unterstützung des Europarates aus, so betrug der Sachaufwand für den Vorsitz rund 1 Million Franken.

Ausgehend davon, dass geringe Kosten positiv zu bewerten sind, fällt der Soll/Ist-Vergleich bei den finanziellen Ressourcen positiv aus. Die in der Evaluation befragten Personen zeigten sich sehr kostenbewusst. Kritisch ist zu bemerken, dass die Abweichungen zum Budget insbesondere bei der Konferenz in Interlaken erheblich sind, so dass die Qualität des Budgets fraglich erscheint. Zum Zeitpunkt der Budgetierung waren allerdings wesentliche Parameter für die Durchführung der Konferenz noch nicht klar. Die Tatsache, dass sich je länger desto klarer abzeichnete, dass die beteiligten Verwaltungseinheiten zumindest einen Teil der Kosten würden kompensieren müssen, dürfte zudem als Sparanreiz gewirkt haben.

Dass die Konferenz in Interlaken kostengünstig organisiert worden ist, zeigt ein grober Vergleich mit dem Frankophonie-Gipfel in Montreux (vgl. Anhang 6). Die Kosten pro teilnehmende Person und Tag fielen beim Frankophonie-Gipfel fast anderthalbmal so hoch aus wie bei der Konferenz in Interlaken. Bei der vorliegenden Schätzung wurden die Kosten für die Sicherheit, die beim Frankophonie-Gipfel viel höher lagen, ausgeklammert. Zudem wurden die Kosten für den Frankophonie-Gipfel zurückhaltend geschätzt, so dass der Kostenunterschied zwischen den beiden Anlässen eher noch grösser sein dürfte.

Bei den personellen Ressourcen hat das EDA der PA I zwei zusätzliche Stellen zugesprochen, die im vorgesehenen Umfang ausgeschöpft wurden. Die Direktion für Völkerrecht besetzte für die Konferenz von Interlaken zudem für drei Monate eine

zusätzliche Praktikumsstelle. Sämtliche übrigen personellen Ressourcen wurden intern freigestellt.

Bezüglich der Organisation lassen sich beim Soll/Ist-Vergleich mit dem Organigramm erhebliche Abweichungen feststellen. Inwiefern diese Abweichungen zweckmässig waren, wird in den folgenden Abschnitten diskutiert.

4.4.2 Beurteilung aus interner Sicht

Die Beurteilung aus interner Sicht gründet auf den Interviews mit den Personen aus der Bundesverwaltung, die an der Durchführung der Aktivitäten beteiligt waren.

Den Vorsitz über die bestehende Linienorganisation abzuwickeln wurde von vielen als suboptimal bezeichnet. Es führte zu Überlastungen, weil neben dem Vorsitz noch die üblichen Aufgaben abgewickelt werden mussten. Es erschwerte auch die Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, weil Entscheidungen jeweils bei beiden Stellen durch die verschiedenen hierarchischen Ebenen bewilligt werden mussten. Aufgrund der langen Entscheidungswege und aufgrund von Flaschenhälsen in der Hierarchie wurden dringliche Entscheidungen verzögert. Um diesem Problem entgegenzuwirken, sind laut den Beteiligten zuweilen Hierarchiestufen übersprungen worden. Mehrere Personen haben unabhängig voneinander die Meinung geäußert, ein ähnliches Projekt sollte ein anderes Mal über eine hierarchisch höher angebundene Projektorganisation abgewickelt werden.

Die Koordination zwischen der Ständigen Vertretung und dem EDA in Bern sowie die Abstimmung mit dem Sekretariat des Europarates stellte laut mehreren Personen eine Herausforderung dar, weil die Abläufe (z.B. Dokumentenzirkulation) sehr komplex und zudem neu waren. Die Befragten hatten unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Abläufe zu Beginn des Vorsitzes vereinbart worden waren. An den Schnittstellen gab es zuweilen Unklarheiten bei den Zuständigkeiten, die gelegentlich zu Reibungen zwischen den verschiedenen Beteiligten führten und bis zum Schluss des Vorsitzes nicht ausgeräumt wurden. Alle Befragten hielten jedoch klar fest, dass die Abläufe insgesamt meistens gut funktionierten. Es habe keine grossen Pannen gegeben.

Von allen Seiten ausgesprochen positiv wurde die Zusammenarbeit zwischen den an der Organisation der Konferenz in Interlaken beteiligten Stellen bewertet. Die Zusammenarbeit habe sowohl departementsintern (vor allem zwischen Direktion für Völkerrecht und Ständige Vertretung) als auch departementsübergreifend zwischen dem EDA und dem EJPD sehr gut und pragmatisch funktioniert und sei bereichernd gewesen. Eine Person gab jedoch zu bedenken, die Zuständigkeiten seien formell im Vorfeld nicht geklärt worden, was ein Risiko dargestellt habe; die Zusammenarbeit habe nur dank guter Beziehungen auf persönlicher Ebene so reibungslos funktioniert.

Die Organisation der Konferenz von St. Gallen gestaltete sich schwieriger, weil dieser Anlass innerhalb des EDA geringere Priorität hatte. Es sei nicht einfach gewesen, die notwendigen Entscheide zu erwirken und Ressourcen zu mobilisieren. Nach einer heiklen Anfangsphase, während der viele Personen noch durch die Konferenz in Interlaken absorbiert waren, sei jedoch Bewegung in die Organisation gekommen. Insbesondere habe sich die Ständige Vertretung stark für diese Konfe-

renz eingesetzt und dank ihrem Netzwerk zu einer ansehnlichen Teilnahme beigetragen.

Die Beteiligten sind allesamt der Meinung, dass die Aktivitäten des Vorsitzes mit einem Minimum an Ressourcen realisiert werden konnten. Darauf sind einige von ihnen besonders stolz. Viele verwiesen aber auch auf die grosse Arbeitsbelastung während dem Vorsitz. Es seien regelmässig sehr viele Überstunden geleistet worden, wobei einige Befragte andeuteten, dieser grosse Einsatz sei nur zum Teil von den vorgesetzten Stellen anerkannt worden. Die Überstunden sind nur bei einem Teil abgegolten oder kompensiert worden. Die Arbeitsbelastung einzelner Personen war mit 60-Stunden-Wochen und Wochenendarbeit zeitweise sehr hoch. Nur zwei Personen haben sich allerdings ausdrücklich mehr personelle Ressourcen gewünscht.

Die finanziellen Ressourcen wurden für die Aktivitäten, die sich der Vorsitz vorgenommen hatte, insgesamt als ausreichend eingeschätzt. Die Konferenz in St. Gallen sei etwas knapp budgetiert worden; es mussten für relativ kleine Beträge noch zusätzliche Geldgeber gefunden werden. Bemängelt wurde die fehlende finanzielle Flexibilität: Einsparungen bei der einen Aktivität hätten nicht auf andere Aktivitäten verschoben werden können.

4.4.3 Beurteilung aus externer Sicht

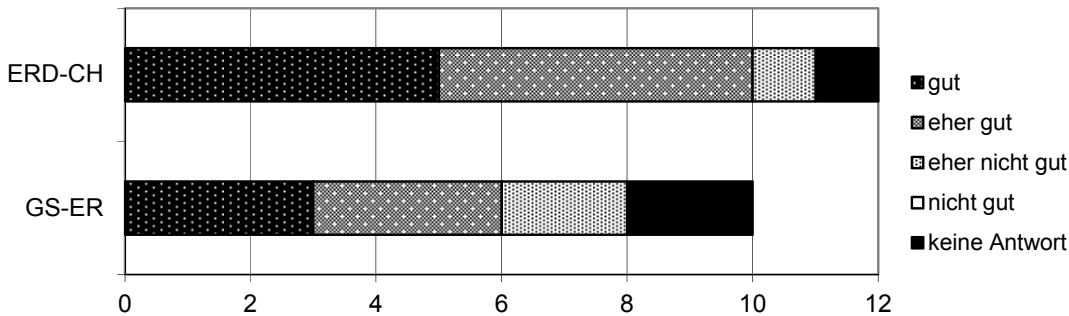
Als Grundlage für die Beurteilung aus externer Sicht dienen einerseits die Ergebnisse der Fragen zur Organisation im Rahmen der Umfrage bei 10 Schlüsselpersonen im Generalsekretariat des Europarates und den 12 Mitgliedern der ERD-CH. Andererseits werden die Bewertungen von Interviewten mit einer Aussensicht²³ herangezogen.

Gemäss der Umfrage war die Durchführung des Schweizer Vorsitzes gut bis sehr gut. Ausschliesslich positiv wird die Organisation der Auftritte und Veranstaltungen des Schweizer Vorsitzes bewertet.

Die Koordination zwischen Strassburg und Bern wird ebenfalls mehrheitlich als gut beurteilt. Auch im Vergleich zu früheren Vorsitzen wurde die Organisation beim Schweizer Vorsitz überwiegend positiv beurteilt (vgl. Abbildung 7), wobei sich einzelne Personen aus dem Sekretariat des Europarates eher negativ äusserten.

²³ Als Interviewte mit einer Aussensicht werden folgende Gruppen (vgl. Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner) behandelt: Europartsdelegation, Ministerdelegierte, Generalsekretariat Europarat, Delegationspräsident/innen anderer Länder, Expert/innen.

Organisation des Schweizer Vorsitzes im Vergleich zu früheren Vorsitzen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Die personellen und finanziellen Ressourcen für den Vorsitz waren gemäss Umfrage aus Sicht des Generalsekretariats des Europarates ausreichend. Kritischer beurteilten dies die Mitglieder der ERD-CH; vier der zwölf Personen erachteten die personellen, fünf Personen die finanziellen Ressourcen als zu knapp.

Aus den Interviews mit Externen lässt sich ergänzend hinzufügen, dass insbesondere die Organisation der Konferenz von Interlaken überaus und ausschliesslich positiv bewertet worden ist. Sowohl der Konferenzort als auch der Ablauf und das Rahmenprogramm wurden gelobt. Die Gestaltung habe dem Status einer Ministerkonferenz entsprochen, sei aber gleichzeitig trotzdem bescheiden geblieben. Die Konferenz von St. Gallen erwähnten die Interviewten weit weniger häufig; wenn sie St. Gallen aber erwähnten, dann bewerteten sie die Durchführung des Anlasses ebenfalls positiv. Gelobt wurde, dass über den Studierenden-Wettbewerb viele Junge, insbesondere auch aus osteuropäischen Ländern, für das Thema sensibilisiert und für eine Teilnahme an der Konferenz gewonnen werden konnten.

Die Ständige Vertretung in Strassburg arbeitete aus externer Sicht viel, effizient und inhaltlich fundiert. Dasselbe gilt für die Sektion Europarat und OSZE in Bern, die im Verlaufe des Vorsitzes eine gute Arbeitsbeziehung zum Sekretariat des Europarates aufgebaut habe. Hin und wieder sei aber die Arbeitsteilung zwischen der Ständigen Vertretung und dem EDA in Bern nicht ganz klar gewesen. Es wurde auch Kritik an der Kommunikation zwischen der Ständigen Vertretung und dem Generalsekretariat des Europarates geäussert, jedoch kaum durch konkrete Beispiele belegt.

Die Ressourcen für den Vorsitz wurden von den Befragten als angemessen, allenfalls etwas knapp, beurteilt.

4.4.4 Stärken und Schwächen der Durchführung

Zusammenfassend ist die Durchführung des Schweizer Vorsitzes positiv zu beurteilen. Der Vorsitz hat sämtliche geplanten sowie zusätzliche Aktivitäten durchgeführt. Die beiden Grossanlässe des Vorsitzes waren gut organisiert und ihrem jeweiligen Publikum angemessen. Für die Konferenz von Interlaken arbeiteten EDA und EJPD eng zusammen, was von den Beteiligten als gute Erfahrung bezeichnet wurde.

Hervorzuheben ist der Arbeitseinsatz, den viele Mitarbeitende in Bern und in Strassburg geleistet haben. Sie setzten sich für den Vorsitz ein und nahmen dabei erhebliche Überstunden in Kauf. Die Arbeitsbelastung einzelner Personen war zeitweise mit 60-Stunden-Wochen und Wochenendarbeit sehr hoch.

Zusätzlich zur Koordination innerhalb der Bundesverwaltung mussten die Aktivitäten des Schweizer Vorsitzes mit dem Generalsekretariat des Europarates abgestimmt werden. Die Abläufe stellten für alle Beteiligten wegen ihrer Neuheit und Komplexität eine Herausforderung dar. Diese wurde insgesamt gut gemeistert; es haben sich während des gesamten Vorsitzes keine grösseren Zwischenfälle ereignet. Im Kleinen hingegen gab es durchaus Reibungen, die namentlich auf eine ungenügende Klärung der Schnittstellen zwischen der Ständigen Vertretung in Strassburg und der für die Gesamtkoordination zuständigen Sektion Europarat und OSZE in der PA I zurückzuführen sind. Das schriftlich festgelegte Organigramm des Vorsitzes liess wichtige Punkte offen.

Das Organigramm geht von einer strikten Abwicklung des Vorsitzes in der bestehenden Linienorganisation aus. Die grosse Zahl der Hierarchiestufen stellte in der Praxis jedoch ein Problem dar. Es ist deshalb als positiv zu beurteilen, dass sich das Staatssekretariat faktisch aus der Organisation heraushielt und der Kontakt zur Vorsteherin des EDA direkt über den Leiter der PA I lief. Dennoch stellte die Trägheit der Linienorganisation zuweilen ein Problem dar. Entscheide verzögerten sich, und die Mitsprache der verschiedenen hierarchischen Stufen erschwerte die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bundesstellen. Dass zuweilen eine Hierarchiestufe übersprungen wurde, ist deshalb als pragmatische Lösung zu betrachten.

Dank einem strikten Ausgabenmanagement konnten die Aktivitäten mit geringeren Kosten realisiert werden als budgetiert. Dieser sparsame Ressourcenumgang wird auch im Vergleich zwischen der Ministerkonferenz in Interlaken und dem Frankophonie-Gipfel deutlich (vgl. Anhang 6) und stellt sicherlich eine grosse Stärke des Schweizer Vorsitzes dar. Gleichzeitig stellt sich angesichts des nicht ausgeschöpften Budgets die Frage, ob sich das EDA mit einem etwas flexibleren Umgang mit den Finanzen bei der Organisation der Konferenz in St. Gallen viel Aufwand für die Suche nach zusätzlichen Mitteln in vergleichsweise geringem Umfang, die schliesslich der Kanton St. Gallen beigesteuert hat, hätte ersparen können.

Tabelle 8

Bewertung der Durchführung

Stärken	Schwächen
- gutes Verhältnis Kosten/Leistungen	- träge Linienorganisation
- geringer finanzieller Aufwand	- hohe Arbeitsbelastung
- grosser Arbeitseinsatz	- unklare Schnittstellen zwischen Bern und Strassburg
- gut organisierte Anlässe	
- pragmatische Anpassung der Abläufe	

5 Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen

Der Vorsitz im Ministerkomitee lässt sich schlecht nur anhand seiner Ergebnisse beurteilen, weil diese von einer Vielzahl von Faktoren und nicht allein vom Vorsitz abhängen. Deshalb hat die vorliegende Evaluation die Durchführung vertieft analysiert. Im Vordergrund steht, wie die Schweiz drei Funktionen eines Vorsitzes – Agenda-Setting, Vermittlung und Repräsentation – wahrgenommen und ob sie dabei ihre Handlungsmöglichkeiten genutzt hat.

5.1 Funktion Agenda-Setting

5.1.1 Definition

Das «Agenda-Setting» bezeichnet im Allgemeinen das Setzen neuer Themen auf die Tagesordnung einer Institution. In der wissenschaftlichen Literatur werden die Möglichkeiten eines Vorsitzes, die Agenda zu gestalten, aufgrund von zahlreichen Einschränkungen des Handlungsspielraums als eher gering eingestuft. Es gibt aber auch Wissenschaftler wie Tallberg (2003), die den Einfluss des Vorsitzes als durchaus relevant betrachten. Tallberg schreibt dem Vorsitz verschiedene Handlungsoptionen zu (vgl. Tabelle 9):

Tabelle 9

Handlungsoptionen des Vorsitzes beim Agenda-Setting

Handlungsoption	Beschreibung
Setzen neuer Themen	Vorsitz nimmt Themen, die noch nicht im Programm einer Organisation enthalten waren, neu auf.
Probleme neu definieren	Vorsitz steigert das Bewusstsein für bekannte, aber bisher unbeachtete Probleme, indem er sie in einer neuen Weise definiert und thematisiert.
Konkrete Massnahmen vorschlagen	Vorsitz entwickelt konkrete Vorschläge für Massnahmen entweder zusammen mit dem Verwaltungsapparat der internationalen Organisation oder alleine.
Institutionelle Strukturen/ Prozesse verändern	Vorsitz regt an, institutionalisierte Strukturen oder Praktiken in den ihn interessierenden Themenbereichen zu schaffen oder zu verändern.
Bestehende Themen gewichten	Vorsitz gewichtet Themen, die bereits auf der Agenda sind, mehr oder weniger stark bzw. nimmt eine zeitliche Staffelung vor (so genanntes «Agenda-Structuring»).
Themen ausschliessen	Vorsitz schliesst gewisse Themen bewusst von der Agenda aus (so genannte «Agenda-Exclusion»).

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Tallberg (2003)

Für die Evaluation wird das Agenda-Setting relativ eng aufgefasst als die Erarbeitung und Festlegung der Prioritäten des Vorsitzes. Beim Ministerkomitee des Europarates publiziert jeder Vorsitz zu Beginn seiner Präsidentschaft sein Prioritätenpapier, das das jeweilige Arbeitsprogramm darstellt. Mit der Bekanntgabe der Prioritäten ist gemäss dem Verständnis dieser Evaluation das Agenda-Setting abgeschlossen.

Je nach Rahmenbedingungen verfügt der Vorsitz über einen grösseren oder kleineren Agenda-Setting-Spielraum. Die folgende Liste der Rahmenbedingungen wurde basierend auf der Fachliteratur (vor allem Tallberg 2003) erstellt und anschliessend mit den in explorativen Gesprächen genannten Faktoren ergänzt.

Tabelle 10

Rahmenbedingungen des Agenda-Settings

Rahmenbedingung	Beschreibung
Themenüberzahl	Es besteht ein Bedarf für eine Themensetzungsinstanz, weil die Organisation unter zu vielen Themen leidet.
Ständige Themenveränderung	Es besteht ein Bedarf für eine Themensetzungsinstanz, weil die Organisation unter sich ständig verändernden Themen leidet.
Beschränkte formelle Befugnisse	Die Vorsitze in multilateralen Organisationen besitzen in der Regel kein formelles Vorschlagsrecht, über das sie ihre Themen direkt auf die Agenda setzen könnten.
Alternative Agenda-Setting-Instanzen	Die Agenda der Organisation wird gemäss formeller Regelung oder als Folge einer institutionalisierten Praxis durch andere Führungsinstanzen (z.B. Verwaltungsapparat) geprägt.
Themenerbe	Der Vorsitz muss einen Grossteil der Themen von Vorgängern übernehmen und ist mit vielen regelmässigen Geschäften konfrontiert.
Organisatorische Trägheit	Die durch einen Vorsitz erzielbaren Veränderungen werden durch die Trägheit von Prozessen innerhalb der Organisation eingeschränkt.
Norm der Neutralität	Die Norm der Neutralität des Vorsitzes wirkt einer Priorisierung von Themen mit besonderer nationaler Bedeutung entgegen.

Quelle: Tallberg (2003) mit eigenen Ergänzungen

5.1.2 Funktionsausübung

Beschrieben werden in diesem Abschnitt die Rahmenbedingungen, unter welchen der Schweizer Vorsitz ein Agenda-Setting vorgenommen hat, die Art und Weise, in der er den Prozess der Themenfestlegung gestaltet hat sowie worauf bei der inhaltlichen Ausgestaltung geachtet wurde.

5.1.2.1 Rahmenbedingungen

Der Schweizer Vorsitz sah sich mit vielen der in Tabelle 10 genannten Rahmenbedingungen konfrontiert, die seinen Agenda-Setting-Spielraum einschränkten. Der Europarat befasst sich mit einer Vielzahl von Themen, und der Schweizer Vorsitz wurde im Vorfeld von verschiedener Seite gedrängt, bestimmte Themen in sein Prioritätenprogramm aufzunehmen. Das Prioritätenprogramm wird vom Ministerkomitee zwar genehmigt, der Vorsitz im Ministerkomitee kann jedoch im Alleingang keine Themen auf die Tagesordnung setzen. Die Tagesordnung wird vielmehr vom Büro des Ministerkomitees beschlossen, in dem neben dem aktuellen Vorsitz die beiden vorgängigen sowie die drei nachfolgenden Vorsitze vertreten sind. Gemäss Aussagen verschiedener Kenner des Europarates ist ein Grossteil der Themen,

die das Ministerkomitee behandelt, durch institutionelle Abläufe vorbestimmt; sie werden von den vorbereitenden Arbeitsgruppen dem Ministerkomitee zum Entscheid vorgelegt oder von anderen Organen des Europarates, namentlich der Parlamentarischen Versammlung, sowie vom Generalsekretariat an das Ministerkomitee herangetragen.

Die verschiedenen Organe und Stellen des Europarates konkurrenzieren sich bei der Themensetzung. In den Gesprächen, die im Rahmen der Evaluation geführt wurden, war auffällig, dass die Personen jeweils beanspruchten, ihre Stelle habe die Themen des Schweizer Vorsitzes initiiert.

Verschiedene Personen wiesen in den Interviews darauf hin, wegen der zeitlichen Beschränkung auf ein halbes Jahr könne ein Vorsitz den Europarat nur wenig bewegen. Der Agenda-Setting-Spielraum des Schweizer Vorsitzes war somit in verschiedener Hinsicht durch institutionelle Bedingungen eingeschränkt. Zudem war die Norm der Neutralität gerade bei Gesprächen mit Personen aus dem EDA sehr präsent. Es wurde mehrfach betont, ein guter Vorsitz stelle sich in den Dienst der Organisation. Der Schweizer Vorsitz auferlegte sich somit selber auch gewisse Beschränkungen.

5.1.2.2 Prozessgestaltung

Das EDA hat bereits 2008 mit der Vorbereitung des Vorsitzes begonnen. Im Juni 2008 fand eine erste Sitzung der «Amis de la présidence» statt, einer durch das EDA gebildeten Arbeitsgruppe mit Schweizer Vertretern aus den verschiedenen Organen des Europarates (Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung, beim Kongress der Gemeinden und Regionen sowie Schweizer Richter am EGMR) sowie den wichtigsten beteiligten Stellen des EDA und der Bundesverwaltung (vor allem Bundesamt für Justiz). Bereits an diesem ersten Treffen einigte sich die Arbeitsgruppe, in der Schweiz neben einer Tagung des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung eine Konferenz über die Menschenrechte und den Gerichtshof sowie eine Konferenz über Demokratie und Föderalismus durchzuführen.

Das EDA suchte in der Folge mit den Vorgängervorsitzen Schweden, Spanien und Slowenien zwecks Themenabstimmung das Gespräch. Im Januar 2009 verfasste die Ständige Vertretung einen ersten Entwurf für ein Prioritätenprogramm. Dieser wurde EDA-intern sowie mit dem Sekretariat des Ministerkomitees abgesprochen. Auch wurde der Nachfolgevorsitz informiert. Bei den einzelnen Themen stand das EDA zudem ab Anfang 2009 im Kontakt mit den zuständigen Stellen beim Europarat, zum Beispiel mit dem EMGR für die Priorität zum Gerichtshof. In der so genannten «Landsgemeinde», einer halbjährlich stattfindenden interdepartementalen Sitzung aller Bundesstellen mit Berührungspunkten zum Europarat, informierte das EDA über die geplanten Prioritäten und forderte die Bundesstellen auf, eigene Anlässe zu melden.

Am 28. Oktober 2009 stattete der neue Generalsekretär des Europarates der Schweiz seinen Antrittsbesuch ab, anlässlich dessen er mit der Vorsteherin des EDA über die Prioritäten des anstehenden Schweizer Vorsitzes und die Modalitäten der Zusammenarbeit sprach. Am Vortag des Besuchs nahm die Vorsteherin des EDA vom Prioritätenpapier Kenntnis und genehmigte dieses mit kleineren Abänderungen. Am

3. November 2009 wurde das Prioritätenprogramm dem Ministerkomitee vorgelegt und anlässlich der Übernahme des Vorsitzes an der Sitzung des Ministerkomitees vom 17. November 2009, an welcher die Vorsteherin des EDA sowie ihr Vorgänger als Vorsitzender, der slowenische Aussenminister, persönlich anwesend waren, zusammen mit dem Veranstaltungskalender genehmigt.²⁴

Die diplomatischen Kontakte der Vorsteherin des EDA in ihrer Rolle als Vorsitzende des Ministerkomitees waren nicht von Beginn weg definiert, sondern wurden laufend festgelegt. Belarus war als Länderschwerpunkt im Prioritätenprogramm festgeschrieben. Georgien und Bosnien-Herzegowina kamen dagegen im Verlaufe des Vorsitzes hinzu.

5.1.2.3 Inhaltliche Gestaltung

Inhaltlich war es der Ständigen Vertretung der Schweiz in Strassburg sowie der Gesamtkoordination des Vorsitzes in Bern wichtig, keine neuen Themen zu setzen, sondern sich im Gegenteil auf die bestehenden Kernthemen des Europarates zu konzentrieren. Damit wollte man das Ziel der Reform des Europarates (vgl. Priorität 3.2) mit dem eigenen Vorsitzprogramm unterstreichen. Man wollte sich ausdrücklich nur wenige Ziele setzen, diese dafür mit konkreten Aktivitäten verbinden.

Bei der Wahl der Themen hat der Schweizer Vorsitz gemäss Aussagen von Beteiligten ausdrücklich auf die Übereinstimmung mit den Zielen des Warschauer Gipfels geachtet, welche die strategischen Stossrichtungen für den Europarat festlegen. Diese Ziele wurden zusammen mit einem Aktionsplan anlässlich des letzten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 16. bis 17. Mai 2005 verabschiedet.

Den Themenbereich Demokratie und Dezentralisierung hat das EDA bereits Mitte 2008 vorgeschlagen (vgl. oben). Dass der Gerichtshof ein wichtiges Thema sein würde, war damals ebenfalls bereits klar. Es sei jedoch zunächst ein Expertentreffen der Richter des EGMR, der Vertreter der nationalen Höchstgerichte und der Prozessberechtigten der Regierungen geplant gewesen. Auf den Wunsch des Präsidenten des EGMR habe man dann aber beschlossen, eine Konferenz auf politischer Ebene zu organisieren.

Den dritten Themenbereich zur Reform des Europarates hat das EDA festgelegt, bevor die Wahl des neuen Generalsekretärs feststand. Dieser war im Wahlkampf stark mit einer Reformagenda für den Europarat angetreten. Er trat sein Amt gut einen Monat vor Beginn des Schweizer Vorsitzes an. In den Gesprächen mit Externen wurde die Reform des Europarates durchgehend als ein Thema des Generalsekretärs, nicht des Schweizer Vorsitzes wahrgenommen.

Bewusst sind laut EDA Themen, die an den Vorsitz herangetragen wurden, jedoch nicht zu den Kernbereichen des Europarates gehören, nicht in das Prioritätenpapier aufgenommen worden. Beim Veranstaltungskalender sei man weniger streng gewesen. Bei Bundesstellen, die sich bereit erklärten, Anlässe zu organisieren und zu finanzieren, habe man weniger auf die thematische Abstimmung geachtet.

Aus einer Aussensicht wurden die Themen des Schweizer Vorsitzes unterschiedlich beurteilt. In der Umfrage gab die Hälfte der Schlüsselpersonen aus dem Generalsek-

²⁴ CM/Inf(2009)49.

retariat des Europarates an, die Themen seien neu gewesen, während dies die andere Hälfte dies verneinte. Von der ERD-CH hatten zwei Drittel den Eindruck, die Themen seien neu gewesen. Eine Mehrheit der Personen aus dem Generalsekretariat fand zudem, der Schweizer Vorsitz habe bewusst gewisse Themen ausgeklammert, während bei der ERD-CH nur eine Minderheit diese Meinung vertrat. Übereinstimmend fanden beide Gruppen hingegen, dass der Schweizer Vorsitz ein Programm mit konkreten Massnahmen präsentiert hat.

5.1.3 Bewertung

Bewertet wird beim Agenda-Setting erstens die Qualität des Prozesses zur Festlegung der Prioritäten und zweitens die Themenbreite, die der Vorsitz mit seinen Handlungsmöglichkeiten stark beeinflussen kann. Die Relevanz der Themen wird in Kapitel 7.1.1 aus Sicht des Europarates bzw. Kapitel 7.2.1 aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik bewertet.

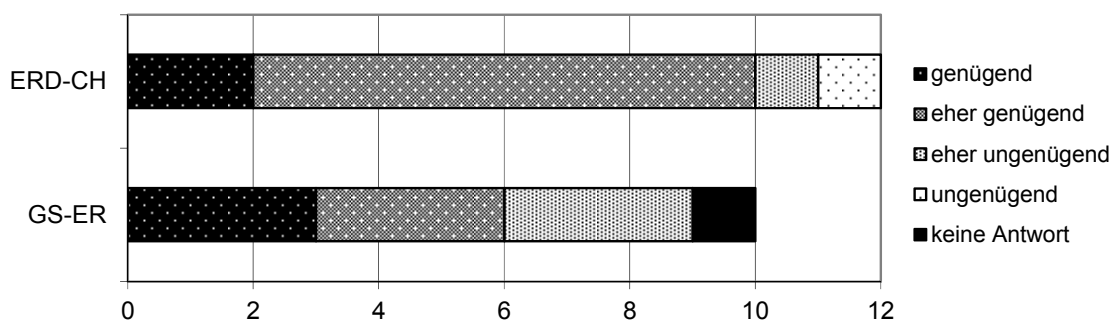
5.1.3.1 Prozessqualität

Die Prozessqualität wird von der Evaluation insgesamt als eher hoch eingestuft. Positiv bewertet werden folgende Aspekte:

- Der Schweizer Vorsitz hat frühzeitig, nämlich etwa anderthalb Jahre im Voraus, mit der Vorbereitung des Vorsitzes begonnen.
- EDA-intern fand zwischen der PA I und der Ständigen Vertretung in Strassburg eine gute Abstimmung der Themen statt. Die PA I war um die Absprache der Themen in der Schweiz, die Ständige Vertretung um die Absprache im Europarat bemüht.
- Das EDA bezog die wichtigen Akteure in der Schweiz bei der Themensetzung früh und in angemessener Masse ein. In der Umfrage beurteilten 10 von 12 Mitgliedern der ERD-CH den Einbezug der Schweizer Akteure bei der Themensetzung positiv (vgl. Abbildung 8). Auch das EDA beurteilte den Dialog mit den «Amis de la présidence» als fruchtbar.

Abbildung 8

Einbezug der wichtigen Akteure bei der Themensetzung



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

- Das EDA hat Versuche unternommen, um sich mit den Vorgängervorsitzen und dem Nachfolgevorsitz thematisch abzustimmen. Damit sollte trotz der beschränkten Dauer des Vorsitzes eine gewisse Kontinuität bei den Themen gewährleistet werden. Gemäss den interviewten Ministerdelegierten fand diese Abstimmung mindestens im üblichen Rahmen statt.

Der Agenda-Setting-Prozess des Schweizer Vorsitzes ist in einigen Punkten jedoch kritisch zu hinterfragen:

- Die Meinungen zur Themenabstimmung mit dem Europarat sind gespalten. Von den Schlüsselpersonen beim Generalsekretariat des Europarates waren in der Umfrage sechs Personen der Meinung, die relevanten Stellen beim Europarat seien (eher) gut einbezogen worden; laut drei Personen war dies eher nicht der Fall (vgl. Abbildung 8). Auch in den Interviews wurden unterschiedliche Meinungen geäussert, wobei die positiven überwogen. Namentlich bei der ersten Priorität hat die Bundesverwaltung den EGMR sehr früh einbezogen und ist massgeblich auf dessen Wünsche eingegangen, weshalb die Evaluation die Themenabstimmung mit dem Europarat trotz der kritischen Aussagen eher positiv bewertet.
- Während sich beim EDA die Verwaltung bereits frühzeitig Gedanken für den Vorsitz machte, setzte sich die Departementsspitze des EDA erst spät eingehend mit dem Prioritätenpapier auseinander. Dadurch konnte der Wunsch nach einer noch stärkeren thematischen Straffung des Prioritätenpapiers nicht mehr berücksichtigt werden, obwohl dies gemäss Beteiligten durchaus erwünscht gewesen wäre. Zudem war das Prioritätenpapier zu jenem Zeitpunkt bereits beim Europarat in Konsultation. Dass eine nachgebesserte Version nachgereicht wurde, haben mehrere externe Gesprächspartner als Zeichen einer ungenügenden internen Absprache bewertet. Schliesslich führte dies dazu, dass gewisse Aktivitäten im Prioritätenpapier einen höheren Stellenwert hatten als schliesslich bei der Durchführung (z.B. Konferenz St. Gallen, Konzentration des Europarates auf Kernbereiche).
- Dass die diplomatischen Kontakte der Vorsitzenden eher kurzfristig festgelegt wurden, war einerseits vorteilhaft, weil der Schweizer Vorsitz dadurch genügend flexibel war, um auf Entwicklungen zu reagieren. So konnte Bosnien-Herzegowina kurzfristig als Thema aufgegriffen werden, als die Bemühungen in Belarus ins Stocken gerieten. Der Nachteil dieses Vorgehens lag darin, dass gewisse Personen kurzfristig nicht mehr verfügbar waren.

5.1.3.2 Themenbreite

Dass sich der Schweizer Vorsitz nur drei Schwerpunktthemen vorgenommen hat, wurde von den Personen im EDA einhellig als grosse Stärke des Schweizer Vorsitzes dargestellt. Da der Vorsitz nur begrenzt Einfluss nehmen könne, müsse er sich von Anfang an auf einige wenige Punkte konzentrieren, wenn er etwas erreichen wolle.

Laut EDA stellte die Begrenzung auf einige wenige Themen eine Neuerung beim Vorsitz im Ministerkomitee dar. Tatsächlich zeigt die Dokumentenanalyse (vgl. Kapitel 7.1.1.1), dass der Schweizer Vorsitz im Vergleich mit früheren Vorsitzen weniger Themen in sein Prioritätenprogramm aufgenommen hat.

Dass der Schweizer Vorsitz weniger Schwerpunkte gesetzt hat als frühere Vorsitze, wurde von Externen in Interviews ebenfalls vielfach bemerkt, doch wurde dies etwa von der Hälfte positiv und von der anderen Hälfte negativ bewertet. Die Befürworter erachteten die Beschränkung als realistisch, während die Kritiker bemängelten, der Schweizer Vorsitz habe sich zu stark auf ein Thema – den Gerichtshof – fokussiert.

Dagegen ist einzuwenden, dass die Schwerpunktbereiche im Prioritätenprogramm sehr breit formuliert sind. Obwohl das EDA häufig von den «drei Zielen» des Schweizer Vorsitzes sprach, qualifizieren die drei Bereiche nicht als «Ziele» im Sinne eines klar formulierten angestrebten Zustandes. Vielmehr sind es drei Themenbereiche, in denen der Vorsitz tätig sein wollte. Innerhalb dieser Themenbereiche hat der Vorsitz verschiedene Ziele und zugehörige Aktivitäten formuliert (vgl. Tabelle 3). Das Aktivitätenprogramm war dann faktisch noch deutlich breiter als jenes, was der Vorsitz im Prioritätenpapier angekündigt hat. Gewisse Aktivitäten lassen sich keinem der drei Themen eindeutig zuordnen (vgl. Tabelle 4).

Dem Schweizer Vorsitz kann somit eine Verwässerung seiner ursprünglichen Schwerpunkte vorgeworfen werden. Kommuniziert hat der Schweizer Vorsitz aber sehr stark die drei ursprünglichen Themenbereiche, so dass die Kritiker im Europarat die tatsächliche Breite des Schweizer Aktivitätenprogramms gar nicht wahrgenommen haben. Die mangelnde «Vermarktung» der Aktivitäten wurde von mehreren internen und externen Personen denn auch als Schwäche wahrgenommen (vgl. auch Kapitel 7.3).

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Beschränkung auf drei Bereiche angesichts der Rahmenbedingungen, welche den Einfluss des Vorsitzes von Anfang an begrenzten, richtig war. Der Schweizer Vorsitz hat seine drei Prioritätenbereiche konsequent kommuniziert, so dass sie von vielen externen Interviewpartnern aufgezählt werden konnten. Viele Aktivitäten des Vorsitzes lassen sich einem der Ziele des Vorsitzes zuordnen, auch wenn sie nicht im ursprünglichen Prioritätenpapier enthalten waren. Das EDA hat jedoch die Breite des Aktivitätenprogramms nicht offensiv kommuniziert, weshalb sie von Schlüsselpersonen nur begrenzt wahrgenommen wurde.

5.1.3.3 Stärken und Schwächen des Agenda-Settings

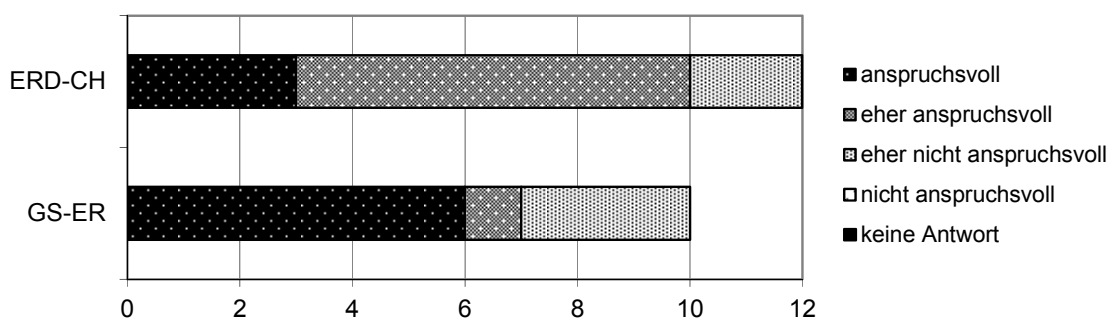
Das EDA hat sich bereits früh mit den Prioritäten ihres Vorsitzes befasst und die relevanten Akteure sowohl in der Schweiz als auch im Europarat bei der Themensetzung gut einbezogen. Allerdings wurden die Themen im letzten Moment durch die Departementsspitze leicht verändert, was von aussen als Zeichen einer mangelnden Vorbereitung gewertet wurde.

Inhaltlich hat der Schweizer Vorsitz einige wenige Themenbereiche gesetzt und innerhalb derer eine ansehnliche Breite von Aktivitäten umgesetzt, die jedoch aufgrund der Kommunikation des Vorsitzes nur beschränkt nach aussen wahrgenommen wurden. Die Kritik, das Programm des Schweizer Vorsitzes sei zu eng, ist deshalb nur zum Teil gerechtfertigt. Die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes wurden in der Umfrage von klaren Mehrheiten als anspruchsvoll bewertet (vgl. Abbildung 9). Dies stärkt den Schluss der Evaluation, dass es angesichts der begrenzten Dauer des Vorsitzes richtig war, das Programm thematisch auf drei Bereiche zu

beschränken und klare Akzente zu setzen. Der Schweizer Vorsitz hätte sein Aktivitätenprogramm aber etwas besser vermarkten können.

Abbildung 9

Bewertung der Prioritäten des Schweizer Vorsitzes



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

In der Umfrage gaben sieben von zehn Schlüsselpersonen aus dem Generalsekretariat Europarat an, dass der Schweizer Vorsitz die Prioritäten des Europarates im Vergleich zu früheren Vorsitzen stärker beeinflusst habe. Diese Meinung wurde auch in Interviews mit verwaltungsinternen und -externen Personen häufig geäußert. Das Agenda-Setting des Schweizer Vorsitzes kann somit als wirkungsvoll eingestuft werden; er hat den Europarat als Gesamtorganisation mitgeprägt.

Tabelle 11

Bewertung des Agenda-Settings

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - frühzeitige Vorbereitung - gute Abstimmung der Themen in der Bundesverwaltung, mit relevanten Akteuren in der Schweiz, mit Vorgängervorsitzen und Nachfolger und weiteren relevanten Akteuren beim Europarat - kohärentes, anspruchsvolles, von der Breite her überschaubares Programm - vergleichsweise starker Einfluss auf Agenda des Europarates 	<ul style="list-style-type: none"> - späte Einflussnahme der Departementsspitze des EDA - etwas zurückhaltende Kommunikation der unterschiedlichen Aktivitäten

5.2 Funktion Vermittlung

5.2.1 Definition

Der Vorsitz kann im Gremium, das er präsidiert, Verhandlungen führen und so eine Entscheidung oder Einigung fördern oder verhindern. Im Rahmen der Funktion der Vermittlung (auch «Mediation» oder «Brokerage») sucht der Vorsitz nach Kompromissen, die für alle bzw. zumindest für die Mehrheit der beteiligten Parteien akzeptabel sind (Elgström 2003a). Tallberg (2006, 2010) schreibt dem Vorsitz im Rahmen der Vermittlung eine Reihe von Handlungsoptionen zu (vgl. Tabelle 12).

Handlungsoptionen des Vorsitzes bei der Vermittlung

Handlungsoption	Beschreibung
Prozess gestalten	Der Vorsitz kann Verhandlungsprozesse gestalten, indem er die Abfolge von Verhandlungen mit verschiedenen Parteien, die Häufigkeit von Verhandlungsrunden, das Format der Verhandlungen und die Verhandlungsmethode bestimmt.
Sitzung gestalten	Der Vorsitz kann den Ablauf einzelner Verhandlungssitzungen bestimmen, indem er die Traktandenliste strukturiert, eine Eröffnungsrede hält, den einzelnen Parteien das Wort erteilt, einzelne Parteien zur Lösungsfindung in einen Nebenraum schickt, die Entscheidungsverfahren einleitet und zum Schluss der Sitzung die Ergebnisse zusammenfasst.
Verhandlungstexte/ Lösungsvorschläge vorlegen	Der Vorsitz kann einen eigenen Text vorlegen, der als Grundlage für Verhandlungen verwendet wird. Der Präsidenschaftsentwurf ersetzt dabei allenfalls einen ursprünglichen Entwurf des Sekretariats der Organisation oder eines einzelnen Staates.
Privilegierte Informationen über Präferenzen einholen und gezielt weitergeben	Es ist üblich, dass der Vorsitz im bilateralen Kontakt zu einzelnen Mitgliedstaaten genauere Informationen über deren Präferenzen einholt, um herauszufinden, was für die einzelnen Staaten noch gerade akzeptabel wäre. Diese Informationen kann der Vorsitz dann gezielt an einzelne Parteien weitergeben bzw. anderen vorenthalten.
Unterstützung durch Sekretariat einholen	Der Vorsitz kann sich vom Sekretariat in inhaltlicher, organisatorischer, rechtlicher und prozeduraler Hinsicht beraten und unterstützen lassen. Oft verfügt das Sekretariat über eine vertiefte Kenntnis der Dossiers und der Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Tallberg (2006, 2010)

Die vorliegende Evaluation hat zur Funktion der Vermittlung die Sitzungsleitung im Ministerkomitee sowie die Verhandlungsführung im Vorfeld der hochrangigen Konferenz in Interlaken untersucht. Die Vermittlungsfunktion bezieht sich auf Gremien, denen der Vorsitz vorsteht. Dadurch grenzt sie sich von der Repräsentationsfunktion ab, bei der die Präsidenschaft im Namen des Gremiums gegenüber externen Vertretern auftritt (vgl. Kapitel 5.3).

Je nach Rahmenbedingungen verfügt der Vorsitz über einen grösseren oder kleineren Verhandlungsspielraum. Die folgende Liste der Rahmenbedingungen wurde basierend auf der Fachliteratur (Elgström 2003b, Tallberg 2006, 2010) erstellt und anschliessend mit den in explorativen Gesprächen genannten Faktoren ergänzt.

Rahmenbedingungen der Vermittlung

Rahmenbedingung	Beschreibung
Vermittlungsbedarf	Es besteht ein Vermittlungsbedarf, weil die Parteien von sich aus keine Einigung finden, da sie aus strategischen Gründen Extrempositionen einnehmen, um möglichst wenige Zugeständnisse machen zu müssen.
Beschränkte formelle Befugnisse	Formell verfügt der Vorsitz höchst selten über Vermittlungsbefugnisse. Es handelt sich in der Regel um eine institutionalisierte Praxis, die kaum geregelt ist.
Alternative Vermittlungsinstanzen	Gemäss formeller Regelung oder als Folge einer institutionalisierten Praxis nehmen anderen Instanzen in der Organisation (z.B. Generalsekretär), bestimmte Staaten oder Persönlichkeiten eine Vermittlerrolle wahr.
Qualifizierte Entscheidungsregeln	Je höher die Erfordernisse für eine Entscheidung, desto kleiner die Einigungszone und desto kleiner auch der Handlungsspielraum des Vorsitzes. Wo Einstimmigkeit oder Konsens verlangt sind, muss der Vorsitz auf alle Parteien Rücksicht nehmen.
Norm der Neutralität	Die Norm der Neutralität des Vorsitzes ist gemäss Literatur bei der Vermittlungsfunktion am zentralsten. Vom Vorsitz wird erwartet, dass er als ehrlicher Vermittler auftritt.

Quelle: Tallberg (2003), mit eigenen Ergänzungen

5.2.2 Funktionsausübung

5.2.2.1 Rahmenbedingungen

Je mehr Parteien involviert sind, desto schwieriger ist es für ein Gremium, mögliche konsensfähige Lösungen zu erkennen. Deshalb kann grundsätzlich im Ministerkomitee des Europarates von einem grossen *Vermittlungsbedarf* ausgegangen werden. In der EU konnte beobachtet werden, dass die Nachfrage nach der EU-Präsidentschaft als Vermittlungsinstanz mit der Anzahl Parteien gestiegen ist (Elgström 2003a, Tallberg 2006). Da die Mitgliederzahl mit 47 beim Europarat noch deutlich höher ist als bei der EU mit 27 dürfte eine Einigung noch schwieriger sein.

Der Vorsitz im Ministerkomitee verfügt über verschiedene *Befugnisse* zur Sitzungsleitung und Vermittlung, die zwar nicht auf der Ebene des Statuts, jedoch auf formellen Beschlüssen des Ministerkomitees beruhen. Gemäss diesen Beschlüssen hat der Vorsitz folgende Aufgaben wahrzunehmen:²⁵

- Traktandenlisten der Sitzungen der Ministerdelegierten zusammen mit dem Sekretariat vorbereiten und dem Büro zum Beschluss unterbreiten;
- auf die Einhaltung der Regeln achten;
- Diskussionen leiten, Anträge zur Abstimmung stellen und Abstimmungsergebnisse verkünden.

²⁵ Vgl. CdE (2010) «Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Méthodes de travail et procédures: développements récents», chapitre 2, www.coe.int (24. Februar 2010).

- bei inhaltlichen Diskussionen, falls nötig, die maximale Dauer der Voten der Delegationen festlegen und die Liste der Redner beschränken;
- Diskussionen zu einem operationellen Resultat führen, indem die Delegationen eingeladen werden, zu Kompromissentwürfen und konkreten Vorschlägen Stellung zu nehmen;
- Diskussionen beenden und Geschäfte, die noch nicht beschlussreif sind, vertagen sowie die betroffenen Delegationen zu einer Lösungsfindung ausserhalb der Sitzung ermuntern;
- am Schluss der Sitzung die Ergebnisse kurz zusammenfassen;
- zwischen den Sitzungen mit den Delegationen, zwischen denen Differenzen bestehen, Konsultationen durchführen und das Resultat schriftlich festhalten.

Es ist es üblich, dass der Vorsitz Parteien, die sich nicht einig sind, auch während der Sitzung in einen Nebenraum bittet, allenfalls in Begleitung einer Vermittlungsperson und einer Person des Sekretariats, um eine Lösung zu finden. Aus den obigen Aufgaben geht ein klarer Auftrag zur Vermittlung hervor, sowohl während als auch ausserhalb der Sitzungen.

Auch die *Entscheidregeln* sprechen für eine grosse Bedeutung der Vermittlungsfunktion. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen sind die Entscheidregeln des Ministerkomitees sehr kompliziert; je nach Geschäft gilt Einstimmigkeit, Zweidrittelmehrheit oder einfache Mehrheit, wobei jeweils spezifische Quoren eingehalten werden müssen. Faktisch jedoch entscheiden die Ministerdelegierten nach dem Prinzip der Einstimmigkeit, wobei die Möglichkeit zur Enthaltung besteht. Die formellen Entscheidregeln kommen nur in sehr vereinzelt Ausnahmefällen zur Anwendung. Das faktische Einstimmigkeitsprinzip stellt sehr hohe Anforderungen, weshalb die Vermittlung umso wichtiger sein dürfte.

Als *alternative Vermittlungsinstanzen* zum Vorsitz im Ministerkomitee sind in erster Linie die Vorsitzenden der Berichterstatter- und Arbeitsgruppen zu erwähnen, in welchen die Geschäfte des Ministerkomitees vorbereitet werden. In der Regel werden Geschäfte erst dann ins Ministerkomitee gebracht, wenn ein Konsens gefunden werden konnte. Eine weitere Vermittlungsinstanz ist das Sekretariat des Ministerkomitees bzw. das Generalsekretariat des Europarates. Beide sind jedoch nach Aussagen mehrerer Befragten sehr stark, und es wurden ihnen Eigeninteressen zugeschrieben. Bei der EU liess sich beobachten, dass die EU-Kommission die Vermittlungsrolle je stärker sie wurde, desto weniger wahrnehmen konnte (Elgström 2003a, Tallberg 2006).

Die *Neutralität* des Vorsitzes im Ministerkomitee ist formell nicht verlangt. Der Vorsitz kann an den Diskussionen und Abstimmungen teilnehmen.²⁶

5.2.2.2 Sitzungsleitung Ministerkomitee

Für die Beschreibung dieser Funktion greift die Evaluation auf die Reglemente des Europarates, die auf dem Internet publizierten Dokumente des Ministerkomitees, die Berichte des Schweizer Ministerdelegierten zu den Sitzungen des Ministerkomitees

²⁶ Art. 9 Bst. b des Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres (4e édition révisée : 2005)

und die Interviews mit den an den Sitzungen der Ministerdelegierten beteiligten Personen (Ministerdelegierte, Generalsekretariat, Ständige Vertretung) zurück.

Wie in Kapitel 1.2.1 dargelegt, hält das Ministerkomitee auf der Ebene der Delegierten fast wöchentlich eine Sitzung ab. Die Delegierten verfügen über dieselben Entscheidungsbefugnisse wie die Aussenministerinnen und -minister selber. An den Sitzungen des Ministerkomitees nehmen neben den Delegierten auch deren Begleiterinnen und Begleiter teil; im Falle der Schweiz umfasst die Delegation einschliesslich des Ministerdelegierten im Regelfall drei Personen. Andere Länder haben deutlich grössere Delegationen. Ministerdelegierte können sich an der Sitzung durch eine Begleitperson vertreten lassen; das Präsidium wird jedoch immer durch eine/n Ministerdelegierte/n wahrgenommen.²⁷

Während dem Vorsitz der Schweiz nahm der Ministerdelegierte der Schweiz den Platz des Präsidenten ein, während der Schweizer Sitz durch einen Mitarbeiter bei der Ständigen Vertretung besetzt war. Zu den Sitzungen des Ministerkomitees wird lediglich ein Beschlussprotokoll geführt, hingegen kein Wortprotokoll, es sei denn, ein Mitglied wünsche ausdrücklich, dass seine Stellungnahme schriftlich festgehalten wird.

Unter dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee fanden 15 Sitzungen der Ministerdelegierten. Die 15 Sitzungen der Ministerdelegierten fanden an 24 Daten statt – sechs Sitzungen waren mehrtägig – und dauerten gemäss Planung etwa 150 Stunden.²⁸ Gemäss Aussage mehrerer Personen endeten die Sitzungen des Ministerkomitees unter dem Schweizer Vorsitz häufig vor dem geplanten Ende.

Der Schweizer Vorsitz nutzte verschiedene seiner Sitzungsleitungsbefugnisse. Er hat gemäss eigener als auch gemäss der Aussenwahrnehmung stark auf eine effiziente und zielführende Sitzungsleitung geachtet. Er legte Wert darauf, pünktlich zu beginnen. Die Redezeit begrenzte er häufig von Anfang an auf drei Minuten pro Mitglied und Thema und ermahnte die Mitglieder, falls sie diese Vorgabe überschritten. Der Schweizer Vorsitz führte die Debatte zu einem Geschäft nur so lange, wie es Fortschritte gab. Kam man nicht weiter, vertagte der Vorsitz das Geschäft. Wenn sich mehrere Mitglieder alle ähnlich zu einem Geschäft äusserten, unterbrach der Schweizer Vorsitz die Diskussion und forderte die restlichen auf, ihre Stellungnahme nur noch abzugeben, falls diese von den geäusserten Meinungen abwich. Zum Schluss fasste der Schweizer Vorsitz zusammen und machte jeweils einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen.

Die Unterstützung des Sekretariats des Ministerkomitees nahm der Schweizer Vorsitz wiederum sowohl gemäss eigener Einschätzung als auch gemäss der Wahrnehmung anderer Ministerdelegierten sehr gezielt in Anspruch – weniger als andere Vorsitze. Der Schweizer Vorsitz habe sich sehr unabhängig vom Sekretariat verhalten.

Ausserhalb des Ministerkomitees hat der Schweizer Vorsitz über bilaterale Treffen und im informellen Rahmen (z.B. Mittagessen) versucht, Geschäfte voranzubringen. Aktiv gesucht hat der Schweizer Vorsitz die Rolle des Vermittlers nicht, doch hat er

²⁷ Art. 4 und 6 des Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres (5e édition révisée : 2005).

²⁸ Die Dauer der Sitzungen wird im Internet ausgewiesen, da jedoch fast immer die gleichen Zeiten angegeben sind (typischerweise 10-18 Uhr), ist davon auszugehen, dass es sich um die angekündigte, nicht um die tatsächliche Dauer handelt.

sie angenommen, wenn sie an ihn herangetragen worden ist. Der Vermittlungsbedarf sei, so die Meinung der verschiedenen Beteiligten, unter dem Schweizer Vorsitz geringer gewesen als unter anderen Vorsitzen, weil es keine akuten Konflikte gegeben habe.

Zum Abschluss des Schweizer Vorsitizes fand die 120. «Ministérielle», also die alljährliche Zusammenkunft der Aussenminister und Aussenministerinnen der 47 Mitgliedstaaten, statt. Anlässlich der Ministérielle findet jeweils die Übergabe des Vorsitizes statt. Sie wird in der Regel weitgehend vom scheidenden Vorsitz organisiert. In diesem Rahmen wird jeweils ein informelles Arbeitsm Mittagessen zu einem bestimmten Thema abgehalten. Der Schweizer Vorsitz setzte als Thema die strategische Rolle und Verantwortung des Europarates am Beispiel von Bosnien-Herzegowina. Dieses Thema wurde gesetzt, weil der EGMR am 22. Dezember 2009 im Falle Sejdić und Finci urteilte, dass die Verfassung von Bosnien-Herzegowina bezüglich der politischen Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht.

Es war ursprünglich vorgesehen, dass das Ministerkomitee an der Ministérielle eine Empfehlung an Bosnien-Herzegowina verabschiedet, in der das Land aufgefordert wird, seine Verfassung zügig zu reformieren, damit wie geplant im Oktober 2010 Wahlen auf der Grundlage einer gültigen Verfassung stattfinden können. Der Schweizer Vorsitz führte im Hinblick auf diese Empfehlung Verhandlungen durch, namentlich in Strassburg mit den Ministerdelegierten. Die Verabschiedung solcher Empfehlungen erfolgt nach dem Einstimmigkeitsprinzip.²⁹ Weil ein Mitgliedstaat der Empfehlung an Bosnien-Herzegowina aus prinzipiellen Gründen aber ablehnend gegenüberstand, beschloss der Schweizer Vorsitz mit Rücksicht auf die bilateralen Beziehungen, die Empfehlung in Form einer gemeinsamen Präsidentschaftserklärung zusammen mit dem mazedonischen Nachfolgevorsitz an der Ministérielle zu verabschieden anstatt sie dem Ministerkomitee zur Abstimmung vorzulegen.

Neben der Sitzungsleitung im Ministerkomitee obliegt dem Vorsitz auch die Sitzungsleitung im Büro des Ministerkomitees. Im Büro sind die beiden Vorgängervorsitze, der aktuelle Vorsitz sowie die drei nachfolgenden Vorsitze vertreten. Das Büro hat die Aufgabe, den Vorsitz und das Sekretariat bei der Leitung der Sitzungen und den weiteren Aufgaben des Vorsitizes zu unterstützen. Es entscheidet über die Tagesordnung der Sitzungen der Ministerdelegierten. Insbesondere beschliesst das Büro, welche Traktanden ohne Diskussion verabschiedet werden sollen. Zudem gibt das Büro dem Ministerkomitee Empfehlungen zum weiteren Vorgehen bei einzelnen Geschäften ab. In der Regel handelt es sich um Konsensbeschlüsse; können sich die Mitglieder nicht einigen, entscheiden sie nach dem einfachen Mehrheitsprinzip, wobei dem Vorsitz der Stichentscheid zusteht.

Der Schweizer Vorsitz hat bei den Sitzungen des Büros die Praxis seiner Vorgänger übernommen. Fast alle Beteiligten hielten fest, dass der Schweizer Vorsitz auch die Sitzungen des Büros sehr resultateorientiert geleitet habe. Es habe im Unterschied zu anderen Vorsitzen keine endlosen Diskussionen gegeben. Der Schweizer Vorsitz habe die Sitzungen gut vorbereitet und den Mitgliedern des Büros Vorschläge zur Art der Behandlung der Geschäfte vorgelegt.

²⁹ Art. 20 i.V.m. Art. 15b des Statuts des Europarates.

5.2.2.3

Verhandlungen zur Erklärung von Interlaken

Der Schweizer Vorsitz hat in Interlaken eine Ministerkonferenz einberufen mit dem Ziel, eine politische Erklärung mit einem Aktionsplan für eine langfristige strukturelle Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu verabschieden (vgl. Kapitel 3). Dem Schweizer Vorsitz war wichtig, den Verhandlungsprozess und die Konferenz selber gestalten zu können. Aus diesem Grund wurde als Format des Anlasses nicht eine ins Ausland verlegte Ministérielle oder eine der regelmässig stattfindenden Europaratskonferenzen der Justizminister/innen («Conférences du Conseil de l'Europe des Ministres de la Justice»³⁰), sondern eine «sui generis»-Konferenz gewählt, die in dieser Form einzigartig ist. Die Verhandlungen zur Erklärung von Interlaken («Déclaration d'Interlaken») hat der Schweizer Vorsitz ebenfalls bewusst ausserhalb des Ministerkomitees geführt; es fanden informelle Verhandlungsrunden mit den Ministerdelegierten in Strassburg statt.³¹ Damit wollte der Schweizer Vorsitz in kurzer Zeit zu einer gemeinsamen Erklärung kommen und gleichzeitig der Gefahr der Verzettelung des Inhalts der Erklärung entgegenwirken. Der Schweizer Vorsitz hat den Prozess der Verhandlung somit sehr bewusst gestaltet, was auch von den externen Gesprächspartnern häufig bemerkt wurde.

Die Federführung für die Konferenz in Interlaken sowie für den gesamten Verhandlungsprozess lag bei der Direktion für Völkerrecht (DV) im EDA sowie beim Bundesamt für Justiz (BJ) im EJPD. Schlüsselpersonen für die Erarbeitung einer Erklärung waren der Leiter der DV und der Vertreter der Schweizer Regierung vor dem EGMR aus dem BJ, die beide eng zusammenarbeiteten. Der gesamte Prozess wurde somit von Bern aus gesteuert. Die Ständige Vertretung in Strassburg stellte die Kontakte zum Europarat und den Ministerdelegierten her. In organisatorischer Hinsicht waren zudem zahlreiche weitere Stellen beteiligt (vgl. Kapitel 4.3.2).

In einer Arbeitsgruppe mit dem EGMR und den relevanten Stellen des Generalsekretariats des Europarates erarbeitete der Schweizer Vorsitz einen Entwurf für eine Erklärung. EGMR und Generalsekretariat wurden massgeblich miteinbezogen um sicherzustellen, dass der Vorschlag des Schweizer Vorsitzes sachgerecht und von den für die Umsetzung zuständigen Stellen akzeptiert ist.

Den Entwurf für die Erklärung stellte der Schweizer Vorsitz im Rahmen von vier informellen Verhandlungsrunden der Ministerdelegierten in Strassburg zur Diskussion. Die erste Verhandlungsrunde fand am 14. Dezember 2009 statt, also gut zwei Monate vor der Konferenz (18. bis 19. Februar 2010). Die weiteren Verhandlungsrunden fanden am 18. Januar 2010 sowie am 9. und 15. Februar 2010 statt. Geleitet wurden die informellen Sitzungen vom Ministerdelegierten der Schweiz. Die beiden Verantwortlichen aus Bern stellten den Entwurf der Schweiz zu Beginn der Sitzung vor. Anschliessend konnten die Ministerdelegierten per Knopfdruck das Wort verlangen und zum Entwurf Stellung nehmen. Der Schweizer Vorsitz nahm ihre Anregungen für Änderungen entgegen. Die Sitzungen waren «open end». Die Ministerdelegierten erhielten zudem die Möglichkeit, schriftliche Kommentare abzugeben. Diese wurden auf einer beschränkt zugänglichen Internetseite für alle Beteiligten sichtbar veröffentlicht, sofern nicht anders gewünscht. Wenige Tage vor der nächs-

³⁰ vgl. www.coe.int/minjust (27.09.2010).

³¹ Der Verhandlungsleiter nannte das Format «Verhandlungen à l'onusienne», weil bei der UNO offenbar häufig solche informellen Verhandlungsrunden geführt werden.

ten Verhandlungsrunde versandte der Schweizer Vorsitz jeweils den überarbeiteten Erklärungsentwurf.

Im Verhandlungsprozess nahm der Schweizer Vorsitz gemäss Einschätzung aller Beteiligten eine klare Führungsrolle ein. Er machte von Beginn weg klar, dass der Entwurf für eine Erklärung seinem eigenen Entwurf entspricht, dass die Schweiz also keine Ersatzerklärung vorbereitet hat, auf die sie im Falle einer Ablehnung zurückgreifen könnte. Deshalb beanspruchte der Schweizer Vorsitz, dass er entscheidet, welche Änderungen aufgenommen werden und in welcher Form. Der Schweizer Vorsitz nahm ein Scheitern eines Konsenses in Kauf und hatte in diesem Falle vorgesehen, den Text oder Teile davon als Präsidialerklärung zu verabschieden.

Der Verhandlungszeitraum war nach Aussage aller Beteiligten knapp bemessen. Der Gestaltungsspielraum war begrenzt. Gemäss Schweizer Vorsitz wollte man damit bewirken, dass nicht über einzelne Formulierungen gestritten wird, sondern um die grossen Züge der Erklärung. Es war von Anfang an klar, dass es höchstens vier Konsultationsrunden geben konnte.

Die wichtigste Verhandlungsstrategie lag laut den Schlüsselpersonen aber auch in der Wahrnehmung der Ministerdelegierten darin, eine positive Gruppendynamik zu erzeugen und die Gemeinsamkeiten zu betonen. Dadurch wurden Skeptiker isoliert. Der Schweizer Vorsitz hat wiederholt die Bedeutung einer Einigung hervorgehoben. Der Schweizer Vorsitz setzte zweitens auf Kompromisse, für welche die Schweiz allgemein bekannt ist. Es wurde deutlich gemacht, dass die Erklärung keinem Land voll entspricht, sondern dass alle gewisse Einschränkungen in Kauf nehmen müssen. Länder, die gerne weiter gegangen wären als die Erklärung, wurden ermuntert, dies auch klar zu deklarieren. Drittens setzte der Schweizer Vorsitz auf Transparenz, indem sie die Stellungnahmen auf einer für alle Parteien zugänglichen Webseite veröffentlichte, sofern sich die Länder nicht dagegen wehrten. Gezielt wurden einzelne Parteien auf solche öffentlichen Positionen aufmerksam gemacht, um zu erreichen, dass sich die Parteien gegenseitig bearbeiteten und nach Lösungen suchten. Hingegen wurden keine vertraulichen Informationen weitergegeben. Schliesslich kam es vor, dass einzelne Parteien während der Konsultationsrunden in einen Nebenraum gebeten wurden, um unter Vermittlung des Ständigen Vertreters der Schweiz miteinander eine Einigung zu finden.

Um den Boden für eine Einigung zu ebnen, hat der Schweizer Vorsitz bereits früh informelle Treffen mit Befürwortern einer Reform des Gerichtshofs durchgeführt. Zudem wurden die Schweizer Botschaften in den Mitgliedstaaten des Europarates und verschiedene persönliche Kontakte aktiviert, um für die Erklärung in den Mitgliedstaaten zu werben. Zum Teil fanden Verhandlungen direkt zwischen Bern und den Hauptstädten statt, in einzelnen Fällen sogar auf Ministerebene. Die Vermittlungsbemühungen des Schweizer Vorsitizes dauerten bis wenige Tage vor der Konferenz an. Schliesslich wurde die Erklärung von Interlaken an der Konferenz am 19. Februar 2010 zusammen mit einem Aktionsplan einstimmig verabschiedet.

5.2.3 Bewertung

5.2.3.1 Sitzungsleitung Ministerkomitee

Die Sitzungsleitung des Schweizer Vorsitzes im Ministerkomitee wurde von sämtlichen Beteiligten gerade im Unterschied zu anderen Vorsitzen als effizient bezeichnet und positiv bewertet. Die Sitzungen seien häufig früher zu Ende gewesen als geplant. Der Schweizer Vorsitz habe sie sehr ergebnisorientiert geleitet und auf Entscheidungen hingeführt. Aus den Beschreibungen der Beteiligten geht hervor, dass der Schweizer Vorsitz seine Befugnisse bei der Sitzungsleitung gut genutzt hat.

Mehrmals hervorgehoben und mehrheitlich positiv beurteilt wurde die Unabhängigkeit des Schweizer Vorsitzes vom Generalsekretariat, einschliesslich des Sekretariats des Ministerkomitees. Das Sekretariat sei dank der Konstanz der Mitarbeitenden und ihrer grossen Zahl im Gegensatz zum Ministerkomitee, dessen Vertreter regelmässig wechseln würden, sehr stark. Zuweilen versuche es, auf politische Entscheide des Ministerkomitees Einfluss zu nehmen. Der Schweizer Vorsitz habe das Sekretariat hier zurückgebunden.

Die Einschätzungen, inwiefern der Schweizer Vorsitz seiner Aufgabe als Vermittler im engeren Sinne, also als Mediator zwischen uneinigen Mitgliedern nachgekommen ist, sind etwas widersprüchlich. Mehrere Personen erwähnten in diesem Zusammenhang eine gewisse Zurückhaltung des Vorsitzes. Einzelne konkrete Beispiele für Vermittlungserfolge, bei welchen es dem Schweizer Vorsitz über bilaterale Kontakte gelungen ist, Spannungen abzubauen, sind jedoch erwähnt worden. Der Schweizer Vorsitz habe dabei Sachkenntnis bewiesen und sei kompromissorientiert vorgegangen.

Einig sind sich die verschiedenen Seiten darin, dass es dem Schweizer Vorsitz gelungen ist, seine prioritären Themen im Ministerkomitee zur Sprache zu bringen und Entscheidungen zu erwirken. Dies gelte namentlich für die Reform des Europarates, aber auch für das Follow-up zur Konferenz von Interlaken. Der Schweizer Vorsitz habe geschickt auch auf informellem Wege ausserhalb der Sitzungen Unterstützung für seine Themen mobilisiert. Zum Teil wurde dem Schweizer Vorsitz in Gesprächen vorgeworfen, dass er bei den ihm wichtigen oder ihn betreffenden Themen zu wenig auf die verschiedenen Wünsche und Sensibilitäten Rücksicht genommen hat. In den Interviews ist mehrfach die Behandlung einer parlamentarischen Frage zur Minarettverbotsinitiative als konkreter kritischer Vorfall erwähnt worden, bei dem der Vorsitz zu wenig auf andere Staaten geachtet habe. Ob es sich hierbei um eine Ausnahme oder allgemeine Tendenz des Schweizer Vorsitzes handelte, kann die Evaluation nicht abschliessend beurteilen.

In Bezug auf die Ministérielle bemängelten mehrere Befragte, dass der Schweizer Vorsitz die Vorbereitung zu spät in Angriff genommen habe. Die Wahl von Bosnien-Herzegowina als Schwerpunktthema sei eine Verlegenheitslösung gewesen, weil auf das ursprünglich geplante Thema der strategischen Position des Europarates in der Sicherheitsarchitektur Europas aufgrund der fehlenden Teilnahme wichtiger Regierungsvertreter/innen und EU-Exponenten verzichtet werden musste. Der Schweizer Vorsitz habe zu wenig auf die in dieser Zeit stattfindenden Ministertreffen bei der EU geachtet.

Gemäss der Stellungnahme des EDA zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts war das Schwerpunktthema der Ministérielle „schon früh Gegenstand von Gesprächen zwischen dem EDA und dem Sekretariat des Europarates und wurde am Rande

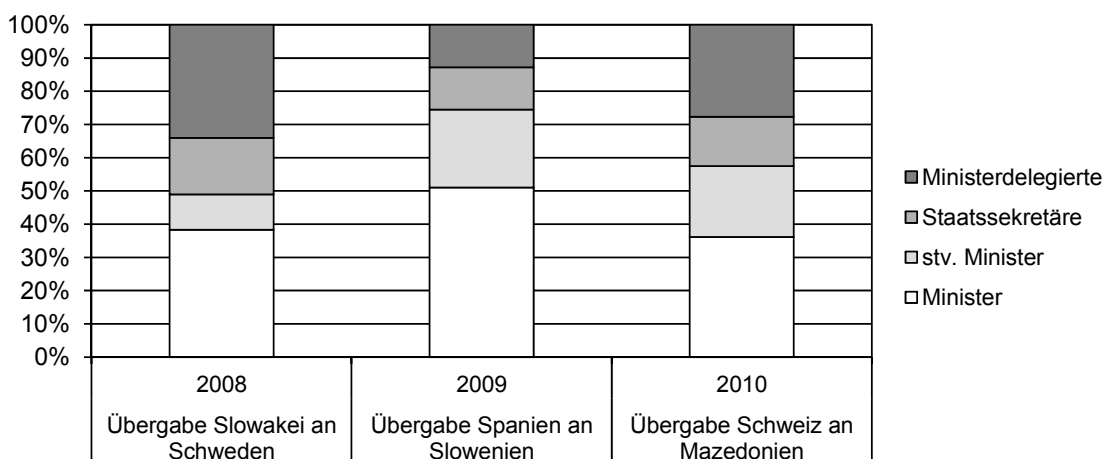
der Konferenz von Interlaken auch zwischen der Vorsitzenden des Ministerkomitees und dem Generalsekretär besprochen“. Der Entscheid fiel allerdings erst am 5. März 2010 anlässlich des OSZE-Treffens in Absprache zwischen der Vorsitzenden und dem dort anwesenden Generalsekretär des Europarates.

Die PVK beurteilt den Zeitpunkt des Entscheids, aber auch den Beginn der Vorbereitungen des Schweizer Vorsitzes für die Ministérielle gestützt auf die Aussagen der Befragten als eher zu spät. Dass für eine Erklärung zu Bosnien-Herzegowina im Ministerkomitee kein Konsens erreicht worden ist, wurde auch im EDA vereinzelt darauf zurückgeführt, dass die Zeit nicht mehr gereicht hat, um skeptische Mitglieder zu überzeugen.³²

Der Erfolg einer Ministérielle zeigt sich laut mehreren Befragten an der Anzahl der teilnehmenden Ministerinnen und Minister. Deshalb wurden im Rahmen der Evaluation die Präsenzlisten der Ministérielle analysiert. Die Ministérielle von 2010 unter Schweizer Ägide, bei der etwa ein Drittel der Länder auf Ministerebene vertreten war, schneidet deutlich schlechter ab als das Treffen im Vorjahr, als mehr als die Hälfte der Aussenministerinnen und -minister der Einladung des spanischen Vorsitzes nach Madrid folgte, jedoch ist die Teilnahme von 2010 mit jener von 2008 vergleichbar (vgl. Abbildung 10). Die Ministérielle unter Schweizer Vorsitz dürfte somit als mittelmässig eingestuft werden.

Abbildung 10

Vertretung der Mitgliedstaaten an der «Ministérielle»



Die Sitzungsleitung im Büro wurde durchgehend als effizient bezeichnet. Der Schweizer Vorsitz habe schnell kommuniziert und sich flexibel gezeigt. Mit einer Ausnahme fanden die Mitglieder, sie seien gut in die Vorbereitung der Sitzungen des Ministerkomitees einbezogen und bei wichtigen Fragen konsultiert worden. Das Büro habe gut zusammengearbeitet, obwohl es sehr bunt zusammengesetzt gewesen sei. Auch seien die Empfehlungen des Büros, die häufig auf Empfehlungen des Schweizer Vorsitzes beruhten, vom Ministerkomitee gut akzeptiert worden. Zwei Personen äusserten sich jedoch skeptisch, ob die Vorschläge des Schweizer Vorsitzes die verschiedenen Meinungen genügend berücksichtigt haben.

³² Das EDA hält in seiner Stellungnahme zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts fest, dass die Vorbereitungen nicht zu spät begonnen wurden. Die fehlende Teilnahme sei allein auf Unwägbarkeiten ausserhalb des Einflusses des Departements zurückzuführen.

5.2.3.2

Verhandlungen zur Erklärung von Interlaken

Die Verhandlungsführung des Schweizer Vorsitzes zur Erklärung von Interlaken wird von der Evaluation als ausgezeichnete Leistung bewertet. Der Schweizer Vorsitz hat von seinen Handlungsoptionen geschickt Gebrauch gemacht.

Erstens hat der Schweizer Vorsitz den Prozess sehr bewusst gestaltet. Das Format der Verhandlungen und der Konferenz ausserhalb des Ministerkomitees haben es dem Schweizer Vorsitz erlaubt, die Prozessführung zu übernehmen. Der Schweizer Vorsitz hat sich damit das Monopol über den Verhandlungstext gesichert. Zweitens hat der späte Beginn der Verhandlungen die Mitgliedstaaten gezwungen, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Der Preis dafür war, wie sämtliche Beteiligten sagten, eine beschränkte Mitsprache. Fünf von sechs befragten Ministerdelegierten waren jedoch der Meinung, dass es sich gelohnt hat, für das Ergebnis der Einigung diesen Preis zu bezahlen; nur dank dem Format ausserhalb des Ministerkomitees sei es in so kurzer Zeit möglich gewesen, zu einer substanziellen Erklärung zu kommen. Mit zwei Ausnahmen bezeichneten sämtliche befragten Personen aus dem Ministerkomitee wie auch aus dem Generalsekretariat das Format als richtig.

Der Schweizer Vorsitz hat zweitens nicht nur den Prozess, sondern auch die Sitzungen sehr bewusst gestaltet und verschiedene Verhandlungsstrategien angewandt. Es ist ihm gelungen, die gewünschte positive Gruppendynamik zu erzeugen, so dass jene Mitglieder, die der Erklärung skeptisch gegenüberstanden, zunehmend isoliert wurden.

Drittens hat der Schweizer Vorsitz, indem er ein Scheitern in Kauf genommen hätte, eine starke Verhandlungsposition eingenommen. Er hat es dadurch geschafft, dass die Erklärung in den Verhandlungen nicht allzu stark abgeschwächt worden ist. Der Schweizer Vorsitz begnügte sich nicht mit einer allgemeinen politischen Erklärung, sondern beharrte auf einem konkreten Zeitplan für die Reform des EGMR. Dank der Zusammenarbeit mit dem EGMR und den relevanten Stellen des Generalsekretariats des Europarates war zudem gesichert, dass der Entwurf fundiert, umsetzbar und akzeptiert ist.

Viertens ist es dem Schweizer Vorsitz gelungen, die anderen Mitglieder davon zu überzeugen, dass es der Schweiz um die Sache, d.h. um den Gerichtshof, geht und nicht darum, eigene Interessen durchzusetzen oder sich zu profilieren. Die Schweiz konnte dabei auf ihren Ruf als ehrliche Vermittlerin bauen. Anfänglich gab es unter den Ministerdelegierten einige Spannungen, da sie sich mehr Mitsprache wünschten. Diese Spannungen konnten überwunden werden, unter anderem indem der Schweizer Vorsitz ein sehr transparentes Vorgehen wählte und die Stellungnahmen aller Länder offen legte sowie nur Informationen weitergab, die für alle zugänglich waren.

Schliesslich hat der Schweizer Vorsitz Personen mit der Verhandlungsführung betraut, die von sämtlichen Beteiligten als professionell und sehr kompetent bezeichnet wurden.

Bis wenige Tage vor der Konferenz war ungewiss, ob eine Einigung zustande kommen würde. Dass es schliesslich gelang, hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass sich die Schweiz auf breiter Front und auf verschiedenen Ebenen für die Erklärung einsetzte: durch die Schweizer Botschaften in den verschiedenen Mitgliedsländern,

durch persönliche Kontakte mit Verwaltungsstellen in anderen Ländern und nicht zuletzt durch den persönlichen Einsatz der Vorsteherinnen von EDA und EJPD.

5.2.3.3 Stärken und Schwächen der Vermittlung

In der schriftlichen Umfrage bei 10 Schlüsselpersonen des Generalsekretariats wird die Wahrnehmung der Vermittlungsfunktion durch den Schweizer Vorsitz fast ausschliesslich positiv bewertet. Der Schweizer Vorsitz hat demnach die Sitzungen und Verhandlungen geschickt geleitet, konstruktive Vorschläge gemacht sowie bilaterale und informelle Kontakte geschickt genutzt. Der Schweizer Vorsitz hat alle Hebel in Gang gesetzt und auf verschiedenen Ebenen bis hin zum Bundesrat mit anderen Staaten vermittelt, um einen Konsens zu erreichen.

In den direkten Gesprächen wurde der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zur Reform des Gerichtshofs durchwegs hervorgehoben. Das überwiegend positive Bild aus der schriftlichen Umfrage lässt sich wohl zu einem guten Teil auf die erfolgreiche Verhandlungsführung im Vorfeld zur Konferenz in Interlaken erklären.

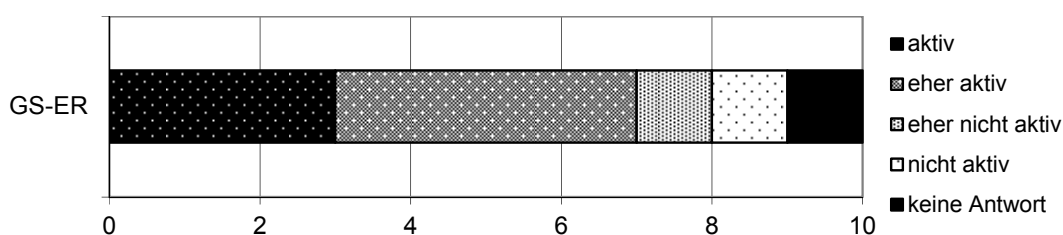
Bezüglich der Sitzungsleitung im Ministerkomitee wurde der Schweizer Vorsitz als Vorbild erwähnt; er steht für eine effiziente, ergebnisorientierte, sachkundige Führung des Gremiums. Der Schweizer Vorsitz hat seine Leitungsbefugnisse geschickt genutzt, um die Sitzungen auf die wesentlichen Punkte zu lenken. Die Sitzungsleitungsfunktion wurde somit in solider Art und Weise wahrgenommen.

Die jährliche Zusammenkunft des Ministerkomitees auf der Ebene der Aussenminister/innen, die «Ministérielle», hat der Schweizer Vorsitz allerdings eher zu spät in Angriff genommen. Wichtige Personen konnten nicht mehr für eine Teilnahme gewonnen werden, weshalb das ursprünglich geplante Thema nicht behandelt werden konnte.

Gegenüber dem Sekretariat des Ministerkomitees hat sich der Schweizer Vorsitz unabhängiger bewegt als andere Vorsitze, was zu gewissen Spannungen geführt hat. Von der Mehrheit der Befragten wurde diese Unabhängigkeit eher positiv beurteilt. In mehreren Gesprächen wurde angedeutet, der Schweizer Vorsitz habe nicht genügend auf vorhandene Sensibilitäten Rücksicht genommen, wobei mehrfach die Behandlung einer parlamentarischen Frage zur Minarettverbotsinitiative als Beispiel genannt wurde. Die Evaluation kann diesen Umstand nicht abschliessend beurteilen.

Bei der schriftlichen Umfrage im Generalsekretariat waren sieben Personen der Meinung, der Schweizer Vorsitz habe im Vergleich zu früheren Vorsitzen (eher) aktiv zwischen den Mitgliedern des Ministerkomitees vermittelt (vgl. Abbildung 11). Nach eigener Aussage hielt sich der Schweizer Vorsitz als Vermittler im Ministerkomitee eher zurück. Aus den Gesprächen mit den Delegierten verschiedener Länder wurde jedoch deutlich, dass die Schweiz traditionell als neutrale Vermittlerin wahrgenommen wird. Obwohl der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee diese Rolle nicht besonders gesucht hat, wurde sie unter Umständen an ihn herangetragen.

Vermittlung durch den Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR.

Die Stärken und Schwächen des Schweizer Vorsitzes sind zum Abschluss stichwortartig in Tabelle 14 festgehalten.

Tabelle 14

Bewertung der Vermittlung

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - sachkundige, effiziente, ergebnisorientierte Sitzungsleitung - bewusste Nutzung der Befugnisse des Vorsitzes bei der Sitzungsleitung - Unabhängigkeit vom Sekretariat - Interlaken: geschickte Prozessgestaltung: Format ausserhalb des Ministerkomitees und Zeitdruck - Interlaken: Anwendung einer Reihe von Verhandlungsstrategien - Interlaken: klare Übernahme der Führungsrolle und Verantwortung - Interlaken: Vermittlungsentagement bis auf Ebene Bundesrat 	<ul style="list-style-type: none"> - eigenständiges Handeln des Vorsitzes führte zu Spannungen, die geglättet werden mussten - zu späte Vorbereitung der «Ministérielle» - allenfalls zu geringe Berücksichtigung vorhandener Sensibilitäten

5.3 Funktion Repräsentation

5.3.1 Definition

Die dritte Funktion eines Vorsitzes besteht in der Repräsentation des Gremiums, das präsiert wird, gegenüber anderen Organen innerhalb der multilateralen Organisation («internal representation») sowie gegen aussen («external representation»). Gemäss Literatur geht die Repräsentationsfunktion über eine reine Präsenzmarkierung hinaus und umfasst Verhandlungen, die der Vorsitz im Namen des Gremiums führt, dem er vorsteht (Elgström 2003a, Tallberg 2006). Es gibt intra-institutionelle Verhandlungen zwischen verschiedenen Organen der Organisation, inter-institutionelle Verhandlungen zwischen internationalen Organisationen und Verhandlungen zwischen einzelnen Staaten und der Organisation. In der Regel sind alle diese Verhand-

lungen gleichzeitig mit gremiumsinternen Verhandlungen verknüpft, in welchen der Verhandlungsspielraum des Vorsitizes festgelegt wird.

Der Vorsitz hat bei der Repräsentation ähnliche Handlungsoptionen wie bei der Vermittlung (vgl. Tabelle 12), wobei die Gestaltungsmöglichkeiten des Vorsitizes durch die Wünsche und Positionen des Gegenübers eingeschränkt werden. Zusätzlich kann der Vorsitz die Schnittstellenposition zwischen den gremiumsinternen und -externen Verhandlungen ausnützen (Tallberg 2006, 2010). In den explorativen Gesprächen wurde zudem beim Stichwort «Repräsentation» dem persönlichen Auftritt des Vorsitizes und der Medieninformation durch den Vorsitz eine grosse Bedeutung beigemessen.

Tabelle 15

Handlungsoptionen des Vorsitizes bei der Repräsentation

Handlungsoption	Beschreibung
Prominent auftreten	Der Vorsitz kann den Kontakt zu anderen Organen oder Dritten unterschiedlich stark suchen und sich durch unterschiedlich hohe Hierarchiestufen vertreten lassen, zum Beispiel auf Ministerbene oder aber auf Botschafterebene.
Medien informieren	Der Vorsitz kann seine Tätigkeiten über die Medien nach aussen tragen. Dies kann einerseits über Pressekonferenzen, andererseits über Medienmitteilungen geschehen.
Externe Unterstützung mobilisieren	Der Vorsitz kann versuchen, das externe Gegenüber für seine eigene Position zu gewinnen und dessen Unterstützung zu mobilisieren, was die Position des Vorsitizes auch gremiumsintern stärkt.
Eigene Präferenz nach aussen vertreten	Der Vorsitz verfügt über privilegierte Informationen zur Einigungszone mit dem Gegenüber und kann jene Position innerhalb dieser Zone vertreten, die seinen eigenen Prioritäten am besten entspricht.
«Fait accompli» schaffen	Der Vorsitz kann mit dem externen Gegenüber eine Einigung eingehen, die nicht in allen Punkten vorgängig mit dem Gremium abgesprochen wurde. In dem Fall schafft der Vorsitz vollendete Tatsachen, die umzustossen schwierig werden kann.

Quelle: Tallberg (2006, 2010), mit eigenen Ergänzungen

Je nach Rahmenbedingungen verfügt der Vorsitz über einen grösseren oder kleineren Verhandlungsspielraum. Die folgende Liste der Rahmenbedingungen wurde basierend auf der Fachliteratur (Elgström 2003b, Tallberg 2006, 2010) erstellt und anschliessend mit den in explorativen Gesprächen genannten Faktoren ergänzt.

Rahmenbedingungen der Repräsentation

Rahmenbedingung	Beschreibung
Organisationsinterner Koordinations- und Verhandlungsbedarf	Koordinationsbedarf aufgrund von gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen dem Gremium, das der Vorsitz präsidiert, und anderen Organen der Organisation (z.B. Verfahren, bei welchen mehrere Organe mitentscheiden können).
Inter-institutioneller Koordinations- und Verhandlungsbedarf	Koordinationsbedarf aufgrund von gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen der Organisation, die der Vorsitz präsidiert, und anderen internationalen Organisationen (geografische und/oder thematische Überschneidungen).
Koordinations- und Verhandlungsbedarf mit einzelnen Staaten	Koordinations- und Verhandlungsbedarf mit Nichtmitgliedstaaten, namentlich bei Fragen eines Beitritts oder bei Konflikten zwischen Nichtmitglied und Mitgliedsstaat, sowie Koordinations- und Verhandlungsbedarf mit Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Verpflichtungen gegenüber der Organisation, die der Vorsitz präsidiert.
Beschränkte formelle Befugnisse	Die Repräsentationsbefugnisse des Vorsitzes sind in der Regel formell festgelegt.
Alternative Repräsentationsinstanzen	Gemäss formeller Regelung oder aufgrund einer institutionalisierten Praxis wird die Organisation neben dem Vorsitz durch weitere Führungsinstanzen (z.B. Generalsekretär) repräsentiert.
Instruktionsgenauigkeit	Je konkreter die Instruktionen, die der Vorsitz vom Gremium erhält, das er repräsentiert, desto kleiner der Verhandlungsspielraum des Vorsitzes. Eine 100%ige Instruktion ist aber nicht möglich, weil sonst Verhandlungen überflüssig wären.
Qualifizierte Entscheidungsregeln	Je höher die Erfordernisse für eine Entscheidung im Gremium, desto kleiner die Einigungszone und desto kleiner auch der Spielraum des Vorsitzes bei Verhandlungen mit einem externen Gegenüber.
Norm der Neutralität	Gemäss der Norm der Neutralität wird erwartet, dass der Vorsitz auch nach aussen als neutraler, ehrlicher Vertreter des Gremiums auftritt.

Quelle: Tallberg (2003), mit eigenen Ergänzungen

5.3.2 Funktionsausübung

5.3.2.1 Rahmenbedingungen

Die *formellen Repräsentationsbefugnisse* des Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates sind sehr beschränkt. *Europaratsintern* geregelt ist insbesondere die Repräsentation gegenüber der Parlamentarischen Versammlung. Grundsätzlich läuft die Verbindung zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung über den Generalsekretär.³³ Anlässlich jeder der vier Teilsessionen der Parlamentarischen Versammlung erstattet das Ministerkomitee schriftlich Bericht über seine Aktivitäten (sog. «Rapport statutaire»). Der Vorsitz im Ministerkomitee hat die Aufgabe, diesen Bericht des Ministerkomitees vor der Parlamentarischen Versamm-

³³ Art. 22 des Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres (5e édition révisée : 2005).

lung mündlich vorzustellen und auf Fragen von grossem politischem Interesse näher einzugehen.³⁴ Grundsätzlich können aber alle Minister und Ministerinnen von Mitgliedstaaten als Vertreter des Ministerkomitees sowie in eigenem Namen vor der Parlamentarischen Versammlung auftreten; die Repräsentationsbefugnis des Vorsitzes ist somit nicht exklusiv. Bei Auftritten im Namen des Ministerkomitees muss der Inhalt der Erklärung vorgängig mit dem Ministerkomitee abgesprochen werden.³⁵

Ansonsten stehen die Repräsentationsbefugnisse weniger dem Vorsitz als dem gesamten Büro des Ministerkomitees zu. Das Büro repräsentiert das Ministerkomitee im sog. «Comité mixte», dem Verbindungsorgan zur Parlamentarischen Versammlung; präsiert wird das «Comité mixte» durch das Präsidium der Parlamentarischen Versammlung, nicht durch den Vorsitz des Ministerkomitees. Das Büro hält bei Bedarf Sitzungen mit dem Generalsekretär oder anderen Organen ab

Es ist davon auszugehen, dass grundsätzlich das Ministerkomitee als Gesamtorgan für die *Représentation nach aussen* zuständig ist. Es ist befugt, mit anderen internationalen Organisationen Verträge abzuschliessen.³⁶ Der Vorsitz im Ministerkomitee kann in Absprache mit dem Büro hohe Vertreter von internationalen Organisationen oder Drittstaaten einladen, um mit dem Ministerkomitee wichtige Fragen zu diskutieren. Zudem hat der Vorsitz im Ministerkomitee die Aufgabe, den Ständigen Rat der OSZE über wichtige Aktivitäten zu informieren.³⁷

Der Vorsitz kann dringende politische Erklärungen im eigenen Namen abgeben und sich dabei vom Büro beraten lassen.³⁸ Besuche empfängt das Büro im Namen des Ministerkomitees, nicht der Vorsitz. Das Büro bestimmt auch, wie Einladungen, die der Vorsitz erhält, Folge zu leisten ist. Es entspricht der Praxis, dass sich das Ministerkomitee entweder durch den oder die vorsitzende/n Aussenminister/in oder den Ministerdelegierten, der die zuständige Arbeitsgruppe leitet, vertreten lässt.³⁹

Die Reglemente bleiben in Bezug auf die Repräsentation des Europarates durch die verschiedenen Organe sehr offen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass andere Organe ebenfalls als Repräsentanten des Europarates nach aussen auftreten können. Insbesondere die Repräsentationsrolle des Generalsekretärs ist nicht näher geregelt.⁴⁰ Aus den Interviewaussagen von Personen aus dem Generalsekretariat aber auch von anderen Personen wird deutlich, dass sich der Generalsekretär des Europarates als wichtigster Repräsentant der Organisation betrachtet. Zwischen dem

³⁴ Art. 19 Statut des Europarates; Beschluss des Ministerkomitees CM(2001)71 vom 11.05.2001.

³⁵ Art. 17 und 18 des Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres (5e édition révisée : 2005).

³⁶ Anhang zum Statut des Europarates, Résolution adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 8e Session, mai 1951, «Rapports avec les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales»

³⁷ Vade-mecum 2008 : Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres et autres décisions applicables ; Beschluss CM(99)64.

³⁸ Vade-mecum 2008 : Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres et autres décisions applicables ; Beschluss CM/Del/Concl(75)243/15 und CM/Del/Concl(92)472/44.

³⁹ Beschluss der Ministerdelegierten CM/Del/Concl(92)472/44 und Annexe 19 vom März 1992, zitiert in: Comité des Ministres au niveau des Délégués, Chapitre 6, Méthodes de travail des Délégués des Ministres, Représentation du Comité des Ministres.

⁴⁰ In Art. 37b des Statuts des Europarates ist die Aufgabe des Generalsekretärs generell umschrieben: Der Generalsekretär ist dem Ministerkomitee gegenüber für die Aktivitäten des Europarates verantwortlich.

Generalsekretär und dem Vorsitz im Ministerkomitee besteht somit bezüglich Repräsentation ein gewisses Konkurrenzverhältnis.

Wie in Kapitel 5.2.2.1 zu den Rahmenbedingungen der Vermittlung dargelegt, werden die formell festgelegten *Entscheidregeln* im Ministerkomitee des Europarates nur selten angewandt. In der Regel wird im Konsens entschieden, womit die Hürden für eine Einigung sehr hoch sind. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Vorsitz über einen geringen Handlungsspielraum verfügt, wenn er das Ministerkomitee nach aussen vertritt und dieses eine allfällige Entscheidung anschliessend absegnen muss.

5.3.2.2 Europaratsinterne Repräsentation

In zweierlei Hinsicht bestand unter dem Schweizer Vorsitz ein besonderer europaratsinterner Koordinations- und Verhandlungsbedarf: einerseits zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung, andererseits zwischen dem Ministerkomitee und dem neuen Generalsekretär.

Die Beziehung zwischen der *Parlamentarischen Versammlung* und dem Ministerkomitee hatte sich im Laufe des Verfahrens zur Wahl eines neuen Generalsekretärs verschlechtert, weil das Ministerkomitee der Parlamentarischen Versammlung einen Wahlvorschlag mit nur zwei Namen vorlegte und die Kandidaten aus dem Kreis der Parlamentarischen Versammlung ausschloss. Im Juni 2009, unter dem slowenischen Vorsitz, schob die Parlamentarische Versammlung die Wahl aus Protest auf. Der slowenische Aussenminister als Vorsitzender suchte daraufhin den Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung. Es fanden fünf informelle Treffen zwischen dem «Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire» und dem Büro des Ministerkomitees statt; an einem dieser Treffen nahm auch die Vorsteherin des EDA als Vize-Vorsitzende teil. Am 29. September 2009 wählte die Versammlung Thorbjørn Jagland zum neuen Generalsekretär. Bei Antritt des Schweizer Vorsitzes am 18. November 2009 war die Krise zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung gemäss Auskunft von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung und von anderen Gesprächspartnern und -partnerinnen weitgehend überwunden. Gleichwohl betonten insbesondere die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung, dass die Beziehungen zum Ministerkomitee noch verbessert werden mussten.

Der Vorsitz im Ministerkomitee kann vor anderen Organen mehr oder weniger prominent in Erscheinung treten. Der Schweizer Vorsitz ist viermal vor die Parlamentarische Versammlung getreten: Die Vorsteherin des EDA trat als Vorsitzende des Ministerkomitees am 20. November 2009 vor dem Ständigen Ausschuss sowie am 25. Januar 2010 und 26. April 2010 vor dem Plenum auf. Bei den ersten zwei Auftritten stellte die Vorsteherin des EDA die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes vor und appellierte an die Parlamentarische Versammlung um Unterstützung bei der Umsetzung. Die Vorsteherin des EJPD hielt zudem am 29. April 2010 vor dem Plenum eine Rede zur Reform des Gerichtshofs, die in Interlaken beschlossen worden war. Bei allen Auftritten hatten die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung die Gelegenheit, Fragen zu stellen.

Zusätzlich hat der Schweizer Vorsitz den Dialog mit dem «Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire», wie im Prioritätenpapier angekündigt (Priorität 2.2, vgl. Kapitel 3), weitergeführt. Am 12. März 2010 wurde eine gemeinsame Erklärung

von Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung verabschiedet, die darlegt, wie die Regeln für die Wahl des Generalsekretärs zu interpretieren sind.⁴¹ Die Vorsteherin des EDA und das Büro des Ministerkomitees haben sich mit dem «Comité» am 18. März 2010 in Paris und am 26. April 2010 in Strassburg getroffen. Dabei wurde einerseits ein Bericht des Generalsekretärs zur Zusammenarbeit der beiden Organe besprochen, andererseits fand ein inhaltlicher Austausch statt, insbesondere über die Länderbesuche der Vorsitzenden. Zudem wurde beschlossen, dass diese informellen Treffen mit dem «Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire» sowie die Sitzungen des «Comité mixte» als Verbindungsorgan zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung künftig nicht mehr nach einem festen Rhythmus, sondern nur noch bei Bedarf stattfinden sollen. Das Ministerkomitee wurde mit dem Entscheid, auf regelmässige «Comité mixte»-Sitzungen zu verzichten, bis zu einem gewissen Grade vor vollendete Tatsachen gestellt. Kurz habe sich im Ministerkomitee Widerspruch gegen diese Neuregelung geregt, doch sei dieser rasch verstummt, nachdem eine Ministerdelegierte darauf hinwies, dass das «Comité mixte» den Ruf eines pro-forma-Organs ohne faktische Bedeutung habe – was von verschiedenen Gesprächspartnern bestätigt worden ist.

Der neue *Generalsekretär* des Europarates trat sein Amt am 1. Oktober 2009 an, also nur etwa einen Monat vor Beginn des Schweizer Vorsitzes. Für den Schweizer Vorsitz stellte die Etablierung der Arbeitsbeziehungen zwischen dem Ministerkomitee und dem neuen Generalsekretär gemäss verschiedenen Auskunftspersonen eine Herausforderung dar. Während dem Vorsitz fanden in Strassburg fast wöchentliche Treffen des Schweizer Ministerdelegierten mit dem Kabinett des Generalsekretärs statt. Zudem gab es verschiedene direkte Kontakte zwischen dem Generalsekretär und der Vorsteherin des EDA.

Die Reform des Europarates betrifft alle seine Organe und erzeugt somit einen Koordinationsbedarf. Der neue Generalsekretär stellte die Reform des Europarates von Anfang an ins Zentrum. Als die Schweiz gut einen Monat nach Amtsantritt des neuen Generalsekretärs die Reform des Europarates als Priorität bekannt gab (Priorität 3.1, vgl. Kapitel 3), lag die Themenführerschaft bereits klar beim Generalsekretär. Das Ministerkomitee ist zwar formell das für die Organisation des Europarates zuständige Gremium,⁴² faktisch jedoch liegt die Reform gemäss sämtlichen Interviewpartnerinnen und -partnern, die sich zum Thema äusserten, in den Händen des Generalsekretärs. Die Schweiz setzte sich schon länger für eine Konzentration der Organisation auf die drei Kernbereiche Menschenrechte, Rechtsstaat und Demokratie ein und befürwortete damit implizit einen Abbau in den übrigen Tätigkeitsbereichen, was jedoch nur von einer Minderheit der Mitglieder unterstützt wird. Während dem Vorsitz hat die Schweiz ihre eigene Position zurückgenommen und stattdessen die Unterstützung des Generalsekretärs bei der Reform in den Vordergrund gestellt. Der Schweizer Vorsitz habe sich wiederholt dafür eingesetzt, dass die Reform im Ministerkomitee traktandiert wird. Damit habe er dazu beigetragen, dass einerseits das Ministerkomitee die notwendigen Entscheide für ein Fortschreiten der Reform fällte, andererseits war dadurch der Generalsekretär gezwungen, das Geschäft voranzutreiben und das Ministerkomitee miteinzubeziehen. Zudem leistete der

⁴¹ Resolution 1711 (2010), verabschiedet von der «Commission permanente» im Namen der Parlamentarischen Versammlung.

⁴² Gemäss Art. 16 des Statuts des Europarates ist das Ministerkomitee für alle Fragen zur Organisation und für alle internen Regelungen des Europarates zuständig und erlässt die dafür notwendigen finanziellen und administrativen Reglemente.

Schweizer Vorsitz einen Beitrag zur Anstellung eines Beraters des Generalsekretärs für die Durchführung der Reform. Auch bei anderen Prioritäten stellte der Schweizer Vorsitz dem Generalsekretariat im Übrigen Expertinnen und Experten zur Verfügung (vgl. Kapitel 4.1).

Mit dem *EGMR* hat sich der Schweizer Vorsitz insbesondere im Hinblick auf die Erklärung von Interlaken abgesprochen. Wie in Kapitel 5.2.2.3 erwähnt, bildete der Schweizer Vorsitz bereits früh eine Kontaktgruppe, in der neben wichtigen Repräsentanten des Gerichts (Präsident, Gerichtsschreiber, Richter) auch die mit dem Vollzug der Urteile befassten Stellen des Generalsekretariats des Europarates vertreten waren. Diese Gruppe trug massgeblich zum Entwurf der Erklärung bei. Während der informellen Verhandlungen mit den Ministerdelegierten verhandelte der Schweizer Vorsitz zugleich im Hintergrund auch mit dem EGMR um sicherzustellen, dass die Erklärung vom EGMR mitgetragen wird.

Die Priorität des Schweizer Vorsitzes zur regionalen und lokalen Demokratie (Priorität 2.1, vgl. Kap. 3) betrifft ein Kernthema des *Kongresses der Gemeinden und Regionen* und ist auch für die *Konferenz der internationalen NGOs* ein wichtiges Anliegen. Der Schweizer Vorsitz informierte den Generalsekretär des Kongresses und den Präsidenten der Konferenz der internationalen NGOs frühzeitig über die geplante Konferenz in St. Gallen und lud Mitglieder der beiden Organe sowie der Parlamentarischen Versammlung zur Teilnahme ein. Der Schweizer Vorsitz sprach sich auch mit den relevanten Stellen beim Generalsekretariat ab, verzichtete aber auf eine enge Zusammenarbeit. Als Mitorganisator zeichnete von Seiten des Europarates hingegen die Venedig-Kommission. Zudem hat sich der Schweizer Vorsitz mit Armenien als Organisator des Forums für die Zukunft der Demokratie im Oktober 2010 in Verbindung gesetzt.

5.3.2.3 Repräsentation nach aussen

Wie bei den Rahmenbedingungen erläutert, hat der Vorsitz im Ministerkomitee nur beschränkte formelle Befugnisse, um den Europarat nach aussen zu vertreten. Die externe Repräsentation des Europarates durch den Vorsitz im Ministerkomitee wird fast ausschliesslich auf Ministerebene wahrgenommen. Die Repräsentationsaktivitäten der Schweizer Vorsitzenden des Ministerkomitees sind in Tabelle 17 aufgeführt und werden unten erläutert. Zuerst wird die Repräsentation gegenüber anderen internationalen Organisationen und anschliessend gegenüber einzelnen Staaten diskutiert, bevor auf die Medienarbeit des Schweizer Vorsitzes eingegangen wird.

Repräsentationsaktivitäten der Vorsteherin des EDA als Vorsitzende

Datum	Ort	Aktivität
16.-17. Januar 2010	Georgien	Länderbesuch
5. Februar 2010	München	Treffen mit dem Aussenminister von Belarus
25. Februar 2010	Kiew	Treffen mit dem Präsidenten von Belarus
5. März 2010	Genf	Teilnahme am Quadripartiten Treffen mit der OSZE
22. April 2010	Bosnien-Herzegowina	Länderbesuch

Repräsentation gegenüber anderen internationalen Organisationen

Mit der EU und der OSZE hält der Europarat halbjährliche Treffen auf höchster Ebene ab, an welchen der Vorsitz des Ministerkomitees üblicherweise teilnimmt. Unter dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hat nur ein solches Treffen stattgefunden, nämlich das Quadripartite Treffen mit der OSZE. Die Vorsteherin des EDA lud in ihrer Funktion als Vorsitzende den kasachischen Aussenminister Kanat Saudabayev sowie die Generalsekretäre von OSZE und Europarat am 5. März 2010 nach Genf ein. Diskutiert wurde am Treffen die Abstimmung der Feldaktivitäten sowie der politischen Aktivitäten von OSZE und Europarat in bestimmten Ländern. Konkrete Entscheidungen wurden keine gefällt.

Das halbjährliche Quadripartite Treffen mit der EU, an dem in der Vergangenheit üblicherweise der Ministerkomitee-Vorsitz, der Generalsekretär des Europarates, die Präsidentschaft der EU und der Präsident der EU-Kommission teilnahmen, hat nicht stattgefunden. Der Schweizer Vorsitz hatte sich allerdings um ein Treffen bemüht. Bereits vor Beginn des Schweizer Vorsitzes wurden mit Spanien, das den EU-Vorsitz innehatte, bilaterale Gespräche geführt und fand eine Absprache mit dem Generalsekretär des Europarates statt. Bei der EU war jedoch nach der Inkraftsetzung des Lissabonner Vertrags und der neu geschaffenen Position des Hohen Vertreters der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik unklar, wer von Seiten der EU-Kommission teilnehmen sollte. Zuletzt sprach sich der Generalsekretär des Europarates gegen die von der EU schliesslich vorgeschlagene Lösung aus (Treffen mit dem spanischen Aussenminister statt mit der Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik), weshalb der Schweizer Vorsitz auf ein Treffen verzichtete. Die EU-internen Auseinandersetzungen über die aussenpolitischen Zuständigkeiten im Gefolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon haben auch dazu beigetragen, dass die Teilnahme einer hohen EU-Vertretung am informellen Lunch an der Ministérielle schliesslich scheiterte (vgl. Kap. 5.2.2.2).

Der Lissabonner Vertrag hat den Weg geebnet, dass die EU der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten kann. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Verhandlungen hierzu noch unter der spanischen EU-Präsidentschaft und dem Schweizer Europaratsvorsitz beginnen würden. Doch dauerten die EU-internen Vorbereitungen länger, so dass die EU noch nicht bereit war, um mit dem Europarat in Verhandlungen zu treten. Zwischen der spanischen EU-Präsidentschaft und dem

Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee fand gemäss einzelnen Aussagen von Gesprächspartnern ein enger informeller Austausch statt. Gleichzeitig traf sich der Generalsekretär des Europarates kurz nach seinem Amtsantritt sowohl mit dem Präsidenten der EU-Kommission als auch mit der neu gewählten Hohen Vertreterin der EU für Aussen- und Sicherheitspolitik. Es gab somit während dem Schweizer Vorsitz Kontakte auf hoher Ebene mit der EU, jedoch liefen diese stärker über den Generalsekretär des Europarates als über den Schweizer Vorsitz.

Die Stärkung der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen entspricht einer Priorität des Schweizer Vorsitzes (vgl. Priorität 3.2, Kap. 3) und ist auch Teil der Reformpläne des Generalsekretärs. Der Generalsekretär will die Präsenz des Europarates bei anderen internationalen Organisationen verstärken. Der Schweizer Vorsitz hat diese Bemühungen unterstützt, indem das EDA dem Generalsekretär des Europarates für beschränkte Zeit einen Botschafter zur Verfügung stellt, der im Auftrag des Generalsekretärs die Vertretung des Europarates an gewissen Anlässen der UNO sicherstellt. Es handelt sich um eine Vertretung «ad personam»; um ein Verbindungsbüro des Europarates bei der UNO zu eröffnen, wie dies im Prioritätenpapier vorgesehen war, sind bei verschiedenen Instanzen Bewilligungen einzuholen, was in der begrenzten Zeit des Vorsitzes nicht möglich gewesen wäre. Ein Treffen auf hoher Ebene fand mit der UNO unter dem Schweizer Vorsitz keines statt.

Repräsentation gegenüber einzelnen Staaten

Gemäss der Literatur ist es eine Funktion des Vorsitzes, im Namen der multilateralen Organisation mit Staaten zu verhandeln, die der Organisation beitreten möchten. Diese Funktion hat der Schweizer Vorsitz gegenüber *Weissrussland* wahrgenommen, dem letzten europäischen Staat neben Kosovo und dem Vatikan, die dem Europarat nicht angehören. Die Vorsteherin des EDA traf sich im Februar 2010 zunächst mit dem Aussenminister und später mit dem Präsidenten von Belarus. Für eine Annäherung von Weissrussland an den Europarat kommunizierte der Schweizer Vorsitz drei Bedingungen: (1) ein Moratorium für die Todesstrafe; (2) die Verlängerung des Vertrags für den Infopoint des Europarates in Minsk; (3) die bessere Vertretung der Opposition in der weissrussischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung. Nachdem im März 2010 bekannt wurde, dass Weissrussland zwei zum Tode Verurteilte hingerichtet hat, brach der Schweizer Vorsitz seine Bemühungen ab.

Die Vorsteherin des EDA besuchte in ihrer Funktion als Vorsitzende Georgien und Bosnien-Herzegowina mit dem Ziel, dem Europarat in diesen Staaten Sichtbarkeit zu verleihen und sie an ihre Verpflichtungen, die sie mit der Mitgliedschaft im Europarat eingegangen sind, zu erinnern. Der Schweizer Vorsitz nahm somit eine Repräsentationsfunktion gegenüber Mitgliedstaaten des Europarates wahr. Die Initiative für die Besuche ergriff jeweils die Vorsteherin des EDA; bei der Vorbereitung der Besuche arbeitete das EDA eng mit dem Generalsekretariat des Europarates zusammen, da die Rolle des Europarates im jeweiligen Land und die Möglichkeiten des Vorsitzes, etwas zu erreichen, abgeklärt werden mussten. Um zu unterstreichen, dass es sich nicht um einen bilateralen Besuch der Schweizer Aussenministerin handelte, wurde die Vorsteherin des EDA von Mitarbeitenden des Europarates vor Ort begleitet.

Beim Besuch in Georgien ging es dem Schweizer Vorsitz darum, sich ein Bild der Menschenrechtssituation im Konflikt um die abtrünnigen Teilrepubliken Südossetien und Abchasien zu machen und abzuklären, in welcher Weise der Europarat noch zusätzlich Unterstützung leisten könnte.⁴³ Im Vordergrund stand, den Zugang des Menschenrechtskommissars des Europarates zu den Gebieten durch einen Dialog mit beiden Seiten zu verbessern und die Rolle des Menschenrechtskommissars zu stärken. Konkrete Ergebnisse hat der Besuch keine gebracht.

Nach ihrem Georgien-Besuch reiste die Vorsteherin des EDA weiter nach Russland für ein Treffen mit dem russischen Aussenminister. Obwohl es sich um einen bilateralen Besuch der Schweiz handelte, wurden erklärermassen auch Fragen im Zusammenhang mit dem Europaratsvorsitz diskutiert; es ist davon auszugehen, dass dabei auch der Georgien-Konflikt zur Sprache gekommen ist.

Der Besuch der Vorsteherin des EDA in Bosnien-Herzegowina fand knapp drei Wochen vor der Ministérielle statt, als die Rolle des Europarates in Bosnien-Herzegowina als Thema des informellen Mittagessens bereits gesetzt war. Die Idee für diesen Besuch entstand, nachdem die Bemühungen des Schweizer Vorsitizes bezüglich Belarus eingestellt werden mussten. Mit dem Besuch unterstrich die Vorsitzende des Ministerkomitees das Anliegen, dass Bosnien-Herzegowina zügig seine Verfassung den Anforderungen des Europarates anpassen und dabei die Unterstützung der so genannten Venedig-Kommission, einem Europaratsgremium von Verfassungsexperten, in Anspruch nehmen sollte.

Medieninformation der Bundesverwaltung

Die Repräsentation des Europarates gegenüber der breiten Öffentlichkeit geschieht in erster Linie über die Medien. Im Rahmen der Evaluation wurde eine Medienanalyse durchgeführt. Dabei wurde einerseits die Medieninformation durch die Bundesverwaltung, andererseits die Medieninformation durch den Europarat untersucht. Zudem wurde die Berichterstattung über den Vorsitz in den Schweizer Medien analysiert. Die Ergebnisse zur Presseberichterstattung und Medieninformation durch den Europarat sind in Kapitel 5.3.3.2 bei der Beurteilung zu finden.

Bei der Medieninformation der Bundesverwaltung wurde die Anzahl Medienmitteilungen zum Europarat über einen Zeitraum von zwei Jahren untersucht, nämlich von Juni 2008 bis Mai 2010. Das letzte Halbjahr der Untersuchungsperiode von November 2009 bis Mai 2010 entspricht in etwa der Zeit des Schweizer Vorsitizes. Die Analyse ergab, dass auf der Internetseite von EDA und Bundesverwaltung allgemein⁴⁴ in diesem 2-Jahres-Zeitraum insgesamt 25 Medienmitteilungen zum Europarat publiziert wurden (vgl. Abbildung 12). Der Grossteil dieser Medienmitteilungen wurde kurz vor oder während dem Vorsitz veröffentlicht. Zusätzlich untersuchte die PVK, ob der Vorsitz der Schweiz im Europarat in den Medienmitteilungen prominent, d.h. im Titel oder Lead, genannt wird. Bei insgesamt 16 der 25 Medienmitteilungen war dies der Fall. Ein erstes Mal erwähnt wurde der Vorsitz in einer Medi-

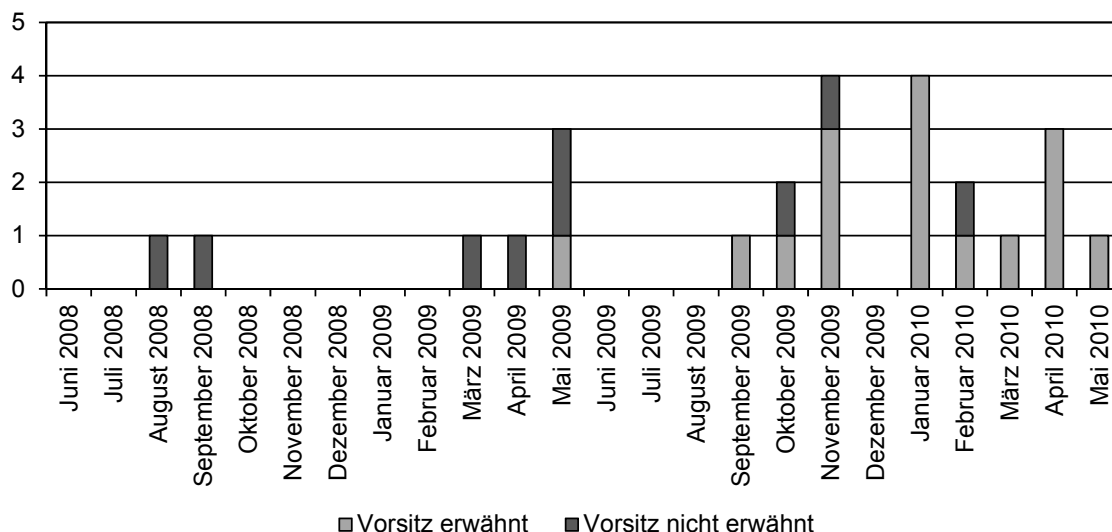
⁴³ Bilan de la Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (18 novembre 2009 – 11 mai 2010), Document d'information Conseil de l'Europe CM/Inf(2010)18 vom 10. Mai 2010.

⁴⁴ Als Grundlage der Analyse dienten folgende Seiten: www.news.admin.ch und <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/recent/media.html> (18.08.2010).

enmitteilung im Mai 2009, also ein halbes Jahr vor Beginn des Vorsitzes. Die Mitteilungen zum Europarat, die während des Vorsitzes publiziert wurden, enthielten fast alle einen Verweis auf die Schweizer Präsidentschaft.

Abbildung 12

Anzahl Medienmitteilungen der Bundesverwaltung zum Europarat



Medienmitteilungen können unterschiedlich prominent publiziert werden. Von den 16 Medienmitteilungen zum Vorsitz wurde die Hälfte nur auf der Seite des EDA veröffentlicht, sechs weitere wurden sowohl beim EDA als auch auf der allgemeinen Newsseite der Bundesverwaltung und zwei nur auf letzterer publiziert.

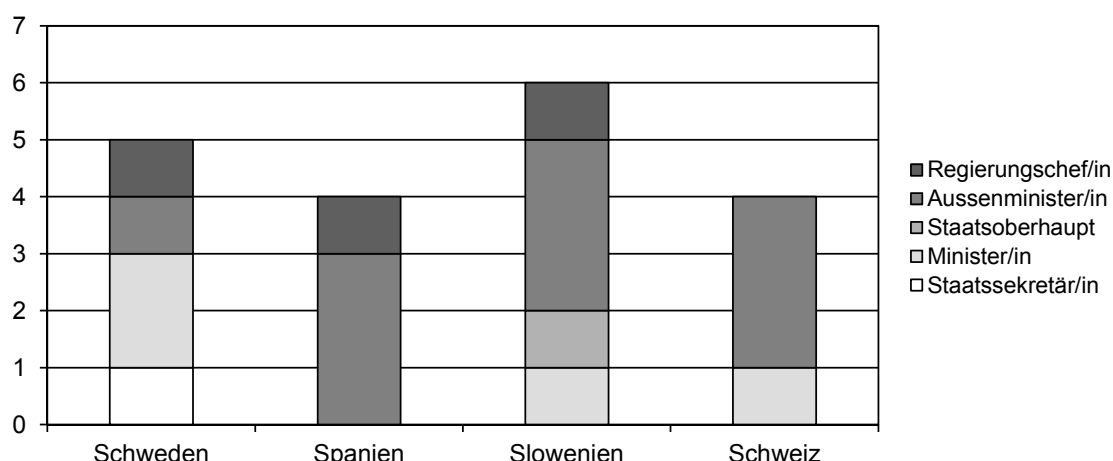
Inhaltlich decken die Medienmitteilungen vor allem die Aktivitäten der Vorsteherin des EDA in der Funktion der Vorsitzenden ab, also die Anlässe, Besuche und Treffen, an welchen sie teilgenommen hat. Um die Information über den Vorsitz in den Schweizer Medien zu stärken, gab die Vorsteherin des EDA einzelne Interviews. Zudem hat der Ministerdelegierte Schweizer Medienschafter nach Strassburg eingeladen und verfasste selber einige Artikel für die Schweizer Presse.

5.3.3 Bewertung

5.3.3.1 Europaratsinterne Repräsentation

Als Repräsentant des Ministerkomitees vor der Parlamentarischen Versammlung (Plenum und Ständiger Ausschuss) wies der Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen eine mittelmässige Präsenz auf. Dies ergab eine Analyse der Tagesordnungen der Parlamentarischen Versammlung, namentlich des Ständigen Ausschusses und des Plenums (vgl. Abbildung 13). Die Aussenministerin ist wie bei den beiden vorgängigen Vorsitzen dreimal vor der Parlamentarischen Versammlung aufgetreten, daneben ist jedoch nur noch die Vorsteherin des EJPD in Erscheinung getreten, während bei den übrigen Vorsitzen auch zumindest der Regierungschef einen Auftritt hatte. Insbesondere der slowenische Vorsitz war deutlich prominenter vor der Parlamentarischen Versammlung präsent. Inhaltlich, so der einhellige Tenor der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung, waren die Auftritte des Schweizer Vorsitzes solide, jedoch nichts Besonderes.

Anzahl Auftritte des Vorsitzes vor der Parlamentarischen Versammlung



Prominent aufgetreten ist der Schweizer Vorsitz gegenüber dem «Comité des Présidents de l'Assemblée parlementaire». Das persönliche Engagement der Vorsteherin des EDA zur Verbesserung der Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung wurde von verschiedenen Seiten sehr gelobt. Positiv hervorgehoben wurde zudem die Bereitschaft des Schweizer Vorsitzes, nicht nur über die Modalitäten der Zusammenarbeit der beiden Organe, sondern auch über Inhalte zu diskutieren. Die Beziehungen zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung haben sich dadurch normalisiert. Dies zeigt sich daran, dass beide Seiten weitere Sitzungen als überflüssig beurteilten und beschlossen, künftig nur noch bei Bedarf zusammenzukommen.

Der Entscheid, auch auf regelmässige Sitzungen des «Comité mixte» zu verzichten, wurde von den Interviewpartner/innen der Evaluation durchwegs als positiv beurteilt, da diese Sitzungen wenig gebracht hätten. Diese Beurteilung entspricht unter Umständen jedoch nicht dem Gesamtbild, da die Befragten zu einem grossen Teil den Entscheid mitgefällt hatten. Der Entscheid wurde immerhin vom Ministerkomitee nachträglich genehmigt; der Schweizer Vorsitz (und das Büro als Ganzes) hat seine Repräsentationsbefugnisse hier auf jeden Fall ausgeschöpft.

Als besonders geschickt beurteilt die Evaluation den Einbezug des EGMR und der relevanten Stellen des Generalsekretariats beim Entwurf einer Erklärung zur Reform des Gerichtshofs. Damit hat der Schweizer Vorsitz die Unterstützung der für die Umsetzung zentralen Stellen mobilisieren können, was die Position des Vorsitzes in den Verhandlungen mit den anderen Ländern gestärkt hat. Zudem konnte dadurch gewährleistet werden, dass der Entwurf sachlich richtig ist.

Weniger weit gegangen ist der Schweizer Vorsitz beim Einbezug der verschiedenen Organe und des Generalsekretariats bei der Konferenz von St. Gallen. Durch die Information der verschiedenen Stellen über die Konferenz und die Einladung einzelner ihrer Vertreter und Vertreterinnen hat der Schweizer Vorsitz europaratsintern allenfalls eine Sensibilisierung für das Thema Bürgerdemokratie erreicht. Im Gegensatz zur Konferenz in Interlaken versuchte der Vorsitz dagegen nicht, die Organe oder das Generalsekretariat für konkrete Nachfolgeaktivitäten zu gewinnen. Die Einbindung der Organe blieb unverbindlich. Die Venedig-Kommission als Mitorga-

nisatorin fand in den Gesprächen kaum Erwähnung. Nur lose waren auch die Kontakte, die der Vorsitz zum Forum über die Zukunft für Demokratie hergestellt hat. Die Mehrheit der Gesprächspartner der Evaluation rechnete nicht damit, dass die Themen der Konferenz von St. Gallen im Europarat weiterverfolgt würden. Gemäss Stellungnahme des EDA zu einem Entwurf des vorliegenden Berichts sind die Ergebnisse der St. Galler Konferenz aber beim Forum über die Zukunft der Demokratie in Yerevan (19. bis 21. Oktober 2010) aufgenommen worden. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates habe daraus als Projekt einen Gedankenaustausch unter den 47 Mitgliedstaaten zu vorbildlichen Modellen der Bürgerdemokratie auf Gemeindeebene initiiert.

Europaratsinterner Repräsentant für das Thema der Reform der Organisation (Priorität 3.1, vgl. Kapitel 3) war von Anfang an nicht der Schweizer Vorsitz, sondern der Generalsekretär. In Gesprächen mit dem Generalsekretariat wurde deutlich, dass der Generalsekretär die Themenführerschaft auch bei anderen Schweizer Prioritäten, wie der Reform des EGMR, für sich beansprucht; Vertreter/innen anderer Organe wiesen hier die Führungsrolle hingegen eindeutig dem Schweizer Vorsitz zu. Es ist jedoch offensichtlich, dass zwischen dem Vorsitz im Ministerkomitee und dem Generalsekretär bei der europaratsinternen Vertretung von Themen ein Konkurrenzverhältnis besteht. Einzelne Personen gaben zu bedenken, dass es wichtig ist, dass der Vorsitz den Generalsekretär dazu bringt, Themen zu übernehmen, weil nur so deren längerfristige Bearbeitung sichergestellt ist. Zwar schwächt somit der starke Führungsanspruch des Generalsekretärs die Repräsentationsfunktion des Vorsitzes, doch ist sie längerfristig in dessen Interesse.

5.3.3.2 Repräsentation nach aussen

Repräsentation gegenüber internationalen Organisationen

Angesichts der Tatsache, dass die Stärkung der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen eine Priorität des Schweizer Vorsitzes darstellte, fällt die Bilanz bescheiden aus. Unter dem slowenischen Vorsitz hatten hochrangige Treffen mit OSZE, UNO und EU stattgefunden, unter dem spanischen Vorsitz mit der EU und unter dem schwedischen Vorsitz mit EU und OSZE. Unter dem Schweizer Vorsitz fand lediglich ein hochrangiges Treffen mit der OSZE statt, und dieses blieb ohne konkrete Ergebnisse.

Mit der EU als wichtigstem Partner des Europarates kam im Unterschied zu den drei vorgängigen Vorsitzen kein quadripartites Treffen zustande, was ist in erster Linie auf EU-interne Koordinationsprobleme zurückzuführen ist. Der Generalsekretär des Europarates hat sich dagegen auf höchster Ebene mit der EU getroffen. Dies widerspiegelt den klaren Repräsentationsanspruch, den der Generalsekretär erhebt und der in Gesprächen bestätigt worden ist. Der Generalsekretär sieht sich als Gesicht der Organisation nach aussen. Der Vorsitz im Ministerkomitee ist von dieser Seite mit einer starken Konkurrenz konfrontiert, die seinen Handlungsspielraum schmälert.

Wie bereits bei der europaratsinternen Repräsentation erwähnt wurde, ist die starke Führungsrolle des Generalsekretärs von einigen Gesprächspartnern als Stärke betrachtet worden, weil sie darin eine Möglichkeit sehen, dem Europarat mehr Sichtbarkeit zu verleihen. Aus dieser Perspektive ist die Unterstützung, die der Schweizer Vorsitz dem Generalsekretär leistet, indem er ihm einen Vertreter bei der UNO

stellt, als sinnvoller Beitrag zum Ziel der Stärkung der inter-institutionellen Beziehungen des Europarates zu bewerten. In den Gesprächen wurde dieser Beitrag des Schweizer Vorsitzes jedenfalls durchwegs positiv bewertet.

Der Schweizer hat somit den Generalsekretär in seiner Repräsentationsrolle unterstützt, während der eigene Auftritt gegenüber anderen internationalen Organisationen beschränkt blieb.

Repräsentation gegenüber einzelnen Staaten

Die Schweiz hat sich, wie bereits Slowenien und Spanien, während ihrem Vorsitz im Ministerkomitee um eine Annäherung von Weissrussland an den Europarat eingesetzt. Dass sie diese Bemühungen weitergeführt hat, ist unter dem Gesichtspunkt der Konstanz positiv zu bewerten. Das Engagement der Vorsteherin des EDA in dieser Sache wurde von verschiedener Seite begrüsst. Dass die Bemühungen schliesslich erfolglos blieben, wurde einhellig dem fehlenden Entgegenkommen von Belarus angelastet, nicht dem Schweizer Vorsitz.

Die besondere Leistung des Schweizer Vorsitzes besteht in den Besuchen der Vorsteherin des EDA in Georgien und Bosnien-Herzegowina. Diese Staaten sollten mittels dieser Besuche an ihre Verpflichtungen erinnert werden, die sie mit der Mitgliedschaft im Europarat eingegangen sind. Der Schweizer Vorsitz trat auf Ministerebene als Vertretung des Europarates auf, um den Anliegen des Europarates symbolisches Gewicht zu verleihen. Diese Repräsentationsfunktion gegenüber Mitgliedstaaten hat der Schweizer Vorsitz deutlich aktiver wahrgenommen als seine Vorgänger. Mit Ausnahme des schwedischen Aussenministers, der Georgien aufgrund der damals akuten Krise (Georgienkrieg) einen Besuch abgestattet hatte, unternahmen die drei vorgängigen Vorsitze keine solchen Bemühungen.

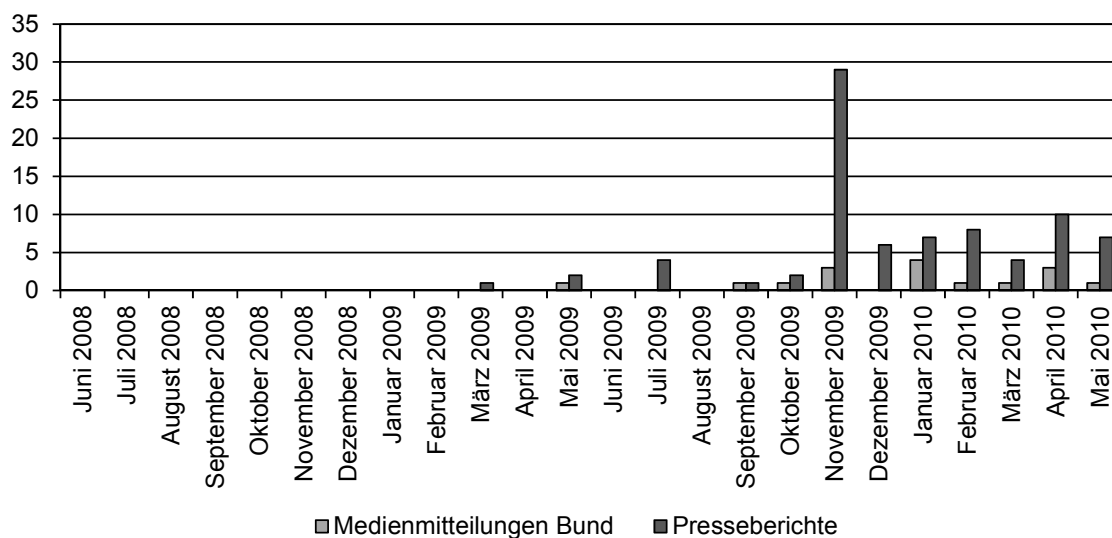
Medieninformation

Um die Medieninformation des Schweizer Vorsitzes zu bewerten, werden zwei verschiedene Vergleiche angestellt. Die Medieninformation der Bundesverwaltung wird anhand ihrer «Wirkung», also anhand der Berichterstattung in Schweizer Printmedien beurteilt. Die Medieninformation über den Schweizer Vorsitz durch den Europarat wird im Vergleich zu Vorgängervorsitzen bewertet.

Die *Berichterstattung in der Schweizer Printmedien* wurde anhand einer Analyse der Mediendatenbank der Parlamentsdienste durchgeführt. Analysiert wurde die Berichterstattung in den Printmedien. Erfasst wurden jene Artikel, bei welchen der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates im Titel oder im Lead erwähnt wird.

In Abbildung 14 wird die Anzahl Medienmitteilungen der Bundesbehörden der Anzahl Presseartikel gegenübergestellt. Die Presseberichterstattung hat im November 2009, also bei der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz, mit knapp 30 Artikeln in der Schweizer Presse einen klaren Höhepunkt erreicht. Aber auch in den übrigen Monaten des Vorsitzes war die Schweizer Präsidentschaft, mit Ausnahme von März 2010, in den Printmedien mit mindestens fünf Artikeln präsent. Vor Beginn des Vorsitzes gab es dagegen nur vereinzelte Artikel.

Anzahl Medienmitteilungen und Presseartikel zum Vorsitz im Europarat

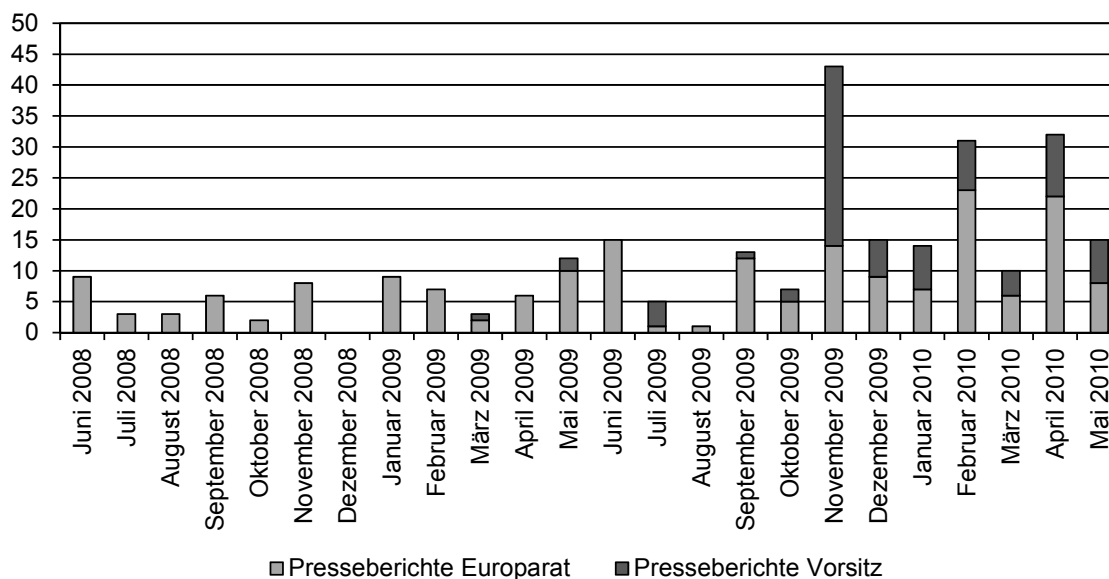


Zwischen der Anzahl der Medienmitteilungen des Bundes zum Schweizer Vorsitz und der Anzahl der Presseartikel lässt sich kein direkter Zusammenhang erkennen. Von den Befragten wurde die Medienarbeit des Bundes als beschränkt eingeschätzt. Der Informationsdienst des EDA hätte, so die überwiegende Meinung, aktiver über den Vorsitz berichten können.

Abbildung 15 zeigt die Presseberichterstattung über den Zeitraum von zwei Jahren einerseits über den Europarat allgemein und andererseits über den Vorsitz im Besonderen. Hierbei zweigen sich zwei weitere Spitzen: Jene im Februar 2010 ist weitgehend auf die Berichterstattung zur Konferenz in Interlaken zurückzuführen und steht somit mit dem Vorsitz in einem Zusammenhang; bei vielen Artikeln wurde hier der Schweizer Vorsitz aber erst im Text und nicht bereits im Titel oder Lead erwähnt. Die zweite Spitze im April 2010 ist vor allem auf Berichte zur Rolle des Europarates bei der Befreiung der in Libyen festgehaltenen Schweizer Geiseln zurückzuführen und weist deshalb keinen engeren Zusammenhang zum Vorsitz auf.

Bezüglich der Medieninformation in der Schweiz lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Bundesverwaltung während dem Vorsitz zwar mehr Medienmitteilungen zum Europarat verfasst hat und der Europarat während dem Vorsitz in der Schweizer Presse stärker präsent war als in der Zeit davor; die Berichterstattung konzentrierte sich aber auf die Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz sowie auf die Konferenz in Interlaken, wobei der Vorsitz bei letzterer häufig nicht allzu prominent erwähnt worden ist.

Presseartikel zum Europarat allgemein und zum Vorsitz im Besonderen



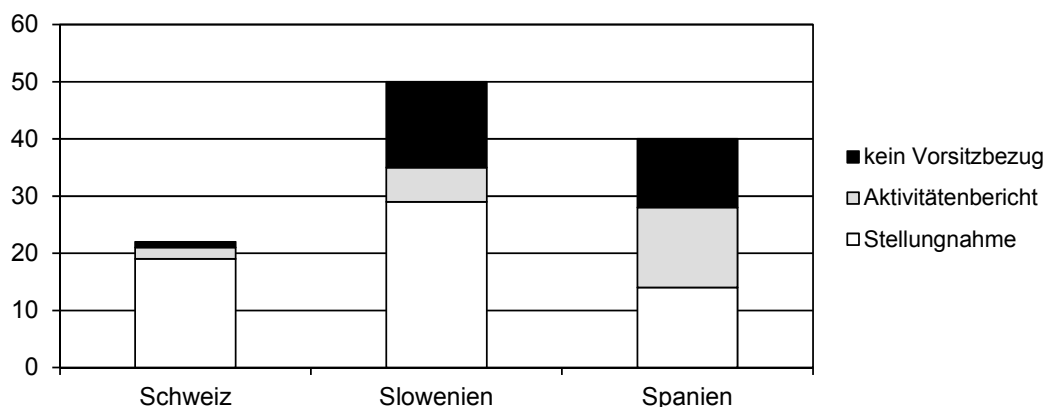
Es ist anzunehmen, dass der Vorsitz im Ministerkomitee international nur wahrgenommen wird, wenn der Europarat als Gesamtorganisation darüber berichtet. Der Vorsitz kann versuchen, die Medienabteilung des Europarates diesbezüglich zu beeinflussen. Die Präsenz des Schweizer Vorsitz in der *Medieninformation des Europarates* wird mit den zwei vorgängigen Vorsitzen von Slowenien und Spanien verglichen, indem die Anzahl und Art der Medienmitteilungen, die unter dem jeweiligen Vorsitz publiziert wurden, untersucht wird.⁴⁵

Abbildung 16 zeigt, dass der Europarat über den Schweizer Vorsitz mit 22 Medienmitteilungen deutlich weniger intensiv berichtet hat als über die beiden Vorgängervorsitze. Auf den Internetseiten zum slowenischen und spanischen Vorsitz waren jedoch auch zahlreiche Medienmitteilungen aufgeführt, die keinen direkten inhaltlichen Bezug zum Vorsitz aufweisen, wie beispielsweise die Medienmitteilungen zu Beschlüssen der Ministerdelegierten. Doch auch wenn diese Medienmitteilungen nicht berücksichtigt werden, fällt die Medieninformation des Europarates zum Schweizer Vorsitz zahlenmässig am tiefsten aus.

Die Evaluation hat zusätzlich zwischen Stellungnahmen des Vorsitzes und reinen Aktivitätenberichten unterschieden, wobei es sich bei den Aktivitätenberichten häufig um die reine Ankündigung von Anlässen handelte. Hier fällt auf, dass vor allem beim spanischen Vorsitz sich viele Medienmitteilungen auf solche Ankündigungen beschränkten, während sich der Schweizer und vor allem der slowenische Vorsitz stärker zu aktuellen Ereignissen (z.B. Festnahme von Geiseln in Georgien) äusserten und als Repräsentanten des Europarates, jedoch in eigenem Namen Stellungnahmen abgaben. Die beiden letzteren Vorsitze haben somit die Gelegenheit zu politischen Stellungnahmen, die der Vorsitz im Ministerkomitee bietet, stärker genutzt.

⁴⁵ Als Grundgesamtheit dienten sämtliche Medienmitteilungen, die auf der Homepage der jeweiligen Vorsitze aufgeführt waren (vgl. <http://www.coe.int/t/dc/files/Presidencies-sessions-CM>). Der schwedische Vorsitz wurde aus der Analyse ausgeschlossen, weil auf der Homepage eine entsprechende Auflistung der Medienmitteilungen fehlte.

Anzahl und Inhalt der Medienmitteilungen des Europarates zum Vorsitz

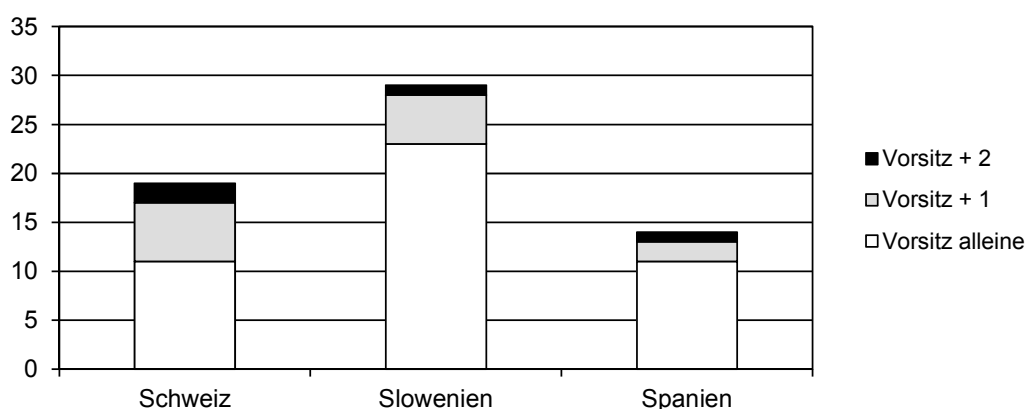


Das Gewicht von solchen politischen Stellungnahmen hängt stark davon ab, welche Akteure dahinter stehen. Es ist davon auszugehen, dass Stellungnahmen des Vorsitzes ein grösseres Gewicht haben, wenn sie auch von anderen Repräsentanten des Europarates – namentlich dem Generalsekretär und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung – mitgetragen werden. Der Schweizer Vorsitz hat sich gemäss EDA besonders um eine Zusammenarbeit mit diesen Repräsentanten bemüht, doch sei deren Interesse zuweilen begrenzt gewesen.

Abbildung 17 zeigt die Anteile an den Stellungnahmen, bei welchen die drei Vorsitzes alleine bzw. zusammen mit dem Generalsekretär des Europarates oder der Präsidentschaft der Parlamentarischen Versammlung bzw. mit beiden Stellung genommen haben. Dabei wird deutlich, dass der Anteil an Stellungnahmen, die der Vorsitz gemeinsam mit einem oder zwei anderen Repräsentanten des Europarates abgegeben hat, beim Schweizer Vorsitz am höchsten ist.⁴⁶

Abbildung 17

Anzahl gemeinsamer Stellungnahmen des Vorsitzes



Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass der Europarat über den Schweizer Vorsitz in quantitativer Hinsicht deutlich am wenigsten berichtet hat, dass der Schweizer Vorsitz jedoch von seiner Möglichkeit, politische Stellungnahmen abzugeben, gut Gebrauch gemacht hat und dass er seinen Stellungnahmen durch die Zusammenar-

⁴⁶ Diese Feststellung gilt im Übrigen auch für die absoluten Zahlen.

beit mit anderen Repräsentanten, obwohl diese zuweilen schwierig war, grösseres Gewicht verleihen konnte.

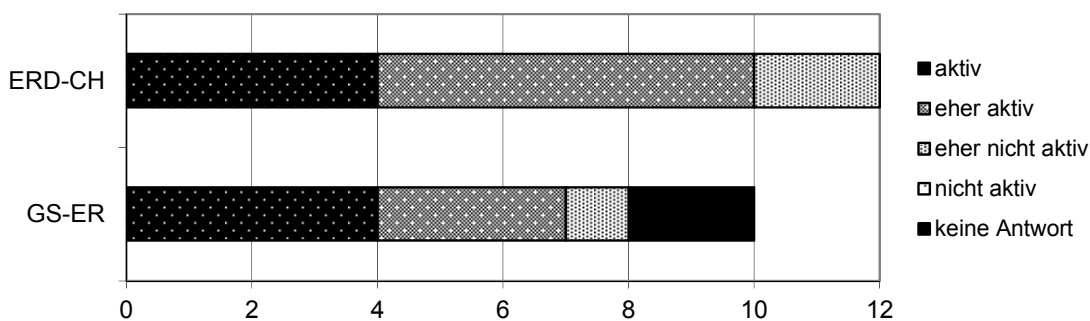
5.3.3.3 Stärken und Schwächen der Repräsentation

Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hat seine – beschränkten – europaratsinternen Repräsentationsbefugnisse insbesondere gegenüber der Parlamentarischen Versammlung gut ausgenutzt und auf diese Weise Lösungen bei internen Verfahrensfragen vorangebracht. Auch ist es ihm weitgehend gelungen, die Unterstützung des Generalsekretariats und des Gerichtshofs für seine Anliegen zu mobilisieren und dank der Zusammenarbeit mit diesen Stellen dem Ministerkomitee bei der Reform des Gerichtshofs bzw. des Europarates (Prioritäten 1.1 und 3.1) sachlich fundierte Vorschläge zu präsentieren. Hingegen knüpfte die St. Galler Konferenz (Priorität 2.1) nur beschränkt an bestehende Aktivitäten des Europarates an, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Anliegen des Schweizer Vorsitzes weiter bearbeitet werden.

In der standardisierten Befragung wurde die europaratsinterne Repräsentation durch den Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen weitgehend positiv beurteilt (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18

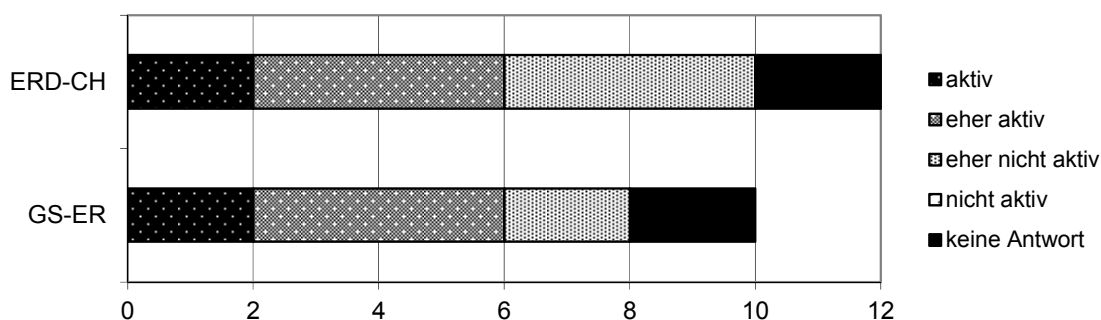
Europaratsinterne Repräsentation des Ministerkomitees durch den Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Die Bilanz zur Repräsentation des Europarates nach aussen fällt dagegen eher bescheiden aus. Positiv hervorzuheben sind die Bemühungen der Schweizer Vorsitzenden, durch Besuche in gewissen Mitgliedstaaten das politische Gewicht des Europarates zu stärken, wobei diese Besuche keine konkreten Ergebnisse gebracht haben. Als richtig wurde von den Gesprächspartnern auch das Vorgehen gegenüber Belarus bewertet. Hingegen ist der Schweizer Vorsitz nur an einem Anlass und damit weniger als frühere Vorsitze als Repräsentant des Europarates gegenüber anderen internationalen Organisationen aufgetreten. Im Falle der EU als wichtigstem Partner ist ein Treffen aus Gründen gescheitert, die der Schweizer Vorsitz nicht beeinflussen konnte. Auch in der standardisierten Befragung wurde die Wahrnehmung der externen Repräsentationsfunktion schlechter beurteilt (vgl. Abbildung 19).

Externe Repräsentation des Europarates durch den Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Die Repräsentation gegenüber den Medien weist Schwächen auf. Die Medieninformation des Europarates über den Schweizer Vorsitz lag zahlenmässig deutlich unter anderen Vorsitzen. In qualitativer Hinsicht fällt dagegen der geringe Anteil an reinen Faktenmitteilungen und an Mitteilungen ohne tatsächlichen Bezug zum Vorsitz positiv auf. Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz viele politische Stellungnahmen gemeinsam mit dem Generalsekretär oder dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung abgegeben, was deren Gewicht erhöhen dürfte.

Der Bund hat während dem Vorsitz häufiger über den Europarat informiert als in der Zeit davor. Dennoch wurden gemäss der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Analyse nur zwei Ereignisse des Vorsitzes in der Schweizer Presse gut abgedeckt: die Übernahme des Vorsitzes im November 2009 und die Konferenz in Interlaken, wobei bei letzterer der Schweizer Vorsitz nicht sehr prominent erwähnt wurde. Laut Befragten hätte durch eine gezieltere Medienarbeit etwas mehr erreicht werden können.

Stärker als bei den übrigen Funktionen stand der Vorsitz bei der externen Repräsentation in Konkurrenz mit dem Generalsekretär. Der Schweizer Vorsitz hat den Generalsekretär bei Anliegen, die im Sinne seiner Prioritäten waren, in seiner Repräsentationsfunktion unterstützt. Diese Unterstützung wird von der Evaluation positiv bewertet, weil dadurch die Nachhaltigkeit sichergestellt wird. Der Schweizer Vorsitz konnte so erreichen, dass seine Anliegen auch längerfristig weiterverfolgt werden.

Die Stärken und Schwächen der Repräsentation durch den Schweizer Vorsitz sind zum Abschluss stichwortartig in Tabelle 18 festgehalten.

Bewertung der Repräsentation

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> - Normalisierung der Beziehungen zur Parlamentarischen Versammlung dank persönlichem Einsatz der Vorsteherin des EDA - Ausschöpfung des Spielraums in Verhandlungen mit der Parlamentarischer Versammlung zu Verfahren der Zusammenarbeit - sachdienlicher Einbezug des EGMR und Generalsekretariats des Europarates bei der Erarbeitung der Erklärung von Interlaken - Sicherung der Unterstützung von Anliegen des Vorsitzes durch Generalsekretariat und EGMR - Weiterführung der Bemühungen bezüglich Belarus - aktive Wahrnehmung einer Repräsentationsfunktion gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten (Georgien, Bosnien-Herzegowina) - Stärkung der Repräsentationsfunktion des Generalsekretärs - Bemühungen zur europaratsinternen Zusammenarbeit bei der Medieninformation 	<ul style="list-style-type: none"> - lose Anknüpfung der St. Galler Konferenz an den Europarat (Priorität 2.1, vgl. Kap. 3) - nur ein hochrangiges Treffen mit internationalen Organisationen ohne konkrete Ergebnisse (OSZE) - beschränkte bzw. wenig gezielte Medieninformation durch Europarat und Bundesverwaltung, die zu eher geringer Berichterstattung über den Vorsitz beigetragen haben dürfte

6

Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes

Die Ergebnisse des Vorsitzes hängen nicht allein vom Vorsitz, sondern von einer Vielzahl von Faktoren ab. Der Anteil des Vorsitzes an den erzielten Ergebnissen ist deshalb schwierig genau zu benennen.

Noch schwieriger ist die Prognose der längerfristigen Wirkungen des Schweizer Vorsitzes. Dennoch lässt sich aus dem, was der Vorsitz während seiner Amtszeit erreicht hat, sowie aus den Einschätzungen der Gesprächspartner und den Beurteilungen aus der schriftlichen Umfrage eine Aussage zum potenziellen längerfristigen Zielbeitrag machen.

In Tabelle 19 sind die kurzfristigen und die potenziellen längerfristigen Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes im Überblick dargestellt. Ausgangspunkt für die Bewertung der Ergebnisse sind die Schwerpunkte und Ziele des Vorsitzes, die in Kapitel 3 dargestellt wurden. Die Prognoseunsicherheit bei den längerfristigen Ergebnissen soll durch die graue Schrift verdeutlicht werden. Unsichere Einschätzungen sind zudem mit einem Fragezeichen gekennzeichnet. Zum Teil wurde gänzlich auf eine Einschätzung der Ergebnisse verzichtet.

Die Ergebnisse sind, wie Tabelle 19 zeigt, unterschiedlich ausgefallen. Sie werden im Anschluss an die Tabelle für die einzelnen Prioritäten erläutert.

Tabelle 19

Zielerreichung und Beitrag zu langfristigen Zielen

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Prognose Beitrag Vorsitz	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Ziel- erreichung	Erläuterung
1	Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit					
1.1	Gerichtshof	Die Glaubwürdigkeit und das Funktionieren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind langfristig gesichert.	hoch	Ratifizierung von Protokoll Nr. 14 durch Russland	hoch	Russland hat seine Ratifizierung am 18. Februar 2010 an der Konferenz in Interlaken hinterlegt, womit Protokoll 14 per 1. Juni 2010 in Kraft treten konnte.
				Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen (Protokoll Nr. 14bis usw.)	mittel	Die Massnahmen (Protokoll 14bis usw.) sind durch die Ratifizierung von Protokoll 14 hinfällig geworden. In der Interlakener Erklärung wird das Ministerkomitee verpflichtet, die Verbesserungsmassnahmen, die keine Anpassung der Konvention erfordern, bis Juni 2011 in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof umzusetzen. Auch wird der Gerichtshof aufgefordert, ab sofort von seinen Möglichkeiten zur Verbesserung von Verfahren und Ressourceneinsatz Gebrauch zu machen. Eine Arbeitsgruppe für den Follow-up des Ministerkomitees hat ihre Arbeit noch während dem Schweizer Vorsitz aufgenommen. Das Ministerkomitee hat an der Ministérielle (11. Mai 2010) erste Entscheide gefällt, es liegen aber noch keine konkreten Ergebnisse vor.
				Verabschiedung einer politischen Erklärung mit Aktionsplan für eine langfristige strukturelle Reform	hoch	In Interlaken ist eine Erklärung mit Aktionsplan und Terminkalender verabschiedet worden. Die Erklärung legt die nächsten Schritte der Reform fest, doch sind diese inhaltlich noch offen.

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Prognose Beitrag Vorsitz	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Ziel- erreichung	Erläuterung
1.2	Rechtsstaat	Die Mitgliedstaaten setzen die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Gerichtshofs um.	mittel	Ministerkomitee stellt sicher, dass die Überwachungs- und Unterstützungsmechanismen des Europarates optimal greifen	mittel	In der Interlakener Erklärung wird die Verbesserung der Überwachungsmechanismen des Ministerkomitees verlangt. Diesem Thema ist im Aktionsplan ein Kapitel gewidmet. Das Ministerkomitee wird aufgefordert, die Verbesserungsmaßnahmen, die keine Anpassung der Konvention erfordern, bis Juni 2011 in Zusammenarbeit umzusetzen. Das Ministerkomitee hat bereits Arbeiten in Angriff genommen (vgl. Priorität 1.1), es liegen aber noch keine konkreten Ergebnisse vor.
				Verbesserung der Justizsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten	mittel / ?	In der Interlakener Erklärung werden die Mitgliedstaaten an das Prinzip der Subsidiarität des EGMR erinnert. Die Mitgliedstaaten müssen bis Ende 2011 das Ministerkomitee informieren, welche Massnahmen sie getroffen haben, um die Menschenrechte auf nationaler Ebene besser zu schützen. Es liegen aber noch keine konkreten Ergebnisse vor. Ergebnisse der Expertenentsendung für das CEPEJ-Sekretariat nicht bekannt.
1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent	Die Menschenrechte werden auf dem ganzen Kontinent eingehalten.	tief / ?	Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen, insbesondere in Belarus	tief	Belarus: Abbruch der Bemühungen nach Vollzug zweier Todesurteile durch Weissrussland. Bosnien-Herzegowina: Unterstützung der Venedig-Kommission wird in Anspruch genommen, jedoch keine Verfassungsreform in Sicht. Georgien: keine konkreten Fortschritte, aber Verbesserung des Kooperationsklimas mit dem Europarat. Längerfristige Wirkungen kaum abschätzbar.

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Prognose Beitrag Vorsitz	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Ziel- erreichung	Erläuterung
2	Stärkung der demokratischen Institutionen					
2.1	Bürgernahe Demokratie	In den Mitgliedstaaten gibt es eine bürgernahe, partizipative Demokratie	tief / ?	Verbesserung der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürger/innen in den Mitgliedstaaten	tief/?	<p>Konferenz in St. Gallen kann anspruchsvolles Ziel nicht erreichen und hat als einmaliger Anlass ohne geplantes Follow-up im Europarat geringe Wirkungschancen. Laut EDA hat allerdings eine Verwertung im Rahmen des Forums über die Zukunft der Demokratie stattgefunden.</p> <p>Nach der Annahme der Minarettverbotsinitiative in der Schweiz wurde die direkte Demokratie von verschiedenen Exponenten des Europarates kritisch kommentiert.</p> <p>Von der Annahme der Charta zu Demokratie- und Menschenrechtsbildung ist höchstens langfristig eine Wirkung zu erwarten.</p>
				Stärkung der Regierungsführung auf allen Staatsebenen	?	<p>Für eine Bilanz der Wirkungen des Europaratsprojekts in Albanien ist es verfrüht.</p> <p>Ergebnisse der Sitzung des Büros des Kongresses in Lugano sind nicht bekannt.</p>
2.2	Dialog mit Parlamentarischer Versammlung	Stärkung der demokratischen Legitimität des Europarates.	mittel	Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung	hoch	Dialog über Zusammenarbeit sowie über inhaltliche Fragen geführt. Modalitäten der Zusammenarbeit neu festgelegt.
(2.3)	Meinungs- und Medienfreiheit	Die Medienpolitik der Mitgliedstaaten basiert auf Meinungsausserungsfreiheit und erlaubt ein vielfältiges Medienschaffen.	?	Geeignete Gremien des Europarates setzen sich für Meinungsausserungs- und Medienfreiheit ein	hoch	<p>Der Schweizer Vorsitz hat den Menschenrechtskommissar durch den Einsatz eines Experten zu dieser Thematik verstärkt. Die Weiterführung und längerfristigen Wirkungen sind nicht bekannt.</p> <p>Die Ergebnisse der Konferenz zur Medienfreiheit fliessen in ein Europaratsprojekt ein.</p>

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Prognose Beitrag Vorsitz	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Ziel- erreichung	Erläuterung
3	Transparenz und Effizienz des Europarates					
3.1	Reform des Europarates	Die Finanzierung der Kernaufgaben des Europarates ist nachhaltig gesichert.	mittel	Ressourcenkonzentration bei Aufgaben, die der Verteidigung der Grundwerte dienen	tief	Aspekt der Ressourcenkonzentration wurde vom Schweizer Vorsitz kurz nach Beginn bewusst zurückgenommen. Generalsekretär stellt Kernaufgaben ins Zentrum, ohne aber auf andere Aufgaben zu verzichten.
				Verbesserung der Effizienz des Europarates	mittel	Der Schweizer Vorsitz hat die Reform des Generalsekretärs in politischer und finanzieller Hinsicht (Experte) unterstützt. Allerdings steht die Reform noch am Anfang, so dass die Effizienzwirkungen bisher noch beschränkt sein dürften. Längerfristig sind durchaus gewisse Wirkungen zu erwarten.
3.2	Kooperation mit internationalen Organisationen	Enge institutionalisierte Beziehungen zwischen den internationalen Organisationen stellen den Schutz der Menschenrechte sicher.	mittel	Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und EU	tief	Aufgrund von EU-internen Koordinationsschwierigkeiten wenige Fortschritte. Kontakte zur EU liefen eher über den Generalsekretär als über den Vorsitz im Ministerkomitee.
				Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention	mittel	Reform des Gerichtshofs stellt Voraussetzung für einen Beitritt dar; der Schweizer Vorsitz hat mit der Interlakener Erklärung somit einen Beitrag zum Ziel geleistet. Die geplanten Verhandlungen zum Beitritt der EU wurden jedoch wegen EU-internen Koordinationschwierigkeiten verschoben. Die Kontakte zur EU liefen eher über den Generalsekretär als über den Vorsitz im Ministerkomitee.
				Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE	tief	Diskussion der Zusammenarbeit auf operativer und politischer Ebene hat anlässlich eines Treffens stattgefunden, jedoch ohne konkrete Ergebnisse.

Nr.	Prioritäten	Langfristige Ziele	Prognose Beitrag Vorsitz	Kurzfristige Ziele (bis Ende Vorsitz)	Ziel- erreichung	Erläuterung
				Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Europarat und UNO	mittel / ?	Schweizer Vorsitz stellt dem Generalsekretär des Europarates einen Vertreter in Genf zur Verfügung, um die Kontakte zu stärken. Noch wenig konkrete Ergebnisse während Vorsitz, aber längerfristig erwart- tet.
4	Weitere Prioritäten					
(4.1)	Umweltschutz	Dank dem Schutz der Um- welt können die Menschen- rechte langfristig gewährleis- tet werden.	tief	--	--	Jubiläumsveranstaltung hätte auch unabhängig vom Vorsitz stattgefunden.
(4.2)	Kulturelle Viel- falt	Die kulturelle Vielfalt ist Teil eines gemeinsamen Wer- terahmens von Menschen- rechten und Grundfreiheiten und steht im Dienste der Integration.	?	--	--	Mehrere Veranstaltungen lassen sich der Thematik zuordnen, doch sind deren Ergebnisse und Wirkun- gen nicht bekannt.

Legende: Zielerreichungsgrad: hoch: Ziel weitgehend erreicht; mittel: Ziel zum Teil erreicht; tief: Ziel weitgehend nicht erreicht; ?: Verzicht auf Bewertung mangels Informationen. --: Ziel nicht spezifiziert, weshalb Zielerreichung nicht beurteilt werden kann. Prognose zum Beitrag des Vorsitzes zu den langfristigen Zielen: hoch: grosser Schritt in Richtung Ziel zu erwarten; mittel: kleiner Schritt in Richtung Ziel zu erwarten; tief: kaum Fortschritte zu erwarten; ?: Verzicht auf Bewertung mangels Informationen. Nr. in Klammer: Priorität nur im Faltblatt, nicht im Prioritätenpapier enthalten.

6.1 Prioritätenbereich 1: Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit

6.1.1 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

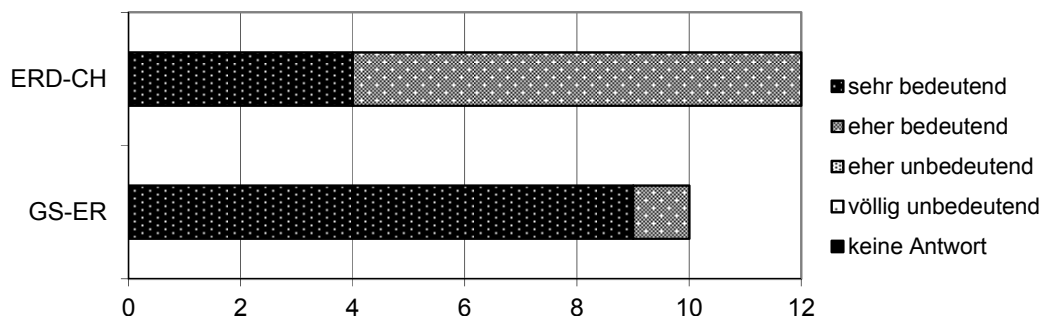
Im Vordergrund steht bei der ersten Priorität die langfristige Sicherung der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Der Schweizer Vorsitz hat sein Ziel erreicht, in Interlaken eine Erklärung für den EGMR verabschieden zu lassen. Diese Erklärung legt den «Fahrplan» für die Reform, jedoch noch nicht deren konkrete Inhalte fest. Um diesen Reformplan musste der Schweizer Vorsitz intensiv verhandeln (vgl. Kap. 5.2).

An der Konferenz von Interlaken hat Russland zudem seine Ratifizierung von Protokoll 14 hinterlegt, womit ein weiteres Ziel des Schweizer Vorsitzes erfüllt worden ist. Mit dieser Ratifizierung konnten die Verfahrensvereinfachungen beim Gerichtshof per 1. Juni 2010 in Kraft treten. Damit wurden die Türen für eine weiter gehende Reformdiskussion zum EGMR anlässlich der Konferenz in Interlaken geöffnet. Die Befragten sind sich uneinig, inwiefern der Schweizer Vorsitz zu dieser Ratifizierung durch Russland beigetragen hat. Es ist davon auszugehen, dass andere Gründe eine wichtigere Rolle spielten. Durch die Ankündigung einer hochrangigen Konferenz zum Gerichtshof erhöhte der Schweizer Vorsitz aber allenfalls den zeitlichen Druck für eine Ratifizierung. Mit der Konferenz in Interlaken schuf der Schweizer Vorsitz zudem eine Plattform, die Russland für seine Ratifizierung nutzen konnte. Insofern dürfte die Ratifizierung dennoch nicht ganz unabhängig vom Handeln des Schweizer Vorsitzes stattgefunden haben.

Der Schweizer Vorsitz wollte zudem die Umsetzung der kurzfristigen Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz des Gerichtshofs voranbringen. Dazu gehörten namentlich die im Mai 2009 in Madrid vereinbarten Zwischenlösungen zu Protokoll 14. Da die Ratifizierung von Protokoll 14 durch Russland aber bereits zu Beginn des Vorsitzes absehbar wurde, verloren diese Zwischenlösungen weitgehend ihre Bedeutung. Kurzfristig lassen sich zudem Massnahmen umsetzen, die keine Änderung des bestehenden Rechts erfordern. In der Interlakener Erklärung wird das Ministerkomitee aufgefordert, solche Massnahmen bis Juni 2011 in Zusammenarbeit mit dem EGMR umzusetzen. Erste Schritte in diese Richtung hatte der Gerichtshof noch während der Schweizer Präsidentschaft eingeleitet, doch kann dieses Ziel nicht als vollständig erreicht gelten.

Insgesamt hat der Schweizer Vorsitz zum langfristigen Ziel der Sicherung der Glaubwürdigkeit und des Funktionierens des EGMR nach Einschätzung der Evaluation potenziell einen grossen Beitrag geleistet. In der schriftlichen Befragung wurde der Beitrag des Schweizer Vorsitzes durchwegs als bedeutend oder sehr bedeutend eingestuft (vgl. Abbildung 20).

Beitrag des Schweizer Vorsitzes zur Sicherung der Zukunft des EGMR



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

6.1.2 Rechtsstaat

Der Schweizer Vorsitz wollte erstens darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten längerfristig fähig sind, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Gerichtshofs umzusetzen und dies auch tatsächlich tun. Der Vorsitz setzte sich zum Ziel, dass das Ministerkomitee die Überwachungs- und Unterstützungsmechanismen des Europarates verbessert. Indem dieses Anliegen in die Interlakener Erklärung und den Aktionsplan prominent aufgenommen und anlässlich der Ministérielle vom 11. Mai 2010 bestätigt wurde, ist davon auszugehen, dass gewisse Verbesserungen umgesetzt werden. Konkrete Ergebnisse lagen bei Ende des Schweizer Vorsitzes allerdings noch keine vor.

Zweitens setzte sich der Schweizer Vorsitz die Verbesserung der Justizsysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Ziel. Indem auch dieser Aspekt in die Interlakener Erklärung aufgenommen wurde, besteht die Chance, dass die Mitgliedstaaten etwas unternehmen werden. Anlässlich der Ministérielle vom 11. Mai wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die geforderten Massnahmen umzusetzen. Dazu gehören namentlich, dass die Kenntnisse der Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des EGMR im Justizsystem verbessert werden sollen. Auch hier waren jedoch noch keine konkreten Verbesserungen zu verzeichnen.

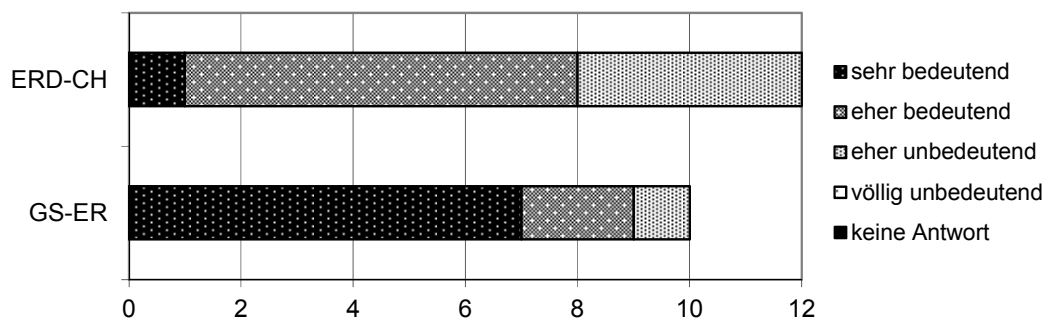
Unter dem Schweizer Vorsitz hat zudem in Genf ein Treffen des Netzwerks der Pilotgerichte der CEPEJ stattgefunden. Dieses Arbeitstreffen hätte unabhängig vom Schweizer Vorsitz stattgefunden und ist deshalb nicht als besondere Leistung zu bewerten. Hingegen hat der Schweizer Vorsitz die CEPEJ dadurch besonders unterstützt, dass das Bundesgericht dem Sekretariat der CEPEJ für ein Jahr eine Expertin zur Verfügung gestellt hat. Die konkreten Ergebnisse dieses Einsatzes sind der Evaluation allerdings nicht bekannt.

In der schriftlichen Umfrage wurde der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zum langfristigen Ziel, dass die Mitgliedstaaten die Europäische Menschenrechtskonvention umsetzen, positiv beurteilt (vgl. Abbildung 21). Insbesondere die Schlüsselpersonen aus dem Generalsekretariat des Europarates erachteten den Beitrag des Schweizer Vorsitzes mehrheitlich als sehr bedeutend. In den Interviews äusserten sich mehrere

Personen etwas pessimistischer. Die Evaluation ist deshalb etwas vorsichtiger und stuft den potenziellen Beitrag als mittel ein. Mit der Interlakener Erklärung hat der Vorsitz zwar eine Grundlage geschaffen, auf der Fortschritte erzielt werden können, doch sind diese noch sehr ungewiss.

Abbildung 21

Beitrag des Schweizer Vorsitizes zur Rechtsstaatlichkeit



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

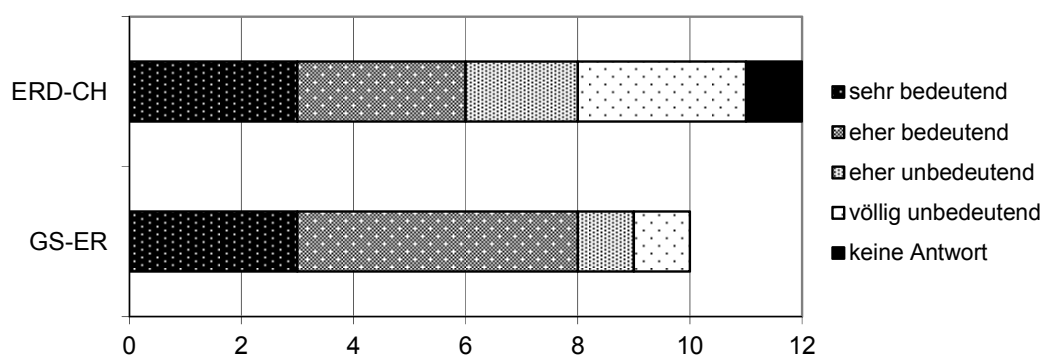
6.1.3 Menschenrechte Gesamtkontinent (inkl. Belarus)

Der Schweizer Vorsitz hat sich zum Ziel gesetzt, die Bemühungen zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen und die Vorarbeiten für einen Europaratsbeitritt von *Weissrussland* zu unterstützen. Dieses Ziel hat der Schweizer Vorsitz nicht erreicht, wobei die Gesprächspartnerinnen und -partner der Evaluation dafür die fehlende Kooperationsbereitschaft von Belarus verantwortlich machten (vgl. Kapitel 5.3.3.2).

Der Schweizer Vorsitz hat sich ausserdem insbesondere in zwei Mitgliedstaaten für die Einhaltung der Menschenrechte eingesetzt: Bosnien-Herzegowina und Georgien. Konkrete Ergebnisse wurden dabei keine erreicht, doch sind die längerfristigen Wirkungen schwer einzuschätzen.

In der schriftlichen Umfrage wurde der Beitrag des Schweizer Vorsitizes zum Ziel, dass die Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent, einschliesslich in Belarus, eingehalten werden, vom Generalsekretariat mehrheitlich und von der Europaratsdelegation zur Hälfte als bedeutend eingeschätzt (vgl. Abbildung 22). Die PVK vermutet, dass diese positive Einschätzung zum Teil auch eine Würdigung der Bemühungen des Schweizer Vorsitizes widerspiegelt. Diese bewertet die Evaluation ebenfalls positiv (vgl. Kapitel 5.3.3.2), doch werden die längerfristigen aufgrund der fehlenden kurzfristigen Erfolge eher als tief bewertet.

Beitrag des Schweizer Vorsitzes zur Einhaltung der Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent, inkl. Belarus



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

6.2 Prioritätenbereich 2: Stärkung der demokratischen Institutionen

6.2.1 Förderung einer bürgernahen Demokratie

Der Schweizer Vorsitz hat sich den Ausbau der politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zum Ziel gesetzt und ihm mit der Konferenz in St. Gallen einen Grossanlass gewidmet. Die Evaluation kommt jedoch zum Schluss, dass diese akademisch ausgerichtete Konferenz wenig konkrete Wirkungen zeitigte; seine anspruchsvollen Ziele konnte der Schweizer Vorsitz damit nicht erreichen. Zudem hat es der Vorsitz versäumt, die weitere Bearbeitung der Konferenzergebnisse im Europarat sicherzustellen, beispielsweise durch einen Aktionsplan und durch die verbindliche Einbindung einzelner Organe des Europarates. Es scheint allerdings, dass sich die bereits im Vorfeld der Konferenz geknüpften Beziehungen zum Forum über die Zukunft der Demokratie auszahlen könnten.⁴⁷

Die direkte politische Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern, für die sich die Schweiz als Vorbild sieht, ist während dem Schweizer Vorsitz von Seiten des Europarates unter Beschuss geraten. Anlass hierzu war die Annahme der Minarettverbotsinitiative in der nationalen Abstimmung vom 29. November 2009, also keine zwei Wochen nach der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz. Namentlich der Generalsekretär des Europarates und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz äusserten sich in ihren Medien Stellungnahmen zur Minarettverbots-

⁴⁷ Gemäss Stellungnahme des EDA sind die Ergebnisse der St. Galler Konferenz ins Forum über die Zukunft der Demokratie in Yerevan (19. bis 21. Oktober 2010) eingeflossen. Daraus sei ein Projekt des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates zu Modellen der Bürgerdemokratie auf Gemeindeebene entstanden.

initiative generell kritisch zur direkten Demokratie.⁴⁸ Der Schweizer Vorsitz hat sich laut Interviews im EDA sehr darum bemüht, das schweizerische System in Strassburg zu erklären, um den Volksentscheid und seine Bedeutung verständlich zu machen. Weitere Angriffe auf die direkte Demokratie blieben denn auch aus.

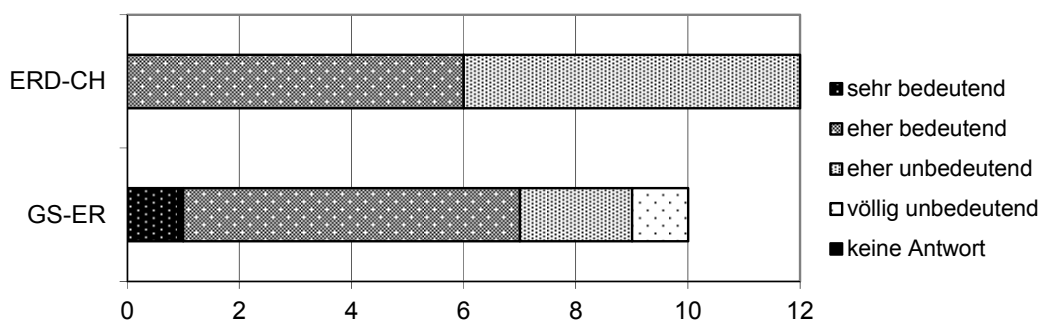
Die Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern könnte allenfalls längerfristig durch die Charta zu Demokratie- und Menschenrechtserziehung («Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme») gestärkt werden, die anlässlich der Ministérielle vom 11. Mai 2010 in Form einer Empfehlung verabschiedet wurde. Diese Charta ist unter anderem aus dem Symposium «Demokratie lernen und leben» entstanden, das der Europarat unter dem Schweizer Vorsitz organisiert hat.

Der Schweizer Vorsitz hat sich zudem vorgenommen, die demokratischen Behördenstrukturen und die gute Regierungsführung auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene stärken. Dazu leistete die Schweiz einen finanziellen Beitrag zu einem Projekt des Europarates zur Stärkung der kommunalen und regionalen Regierungsstrukturen in Albanien. Dessen Wirkungen sind noch nicht bekannt.

Ausserdem fand in Lugano eine Sitzung des Büros des Kongresses statt, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der INGOs teilnahmen. Es handelte sich hierbei um eine ordentliche Sitzung. Konkrete Ergebnisse, die einen Beitrag zum Ziel des Schweizer Vorsitzes darstellen würden, sind der Evaluation keine bekannt. Bezüglich der guten Regierungsführung wird deshalb die Zielerreichung als ungewiss eingestuft.

Abbildung 23

Beitrag des Schweizer Vorsitzes zu bürgernaher, partizipativer Demokratie



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

In der schriftlichen Umfrage wurde der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zu einer bürgernahen, partizipativen Demokratie von der Europaratsdelegation geteilt beurteilt, während das Urteil der Schlüsselpersonen des Generalsekretariats mehrheitlich positiv ausfiel (vgl. Abbildung 23). Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Schweizer Vorsitz dem Thema dank der Konferenz in St. Gallen für einen kurzen

⁴⁸ Communiqué de presse 901(2009) du 30 novembre 2009, «Préoccupation concernant le référendum sur les minarets», déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland; Communiqué de presse 908(2009) du 1^{er} décembre 2009, «Déclaration de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur l'interdiction de la construction de minarets en Suisse».

Moment zwar eine gewisse Sichtbarkeit verliehen hat, dass jedoch nicht davon auszugehen ist, dass jedoch aufgrund der fehlenden Planung eines Follow-up fraglich bleibt, inwiefern der Europarat das Thema künftig verfolgen wird. Insgesamt ist die längerfristige Wirkung ungewiss, wird jedoch eher als potenziell tief beurteilt.

6.2.2 Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (PVER)

Der Schweizer Vorsitz hat sich, wie angekündigt, für einen verstärkten Dialog zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung eingesetzt. Auch konnten noch während dem Schweizer Vorsitz die neuen Regeln und Verfahren für die Wahl des Generalsekretärs verabschiedet werden. Dadurch konnte eine Normalisierung der Beziehungen erreicht werden. Der Schweizer Vorsitz hat sein Ziel somit voll und ganz erreicht.

Fraglicher erscheint, ob der Schweizer Vorsitz damit, wie beabsichtigt, die demokratische Legitimität des Europarates stärken konnte. Die Parlamentarische Versammlung hat sehr beschränkte Kompetenzen; die allermeisten Entscheidungen sind dem Ministerkomitee vorbehalten und werden auf Botschaferebene gefällt (vgl. Kap. 1.1). Der potenzielle Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimität wird deshalb als mittel beurteilt.

6.2.3 Meinungs- und Medienfreiheit

Der Schweizer Vorsitz hat erreicht, dass sich der Europarat mit der Meinungsäußerungs- und Medienfreiheit beschäftigt, indem er dem Menschenrechtskommissar einen entsprechenden Experten zur Verfügung gestellt hat. Inwieweit die Thematik nach Ablauf dieses Mandats vom Europarat weiterverfolgt wird, ist ungewiss.

Der Schweizer Vorsitz hat zudem erreicht, dass die Ergebnisse der Konferenz zur Medienfreiheit, die der Europarat unter dem Schweizer Vorsitz in Tiflis durchgeführt hat, soweit möglich in das Europaratsprojekt «Promoting Freedom, Professionalism and Pluralism of the Media in the South Caucasus and Moldova» (September 2010 bis August 2012) einfließen sollen.

Inwiefern mit diesen Massnahmen die Medienpolitik in den Mitgliedstaaten des Europarates längerfristig beeinflusst wird, kann die Evaluation nicht abschätzen.

6.3 Prioritätenbereich 3: Transparenz/Effizienz des Europarates

6.3.1 Reform Europarat

Die vom Schweizer Vorsitz ursprünglich beabsichtigte «Rückbesinnung auf die Kernaufgaben» im Sinne eines Abbaus von Aktionsfeldern des Europarates hat nicht stattgefunden. Zwar hat der Generalsekretär die drei Kernaufgaben Menschenrechte, Rechtsstaat und Demokratie ins Zentrum seiner Reorganisation gestellt; die übrigen Tätigkeitsfelder sind aber unter diesen drei Kernaufgaben subsummiert worden. Der

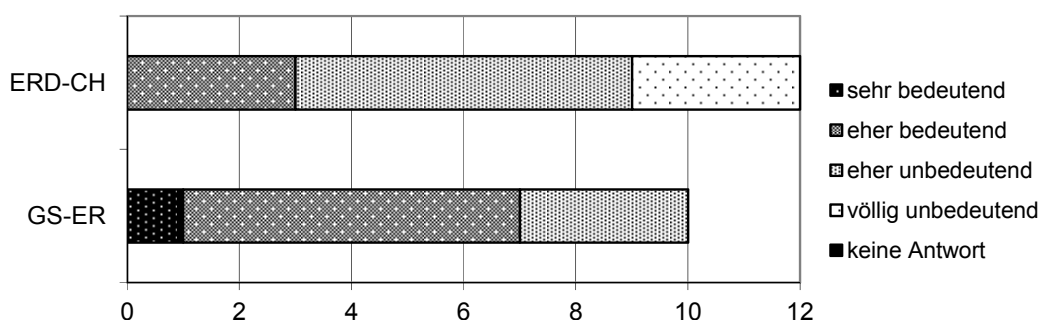
Schweizer Vorsitz hat sein Ziel aber gar nicht aktiv verfolgt. Die Schweizer Vorsitzende hat bei Beginn des Vorsitzes entschieden, sich während der Dauer des Vorsitzes nicht für einen Abbau der Tätigkeitsbereiche einzusetzen, weil dies im Europarat einer Minderheitsposition entspricht.

Die Reformbestrebungen des Generalsekretärs hat der Schweizer Vorsitz in mehrfacher Hinsicht unterstützt und vorangebracht. Er hat sich wiederholt dafür eingesetzt, dass die Reform im Ministerkomitee traktandiert und die nötigen Entscheide gefällt werden. Zudem hat er einen finanziellen Beitrag für einen Berater des Generalsekretärs geleistet. Damit dürfte ein Beitrag zum Ziel, die Effizienz der Organisation zu verbessern, geleistet worden sein, wobei der Reformprozess nach wie vor am Anfang steht und bis zum Ende des Vorsitzes kaum konkret Wirkung gezeigt hat.

Der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zum längerfristigen Ziel, die Finanzierung des Europarates nachhaltig zu sichern, ist von den beiden befragten Gruppen sehr unterschiedlich beurteilt worden. Das Generalsekretariat bewertete den Beitrag mehrheitlich eher positiv, die Europaratsdelegation dagegen mehrheitlich negativ (vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24

Beitrag des Schweizer Vorsitzes zu einer nachhaltigen Finanzierung des Europarates



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Die Bewertung hängt stark davon ab, inwiefern die Massnahmen des Generalsekretärs, auf deren Unterstützung sich der Schweizer Vorsitz bei der Umsetzung der Priorität konzentriert hat, als wirksam bewertet werden. Die Evaluation schätzt die potenzielle langfristige Wirkung als mittel ein: Es ist zu erwarten, dass sich die Reformbestrebungen positiv auf das Budget der Organisation auswirken, doch wird der Europarat entgegen der Präferenz der Schweiz weiterhin in einem breiten Tätigkeitsfeld aktiv sein.

6.3.2 Kooperation mit internationalen Organisationen

Für den Schutz der Menschenrechte ist es laut Schweizer Vorsitz wichtig, die institutionellen Beziehungen zwischen verschiedenen internationalen Organisationen auszubauen. Allerdings ist der Schweizer Vorsitz nur beschränkt und weniger als andere Vorsitze gegenüber anderen internationalen Organisationen in Erscheinung

getreten (vgl. Kapitel 5.3). So hat nur ein hochrangiges Treffen mit der OSZE stattgefunden, das keine konkreten Ergebnisse gebracht hat.

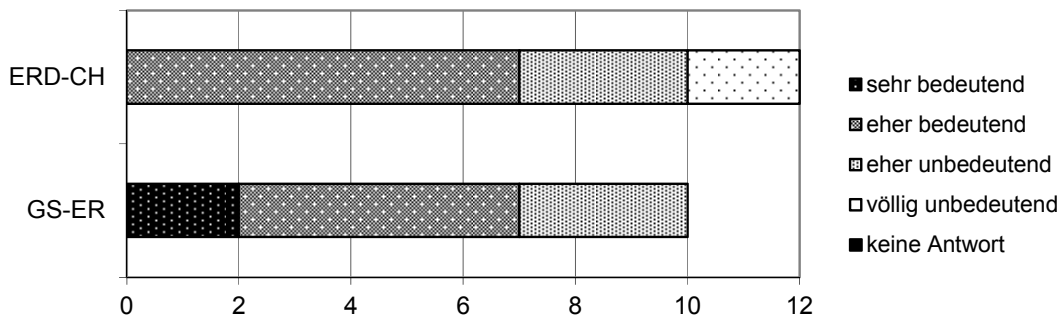
Der Generalsekretär des Europarates hat die Kooperation mit internationalen Organisationen als Teil seiner Reformbestrebungen definiert. Der Schweizer Vorsitz hat entschieden, diese Bestrebungen zu unterstützen, indem er dem Generalsekretär bei der Uno einen Vertreter zur Verfügung stellte. Ein Verbindungsbüro zur Uno konnte dagegen nicht wie geplant realisiert werden.

In Bezug auf die EU scheiterte ein hochrangiges an EU-internen Koordinationsproblemen. Diese Probleme waren auch der Grund, weshalb die Verhandlungen mit der EU über einen Beitritt zur EMRK nicht aufgenommen werden konnten. Die Kontakte zur EU liefen eher über den Generalsekretär. Dieser stand zu einem gewissen Grad in Konkurrenz zum Vorsitz im Ministerkomitee. Da die Reform des Gerichtshofs eine Voraussetzung für einen Beitritt der EU zur EMRK darstellt, hat der Schweizer Vorsitz dennoch einen gewissen Zielbeitrag geleistet.

Der Vorsitz hat insgesamt bezüglich der Kooperation mit internationalen Organisationen selber eher wenig erreicht, hat aber den Generalsekretär unterstützt. Dies erklärt allenfalls auch die überwiegend positive Bewertung des Zielbeitrags durch das Generalsekretariat in der schriftlichen Umfrage (vgl. Abbildung 25). Eine Stärkung der inter-institutionellen Beziehungen ist aber wohl eher auf die parallel laufenden Bestrebungen des Generalsekretärs denn auf jene des Schweizer Vorsitzes zurückzuführen. Durch dessen Unterstützung leistete die Schweiz potenziell dennoch einen gewissen Beitrag.

Abbildung 25

Beitrag des Schweizer Vorsitzes zur Stärkung der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

6.4 Weitere Prioritäten

6.4.1 Umweltschutz

Die Menschenrechte können laut Schweizer Vorsitz langfristig nur gewährleistet werden, wenn die Umwelt geschützt wird. Die Jubiläumsveranstaltung zum 30-jährigen Bestehen der Berner Konvention hätte gemäss den Gesprächspartnern der Evaluation auch unabhängig vom Vorsitz stattgefunden und war mit keinem konkreten Ziel des Vorsitzes verbunden. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der

Schweizer Vorsitz diesbezüglich keine erwähnenswerten längerfristigen Wirkungen erzielt haben dürfte. Es handelte sich aber nicht um eine zentrale Priorität des Vorsitzes.

6.4.2 Kulturelle Vielfalt

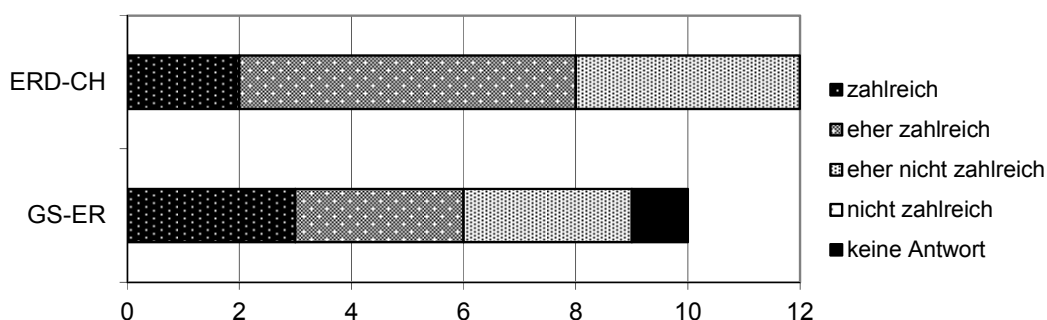
Im Faltblatt des Vorsitzes war zur kulturellen Vielfalt nur die Veranstaltung «Interkulturelle Städte» aufgeführt. Es gibt jedoch zwei weitere Anlässe des Vorsitzes, die sich ebenfalls dieser Thematik zuordnen lassen: das Treffen der Kultursachverständigen und das Seminar über internationale Minderheitenrechte (vgl. Kapitel 4.1). Inwiefern der Schweizer Vorsitz mit diesen Veranstaltungen einen Beitrag geleistet hat, dass die kulturelle Vielfalt als Teil eines gemeinsamen Werterahmens von Menschenrechten und Grundfreiheiten verstanden wird, kann die Evaluation nicht beurteilen.

6.5 Stärken und Schwächen bezüglich der Ergebnisse

Die Frage, ob der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee seine eigenen Ziele gut erreicht hat, haben in der schriftlichen Umfrage sämtliche Personen aus dem Generalsekretariat sowie alle Mitglieder der Europaratsdelegation bejaht. Insgesamt von dieser Seite die Beurteilung der Zielerreichung somit positiv aus. Weniger deutlich war die Zustimmung bei der Frage, ob der Schweizer Vorsitz im Vergleich zu früheren Vorsitzen zahlreiche konkrete Ergebnisse erzielt hat (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26

Konkrete Ergebnisse des Schweizer Vorsitzes im Vergleich zu früheren Vorsitzen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Auch die obige Analyse hat ein differenzierteres Bild der Ergebnisse ergeben. Zwar hat der Schweizer Vorsitz alle seine geplanten und angekündigten sowie eine Reihe weiterer Aktivitäten durchgeführt (vgl. Kapitel 4.1), doch hat er damit nur zum Teil seine Ziele erreicht.

Zunächst muss jedoch betont werden, dass der Schweizer Vorsitz anspruchsvolle Ziele erreicht hat, insbesondere dank einem geschickten Vorgehen. Zu nennen ist hier sicherlich die Verabschiedung der Erklärung von Interlaken. Sie nahm mit der

Reform des Gerichtshofs nicht nur ein Kernanliegen des Vorsitzes auf, sondern deckte darüber hinaus weitere Ziele des Schweizer Vorsitzes ab.

Gewisse Ziele hat der Schweizer Vorsitz (teilweise) erreicht, indem er den Generalsekretär und dessen Sekretariat gezielt unterstützt hat, etwa bei der Reform des Europarates (Priorität 3.1). Damit hat der Schweizer Vorsitz sichergestellt, dass seine Anliegen über die eigene Amtszeit hinaus verfolgt werden. Nachteilig an diesem Vorgehen ist die beschränkte Mitsprache des Schweizer Vorsitzes. Beispielsweise trat die von der Schweiz ursprünglich geforderte Konzentration auf die Kernaufgaben bei den Reformplänen des Generalsekretärs in den Hintergrund

Dass der Vorsitz seine Ziele zum Teil nicht erreicht hat, hängt erstens damit zusammen, dass äussere Umstände dies verhindert haben, wie dies im Falle der Annäherung von Belarus an den Europarat der Fall war. Hier fehlte letztlich die Bereitschaft der weissrussischen Seite für ein Entgegenkommen. Zweitens liegt es an der Art, wie die Aktivitäten umgesetzt wurden. So führte die späte Vorbereitung der Ministérielle dazu, dass wichtige Repräsentanten nicht für eine Teilnahme gewonnen werden konnten (vgl. Analyse des Vorgehens in Kapitel 5). Drittens gibt es Prioritäten, bei welchen die Aktivitäten von Anfang an nicht geeignet waren, um die Ziele des Schweizer Vorsitzes zu erreichen. Zu erwähnen ist diesbezüglich insbesondere die Konferenz von St. Gallen, die aufgrund ihrer akademischen Ausrichtung und der fehlenden verbindlichen Zusammenarbeit mit dem Europarat, die eine weitere Bearbeitung sichergestellt hätte, in ihrer Wirkung hinsichtlich des anspruchsvollen Ziels, die politische Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern, beschränkt bleiben dürfte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Schweizer Vorsitz bei der Priorität zur Reform des Gerichtshofs, die er bei der Themensetzung in den Vordergrund gestellt hatte, sein Ziel sehr gut erreicht hat. Bei dem zweiten, eher gross angekündigten Thema der Demokratisierung und Dezentralisierung dagegen wurden zwar die Aktivitäten umgesetzt, doch konnte damit das Ziel des Vorsitzes wohl eher nicht erreicht werden. Daneben gibt es sowohl kleinere Erfolge als auch Misserfolge, für die der Vorsitz unterschiedlich stark selber verantwortlich ist.

7 Gesamtbewertung

7.1 Beitrag zu den Zielen des Europarates

Um zu einer Bewertung des Vorsitzes aus der Perspektive des Europarates zu gelangen, beantwortet die Evaluation folgende zwei Fragen:

1. Waren die die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes relevant, d.h. stimmen sie mit den Zielen des Europarates überein?
2. Hat der Schweizer Vorsitz seinen Handlungsspielraum geschickt genutzt, um die wichtigsten Herausforderungen, die sich dem Europarat gegenwärtig stellen, erfolgreich zu bewältigen?

7.1.1 Relevanz der Prioritäten

Zur Relevanz der Prioritäten des Schweizer Vorsitzes wurde einerseits eine Dokumentenanalyse durchgeführt, andererseits wurde die Frage nach der Relevanz in der schriftlichen Umfrage sowie in den Interviews gestellt. Zunächst wird die Relevanz der Schweizer Prioritäten im Vergleich zu früheren Vorsitzen betrachtet, anschliessend wird die Relevanz der einzelnen Prioritäten näher untersucht.

7.1.1.1 Kohärenz mit den Warschauer Zielen im Vergleich

Anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates wurde am 16. bis 17. Mai 2005 die Warschauer Erklärung zusammen mit einem Aktionsplan verabschiedet. Die Erklärung legt zehn Ziele zur Ausrichtung des Europarates fest (vgl. Tabelle 20). Auf dieses Dokument nehmen die Prioritätenpapiere der verschiedenen Vorsitze ausdrücklich Bezug, so auch das Prioritätenpapier des Schweizer Vorsitzes. Gemäss den befragten Personen stellen die Warschauer Ziele die wichtigste Richtschnur für die strategische Ausrichtung des Europarates dar. Die inhaltliche Übereinstimmung der Prioritäten mit den Warschauer Zielen ist deshalb ein wichtiges Kriterium dafür, ob die Themen eines Vorsitzes für den Europarat relevant sind.

Warschauer Ziele im Überblick

Nr.	Warschauer Ziel	Inhalt
1	Mission	Schutz und Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit als Kernbereiche der Mission, nach denen sich alle Aktivitäten ausrichten sollen.
2	Menschenrechte	Wirksamkeit der Menschenrechtskonvention und des Gerichtshofs gewährleisten.
3	Demokratie und gutes Regieren	Wirksame, transparente und demokratisch verantwortliche Institutionen in den Mitgliedstaaten als Mittel zur Verhütung von Konflikten sowie zur Förderung von Stabilität und Wohlstand.
4	Rechtsstaatlichkeit	Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf dem gesamten Kontinent.
5	Konventionen	So viele Länder wie möglich sollen den Konventionen beitreten und die eingegangenen Verpflichtungen auch einhalten. Dazu wird ein politischer Dialog geführt.
6	Vielfalt	Durch politischen, interkulturellen, interreligiösen Dialog soll Vielfalt zur Quelle der gegenseitigen Bereicherung werden.
7	Solidarische Gesellschaften	Alle Bürger können dieselben sozialen Rechte in Anspruch nehmen. Ausgrenzung wird bekämpft und sozial benachteiligte Gruppen werden geschützt.
8	Sicherheit	Die Sicherheit der Bürger soll unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und unter Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen gewährleistet werden.
9	Antidiskriminierung	Intoleranz und Diskriminierung, namentlich auf der Basis des Geschlechts, der Rasse und der Religion werden verurteilt und verhindert.
10	Komplementarität	Der Europarat ist komplementär zu anderen Organisationen tätig, die sich für ein demokratisches und sicheres Europa einsetzen.
W	Weitere Ziele	In der Einleitung und im Nachspann werden folgende zusätzlichen Ziele genannt: <ul style="list-style-type: none"> - Beitritt Weissrusslands zum Europarat - Lösung der Konflikte in Europa - Zusammenarbeit mit anderen Weltgegenden - Kreative, wissbegierige Gesellschaft

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Warschauer Erklärung (2005)

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurden die offiziellen Prioritätenpapiere des Schweizer Vorsitzes sowie der drei Vorgängervorsitze mit den Warschauer Zielen verglichen. Die Ergebnisse der Analyse sind in Tabelle 21 dargestellt.

Stärke der Bezüge der Prioritätenpapiere zu den Warschauer Zielen

Nr.	Warschauer Ziel	Schweden	Spanien	Slowenien	Schweiz
1	Mission	3	2	1	3
2	Menschenrechte	3	3	2	3
3	Demokratie und gutes Regieren	3	3	1	3
4	Rechtsstaatlichkeit	3	0	3	3
5	Konventionen	2	0	0	2
6	Vielfalt	2	2	3	0
7	Solidarische Gesellschaften	2	2	2	0
8	Sicherheit	2	3	3	0
9	Antidiskriminierung	3	2	3	0
10	Komplementarität	3	3	3	3
<i>Total Punkte [A]</i>		26	20	21	17
<i>Anzahl abgedeckte Ziele [B]</i>		10	8	9	6
<i>Anzahl Themen ohne direkten Bezug [C]</i>		7	11	11	2
<i>Durchschnitt Bezug [A]/[B]</i>		2.6	2.5	2.3	2.8
<i>Themenabdeckung [B]/[C]</i>		1.4	0.7	0.8	3

Legende: Stärke des Zielbezugs: 3 = stark; 2 = mittel; 1 = schwach; 0 = inexistent. Grau hinterlegt sind die Warschauer Ziele zu den Kernbereichen des Europarates.

Gemäss dieser Auswertung unterscheidet sich das Schweizer Prioritätenpapier deutlich von den Papieren seiner Vorgänger. Die Summe der Zielbezüge liegt mit 17 Punkten deutlich tiefer als bei den anderen Prioritätenpapieren. Auch weist das Papier nur zu sechs der zehn Ziele der Warschauer Erklärung einen Bezug auf, während das schwedische Prioritätenpapier beispielsweise alle Warschauer Ziele abdeckt. Die Bezüge des Schweizer Prioritätenpapiers zu den Warschauer Zielen sind also auf den ersten Blick schwächer als bei den anderen Prioritätenpapieren.

Dieser Befund ist jedoch bei genauerer Betrachtung nicht zutreffend: Bei der durchschnittlichen Stärke des Zielbezugs weist das Schweizer Prioritätenpapier den höchsten Wert auf. Das bedeutet, dass sich der Schweizer Vorsitz auf einige wenige Warschauer Ziele konzentriert, diese aber gut abdeckt. Was den Schweizer Vorsitz aber besonders auszeichnet, ist dass er kaum Themen in seinem Prioritätenpapier aufweist, die keinen Bezug zu den Warschauer Zielen aufweisen, während die anderen Vorsitze reichlich solche Themen in ihre Prioritätenpapier aufgenommen haben (vgl. Tabelle 22). Die Themenabdeckung, d.h. das Verhältnis zwischen Themen, die durch die Warschauer Ziele abgedeckt werden gegenüber jenen, die in den Warschauer Zielen *nicht* enthalten sind, ist beim Schweizer Vorsitz klar am höchsten. Das bedeutet, dass sich der Schweizer Vorsitz getreuer als andere auf die Themen der Warschauer Erklärung ausgerichtet hat.

Liste der Themen ohne direkten Bezug zu den Warschauer Zielen

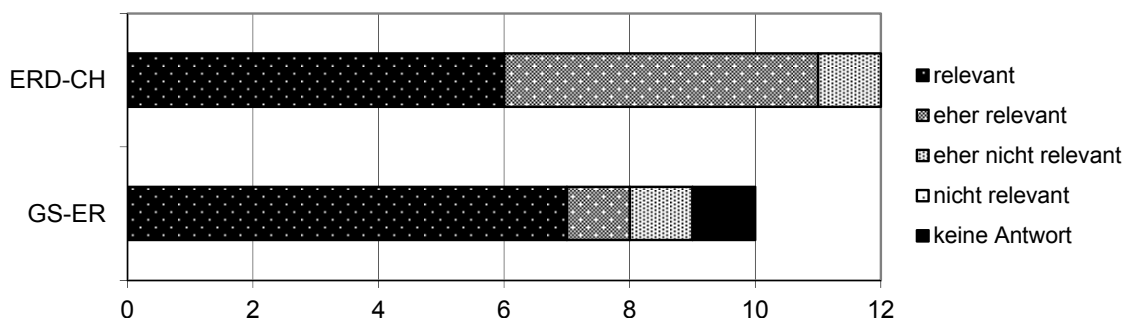
Schweden	Spanien	Slowenien	Schweiz
1. Politischer Dialog zu aktuellen Themen	1. Kooperation der Organe des Europarates, insbesondere im Menschenrechtsbereich	1. Konvention über den Zugang zu offiziellen Dokumenten	1. Zusammenarbeit zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung
2. Kooperation der Organe des Europarates	2. Abschaffung der Todesstrafe	2. Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung;	2. Kongress der Gemeinden und Regionen und internationale NGOs
3. Rechte des Kindes	3. Aktionsplan für behinderte Personen	3. Rechte des Kindes	
4. Stellung der Jugendlichen	4. Auswirkung der Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Ausübung der Menschenrechte	4. Kinder-, Jugend- und Familienpolitik	
5. Rechte behinderter Personen	5. Situation in Südosteuropa und im Kaukasus	5. Kulturelles Erbe	
6. Freie Wahlen, Wahlbeobachtung	6. Migration	6. Biomedizin und Menschenrechte	
7. Migration	7. Kinder und Justiz/Gesundheit	7. Aktionsplan für behinderte Personen	
	8. Jugend	8. Anerkennung von Bildungsabschlüssen in Südosteuropa	
	9. Kulturelles Erbe Europas	9. Hochschulraum Europa	
	10. Zusammenarbeit im Sportbereich	10. Öffentlichkeitsarbeit zu Menschenrechten	
	11. Zusammenarbeit mit der Alliance des civilisations	11. Historisches Bewusstsein für Verbrechen gegen die Menschlichkeit	

Schliesslich konzentriert sich der Schweizer Vorsitz zusammen mit dem schwedischen Vorsitz am stärksten auf jene drei Warschauer Ziele, welche die drei Kernbereiche des Europarates – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – betreffen (vgl. grau schraffierte Ziele in Tabelle 21).

Die Dokumentenanalyse zeigt somit, dass das Schweizer Prioritätenpapier zwar weniger Warschauer Ziele abdeckt als die Prioritätenpapiere der Vorgänger, dass es jedoch die wichtigen Ziele aus der Warschauer Deklaration gut abdeckt und wenige zusätzliche Themen ohne Bezug zu den Warschauer Zielen aufweist. Der Schweizer Vorsitz hat somit Themen weggelassen und stärker als andere Vorsitze Schwerpunkte gesetzt. Die Schweizer Prioritäten stimmen mit den Warschauer Zielen auch im Quervergleich mit anderen Vorsitzen sehr gut überein.

Die Übereinstimmung der Schweizer Prioritäten mit den Warschauer Zielen wurde denn auch von sämtlichen Befragten, die dazu Auskunft geben konnten, bejaht. In der schriftlichen Umfrage wurde die Relevanz mit einzelnen Ausnahmen sowohl von den Schlüsselpersonen beim Generalsekretariat des Europarates als auch von den Mitgliedern der Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates positiv bewertet (vgl. Abbildung 27). Die Präsidentinnen und Präsidenten von Delegationen anderer Länder, die im Rahmen der Evaluation interviewt wurden, waren ebenfalls durchwegs der Meinung, die Schweizer Prioritäten würden den Zielen des Europarates gut entsprechen.

Relevanz der Themen des Schweizer Vorsizes für den Europarat



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

In den Interviews mit den Ministerdelegierten, mit Personen aus dem Generalsekretariat des Europarates sowie mit den Personen aus der Bundesverwaltung wurde die Relevanz der Themen für den Europarat durchgängig positiv bewertet. Sehr häufig wurde diese positive Bewertung damit begründet, dass der Schweizer Vorsitz das Hauptproblem des Europarates, nämlich die Reform des Gerichtshofs, aufgegriffen habe.

7.1.1.2 Relevanz der einzelnen Prioritäten des Schweizer Vorsizes

Wie oben dargelegt, ist die Relevanz der Schweizer Prioritäten grundsätzlich gegeben. Die einzelnen Prioritäten des Schweizer Vorsizes sind jedoch unterschiedlich relevant. Zudem fällt die Beurteilung der Relevanz je nach Massstab anders aus. In Tabelle 23 sind die Ergebnisse von zwei Bewertungen dargestellt. Erstens wurde der Bezug der einzelnen Prioritäten zu den Warschauer Zielen bewertet, und zweitens wird die Bewertung der Prioritäten durch die Interviewpartner/innen der Evaluation zusammengefasst. Diese beiden Bewertungen werden dem Stellenwert der Prioritäten im Prioritätenpapier des Vorsizes (Agenda-Setting) gegenübergestellt.

Relevanz der einzelnen Prioritäten aus Sicht des Europarates

Nr.	Priorität	Bezug zu Warschauer Zielen	Stakeholderbewertung	Agenda-Setting Vorsitz
1	Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit			
1.1	Gerichtshof	mittel	hoch	<i>hoch</i>
1.2	Rechtsstaat	mittel	tief	<i>mittel</i>
1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent	hoch	mittel	<i>mittel</i>
2	Stärkung der demokratischen Institutionen			
2.1	Bürgernahe Demokratie	hoch	mittel	<i>hoch</i>
2.2	Dialog mit PVER	tief	mittel	<i>mittel</i>
(2.3)	Meinungs- und Medienfreiheit	tief	tief	<i>tief</i>
3	Transparenz und Effizienz des Europarates			
3.1	Reform Europarat	hoch	mittel	<i>mittel</i>
3.2	Kooperation int. Organisationen	mittel	tief	<i>mittel</i>
4	Weitere Prioritäten			
(4.1)	Umweltschutz	tief	tief	<i>tief</i>
(4.2)	Kulturelle Vielfalt	hoch	tief	<i>tief</i>

Legende: Nr. in Klammer: Priorität nur im Faltblatt enthalten.

Priorität 2.1, bürgernahe Demokratie und gute Regierungsführung, weist einen starken Bezug zu den Warschauer Zielen auf, ebenso das Anliegen, dass die Menschenrechte auf dem gesamten Kontinent eingehalten werden sollen, sowie das Bestreben eines Beitritts von Belarus (Priorität 1.3). Zudem sind die Reform des Europarates (Priorität 3.1) und die kulturelle Vielfalt (Priorität 4.2) laut Warschauer Zielen wichtig. Hingegen ist die Reform des Gerichtshofs (Priorität 1.1) in den Warschauer Zielen nicht sehr prominent, wohl insbesondere deshalb nicht, weil dieses Thema zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Erklärung im Jahr 2005 noch weniger dringend war. Auch der Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung, der aus Aktualitätsgründen relevant wurde, fehlt in den Warschauer Zielen.

Die Befragten der Evaluation beurteilten die Relevanz der einzelnen Prioritäten unterschiedlich. Bei einigen Prioritäten sind jedoch klare Mehrheitsmeinungen zu erkennen. Sowohl aus europaratsinterner als auch aus externer Sicht war die Reform des Gerichtshofs (Priorität 1.1) gemäss Interviewergebnissen mit Abstand das wichtigste Thema. Der Gerichtshof ist, so die Meinung der Befragten, jene Institution, die den Europarat als multilaterale Organisation einmalig macht, die nach aussen am stärksten wahrgenommen wird und von dem die Durchsetzungskraft der EMRK abhängt. Die Zukunft des Europarates insgesamt, so die Meinung der Exponenten, hängt von der Zukunft des Gerichtshofs ab. Es wurde sehr begrüsst, dass der Schweizer Vorsitz die Reform des EGMR aufgegriffen hat. Die Schweiz sei damit glaubwürdig, weil sie sich bereits in der Vergangenheit sehr stark für den EGMR eingesetzt habe. Zudem verfüge die Schweiz im Unterschied zu einigen vorgängigen und nachfolgenden Vorsitzen über das nötige Wissen zur EMRK und zum Gerichtshof sowie über die notwendigen Ressourcen, um eine hochrangige Konferenz durch-

zuführen. Die übrigen Schweizer Prioritäten wurden als deutlich weniger relevant eingestuft.

Besonders wichtig war in den Augen der Hälfte der Mitglieder der Schweizer Europaratsdelegation sowie der meisten Präsidentinnen und Präsidenten von Parlamentarierdelegationen anderer Länder der Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (Priorität 2.2). In Gesprächen mit dem EDA und mit dem Generalsekretariat wurde dieses Anliegen weniger stark gewichtet, doch sei es angesichts der Probleme bei der Wahl des neuen Generalsekretärs unumgänglich gewesen, es aufzugreifen. In der Summe wird die Stakeholderbewertung der Relevanz als mittel eingestuft.

Beim dritten Prioritätenbereich wurde die Notwendigkeit einer Reform des Europarates allseits betont. Die Relevanz des Themas für den Europarat an sich war somit unbestritten. Hingegen wurde die von der Schweiz vorgeschlagene Konzentration auf die Kernbereiche von einer Minderheit als fragwürdig oder falsch bezeichnet. Zudem erwähnte die Mehrheit der Personen aus dem EDA und aus dem Generalsekretariat, dass für die Reform in erster Linie der Generalsekretär des Europarates zuständig sei.⁴⁹

Zur lokalen, bürgernahen Demokratie (Priorität 2.1) äusserten sich vor allem die Mitglieder der Schweizer Europaratsdelegation sehr positiv. Eine Minderheit der Gesprächspartner der Evaluation war dagegen der Meinung, es handle sich nicht um ein Kernthema des Europarates. Mehrere Personen beurteilten die Art der Umsetzung des Themas durch den Schweizer Vorsitz als begrenzt geeignet, d.h. die Durchführung einer «akademischen» Konferenz in der Schweiz sowie die Unterstützung eines Projekts in Albanien.

Die Auswahl der Länder, für welche sich der Schweizer Vorsitz besonders einsetzte und welchen die Vorsteherin des EDA als Vorsitzende einen Besuch abstattete (Priorität 1.3), wurde von fast allen Gesprächspartnern positiv gewertet. Nur vereinzelte externe Befragte bemängelten, dass die Vorsitzende jene Länder, in welchen die Menschenrechtssituation am kritischsten sei, aus politischen Opportunitätsgründen nicht besucht habe.

Vergleicht man die beiden Bewertungen mit dem Stellenwert, welchen der Schweizer Vorsitz den einzelnen Themen bei der Themensetzung gegeben hat (vgl. letzte Spalte von Tabelle 23), so stimmt dies in etwa mit den beiden Relevanzmassstäben überein. Der Schweizer Vorsitz hat entweder Themen prominent platziert, die gemäss den Warschauer Zielen wichtig sind (z.B. Priorität 2.1), oder die eine aktuelle Herausforderung für den Europarat darstellen. Insbesondere die Priorität auf der Reform des Gerichtshofs lässt sich mit den dringenden Problemen dieser Institution gut begründen.

⁴⁹ Gemäss Art. 16 des Statuts des Europarates ist allerdings das Ministerkomitee zuständig für die Organisation des Europarates und hat die notwendigen finanziellen und administrativen Regeln zu erlassen. Doch wird das Sekretariat laut Art. 37 des Statuts vom Generalsekretär geleitet, der dem Ministerkomitee gegenüber verantwortlich ist.

7.1.2

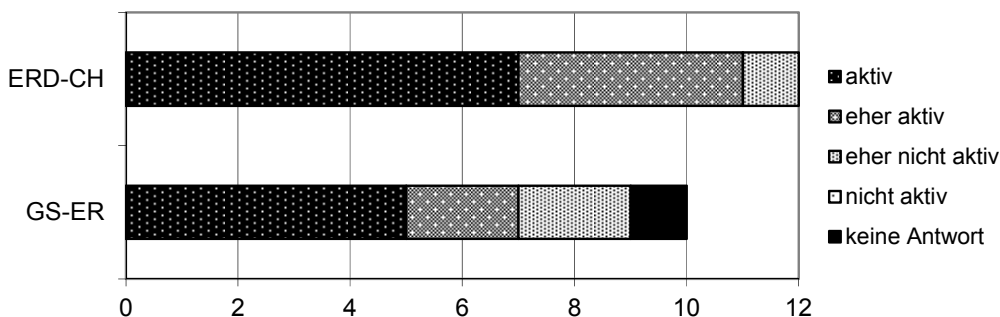
Nutzung der Handlungsspielräume und Ergebnisse

In diesem Abschnitt wird die Frage beantwortet, ob der Schweizer Vorsitz seinen Handlungsspielraum geschickt genutzt hat, um die wichtigsten Herausforderungen, die sich dem Europarat gegenwärtig stellen, erfolgreich zu bewältigen.

Zunächst stellt sich die Frage, wie stark der Schweizer Vorsitz seinen Handlungsspielraum generell ausgeschöpft hat. In der schriftlichen Umfrage wurde gefragt, ob die Schweiz ihre Funktionen im Vergleich zu früheren Vorsitzen aktiv wahrgenommen hat. Diese Frage wurde mehrheitlich bejaht (vgl. Abbildung 28). Die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage lassen sich auf der Grundlage der Analysen in Kapitel 5 untermauern und differenzieren. Die Analyse der Funktionswahrnehmung zeigt zusammenfassend, dass der Schweizer Vorsitz seine Funktionen weitgehend aktiv und gezielt wahrgenommen hat. Er hat beim Agenda-Setting bewusst Themen gesetzt und andere ausgeklammert. Bei der Vermittlung hat er sich weniger als traditioneller Vermittler ausgezeichnet, sondern vielmehr als Sitzungsleiter und Prozessgestalter. Bei der Repräsentation ist der Schweizer Vorsitz gegenüber den anderen Organen des Europarates in Erscheinung getreten, hingegen weniger gegenüber anderen internationalen Organisationen. Zudem hat der Schweizer Vorsitz aktiv eine Repräsentationsfunktion gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten wahrgenommen. Beschränkt war dagegen die Medienpräsenz.

Abbildung 28

Wahrnehmung der Vorsitzfunktionen durch die Schweiz im Vergleich zu früheren Vorsitzen

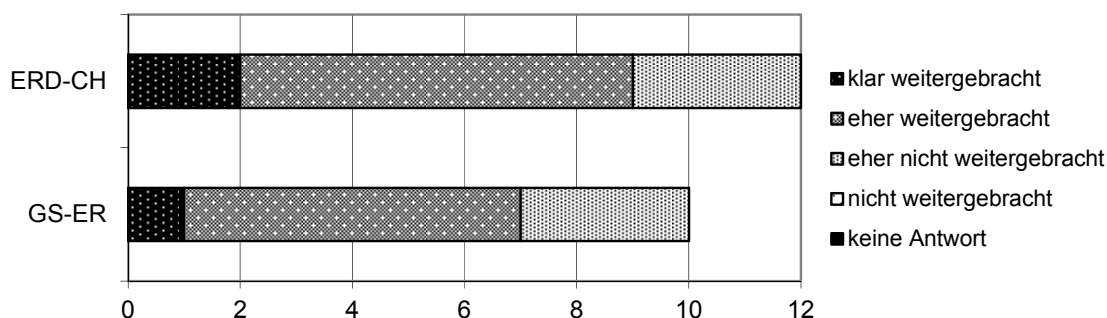


Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Inwiefern hat der Schweizer Vorsitz mit der Art und Weise, wie er seinen Funktionen wahrgenommen hat, dazu beigetragen, dass der Europarat die wichtigsten Herausforderungen, die sich gegenwärtig stellen, erfolgreich bewältigen kann?

In der schriftlichen Umfrage äusserten sich immerhin ein Drittel der Personen des Generalsekretariats und ein Viertel der 12 Mitglieder der Europaratsdelegation kritisch zur Frage, ob der Schweizer Vorsitz den Europarat weitergebracht habe (vgl. Abbildung 29). Die Mehrheit ist der Meinung, der Schweizer Vorsitz habe den Europarat zwar nicht einen grossen Schritt, so aber doch etwas weitergebracht. Die Einschätzungen, inwiefern der Schweizer Vorsitz seine Funktionen so wahrgenommen hat, dass Lösungen gefunden werden konnten, die für die Zukunft des Europarates relevant sind, fielen bei beiden Gruppen für den Schweizer Vorsitz vorteilhafter aus. Insgesamt überwiegen klar die positiven Beurteilungen.

Der Schweizer Vorsitz hat den Europarat weitergebracht



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Um den Beitrag des Schweizer Vorsitzes aus Sicht des Europarates beurteilen zu können, ist es notwendig, zusätzlich zur Funktionswahrnehmung auch die Ergebnisse des Vorsitzes (vgl. Kapitel 6) und die Relevanz der einzelnen Prioritäten für den Europarat (vgl. Kapitel 7.1.1) zu berücksichtigen. Zudem muss das Erreichte im Verhältnis zu den investierten Ressourcen (vgl. Kapitel 4.2) und den Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 1.1 und 5) betrachtet werden.

Die grösste Relevanz für den Europarat hat die Reform des EGMR (Priorität 1.1). Von ihrem Gelingen hängt die Zukunft des Europarates ab. In Bezug auf diese Priorität hat der Vorsitz seine Funktionen sowohl aktiv als auch geschickt wahrgenommen. Er hat die Reform des Gerichtshofs prominent auf seine Agenda gesetzt und das Risiko einer hochrangigen Konferenz auf sich genommen. Der Schweizer Vorsitz hat den Prozess zur Vorbereitung einer Erklärung sehr bewusst und eigenständig gestaltet. Er hat die relevanten Stellen des Europarates, insbesondere den EGMR, in die Vorbereitungen miteinbezogen und damit sichergestellt, dass die Erklärung sowohl akzeptiert als auch sachlich korrekt ist. Gleichzeitig hat er sich nicht gänzlich in den Dienst dieser Stellen gestellt, sondern sich einen Verhandlungsspielraum offen gelassen. Im Verhandlungsprozess hat der Schweizer Vorsitz bewusst eine Führungsrolle übernommen. EDA und EJPD haben gut zusammengearbeitet, und alle beteiligten Stellen haben sich dafür eingesetzt, dass ein Konsens zustande kommt. Dies erforderte auch den persönlichen Einsatz der beiden Departementsvorsteherinnen. Schliesslich hat das EDA für einen einwandfrei organisierten Anlass in einem angemessenen Rahmen trotz sehr bescheidenem Ressourceneinsatz gesorgt. Die Organisation der Konferenz geschah bundesintern und wurde weitgehend über die Linie abgewickelt. Der Einsatz der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war sehr gross. Der Anlass selber hat den Bund knapp 400 000 Franken gekostet (ohne Personaleinsatz). Als Ergebnis wurde eine Erklärung verabschiedet, die als Fahrplan für eine Reform nützlich ist, insbesondere dank der Terminierung der verschiedenen Schritte. Die Erklärung ist zudem umfassend: Sie deckt nicht nur die Reform des Gerichtshofs im engeren Sinne ab, sondern zieht auch die Mitgliedstaaten und das Ministerkomitee in die Verantwortung. Die Erklärung berücksichtigt somit wichtige Voraussetzungen für ein Funktionieren des EGMR und hat den Europarat auch bezüglich von Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Menschenrechte (Priorität 1.2) vorangebracht. Der Schweizer Vorsitz profitierte dabei von der Ratifizierung von Protokoll 14 durch Russland, die eine weiter gehende Reformdis-

kussion über den Gerichtshof erst ermöglichte. Inwieweit der Schweizer Vorsitz zu dieser Ratifizierung beigetragen hat, bleibt offen. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Schweizer Vorsitz den Europarat mit der Interlakener Erklärung bei der wichtigsten Herausforderung, die sich der Organisation stellt, einen grossen Schritt weitergebracht hat und dabei die Problematik der Durchsetzung der Menschenrechte umfassend angegangen ist.

Weniger klar ist der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zur Zukunft des Europarates bei den übrigen Prioritäten. Die Demokratie und gute Regierungsführung (Priorität 2.1) entspricht zwar einem Kernthema des Europarates, doch hat der Schweizer Vorsitz den Hauptanlass zu diesem Thema, die Konferenz in St. Gallen, nicht systematisch an bestehende Aktivitäten des Europarates angeknüpft. Die Organisation des Anlasses war mit gewissen Koordinationsschwierigkeiten verbunden. Zudem war das Engagement der obersten Ebene beschränkt, weshalb auch die mediale Abdeckung des Anlasses begrenzt blieb. Schliesslich kommt als ungünstiger Umstand hinzu, dass nach der Annahme der Minarettverbotsinitiative in der Schweiz verschiedene Exponenten des Europarates die direkte Demokratie in Frage gestellt hatten. Laut EDA sind die Ergebnisse der Konferenz in St. Gallen allerdings ins Forum über die Zukunft der Demokratie eingeflossen und werden weiter bearbeitet. Die PVK kann die Bedeutung dieser Entwicklung nicht abschliessend bewerten, bleibt jedoch eher skeptisch, ob der Schweizer Vorsitz den Europarat bei diesem Thema tatsächlich wesentlich weiter gebracht hat.

Bei der Reform des Europarates (Priorität 3.1) hat der Schweizer Vorsitz den Europarat vor allem dadurch weitergebracht, dass er den Generalsekretär unterstützt hat. Der Generalsekretär hatte das Thema bereits vor Beginn des Schweizer Vorsitzes prominent auf die Agenda gesetzt. Der Schweizer Vorsitz sorgte dann dafür, dass die Reform auch im Ministerkomitee wiederholt zur Sprache gekommen ist, dass das Ministerkomitee einbezogen wurde und die notwendigen Entscheidungen fällte. Der Schweizer Vorsitz hat dabei sein eigenes Ziel, den Europarat auf wenige Kernaufgaben zu fokussieren, zugunsten der Mehrheitsposition zurückgenommen. Mit dem finanziellen Beitrag an einen Berater des Generalsekretärs leistete der Schweizer Vorsitz zudem einen pragmatischen Beitrag zur Reform, der allseits geschätzt worden ist. Der Schweizer Vorsitz hat bei dieser Priorität somit durchaus dazu beigetragen, dass der Europarat vorankommt, er hat dabei aber im Unterschied zur Reform des Gerichtshofs keine Führungsrolle übernommen.

Schliesslich ist der Schweizer Vorsitz stärker als frühere Vorsitze in ausgewählten Staaten für eine Verbesserung der Menschenrechte in ausgewählten Staaten eingetreten. Genannt sei diesbezüglich der Einsatz der Vorsteherin des EDA für eine Annäherung von Belarus an den Europarat (Priorität 1.3) sowie für eine Verbesserung der Menschenrechtslage in Georgien und eine Verfassungsreform in Bosnien-Herzegowina. All diese Bemühungen waren nicht von konkreten Erfolgen gekrönt, wobei dies nur begrenzt dem Vorgehen des Schweizer Vorsitzes anzulasten ist. Vielmehr handelt es sich um langwierige, komplexe Situationen, bei denen keine schnellen Lösungen zu erwarten sind. Die Vorbereitung der Besuche war jedoch jeweils eher kurzfristig. Allenfalls hätte bei einer längerfristigen Planung die Auswahl der besuchten Länder auf eine systematische Abklärung der Handlungsmöglichkeiten des Vorsitzes abgestützt werden können, womit vielleicht eine etwas grössere Wirkung hätte erzielt werden können. Bei Georgien und Bosnien-Herzegowina ist der Schweizer Vorsitz im Namen des Europarates auf Minister-

ebene in Mitgliedstaaten des Europarates prominent aufgetreten, um die Staaten an die Verpflichtungen zu erinnern, die sie mit der Mitgliedschaft im Europarat eingegangen sind. Es gilt abzuwarten, ob künftige Vorsitze im Ministerkomitee dem Vorbild des Schweizer Vorsitzes folgen und ebenfalls eine aktive Repräsentationsrolle gegenüber Mitgliedstaaten wahrnehmen werden.

Daneben hat der Schweizer Vorsitz den Europarat sehr punktuell weitergebracht, so etwa mit der Internationalen Konferenz zum MEDICRIME-Übereinkommen, mit welchem der Europarat die Medikamentenfälschung bekämpfen will.

Die kurze Dauer von einem halben Jahr wurde sehr häufig als Hauptbeschränkung des Vorsitzes im Ministerkomitee erwähnt. In einem halben Jahr, so die Meinung, könne eine Organisation wie der Europarat nur begrenzt verändert werden. Zumindest bei der Reform des Gerichtshofs ist es dem Schweizer Vorsitz dank der Terminierung der nächsten Schritte gelungen, den Europarat über seine Amtsdauer hinaus zu beeinflussen.

Eine zweite oft genannte Einschränkung ist das starke Generalsekretariat, das eine wichtige Konkurrenz zum Vorsitz im Ministerkomitee darstellt. Im Falle des Schweizer Vorsitzes hat sich diese Konkurrenz insbesondere bei der Repräsentation nach aussen gegenüber anderen internationalen Organisationen gezeigt. Der Generalsekretär hat insbesondere die Repräsentation gegenüber der EU weitgehend übernommen. Bei den Verhandlungen zum Beitritt der EU zur EMRK wurde bewusst entschieden, dass der Generalsekretär diese Vertretungsrolle wahrnehmen soll, da es sich um eine längerfristige Angelegenheit handelt. Eine Vertretung durch den Generalsekretär ist mit Blick auf den Zeithorizont vieler Geschäfte sinnvoll.

Die mangelnde Koordination zwischen den Organen des Europarates wurde mehrfach und von verschiedener Seite als wichtige Herausforderung identifiziert. Der Europarat spreche mit zu vielen Zungen und werde deshalb nach aussen zu wenig wahrgenommen. Deshalb ist positiv zu bewerten, dass der Schweizer Vorsitz bei der Kommunikation die Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung sehr gesucht hat. Das Ministerkomitee hat vor der Wahl des neuen Generalsekretärs beschlossen, dass künftig bekannte politische Persönlichkeiten dieses Amt bekleiden sollen, um den Europarat besser sichtbar zu machen. Der neue Generalsekretär beansprucht ganz klar eine Führungsrolle. Längerfristig ist davon auszugehen, dass es den Zielen der Organisation dient, wenn der Generalsekretär stärker in den Vordergrund tritt, auch wenn dies zuweilen auf Kosten des Vorsitzes im Ministerkomitee geht. Die Unterstützung, die der Schweizer Vorsitz dem Generalsekretär in vielerlei Hinsicht gewährt hat, ist aus dieser Warte ein wertvoller Beitrag zur Stärkung des Europarates.

Die Rolle des Vorsitzes im Ministerkomitee ist es, Impulse zu verleihen. Die Umsetzung muss dann über das Generalsekretariat geschehen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Generalsekretariat und Vorsitz ist deshalb von Anfang an wichtig. Im Falle des Schweizer Vorsitzes war diese durch eine etwas unklare Aufgabenabgrenzung zwischen dem EDA in Bern und der Schweizer Vertretung in Strassburg zeitweilen für das Generalsekretariat etwas schwierig, hat aber insgesamt funktioniert. Insbesondere bei der Reform des Gerichtshofs sind das Generalsekretariat und der EGMR dank einem frühen Einbezug der relevanten Stellen gewillt, die Umsetzung der Interlakener Erklärung voranzutreiben. So kann davon ausgegangen werden, dass der Schweizer Vorsitz beim Europarat bleibende Spuren hinterlassen wird.

7.2 Beitrag zu den Zielen der Schweizer Aussenpolitik

Wie bei der Bewertung des Schweizer Vorsitzes aus der Perspektive des Europarates werden auch aus Schweizer Sicht zwei Aspekte berücksichtigt:

1. Sind die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik relevant, d.h. stimmen sie mit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz überein?
2. Hat der Schweizer Vorsitz seinen Handlungsspielraum geschickt genutzt, um die wichtigsten Herausforderungen, die sich in der Schweizer Aussenpolitik gegenwärtig stellen, erfolgreich zu bewältigen?

Auf diese zwei Fragen gibt das vorliegende Kapitel eine Antwort.

7.2.1 Relevanz der Prioritäten

Die Kohärenz der Prioritäten des Schweizer Vorsitzes mit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz wurde mittels einer Dokumentenanalyse untersucht. Das zentrale analysierte Dokument ist der Aussenpolitische Bericht des Bundesrates.⁵⁰ Der Aussenpolitische Bericht wird etwa alle zwei Jahre vom Bundesrat zuhanden des Parlaments verfasst und gibt einen Gesamtüberblick über den Stand der Schweizer Aussenpolitik, die wichtigsten gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen und Aktivitäten der Schweiz. Der Aussenpolitische Bericht ist das wichtigste Strategiedokument für die Schweizerische Aussenpolitik.

Die Ergebnisse der Kohärenzbewertung sind in der ersten Spalte von Tabelle 24 dargestellt. In der zweiten Spalte folgt die Bewertung durch die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Evaluation. Diese beiden Bewertungen werden wie in Tabelle 21 dem Stellenwert der einzelnen Prioritäten im Prioritätenpapier des Schweizer Vorsitzes gegenübergestellt.

Drei Prioritäten des Schweizer Vorsitzes decken sich vollständig mit den aussenpolitischen Zielen der Schweiz: die Stärkung des EGMR, die Verbesserung der innerstaatlichen Rechtssysteme und die Reform des Europarates als Organisation. Die Stärkung der bürgernahen Demokratie ist zwar ein aussenpolitisches Ziel, doch wird dieses im Aussenpolitischen Bericht nicht in Zusammenhang mit dem Europarat, sondern mit anderen Organisationen erwähnt. Bei drei weiteren Prioritäten lässt sich ein indirekter Zielbezug herstellen. Nicht in den aussenpolitischen Zielen enthalten sind dagegen all jene Prioritäten, die nur im Faltblatt des Schweizer Vorsitzes, nicht aber im offiziellen Prioritätenpapier erscheinen. Die Verbesserung der Beziehungen zwischen Ministerkomitee und Parlamentarischer Versammlung sind auch nicht im Bericht erwähnt, wohl unter anderem, weil das Anliegen erst kurz vor der Übernahme des Vorsitzes an Bedeutung gewonnen hat.

⁵⁰ 09.052 Aussenpolitischer Bericht vom 2. September 2009, BBl 2008-3098.

Relevanz der einzelnen Prioritäten des Schweizer Vorsitzes aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik

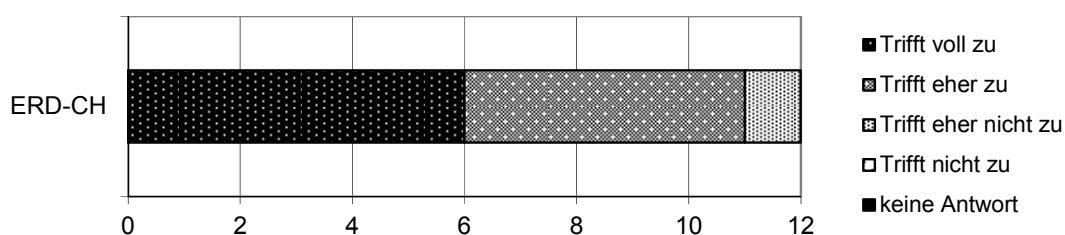
Nr.	Priorität	Bezug zu aussenpolitischen Zielen	Stakeholderbewertung	Agenda-Setting Vorsitz
1	Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit			
1.1	Gerichtshof	hoch	hoch	<i>hoch</i>
1.2	Rechtsstaat	hoch	hoch	<i>mittel</i>
1.3	Menschenrechte Gesamtkontinent	tief	?	<i>mittel</i>
2	Stärkung der demokratischen Institutionen			
2.1	Bürgernahe Demokratie	mittel	hoch	<i>hoch</i>
2.2	Dialog mit PVER	tief	?	<i>mittel</i>
(2.3)	Meinungs- und Medienfreiheit	tief	?	<i>tief</i>
3	Transparenz und Effizienz des Europarates			
3.1	Reform Europarat	hoch	?	<i>mittel</i>
3.2	Kooperation int. Organisationen	tief	?	<i>mittel</i>
4	Weitere Prioritäten			
(4.1)	Umweltschutz	tief	?	<i>tief</i>
(4.2)	Kulturelle Vielfalt	tief	?	<i>tief</i>

Legende: ?: keine Einschätzung der Relevanz. Nr. in Klammer: Priorität nur im Faltblatt enthalten.

In der schriftlichen Umfrage beurteilte eine knappe Mehrheit der Mitglieder der ERD-CH die Themen des Schweizer Vorsitzes als relevant für die Schweizer Aussenpolitik (vgl. Abbildung 30). Gemäss fünf Personen waren die Themen eher nicht relevant. In den Gesprächen, die mit den Mitgliedern der ERD-CH geführt wurden, hatten die meisten jedoch Mühe anzugeben, wie der Schweizer Vorsitz im Europarat einen Beitrag zu den aussenpolitischen Zielen der Schweiz leisten könnte.

Abbildung 30

Relevanz der Themen des Schweizer Vorsitzes für die Schweizer Aussenpolitik



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Auch die übrigen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner hatten Mühe, die Prioritäten des Vorsitzes mit den Zielen der Schweizer Aussenpolitik in Verbindung zu bringen. Mehrere Personen aus der Verwaltung hielten fest, dass die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes eben gerade nicht aus nationaler Perspektive, sondern aus der Perspektive des Europarates heraus formuliert worden seien. Grundsätzlich

deckten sich die Anliegen des Europarates und der Schweizer Aussenpolitik. Angesichts dieser Zielharmonie mit dem Europarat sei man davon ausgegangen, dass es für den Vorsitz am besten ist, wenn er sich in den Dienst der Organisation stellt und für die Zeit des Vorsitzes seine eigenen Ziele zurückstelle (vgl. auch Kapitel 7.2.2).

Der Europarat setze sich für Rechtssicherheit und Demokratie auf dem Kontinent ein und fördere somit die Grundpfeiler für Frieden und Stabilität, was für eine exportorientierte Nation wie die Schweiz sehr wichtig sei. Ausserdem stellten die Konventionen verbindliche Rechtsstandards auf, die über den EGMR sowie über andere Mechanismen durchgesetzt würden. Für einen Kleinstaat wie die Schweiz, deren Machtmittel beschränkt sind, sei das Recht eine sehr wichtige Ressource. Deshalb haben verschiedene Personen das Interesse der Schweiz an einem funktionierenden Gerichtshof (Priorität 1.1) und an der Durchsetzung von Rechtsstandards (Priorität 1.2) besonders hervorgehoben.

Dennoch wurde eine Priorität, nämlich jene zur bürgernahen Demokratie (Nr. 2.1) aus Schweizer Sicht besonders hervorgehoben. Gemäss zahlreichen Personen handelt es sich hier um einen in der Schweizer Bevölkerung sehr breit akzeptierten Wert, während andere Mitgliedstaaten im Europarat einer partizipativen, föderalistischen Demokratie eher skeptisch gegenüberstehen würden. Dass die Schweiz dieses Thema gesetzt habe, sei wichtig gewesen. Sie könne es mit ihrer eigenen Basisdemokratie glaubwürdig vertreten und ihre Erfahrungen teilen. Im Unterschied zur Relevanz aus Sicht des Europarates ist die Relevanz dieses Themas aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik somit hoch.

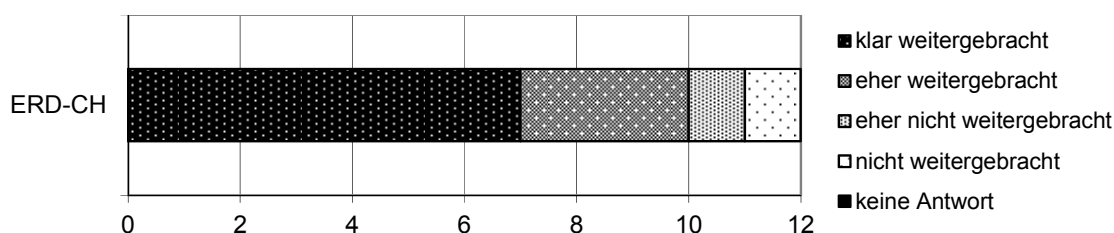
Die übrigen Prioritäten des Schweizer Vorsitzes wurden dagegen nicht speziell aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik gewürdigt.

7.2.2 Nutzung der Handlungsspielräume und Ergebnisse

Hat der Schweizer Vorsitz seinen Handlungsspielraum geschickt genutzt, um die wichtigsten Herausforderungen, die sich in der Schweizer Aussenpolitik gegenwärtig stellen, erfolgreich zu bewältigen?

Eingangs des Berichts wurde auf der Grundlage der Literatur die These aufgestellt, dass der Handlungsspielraum des Vorsitzes im Ministerkomitee für die Verfolgung von nationalen Zielen aus strukturellen Gründen beschränkt ist (vgl. Kapitel 1.1). Auf diese institutionellen Schranken haben sehr viele Gesprächspartner und -partnerinnen hingewiesen. Beispielsweise haben sieben der zwölf Mitglieder der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat (ERD-CH) in Kurzgesprächen von sich aus erwähnt, dass die Schweiz mit dem Vorsitz nur begrenzt eigene Ziele verfolgen kann. Dennoch war die Mehrheit dieser Personen in der schriftlichen Umfrage der Meinung, der Schweizer Vorsitz habe die Schweizer Aussenpolitik klar weitergebracht (vgl. Abbildung 31). Die Einschätzungen, inwiefern der Schweizer Vorsitz seine Funktionen so wahrgenommen hat, dass Lösungen gefunden werden konnten, die den Interessen der Schweizer Aussenpolitik entsprechen, fielen dagegen etwas kritischer aus. Insgesamt überwiegen klar die positiven Beurteilungen.

Schweizer Vorsitz hat Schweizer Aussenpolitik weitergebracht



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD.

Um den Beitrag des Schweizer Vorsitzes aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik beurteilen zu können, ist es zunächst notwendig, die Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Neben strukturellen Schranken (vgl. Kapitel 1.1) hat die Evaluation zusätzlich den geringen Stellenwert des Europarates in der Schweizer Aussenpolitik als Hindernis für eine aktive(re) Nutzung des Vorsitzes identifiziert. Im nächsten Abschnitt wird näher darauf eingegangen, bevor die Funktionswahrnehmung (vgl. Kapitel 5) und Ergebnisse des Vorsitzes (vgl. Kapitel 6) aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik gewürdigt werden. Dabei wird gezeigt, dass sich der Schweizer Vorsitz bewusst zurückgebunden und eigene Ziele zurückgestellt hat. Dadurch konnte sich der Schweizer Vorsitz nach aussen profilieren.

7.2.2.1 Stellenwert des Europarates in der Schweizer (Aussen-)Politik

Der Europarat hat in der Schweizer Aussenpolitik insgesamt betrachtet einen kleinen Stellenwert. Dies lässt sich einerseits anhand einer Dokumentenanalyse des Aussenpolitischen Berichts⁵¹ aufzeigen, andererseits wurde diese Feststellung in den Interviews mit Personen aus der Schweiz gemacht.

Die Inhaltsanalyse⁵² des Aussenpolitischen Berichts 2009 hat ergeben, dass an mehreren Stellen der Bedeutungsverlust des Europarates zur Sprache kommt. So heisst es z.B.:

«In den letzten Jahren haben der Europarat und die OSZE – zwei internationale Organisationen, die regional verankert sind und einen politischen Auftrag haben – an Bedeutung eingebüsst.» (S. 70)

Der Bedeutungsverlust wird auf die geografische und thematische Erweisung der EU sowie die Erweiterung der NATO zurückgeführt und wird im Bericht aus Sicht der Schweiz ausdrücklich «bedauert». Aus dem Bericht wird deutlich, dass der Eu-

⁵¹ 09.052 Aussenpolitischer Bericht vom 2. September 2009, BBl 2008-3098.

⁵² Vorgehen: (1) Stichwortsuche «Europarat» (auch als Wortteil); (2) Überprüfung, ob eine Aussage zum Stellenwert des Europarates in der Schweizer Aussenpolitik gemacht wird. Falls ja, Kodierung der jeweiligen Aussage in MAXqda; (3) Zusammenfassung der Fundstellen. Die Inhaltsanalyse hat sechs Textstellen im Bericht mit Aussagen zum Stellenwert des Europarates ergeben. Nicht in die Analyse einbezogen wurde der Anhang «Zusatzinformationen zum Europarat».

roparat klar als sekundäre Organisation betrachtet wird. Er wird beispielsweise im einleitenden Überblick lediglich als eine von sechs regionalen Organisationen aufgezählt, während der EU mehrere Abschnitte gewidmet sind.

Der Europarat wird als Organisation dargestellt, welche die «Werte» der schweizerischen Politik (Förderung und Schutz von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) vertritt. Der Europarat ermögliche den Kontakt zu Nicht-EU-Mitgliedern, doch vermerkt der Bericht kritisch, dass gerade viele dieser Staaten die Normen des Europarates – die gleichzeitig auch die Normen der Schweiz sind – noch nicht erfüllen. Als Plattform für die (wirtschaftliche) Interessenvertretung wird der Europarat nicht dargestellt. Im Bereich der Friedenssicherung weist der Aussenpolitische Bericht auf das Scheitern der Organisation im Krieg zwischen Georgien und Russland hin.

In den Gesprächen mit Personen aus der Bundesverwaltung sowie mit weiteren Kennern der Schweizer Aussenpolitik wurde der geringe Stellenwert des Europarates ebenfalls einige Male erwähnt und beklagt. Dies zeige sich zum Beispiel daran, dass der Schweizer Vorsitz an das EDA delegiert worden sei und sich die Regierung nicht als Ganzes dafür interessiert und eingesetzt habe.⁵³

Aus den Gesprächen wurde zudem auch sehr deutlich, dass der Europarat als Organisation zur Förderung der eigenen Werte, nicht jedoch von wirtschaftlichen Interessen betrachtet wird. Allerdings hoben mehrere Personen in der Bundesverwaltung hervor, der Europarat biete Gelegenheiten zur internationalen Vernetzung und zu persönlichen Kontakten bis auf Ministerebene und sei für die Schweiz als alternative Plattform zur EU wichtig. Solche Kontakte seien für jeden Staat sehr wertvoll.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Europarat in der Schweizer Aussenpolitik einen begrenzten Stellenwert hat und dass anderen Organisationen wie die EU oder die Uno deutlich grössere Bedeutung eingeräumt wird. Für die Interessenvertretung hat der Europarat in wirtschaftlicher Hinsicht praktisch keine Bedeutung. Er steht jedoch für die Förderung wichtiger Werte der Schweizer Aussenpolitik wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Als Grundpfeiler für Frieden und Stabilität haben diese indirekt auch eine wirtschaftliche Bedeutung.

7.2.2.2 Zurückhaltung als Stärke

Bezüglich des Vorsitzes im Ministerkomitee heisst es im Aussenpolitischen Bericht:

«Sie [die Schweiz] übernimmt dabei nicht nur Verantwortung gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern auch für die Zukunft der Organisation.»

Der Beitrag des Schweizer Vorsitzes zu den Zielen des Europarates steht somit klar im Vordergrund. Die eigenen Ziele sind sekundär. Diese Gewichtung wurde in Interviews von den Personen in der Bundesverwaltung klar vertreten. Der Schweizer Vorsitz habe sich bewusst in den Dienst des Europarates gestellt und die eigenen

⁵³ Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass sich das EJPD bei der Priorität zum Gerichtshof massgeblich engagiert hat. Dass sich die im Rahmen der Evaluation interviewten Personen einen höheren Stellenwert gewünscht hätten, ist insofern nicht erstaunlich, als es sich fast ausschliesslich um Personen handelte, die eng mit dem Europarat zu tun haben.

Ziele zurückgestellt. Dies zeigte sich konkret darin, dass bei der Priorität 3.1 zur Reform des Europarates die offizielle Position der Schweiz zur Reduktion auf die Kernbereiche während dem Vorsitz nicht offensiv nach aussen vertreten wurde. Auch hat der Vorsitz nicht versucht, die Erarbeitung von Konventionen, welche den Schweizer Interessen entgegenlaufen, zu behindern. Zurückgestellt worden sind die Schweizer Interessen auch bei den Länderbesuchen und Treffen, die die Vorsteherin des EDA in der Rolle als Vorsitzende des Ministerkomitees in Georgien, Bosnien-Herzegowina sowie in Bezug auf Belarus unternommen hat. Die Schweiz hat sich somit sehr stark an die Norm der Neutralität des Vorsitizes gehalten.

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass diese Zurückbindung für die Glaubwürdigkeit des Schweizer Vorsitizes wichtig war. Bei der Reform des Gerichtshofs, die sich der Schweizer Vorsitz klar zuoberst auf die Agenda gesetzt hat und die auch aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik relevant ist (vgl. Kapitel 7.2.1), hat der Schweizer Vorsitz eine sehr starke Führungsrolle eingenommen. Er hat den Prozess der Erarbeitung einer Erklärung sehr eigenständig gestaltet. Dieses Vorgehen wurde anfänglich mit grosser Skepsis betrachtet und wurde schliesslich von den anderen Staaten, vom EGMR selber und dem Generalsekretariat nur deshalb akzeptiert, weil sie überzeugt waren, dass der Schweizer Vorsitz grundsätzlich nicht primär eigene Interessen verfolgt, sondern das Interesse des Europarates als Organisation im Vordergrund steht. Der Schweizer Vorsitz wurde nur dank der Zurückbindung der eigenen Interessen als ehrlicher Vermittler akzeptiert und brachte auf diese Weise eine Erklärung zustande. Indem der Schweizer Vorsitz ein allfälliges Scheitern der Konferenz in Kauf genommen hätte (vgl. Kapitel 5.2.2.3), brachte er sich in eine starke Verhandlungsposition. Er hat nur Elemente in die Erklärung aufgenommen, die er selber vertreten konnte. Die Befragten waren denn auch übereinstimmend der Meinung, die Schweiz habe sich dank der Führungsrolle besser durchsetzen können als andere Staaten. Sie brachte beispielsweise die Verabschiedung eines konkreten Zeitplans für die Reform trotz Widerständen durch. Obwohl sich der Schweizer Vorsitz somit grundsätzlich stark in den Dienst der Organisation gestellt hat, konnte er schliesslich auch eigene Präferenzen verwirklichen.

Das zweite wichtige Thema aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik ist die Demokratie und Dezentralisierung (Priorität 2.1). Dieses Thema wurde insofern erfolgreich umgesetzt, als die Konferenz in St. Gallen aus Sicht der Teilnehmenden interessant und gut organisiert war. Die Schweiz konnte sich als bürgernahe Demokratie der Öffentlichkeit darstellen. Kritische Fragen blieben weitgehend aus, obwohl die direkte Demokratie der Schweiz nach der Annahme der Minarettverbotsinitiative von gewissen Vertretern des Europarates stark in Frage gestellt worden war. Gemäss verschiedenen Aussagen hat die Schweiz nach der Annahme der Minarettverbotsinitiative eine «diplomatische Offensive» auf allen Ebenen gestartet, nicht zuletzt beim Europarat, um das System der Schweiz und die Bedeutung des Abstimmungsresultats zu erklären. Nicht zuletzt dank dieser Bemühungen, so die Einschätzung mehrerer Personen, ist es dem Schweizer Vorsitz beim Thema Demokratie und Dezentralisierung gelungen, ein positives Bild des Landes zu vermitteln. Allerdings ist davon auszugehen, dass aufgrund der geringen Medienberichterstattung über den Anlass die Wirkung nach aussen beschränkt bleiben wird.

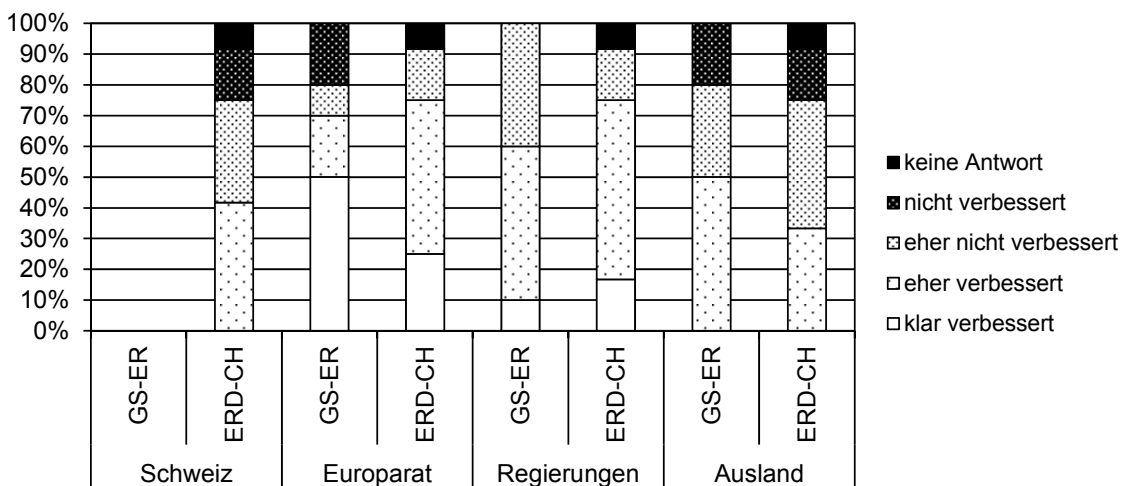
Dass die Schweiz den Vorsitz nicht für die «Selbstdarstellung» genutzt hat, wurde von mehreren Personen als besondere Stärke, aber gleichzeitig auch als Schwäche des Schweizer Vorsitizes bezeichnet. Die Schweiz, so die überwiegende Meinung,

habe ihre Aktivitäten und Bemühungen zu wenig vermarktet. Sie habe beispielsweise nicht wie der Nachfolgevorsitz in den grossen europäischen Zeitungen Inserate geschaltet, um für Veranstaltungen im eigenen Land zu werben. Auch die Evaluation stellte fest, dass insbesondere Aktivitäten, die ausserhalb der drei Prioritätenbereiche lagen, vom Schweizer Vorsitz nur zurückhaltend kommuniziert und als Folge davon selbst im Europarat nur beschränkt wahrgenommen wurden. Dafür waren die drei Prioritätenbereiche den befragten Personen sehr präsent. Durch die Betonung der drei Prioritätenbereiche hat der Schweizer Vorsitz erreicht, dass er mit diesen Themen identifiziert wurde. Der Schweizer Vorsitz hat sich somit stärker als frühere Vorsitze ein thematisches Profil erarbeitet, wobei «Interlaken» gemäss vielen Befragten am besten in Erinnerung bleiben wird.

In den explorativen Gesprächen zur Evaluation wurde der Vorsitz häufig als Gelegenheit genannt, durch die sich ein Land sein Image verbessern kann. Indem sich der Schweizer Vorsitz ein klares Profil gegeben hat, hat er eine wichtige Voraussetzung hierfür geschaffen. In der schriftlichen Umfrage wurden die Image-Wirkungen denn auch als beachtlich eingestuft (vgl. Abbildung 32). Als mehrheitlich gering wurde die Imageverbesserung in der schweizerischen und ausländischen Öffentlichkeit eingestuft. Dies deckt sich mit der beschränkten Presseberichterstattung in der Schweiz und der eher geringen Medieninformation des Europarates über den Schweizer Vorsitz (vgl. Kapitel 5.3.3.2). Hingegen waren rund 70% der beiden Gruppen der Meinung, das Image der Schweiz innerhalb des Europarates habe sich verbessert. Auch in Bezug auf ausländische Regierungskreise geht die Mehrheit von positiven Imagewirkungen aus.

Abbildung 32

Imagewirkungen des Schweizer Vorsitzes bei verschiedenen Kreisen



Legende: Anzahl Antworten in schriftlicher Umfrage. GS-ER: 10 Schlüsselpersonen bei GS Europarat und EGMR. ERD-CH: 12 Parlamentarier/innen der ERD. Schweiz: schweizerische Öffentlichkeit; Europarat: europaratsintern; Regierungen: ausländische Regierungskreise; Ausland: ausländische Öffentlichkeit. Zu den Image-Wirkungen in der Schweiz wurde nur die Gruppe ERD-CH befragt.

Zusammenfassend war somit aufgrund der Voraussetzungen von Beginn weg nur ein begrenzter Beitrag des Schweizer Vorsitzes zu den Zielen der Schweizer Aussenpolitik zu erwarten. Der Schweizer Vorsitz war insbesondere erfolgreich, weil er seine eigenen Positionen zurückgestellt und glaubwürdig als Vertreter des Europarates auftreten konnte. Deshalb wurde die Führungs- und Leitungsrolle, die er für sich beansprucht hat, von den anderen Mitgliedern trotz anfänglicher Skepsis akzeptiert. Der Schweizer Vorsitz konnte auf diese Weise zu Zielen des Europarates beitragen, was sich allenfalls durch eine Verbesserung des Images der Schweiz beim Europarat und in gewissen Regierungskreisen auszahlen könnte.

7.3 Bewertung aus innenpolitischer Sicht – die vernachlässigte Perspektive

Die Evaluation ist zwei Leitfragen gefolgt, die eine Bewertung des Schweizer Vorsitzes aus Sicht des Europarates und aus Sicht der Schweizer Aussenpolitik verlangt haben. Nicht systematisch betrachtet wurden dagegen die Wirkungen des Schweizer Vorsitzes in der Schweiz. Diese innenpolitische Sichtweise ging bei der Planung des Vorsitzes weitgehend vergessen und wurde auch bei der Planung der Evaluation ausgeklammert, da die anderen Perspektiven wichtiger erschienen. Zahlreiche Personen aus der Verwaltung, aber auch Mitglieder der ERD-CH bedauerten im Nachhinein, dass der Vorsitz nicht stärker genutzt wurde, um den Europarat und die Werte, für die er steht, in der Schweiz bekannter zu machen.

Dass der Europarat dank dem Schweizer Vorsitz in der Schweiz an Bekanntheit gewonnen hat, ist nicht anzunehmen. Die Presseberichterstattung über den Vorsitz in der Schweiz konzentrierte sich, wie in Kapitel 5.3 gezeigt wurde, auf die Übernahme des Vorsitzes und auf die Konferenz in Interlaken, wobei die Berichte zu Interlaken den Schweizer Vorsitz häufig wenig prominent aufführten. Ansonsten war der Schweizer Vorsitz in der Presse wenig präsent. Dies wurde zum Teil auf die (zu) wenig aktive Medieninformation des Bundes zum Schweizer Vorsitz zurückgeführt. Allerdings wiesen verschiedene Personen darauf hin, dass das Interesse der Medien am Europarat generell gering sei. Dieses beschränkte Medieninteresse entspricht auch dem beschränkten Stellenwert des Europarates in der Schweizer Aussenpolitik.

Das EDA hat auf Initiative der ERD-CH den Vorsitz zum Anlass genommen, um die Ratifizierung von Konventionen des Europarates durch die Schweiz voranzubringen. Diese Bemühungen wurden jedoch erst im Frühjahr 2009 in Angriff genommen, so dass eine Ratifizierung während des Vorsitzes von Anfang an als höchst unwahrscheinlich gelten musste. Die Bemühungen des EDA sind jedoch vorzeitig aufgrund von Widerständen anderer Departemente abgebrochen worden.

Dass mit dem Vorsitz keine innenpolitische Zielsetzung verbunden wurde, hat gemäss mehreren Befragten damit zu tun, dass der Vorsitz an das EDA «delegiert» wurde. Der Gesamtbundesrat habe sich nicht dafür interessiert. Tatsächlich zeigte die Analyse der Repräsentation, dass bei früheren Vorsitzen zahlreichere Regierungsmitglieder vor der Parlamentarischen Versammlung aufgetreten sind (vgl. Kapitel 5.3.3.1). Die starke Departementalisierung in der Schweiz könnte durchaus hierzu beigetragen haben. Gleichzeitig ist anzumerken, dass der Vorsitz nicht alleine beim EDA umgesetzt worden ist: Eine Vielzahl von Verwaltungsstellen hat einen Beitrag geleistet (vgl. Kapitel 4.2). Namentlich bei der wichtigsten Priorität, der

Reform des Gerichtshofs, hat bis auf Bundesratsebene eine enge Zusammenarbeit von EDA und EJPD stattgefunden.

Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hätte theoretisch durchaus dazu beitragen können, den Europarat in der Schweiz besser bekannt zu machen und die Schweizer Verpflichtungen gegenüber dieser Organisation zu überdenken. Diese Gelegenheit wurde zu spät erkannt und kaum genutzt. Die Medieninformation des Bundes zu den Anlässen war eher beschränkt. Doch hätte eine deutlich stärkere Präsenz des Vorsitzes wohl nur durch ein noch stärkeres Engagement der Vorsteherin des EDA und weiterer Mitglieder des Bundesrats erreicht werden können. Ein solches Engagement muss aber immer im Verhältnis zum Stellenwert der Funktion und Organisation, die präsiert wird, betrachtet werden.

Abkürzungsverzeichnis

BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBI	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CEPEJ	Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz («Commission européenne pour l'efficacité de la justice»)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DR	Direktion für Ressourcen
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ERD-CH	Europaratsdelegation, Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates
EU	Europäische Union
FEDPOL	Bundesamt für Polizei
GS-EDA	Generalsekretariat des EDA
GS-EJPD	Generalsekretariat des EJPD
GS-ER	Generalsekretariat des Europarates
INGOs	Internationale Nichtregierungsorganisationen («international Non-Governmental Organizations»)
KKA	Kompetenzzentrum für Kulturaussenpolitik
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA I	Politische Abteilung I Europa und Zentralasien, Europarat, OSZE
PA III	Politische Abteilung III UNO und andere internationale Organisationen
PA IV	Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit
PD	Parlamentsdienst
PRS	Präsenz Schweiz
PVER	Parlamentarische Versammlung des Europarates
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RP STR	Représentation permanente der Schweiz beim Europarat in Strassburg
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
UNO	Vereinte Nationen («United Nations Organization»)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Literatur und Dokumentenverzeichnis

Literatur

- Bengtsson, Rikard, 2003, The Council Presidency and External Representation, in: Elgström, Ole (Hg.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London, New York: Routledge, S. 55–70.
- Elgström, Ole, 2003a, Introduction, in: Elgström, Ole (Hg.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London, New York: Routledge, S. 1–17.
- Elgström, Ole, 2003b, «The Honest Broker»? The Council Presidency As a Mediator, in: Elgström, Ole (Hg.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London, New York: Routledge, S. 38–53.
- Mayring, Philipp, 2000, *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (7. Auflage). Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Tallberg, Jonas, 2003, The Agenda-Shaping Powers of the Council Presidency, in: Elgström, Ole (Hg.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*. London, New York: Routledge, S. 18–37.
- Tallberg, Jonas, 2006, *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas, 2010, The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation, in: *International Studies Quarterly* 54 (1), S. 241–265.

Wichtige systematisch analysierte Dokumente

- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2005, Règlement intérieur des Réunions des Délégués des Ministres (4e édition révisée: 2005) adopté par le Comité des Ministres lors de sa 16e session (4-5 juillet 1955).
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2008, Vade-mecum 2008, Règlement intérieur des Réunions des Délégués des Ministres et autres Décisions applicables.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Méthodes de travail et procédures : développements récents, http://www.coe.int/t/cm/workingmethodscontents_FR.asp (Stand 15.11.2010).
- Conseil de l'Europe, Délégués des Ministres, 2008, Priorités de la Présidence espagnole du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (novembre 2008–mai 2009), CM/Inf (2008) 45.
- Conseil de l'Europe, Délégués des Ministres, 2008, Priorités de la Présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (mai–novembre 2008), CM/Inf (2008) 17.
- Conseil de l'Europe, Délégués des Ministres, 2009, Priorités de la Présidence slovène du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (12 mai–18 novembre 2009), CM/Inf (2009) 22 addendum 1.
- Conseil de l'Europe, Délégués des Ministres, 2010, Bilan de la Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (18 novembre 2009–11 mai 2010), CM/Inf (2010) 18.
- Conseil de l'Europe, 1949, Statut du Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Europe, 2005, Règlement intérieur du Comité des Ministres (5e édition révisée: 2005).

Conseil de l'Europe, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, 2010, Déclaration d'Interlaken, 19 février 2010.

Europarat, Ministerdelegierte, 2009, Prioritäten des Schweizer Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates (18. November 2009–11. Mai 2010), CM/Inf (2009) 49.

Europarat, 2009, Prioritäten des Schweizer Vorsitzes.

Schweizerischer Bundesrat, 2009, Aussenpolitischer Bericht 2009 vom 2. September 2009, BBl 2009 6291.

Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates, 2005, Warschauer Erklärung.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Explorative Gespräche

Axelsson, Erik	Research Service, Swedish Parliamentary Services
Brütsch, Christian	Oberassistent, Internationale Beziehungen, Universität Zürich
Furrer, Hans-Peter	Präsident ATD Vierte Welt, ehemaliger Leiter Direction des affaires politiques beim Europarat
Habegger, Beat	Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zürich
Haller, Gret	Lehrbeauftragte, Goethe Universität, Frankfurt am Main
Jakobsson, Ulf	ehemals Research Service, Swedish Parliamentary Services
Nielsen, Anne Grethe	Selbständige Beraterin
Zehnder, Daniel	Sekretär Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat, Parlamentsdienste

Bundesverwaltung

Altermatt, Claude	Chef Sektion Europarat und OSZE, Koordinator des Vorsitzes, Politische Abteilung I, EDA
Best, David	Diplomatischer Berater, Sektion Europarat und OSZE, Politische Abteilung I, EDA
Meuwly, Christian	Chef Politische Abteilung I (Europa und Zentralasien, Europarat, OSZE), EDA
Schnyder, Adrienne	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sektion Europarat und OSZE, stv. Koordinatorin des Vorsitzes, Politische Abteilung I, EDA
Schürmann, Frank	Prozessvertreter der Schweizer Regierung vor dem EGMR, Bundesamt für Justiz, EJPD
Seger, Paul	Chef Direktion für Völkerrecht, EDA
Stürchler, Nikolas	Diplomatischer Mitarbeiter, Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Direktion für Völkerrecht, EDA
Trautweiler, Stéfanie	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ständige Vertretung der Schweiz in Strassburg
Wey, Marc	Stellvertreter des Ministerdelegierten der Schweiz beim Europarat, Ständige Vertretung der Schweiz in Strassburg
Widmer, Paul	Botschafter, Ministerdelegierter der Schweiz beim Europarat, Ständige Vertretung der Schweiz in Strassburg

Ministerdelegierte

Batibay, Daryal	Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Türkei
Brenčič, Jakob	Chargé d'affaires a.i., Slowenien
Perelygin, Yevhen	Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Ukraine
Ristovski, Vladimir	Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
Sjögren, Per	Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Schweden
Villardell Coma, Marta	Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Spanien

Generalsekretariat des Europarates / EGMR

Berge, Bjørn	Botschafter, Leiter Cabinet du Secrétaire Général et de la Secrétaire Générale Adjointe
Boillat, Philippe	Leiter Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Fribergh, Erik	Leiter Greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme
*Gachet, Isil	Leiterin Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme
Heinrich, Mario	Leiter Secrétariat de la Commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et du Service de documentation, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
*Laurens, Jean-Louis	Leiter Direction générale de la démocratie et des affaires politiques
Malinverni, Giorgio	Richter der Schweiz am EGMR
Paulus, Mireille	Leiterin Secrétariat du Comité des Ministres
*Sorinas, Mateo	Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire
Stoudmann, Gérard	Représentant Spécial auprès du Secrétaire Général pour les questions organisationnelles et de la réforme
Villiger, Mark	Richter von Liechtenstein am EGMR
*Vladychenko, Alexander	Leiter Direction générale de la Cohésion sociale
* nur Teilnahme an schriftlicher Umfrage	

Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat (Europaratsdelegation)

Bugnon, André	Nationalrat, Stellvertreter
Fiala, Doris	Nationalrätin, Stellvertreterin
Gross, Andreas	Nationalrat, Mitglied
John-Calame, Francine	Nationalrätin, Stellvertreterin
Loepfe, Arthur	Nationalrat, Mitglied
Maissen, Theo	Ständerat, Vize-Präsident 2008-2009, Präsident 2010
Marty, Dick	Ständerat, Mitglied
Maury-Pasquier, Liliane	Ständerätin, Stellvertreterin, Vize-Präsidentin 2010
Müri, Felix	Nationalrat, Mitglied
Reimann, Maximilian	Ständerat, Präsident 2008-2009
Stump, Doris	Nationalrätin, Mitglied
Walter, Hansjörg	Nationalrat, Stellvertreter

Präsidenten von Parlamentarierdelegationen anderer Länder

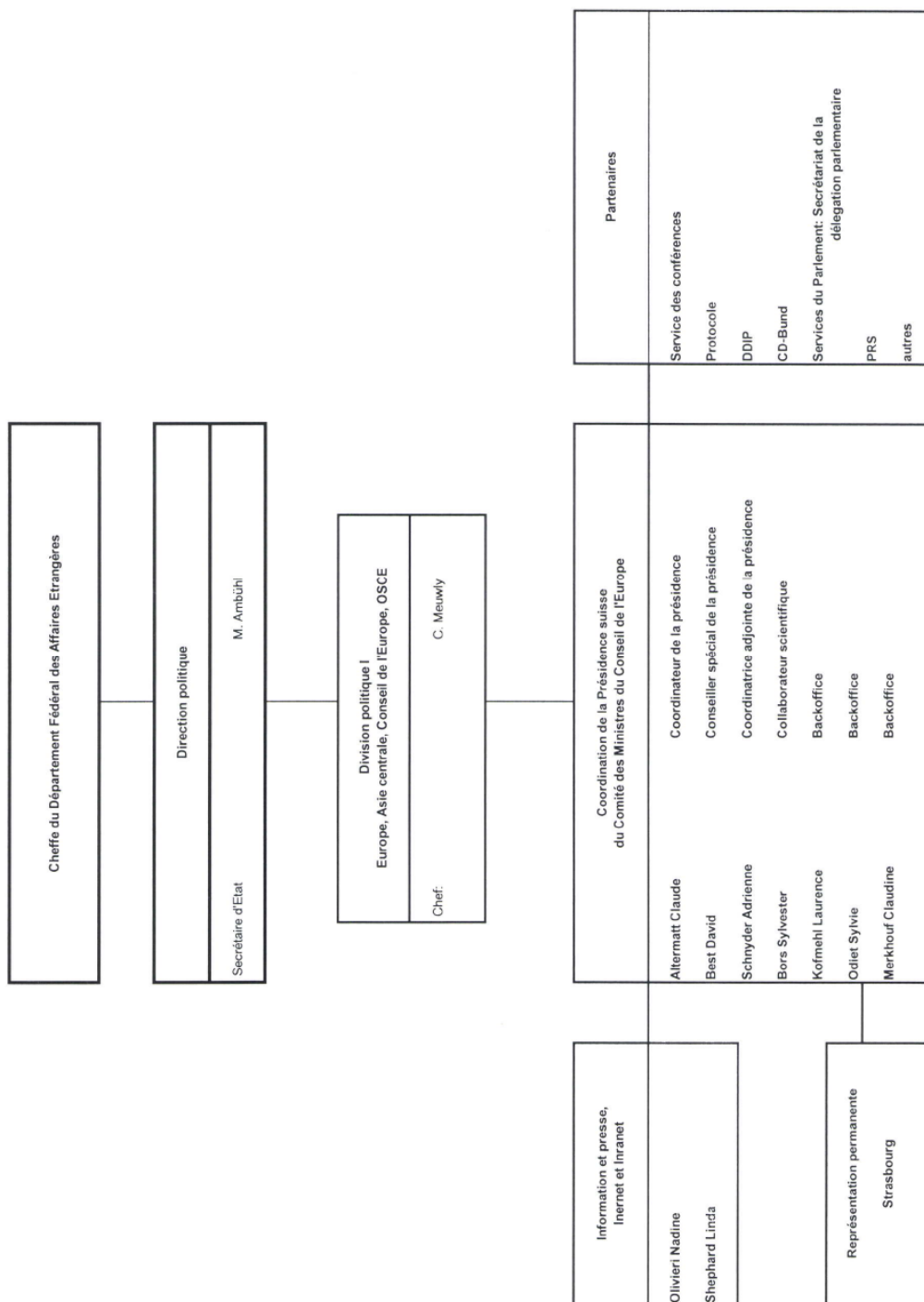
Cebeci, Erol Aslan	Präsident der Parlamentarierdelegation Türkei
Lavtižar-Bebler, Darja	Präsidentin der Parlamentarierdelegation Slowenien
Lindblad, Göran	Präsident der Parlamentarierdelegation Schweden
Moscoso del Prado Hernández, Juan	Präsident der Parlamentarierdelegation Spanien
Nikoloski, Aleksandar	Präsident der Parlamentarierdelegation ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Expertinnen und Experten

Ehrenzeller, Bernhard	Professor für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen
Gross, Andreas	Mitglied Europaratsdelegation der Schweiz
Marty, Dick	Mitglied Europaratsdelegation der Schweiz

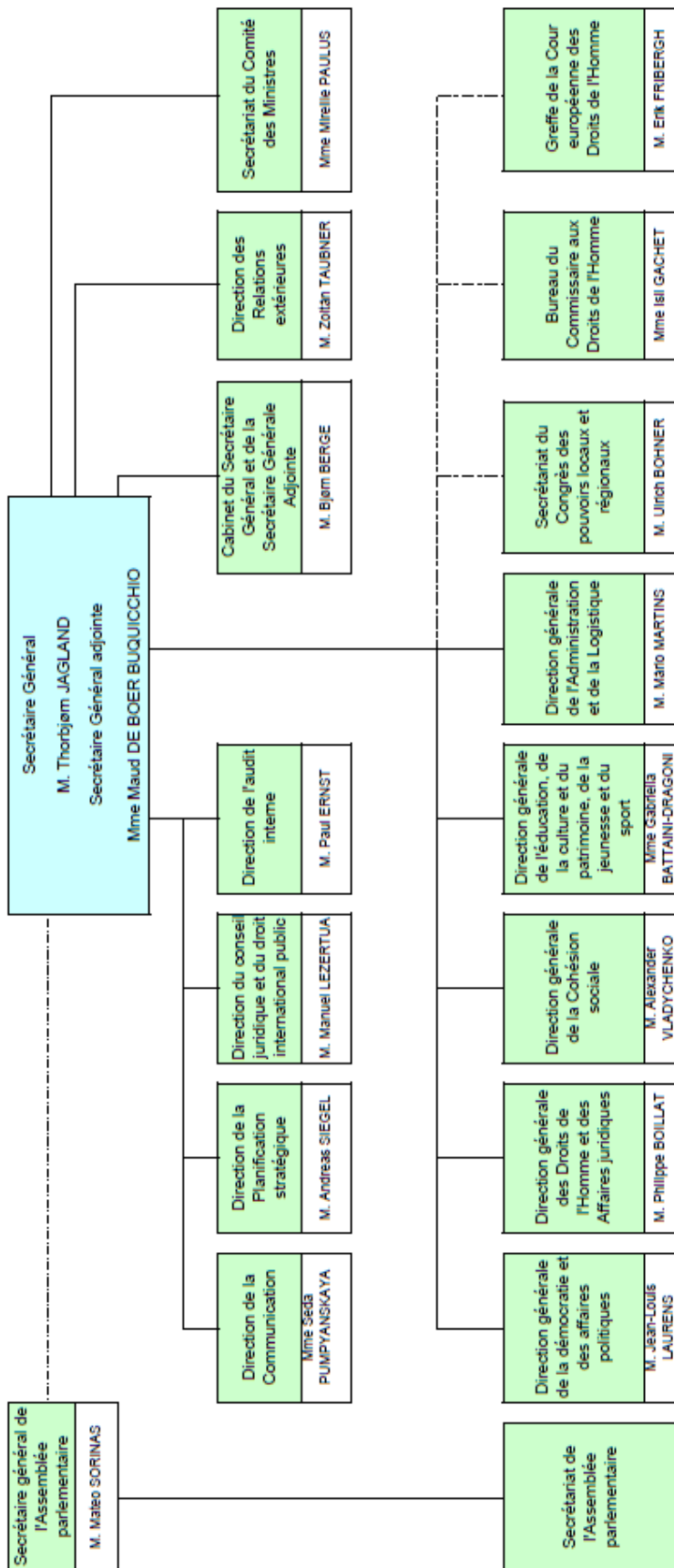
Organigramm des Schweizer Vorsitzes

Coordination de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe



Organigramm Generalsekretariat des Europarates

Version 20. Oktober 2009



Prioritätenpapier des Schweizer Vorsitzes

Ministerdelegierte

Informationsdokumente

CM/Inf(2009)49

Oktober 2009

Prioritäten des Schweizer Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarats

(18. November 2009 – 11. Mai 2010)

Der Respekt vor den Werten, die die Identität Europas begründen, ist für die Schweiz von grundlegender Bedeutung. Sie wird deshalb die Bemühungen früherer Vorsitze weiterführen und den Schwerpunkt auch weiterhin auf die Achtung der Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit legen, die am Gipfel von Warschau 2005 als Hauptziele des Europarats festgelegt wurden.

Angesichts der gewaltigen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen, vor denen im Moment alle Mitgliedstaaten des Europarats stehen, muss die Verteidigung dieser Grundwerte weiter intensiviert werden. Der Europarat muss in einer schwierigen Finanzlage fähig sein, seinen wichtigen Auftrag noch effizienter und transparenter zu erfüllen.

Der Schweizer Vorsitz wird den Schwerpunkt deshalb auf die folgenden Bereiche legen:

- I. Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit
- II. Stärkung der demokratischen Institutionen
- III. Erhöhung der Transparenz und der Effizienz des Europarats

I. Gewährleistung des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit

Gewährleistung der Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** ist die zentrale Institution zur Gewährleistung der Menschenrechte in Europa. Seit der Erweiterung des Europarats nach dem Ende der Teilung Europas und der Einführung des jetzigen Systems mit einem ständigen Gerichtshof (Protokoll Nr. 11 vom 11. Mai 1994) hat er mit ausserordentlichen Herausforderungen zu kämpfen, die seine jetzigen Kapazitäten beträchtlich übersteigen. Wie an der 119. Sitzung des Ministerkomitees in Madrid bekräftigt wurde, hat die Ratifikation des Protokolls Nr. 14 durch alle Mitgliedstaaten nach wie vor Priorität. Der Schweizer Vorsitz wird sich auch weiterhin dafür einsetzen. Aber auch nach dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 wird das Gerichtssystem des Europarats im Menschenrechtsbereich prekär bleiben. Der Gerichtshof könnte seine Glaubwürdigkeit verlieren, wenn es ihm nicht gelingt, seine Verfahren innerhalb nützlicher Frist abzuschliessen. Die kurzfristigen Massnahmen, die angesichts der raschen Verschlechterung der Situation beschlossen wurden, müssen während des Schweizer Vorsitzes umgesetzt werden. Zudem müssen unbedingt politische Entscheide gefällt werden, die das Funktionieren des Gerichtshofs langfristig sichern. Die Schweiz wird deshalb am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken eine **hochrangige Konferenz zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** durchführen, an der die für Fragen der Europäischen Menschenrechtskonvention zuständigen Ministerinnen und Minister der Mitgliedstaaten teilnehmen sollen. Die Konferenz hat folgende Ziele:

1. feierliche Bekräftigung der Vertragsstaaten, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte zu gewährleisten und den Schutzmechanismus möglichst effizient zu gestalten

2. Unterstützung der Vertragsstaaten für die Bemühungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur kurzfristigen Verbesserung seiner Effizienz im Rahmen des bestehenden Rechts, d.h. ohne Änderung des Wortlauts der Konvention
3. Stärkung und Konkretisierung des Prozesses zur langfristigen strukturellen Reform des Systems.

Die Schweiz schlägt vor, dass die Ministerinnen und Minister an der Konferenz eine **politische Erklärung** verabschieden, in der diese Ziele konkretisiert werden. Sie wird deshalb in nächster Zeit Konsultationen führen, um einen Entwurf für eine solche Erklärung vorzubereiten.

Es ist sehr wichtig, dass die **Fähigkeit der Mitgliedstaaten** des Europarats, die **Europäische Menschenrechtskonvention** und die Urteile des Gerichtshofs selber umzusetzen, gestärkt wird. Dabei spielen die Überwachungsmechanismen und die Assistenzprogramme des Europarats eine entscheidende Rolle. Es versteht sich von selbst, dass die Aufgabe, die dem Ministerkomitee als Überwachungsorgan gemäss Artikel 46 der Konvention zukommt, unsere ganze Aufmerksamkeit verdient. Das Ministerkomitee muss sicherstellen, dass alle Mechanismen des Europarats, die einen Einfluss auf die Umsetzung der Konvention haben, optimal greifen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem guten Funktionieren des Rechtssystems in den einzelnen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang lädt die Schweiz die Europäische Kommission für Effizienz in der Justiz (CEPEJ) vom 12. bis 14. April 2010 zu einem Arbeitstreffen nach Genf ein. Sie wird der CEPEJ zudem während eines Jahres eine Expertin zur Verfügung stellen.

Ziel des Europarats muss es sein, **auf dem ganzen Kontinent einen Raum zu schaffen, in dem die Menschenrechte eingehalten werden**. Der Schweizer Vorsitz wird die Bemühungen des Europarats zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen in Europa, insbesondere in **Belarus**, fortführen und die Vorarbeiten im Hinblick auf Beitritt dieses Staates unterstützen.

II. Stärkung der demokratischen Institutionen

Die Demokratie gehört zusammen mit den Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit zu den Grundwerten des Europarats. Bei der Förderung einer **bürger nahen Demokratie** kommt der Zivilgesellschaft, die unter anderem auf kommunaler und regionaler Ebene Einfluss nimmt, eine besondere Rolle zu. Daher müssen die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger ausgebaut werden. Zudem müssen die demokratischen Strukturen der Behörden gestärkt und die gute Regierungsführung auf allen Ebenen gefördert werden. Demokratie, ob auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene, ist ein wesentliches Merkmal der Regierungsführung in Europa. Zur Stärkung der Demokratie wird die Schweiz am 3. und 4. Mai 2010 gemeinsam mit der Universität St. Gallen und der Venedig-Kommission eine **Konferenz zum Thema Demokratie und Dezentralisierung** durchführen.

Als Land mit einer langjährigen **partizipativen Demokratie** setzt sich die Schweiz für einen Ausbau der demokratischen Strukturen und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ein. Sie wird deshalb einen finanziellen Beitrag an das Projekt des Europarats zur Stärkung der kommunalen und regionalen Regierungsstrukturen in Albanien leisten.

Die Parlamentarische Versammlung, ein Grundpfeiler des Europarats, verleiht unserer Organisation eine unbestreitbare demokratische Legitimität. Der Schweizer Vorsitz wird sich für einen **Ausbau des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung** einsetzen. In diesem Zusammenhang wird sie insbesondere dafür eintreten, dass die Vorarbeiten zur Revision der Regeln und Verfahren für die Wahl des Generalsekretärs unverzüglich und mit Nachdruck in Angriff genommen werden und dass die vereinbarten Massnahmen zur Stärkung des Dialogs fristgerecht umgesetzt werden. Um den Dialog zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung zu intensivieren, wird die Schweiz den Ständigen Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung einladen, am 19. und 20. November 2009 in Bern zu tagen.

Der **Kongress der Gemeinden und Regionen** des Europarats ist ein wichtiges Gremium für die regionale und lokale Demokratie und verdient deshalb ebenfalls unsere Aufmerksamkeit. Das Büro des Kongresses der Gemeinden und Regionen wird am 15. und 16. Januar 2010 im Tessin eine Sitzung abhalten, an der auch Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der internationalen NGO teilnehmen werden. Die **Nichtregierungsorganisationen (NGO)** spielen eine wichtige Rolle bei der Einbringung der Anliegen der Zivilgesellschaft. Sie tragen zu vielen Aktivitäten innerhalb eines Landes bei, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene.

III. Erhöhung der Transparenz und der Effizienz des Europarats

Der Schweizer Vorsitz wird sich aktiv für die Reformen einsetzen, mit denen gemäss Beschluss des Gipfels von Warschau die **Transparenz und Effizienz** des Europarats verbessert werden sollen. Sie wird die vor einigen Jahren eingeleitete Politik der Rückbesinnung auf die Kernaufgaben weiterführen und intensivieren. Nur so kann die **nachhaltige Finanzierung** der Aufgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Prioritäten des Aktivitätsprogramms und der Personalkosten sichergestellt werden. Das ordentliche Budget des Europarats muss vermehrt auf die Kernaufgaben ausgerichtet werden, die auf eine Stärkung der Grundwerte abzielen. Aufgrund des realen Nullwachstums muss der Europarat die Neuausrichtung der Ressourcen konsolidieren und effizienter arbeiten.

Die Zeichen für eine solche Konzentration und Neuausrichtung stehen heute besonders günstig. Eine der Hauptaufgaben des **neuen Generalsekretärs** wird es sein, den Europarat noch effizienter zu machen, was neue Budget- und Reorganisationsmassnahmen erfordern wird. Die Schweiz wird den Generalsekretär bei allen Massnahmen im Hinblick auf eine echte Fokussierung, Konsolidierung und Effizienzsteigerung des Europarats unterstützen. In diesem Zusammenhang wird der Schweizer Vorsitz die Konzentration der Ressourcen auf Programme zur Verteidigung der Grundwerte unterstützen.

Der Europarat verfügt über eine langjährige Tradition des Dialogs über Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit innerhalb der **internationalen Organisationen** und auf bilateraler Ebene, vor allem mit den Nachbarstaaten und –regionen Europas. Das Netz der weltweiten und europäischen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte ist bereits heute sehr dicht geknüpft, doch könnte es durch den Ausbau der institutionellen Beziehungen noch erheblich verbessert werden. Der Schweizer Vorsitz misst der Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union und insbesondere dem Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention grosse Bedeutung bei. Die Schweiz wird auch für eine **verstärkte Zusammenarbeit** des Europarats mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der UNO eintreten. Die Zusammenarbeit mit der UNO könnte zum Beispiel durch ein Verbindungsbüro des Europarats in Genf gefördert werden, für dessen Errichtung sich die Schweiz während ihres Vorsitzes einsetzen wird.

Prioritäten des Schweizer Vorsitzes: Text der Faltbroschüre

Die zwei Pfeiler des Menschenrechtsschutzes in Europa

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Gerichtshof ist die wichtigste Instanz zur Durchsetzung der Menschenrechte in Europa. Seit der Erweiterung des Europarates und der Einführung des jetzigen Systems mit einem ständigen Gerichtshof hat er mit strukturellen Herausforderungen zu kämpfen, die seine Kapazitäten deutlich überschreiten. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass unverzüglich Überlegungen zur Zukunft des Gerichtshofs angestellt werden. Die Schweiz organisiert daher am 18. und 19. Februar 2010 in Interlaken eine hochrangige Konferenz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Die Mitgliedstaaten des Europarates

Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten des Europarates, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehaltenen Rechte sowie die Urteile des Gerichtshofs selber umzusetzen, müssen gestärkt werden. Dabei spielen die Überwachungsmechanismen und die Assistenzprogramme des Europarates eine wichtige Rolle. Das Ministerkomitee muss sicherstellen, dass alle Mechanismen des Europarates, die einen Einfluss auf die Umsetzung der Konvention haben, optimal greifen. In diesem Zusammenhang lädt die Schweiz die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) vom 12. bis am 14. April 2010 zu einem Arbeitstreffen nach Genf ein.

Demokratie und Dezentralisierung

Demokratie

Die Demokratie gehört - zusammen mit den Menschenrechten und der Rechtstaatlichkeit - zu den Grundwerten der Staaten und Gesellschaften Europas. Bei der Förderung einer bürgernahen Demokratie kommt der Zivilgesellschaft, die unter anderem auf kommunaler und regionaler Ebene Einfluss nimmt, eine besondere Rolle zu. Daher müssen die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger ausgebaut werden. Zudem müssen die demokratischen Strukturen der Behörden gestärkt und die gute Regierungsführung auf allen Ebenen gefördert werden. Die Schweiz organisiert daher zusammen mit der Venedig-Kommission eine Konferenz zum Thema «Demokratie und Dezentralisierung». Diese findet am 3. und 4. Mai 2010 an der Universität St. Gallen statt.

Grundrechte

Der Europarat muss sich insbesondere darauf konzentrieren, eine Lösung für diejenigen Probleme zu finden, welche eine ernsthafte Bedrohung der Grundrechte unserer demokratischen Gesellschaften darstellen. Während ihres Vorsitzes wird die Schweiz besonderes Gewicht auf den Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und der Medienfreiheit legen. Sie wird sich für eine Stärkung derjenigen Gremien des Europarates einsetzen, die für die Erfüllung dieser Aufgabe besonders geeignet sind. So wird sie insbesondere den Menschenrechtskommissar bei seinen Bemühungen unterstützen, in den Mitgliedstaaten eine Medienpolitik zu fördern, die auf dem

Grundsatz der Meinungsäusserungsfreiheit basiert und ein vielfältiges Medienschaffen erlaubt.

Transparenz und Effizienz

Ein weiterer Schwerpunkt des Schweizer Vorsitzes ist die Förderung von Reformen zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz des Europarates.

Das Budget des Europarates unterliegt einem realen Nullwachstum. Daher ist er ständig auf der Suche nach Möglichkeiten zur Finanzierung der Ausgaben des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Personalkosten und der Prioritäten im Aktivitätsprogramm.

Die nachhaltige Finanzierung des Europarates ist ein besonderes Anliegen der Schweiz. Das ordentliche Budget des Europarates muss vermehrt auf die Kernaufgaben der Organisation ausgerichtet werden, die auf eine Stärkung der Grundwerte abzielen.

Aussenbeziehungen

Die Zusammenarbeit und die Koordination mit anderen internationalen Organisationen sowie mit internationalen und europäischen Institutionen muss weiter verbessert werden, um die Leistungen des Europarates zu optimieren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Das Netz der weltweiten Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte ist bereits heute sehr dicht geknüpft, doch kann es durch einen Ausbau der institutionellen Beziehungen noch erheblich verbessert werden. Die Schweiz wird während ihres Vorsitzes einen Beitrag hierzu leisten, indem sie ein Verbindungsbüro des Europarates bei den Vereinten Nationen in Genf einrichtet, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen gezielt zu fördern.

Umwelt

Die Menschenrechte können langfristig nur gewährleistet werden, wenn auch die Umwelt geschützt wird. Die Schweiz betont die Bedeutung der «Berner Konvention» (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume) indem sie deren Ständigen Ausschuss anlässlich des 30-jährigen Bestehens der Konvention vom 23. bis 26. November 2009 zu einer Jubiläumsveranstaltung nach Bern einlädt.

Kulturelle Vielfalt im Dienste der Integration

Infolge der Migration nimmt die kulturelle Vielfalt der europäischen Städte zu. Mit dem Programm «Interkulturelle Städte» unterstützt der Europarat zwölf europäische Pilotstädte, greift ihre Erfahrungen in der Integration unterschiedlicher Nationalitäten auf. Dabei geht es vor allem darum, die kulturelle Vielfalt in den gemeinsamen Wertesrahmen von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stellen. Die Schweizer Pilotstadt Neuenburg organisiert am 27. November 2009 ein Treffen zum Austausch mit den Delegierten der anderen interkulturellen Städte.

Ergebnisse der Umfrage

Die Anzahl der befragten Personen (N) betrug 22 Personen: 10 Schlüsselpersonen beim Generalsekretariat des Europarates (GS-ER) und die 12 Mitglieder der Schweizer Parlamentarierdelegation beim Europarat (ERD-CH). Die mit Stern (*) bezeichneten Items wurden nur den 12 Mitgliedern der Europaratsdelegation vorgelegt.

Item G1: Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hat seine eigenen Ziele gut erreicht.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	0	0	0
Trifft eher zu	4	7	11
Trifft voll zu	6	5	11

Item G2: Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hat den Europarat einen grossen Schritt weiter gebracht.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	3	3	6
Trifft eher zu	6	7	13
Trifft voll zu	1	2	3

Item G3*: Der Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee hat die Schweizer Aussenpolitik einen grossen Schritt weiter gebracht.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	1
Trifft nicht zu	0	1	1
Trifft eher nicht zu	0	1	1
Trifft eher zu	0	3	3
Trifft voll zu	0	7	7

Item G4*: Das Image der Schweiz hat sich dank dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee merklich verbessert in der schweizerischen Öffentlichkeit.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	0	2	2
Trifft eher nicht zu	0	4	4
Trifft eher zu	0	5	5
Trifft voll zu	0	0	0

Item G5: Das Image der Schweiz hat sich dank dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee merklich verbessert innerhalb des Europarates.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	2	0	2
Trifft eher nicht zu	1	2	3
Trifft eher zu	2	6	8
Trifft voll zu	5	3	8

Item G6: Das Image der Schweiz hat sich dank dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee merklich verbessert in europäischen Regierungskreisen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	4	2	6
Trifft eher zu	5	7	12
Trifft voll zu	1	2	3

Item G7: Das Image der Schweiz hat sich dank dem Schweizer Vorsitz im Ministerkomitee merklich verbessert in der europäischen Öffentlichkeit.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	2	2	4
Trifft eher nicht zu	3	5	8
Trifft eher zu	5	4	9
Trifft voll zu	0	0	0

Item G8: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz ihre Vorsitzfunktion aktiv wahrgenommen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	0	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	2	1	3
Trifft eher zu	2	4	6
Trifft voll zu	5	7	12

Item G9: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz zahlreiche konkrete Ergebnisse erzielt.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	0	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	3	4	7
Trifft eher zu	3	6	9
Trifft voll zu	3	2	5

Item A1: Der Schweizer Vorsitz hat neue Themen gesetzt.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	2		2
Trifft eher nicht zu	3	3	6
Trifft eher zu	2	6	8
Trifft voll zu	3	2	5

Item A2: Der Schweizer Vorsitz hat konkrete Massnahmen vorgeschlagen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	0	1
Trifft eher zu	4	4	8
Trifft voll zu	5	8	13

Item A3: Der Schweizer Vorsitz bewusst gewisse Themen ausgeklammert.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	1	2
Trifft nicht zu	1	2	3
Trifft eher nicht zu	2	5	7
Trifft eher zu	4	1	5
Trifft voll zu	2	3	5

Item A4: Der Schweizer Vorsitz hat die wichtigen Akteure beim Europarat in die Themensetzung einbezogen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	0	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	3	0	3
Trifft eher zu	3	8	11
Trifft voll zu	3	4	7

Item A5*: Der Schweizer Vorsitz hat die wichtigen Akteure in der Schweiz in die Themensetzung einbezogen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	1	1
Trifft eher nicht zu	0	1	1
Trifft eher zu	0	8	8
Trifft voll zu	0	2	2

Item A6: Die Prioritäten des Schweizer Vorsitizes waren anspruchsvoll.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	3	2	5
Trifft eher zu	1	7	8
Trifft voll zu	6	3	9

Item A7: Die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes waren für die Zukunft des Europarates relevant.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	0	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	1	2
Trifft eher zu	1	5	6
Trifft voll zu	7	6	13

Item A8*: Die Prioritäten des Schweizer Vorsitzes waren für die Schweizer Aussenpolitik relevant.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	0	5	5
Trifft eher zu	0	6	6
Trifft voll zu	0	1	1

Item A9: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz die Prioritäten des Europarates stark beeinflusst.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	0	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	2	1	3
Trifft eher zu	5	8	13
Trifft voll zu	2	3	5

Item V1: Der Schweizer Vorsitz hat konstruktive Vorschläge gemacht.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1		1
Trifft eher zu	4	6	10
Trifft voll zu	5	5	10

Item V2: Der Schweizer Vorsitz hat Sitzungen und Verhandlungen geschickt geleitet.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	3	3
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	1	2
Trifft eher zu	4	5	9
Trifft voll zu	5	3	8

Item V3: Der Schweizer Vorsitz hat bilaterale und informelle Kontakte geschickt genutzt.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	2	2
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	2	2	4
Trifft eher zu	2	5	7
Trifft voll zu	6	3	9

Item V4: Der Schweizer Vorsitz hat Lösungen zwischen den Mitgliedstaaten vorangebracht die für die Zukunft des Europarates relevant sind.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	1	2
Trifft eher zu	3	8	11
Trifft voll zu	6	2	8

Item V5: Der Schweizer Vorsitz hat Lösungen zwischen den Mitgliedstaaten vorangebracht die den Schweizer Interessen gut entsprechen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	1	2
Trifft nicht zu	0	1	1
Trifft eher nicht zu	2	3	5
Trifft eher zu	5	6	11
Trifft voll zu	2	1	3

Item V6: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz aktiv zwischen den Mitgliedern des Ministerkomitees vermittelt.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	1	2
Trifft nicht zu	1		1
Trifft eher nicht zu	1	1	2
Trifft eher zu	4	9	13
Trifft voll zu	3	1	4

Item R1: Der Schweizer Vorsitz hat mit anderen Organen des Europarates Vereinbarungen vorangebracht, die für die Zukunft des Europarates relevant sind.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu		2	2
Trifft eher zu	5	7	12
Trifft voll zu	5	3	8

Item R2: Der Schweizer Vorsitz hat mit anderen Organen des Europarates Vereinbarungen vorangebracht, die den Schweizer Interessen gut entsprechen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	6	7
Trifft eher zu	5	3	8
Trifft voll zu	4	3	7

Item R3: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz das Ministerkomitee bzw. den Europarat aktiv vertreten gegenüber anderen Organen des Europarates.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	0	2
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	2	3
Trifft eher zu	3	6	9
Trifft voll zu	4	4	8

Item R4: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz das Ministerkomitee bzw. den Europarat aktiv vertreten gegenüber internationalen Organisationen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	2	4
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	2	4	6
Trifft eher zu	4	4	8
Trifft voll zu	2	2	4

Item R5: Im Vergleich zu früheren Vorsitzen hat die Schweiz das Ministerkomitee bzw. den Europarat aktiv vertreten gegenüber Drittstaaten.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	1	3
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1	5	6
Trifft eher zu	5	3	8
Trifft voll zu	2	3	5

Item O1: Die Auftritte und Veranstaltungen des Schweizer Vorsitzes waren gut organisiert.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	3	0	3
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	0	0	0
Trifft eher zu	1	3	4
Trifft voll zu	6	9	15

Item O2: Der Schweizer Vorsitz hat sich gut koordiniert zwischen Bern und Strassburg.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Trifft nicht zu	1	0	1
Trifft eher nicht zu	1	0	1
Trifft eher zu	3	3	6
Trifft voll zu	5	8	13

Item O3: Der Schweizer Vorsitz hat sich gut koordiniert mit dem Sekretariat des Europarates.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	1	1	2
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	1		1
Trifft eher zu	5	4	9
Trifft voll zu	3	7	10

Item O4: Der Schweizer Vorsitz verfügte über ausreichende personelle Ressourcen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	0	2
Trifft nicht zu	0	1	1
Trifft eher nicht zu	1	3	4
Trifft eher zu	4	4	8
Trifft voll zu	3	4	7

Item O5: Der Schweizer Vorsitz verfügte über ausreichende finanzielle Ressourcen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	0	2
Trifft nicht zu	0	1	1
Trifft eher nicht zu	1	4	5
Trifft eher zu	4	4	8
Trifft voll zu	3	3	6

Item O6: Im Vergleich mit früheren Vorsitzen war die Organisation und Koordination beim Schweizer Vorsitz insgesamt gut.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	2	1	3
Trifft nicht zu	0	0	0
Trifft eher nicht zu	2	1	3
Trifft eher zu	3	5	8
Trifft voll zu	3	5	8

Die folgenden Items entsprechen den langfristigen Zielen, zu welchen der Schweizer Vorsitz einen Beitrag leisten wollte. Die Personen wurden gebeten, den Zielbeitrag des Schweizer Vorsitzes einzuschätzen.

Item Z1.1: Die Glaubwürdigkeit und das Funktionieren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind langfristig gesichert.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Zielbeitrag völlig unbedeutend	0	0	0
Zielbeitrag eher unbedeutend	0	0	0
Zielbeitrag eher bedeutend	1	8	9
Zielbeitrag sehr bedeutend	9	4	13

Item Z1.2: Die Mitgliedstaaten sind fähig, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Urteile des Gerichtshofs umzusetzen.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Zielbeitrag völlig unbedeutend	0	0	0
Zielbeitrag eher unbedeutend	1	4	5
Zielbeitrag eher bedeutend	2	7	9
Zielbeitrag sehr bedeutend	7	1	8

Item Z1.3: Die Menschenrechte werden auf dem ganzen Kontinent, einschliesslich in Belarus, eingehalten.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Zielbeitrag völlig unbedeutend	1	3	4
Zielbeitrag eher unbedeutend	1	2	3
Zielbeitrag eher bedeutend	5	3	8
Zielbeitrag sehr bedeutend	3	3	6

Item Z2.1: In den Mitgliedstaaten gibt es eine bürgernahe, partizipative Demokratie.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Zielbeitrag völlig unbedeutend	1	0	1
Zielbeitrag eher unbedeutend	2	6	8
Zielbeitrag eher bedeutend	6	6	12
Zielbeitrag sehr bedeutend	1	0	1

Item Z2.2: Die demokratische Legitimität des Europarates ist gestärkt.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	1	1
Zielbeitrag völlig unbedeutend	1	2	3
Zielbeitrag eher unbedeutend	3	2	5
Zielbeitrag eher bedeutend	5	7	12
Zielbeitrag sehr bedeutend	1	0	1

Item Z3.1: Die Finanzierung der Kernaufgaben des Europarates ist nachhaltig gesichert.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Zielbeitrag völlig unbedeutend	0	3	3
Zielbeitrag eher unbedeutend	3	6	9
Zielbeitrag eher bedeutend	6	3	9
Zielbeitrag sehr bedeutend	1	0	1

Item Z3.2: Enge institutionalisierte Beziehungen zwischen dem Europarat und anderen internationalen Organisationen garantieren den Schutz der Menschenrechte.

	GS-ER	ERD-CH	alle
keine Antwort	0	0	0
Zielbeitrag völlig unbedeutend	0	2	2
Zielbeitrag eher unbedeutend	3	3	6
Zielbeitrag eher bedeutend	5	7	12
Zielbeitrag sehr bedeutend	2	0	2

Kostenvergleich mit dem Frankophonie-Gipfel

Gleichzeitig mit dem Vorsitz im Ministerkomitee des Europarates hatte die Schweiz auch den Vorsitz der Internationalen Organisation der Frankophonie (OIF) und organisierte in diesem Rahmen in Montreux ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OIF. Nachfolgend werden die Kosten dieses Gipfels mit den Kosten der im Rahmen des Schweizer Vorsitizes beim Europarat durchgeführten Ministerkonferenz in Interlaken verglichen.

In der *Tabelle Grunddaten* sind die wichtigsten Angaben zur Vorsitzfunktion der Schweiz bei der OIF im Vergleich zum Vorsitz beim Europarat dargestellt. Die OIF hat eine grössere Anzahl Mitgliedstaaten. Der Vorsitz der OIF dauert zwei Jahre und umfasst zwei Ebenen: erstens die Ebene der Staats- und Regierungschefs mit dem Vorsitz des Frankophonie-Gipfels und zweitens die Ebene der Aussenminister und Aussenministerinnen mit dem Vorsitz der Frankophonie-Ministerkonferenz.

Grunddaten zu den Schweizer Vorsitzfunktionen

	Europarat	OIF
Offizieller Name der Organisation	Europarat	Internationale Organisation der Frankophonie
Gründungsjahr der Organisation	1949	2005 (Zusammenarbeitsprojekt ab 1970 bestehend)
Anzahl Mitgliedstaaten	47	56
Anzahl Staaten mit Beobachterstatus	5	14
Beitrag der Schweiz zum Budget der Organisation (gemäss Voranschlag 2010)	8 546 500 Franken	5 622 500 Franken
Vorsitzfunktion der Schweiz	Vorsitz des Ministerkomitees	1. Vorsitz des Frankophonie-Gipfels 2. Vorsitz der Frankophonie-Ministerkonferenz
Dauer Vorsitz der Schweiz	6 Monate November 2009 bis Mai 2010	2 Jahre 1. Oktober 2010 bis Oktober 2012 2. Dezember 2009 bis Dezember 2011
Vorsitzende Person	Aussenminister/in	1. Staats- oder Regierungschef/in 2. Aussenminister/in

Die *Tabelle Kostenaufstellung* listet die Kosten der beiden Grossanlässe der beiden Vorsitze auf, d. h. die Kosten der Ministerkonferenz in Interlaken beim Europaratsvorsitz und des Frankophonie-Gipfels beim OIF-Vorsitz.

Die Kosten der Ministerkonferenz von Interlaken werden entsprechend der Abrechnung der Direktion für Völkerrecht ausgewiesen, wobei der Beitrag des Europarates (rund 27 000 Franken) ausgeklammert und einzelne Posten zusammengefasst wurden. Die Organisation der Ministerkonferenz erfolgte durch die Bundesverwaltung. Die angefallenen Personalkosten wurden gemäss unserer Schätzung (vgl. Kap. 4.2.1) ausgewiesen. Darin enthalten sind die Kosten für die Praktikantinnen, die in der Konferenzabrechnung separat angegeben sind.

Die Kostenaufstellung des Frankophonie-Gipfels, der weitgehend durch eine Agentur organisiert wurde, stützt sich auf die Abrechnung, die das EDA der PVK mit Brief vom 22. Februar 2011 zukommen liess. Auch hier wurden einzelne Posten zusammengefasst, um die Vergleichbarkeit zu verbessern.

Kostenaufstellung

Posten	Rechnung Ministerkonferenz Interlaken CHF	Rechnung XIII. Frankophonie- Gipfel Montreux CHF
Personalkosten Bundesverwaltung*	370 125	keine Angabe
Honorare Event-Agentur und Reservationszentrale		3 228 771
Rekrutierung Temporärpersonal		1 540 179
Empfangs- und Betriebspersonal		403 867
Sicherheitskosten	13 095	6 047 737
Konferenzzentrum: Miete, Einrichtung und Technik	139 473	5 799 982
Verpflegung	60 571	1 355 598
Übernachtungen	48 966	1 149 396
Rahmenprogramm	11 603	812 163
Flughafen	24 725	0
Dokumentation und Kommunikation (inkl. Website)	10 661	451 890
Akkreditierung		349 689
Geschenke	8 279	0
Sonstiges	754	1 424 997
Transporte	36 306	1 361 897
Interpretation	21 350	
Dienstreisen	1 514	
<i>Total</i>	<i>747 421</i>	<i>23 926 166</i>
<i>Total ohne Sicherheitskosten</i>	<i>734 326</i>	<i>17 878 429</i>

Legende: * Schätzung basierend auf Ressourcenanalyse der PVK.

In der *Tabelle Kostenvergleich* werden die Kosten für die Ministerkonferenz in Interlaken den Kosten für den XIII. Frankophonie-Gipfel gegenübergestellt.

An beiden Anlässen nahmen Regierungsmitglieder aus jeweils rund 40 Ländern teil. Bei der Ministerkonferenz in Interlaken handelte es sich um Aussenminister/innen, beim Frankophonie-Gipfel sowohl um Aussenminister/innen, die an der zweitägigen Ministerkonferenz im Vorfeld des eigentlichen Gipfels teilnahmen, als auch um Staats- und Regierungschefs. Aufgrund der höheren Sicherheitsanforderungen für letztere wurden die Sicherheitskosten aus dem Kostenvergleich ausgeklammert.

Kostenvergleich Konferenz Interlaken und Frankophonie-Gipfel

	Ministerkonferenz Interlaken	XIII. Frankophonie-Gipfel Montreux
Datum	18.–19.02.2010	20.–21.10.2010: Ministerkonferenz 22.–24.10.2010: Gipfel der Staats- und Regierungschefs
Dauer Anlass	2 Tage	5 Tage
Thema	Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	Herausforderungen und Zukunftsvisionen für die Frankophonie
Art der Konferenz	«sui generis»-Konferenz der für die EMRK zuständigen Minister/innen aus den 47 Mitgliedstaaten (nicht ans Protokoll des Europarates gebunden)	Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitglied- und Beobachterstaaten der OIF (ans Protokoll der OIF gebunden)
Anzahl eingeladene Staaten	47	70
Anzahl Teilnehmer/innen (inkl. Journalisten)	447 (davon 37 Minister und Vize-Minister)	3000 (davon zirka 35 Minister und Vize-Minister sowie rund 40 Staats- und Regierungschefs)
Art der Organisation	intern	weitgehend ausgelagert an Agentur
Kosten ohne Sicherheit	734 326 Franken (inkl. Personalkosten Bundesverwaltung)	17 878 429 Franken (exkl. Personalkosten Bundesverwaltung)
Kosten pro Teilnehmer/in (ohne Sicherheit)	1643 Franken	5959 Franken
<i>Kosten pro Teilnehmer/in und Tag (ohne Sicherheit)</i>	<i>821 Franken</i>	<i>1192 Franken</i>

Gemäss den vorliegenden Zahlen sind die Kosten pro teilnehmende Person und Tag beim Frankophonie-Gipfel 1,45-mal so hoch wie bei der Ministerkonferenz in Interlaken.

In seinem Brief vom 22. Februar 2011 weist das EDA allerdings darauf hin, dass die Kosten pro teilnehmende Person nur beschränkt aussagekräftig sei, weil es beim Frankophonie-Gipfel im Unterschied zur Konferenz in Interlaken ein an die

Öffentlichkeit gerichtetes Rahmenprogramm gab, das über den Teilnehmerkreis der Konferenz hinausreichte.⁵⁴

Die PVK geht jedoch davon aus, dass die ausgewiesenen Kosten pro Teilnehmenden und Tag beim Frankophonie-Gipfel im Vergleich zur Kostenaufstellung für die Konferenz in Interlaken deutlich konservativer geschätzt wurden. Zudem ist die Dauer mit 5 Tagen beim Frankophonie-Gipfel sehr grosszügig berechnet worden, weil anzunehmen ist, dass die meisten Teilnehmenden nicht während der gesamten Dauer anwesend waren. Das eigentliche Programm des Gipfels konzentrierte sich vielmehr auf die letzten beiden Tage. Zudem wurden die verwaltungsinternen Kosten beim Frankophonie-Gipfel im Gegensatz zur Ministerkonferenz in Interlaken nicht einkalkuliert; da die Organisation des Gipfels aber weitgehend ausgelagert wurde, machten diese sicherlich einen deutlich kleineren Anteil aus als bei der intern organisierten Interlakener Konferenz.

Obgleich der Kostenvergleich im Einzelnen unbedingt mit Vorsicht zu betrachten ist, bestätigen die obigen Zahlen nach Ansicht der PVK im Groben dennoch den durch die Prozessanalyse erreichten Befund, dass die Ministerkonferenz in Interlaken kostengünstig durchgeführt worden ist.⁵⁵

⁵⁴ Das EDA weist zusätzlich auf die Infrastrukturkosten für das Pressezentrum hin, das extra für die Hunderten Journalisten am Gipfel eingerichtet wurde. Bei beiden Anlässen wurden die Journalisten allerdings bei der angegebenen Anzahl der Teilnehmenden berücksichtigt, womit dieser Unterschied weniger stark ins Gewicht fallen sollte.

⁵⁵ Keine Aussage lässt sich hingegen zur Kosteneffizienz des Frankophonie-Gipfels machen; hierzu wäre ebenfalls eine Prozessanalyse notwendig. Das EDA weist in seinem Brief vom 22. Februar 2011 darauf hin, dass der Frankophonie-Gipfel von Montreux dabei mit dem Vorgängergipfel in Québec verglichen werden sollte, der umgerechnet rund 30 Millionen Franken gekostet habe.

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Simone Ledermann, PVK (Projektleitung)

Katja Dannecker, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Lilith Schärer, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Dank

Die PVK dankt dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten bestens für die Zusammenarbeit und das entgegengebrachte Vertrauen. Unser Dank geht an alle Personen in der Bundesverwaltung, beim Europarat und ausserhalb, die sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung gestellt, an der schriftlichen Befragung oder an der Ressourcenerhebung teilgenommen, Dokumente bereitgestellt oder Termine organisiert haben. Unser spezieller Dank geht an die Ständige Vertretung der Schweiz in Strassburg für ihre Unterstützung vor Ort.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle