Der Europarat

ROLF SPITZHÜTTL

Am 5. Mai 1984 jährte sich zum 35. Mal der Gründungstag des Europarats[1]. Diese runde Jahreszahl – wenn auch im strengsten Sinne kein Jubiläum – gab doch im Verlauf des Jahres mehrfach Gelegenheit, die Frage nach dem Selbstverständnis des Europarats und seiner künftigen Rolle im europäischen Integrationsprozeß zu stellen. Die Gelegenheit bot sich beim Wechsel an der Spitze des Generalsekretariats, wo der Spanier Marcelino Oreja Aguirre den Österreicher Franz Karasek nach dessen fünfjähriger Amtszeit ablöste. Die Frage nach der künftigen Rolle des Europarats stellten aber auch Vertreter der französischen und deutschen Regierung, die aufeinanderfolgend den Vorsitz im Ministerkomitee ausübten.

Die dabei formulierten Antworten lassen sich zusammenfassen: Über eine engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere mit dem Europaparlament und einer parallel dazu auszubauenden politischen Gesprächsbereitschaft der Regierungen der 21 Mitgliedstaaten kann der Europarat auch 35 Jahre nach seiner Gründung noch eine Rolle im europäischen Integrationsprozeß spielen. Voraussetzung ist, daß die Organisation weiterhin ihre Klammer-Funktion zwischen den EG-Staaten und den Nicht-Mitgliedern der Gemeinschaft erfüllt und herausstellt, daß in angestammten Domänen des Europarats wie Schutz und Förderung der Menschenrechte, der Kulturpolitik und der Rechtsharmonisierung eine sinnvolle europäische Arbeit nur im größtmöglichen Rahmen aller westeuropäischen Demokratien geleistet werden kann.

Neue Gesprächspartner

Mit zwei Veranstaltungen begab sich der Europarat 1984 auf Neuland. Zum Jahrestag des 35. Bestehens lud die parlamentarische Versammlung 600 Jugendliche zum Dialog mit Abgeordneten nach Straßburg ein. Es war allerdings ein über weite Strecken mühevoller Dialog, auf dem nach Ansicht von Beobachtern auch die Unkenntnis über die Rolle der gastgebenden Organisation bei den Gästen lastete[2]. Die parlamentarischen und beamteten Repräsentanten des Europarats sahen sich neben Fragen nach den Problemen der EG Zweifeln am Sinn der europäischen Einigungsarbeit ausgesetzt. Dennoch kündigte der Präsident der parlamentarischen Versammlung, Karl Ahrens (MdB-SPD), an, der Europarat werde den begonnenen Dialog mit der Jugend in ähnlicher Form fortsetzen. Seine Anregung, diese Initiative zum Anlaß für Überlegungen zu

nehmen, ein europäisches Jugend-Parlament einzurichten, fand in den folgenden Monaten allerdings keinen Widerhall. Erst fünf Monate später deutete der neue Generalsekretär Oreja ein verstärktes Engagement seiner Organisation für den Dialog mit der Jugend an. „Es ist für die Zukunft der Demokratie besorgniserregend, daß viele Jugendliche kein Interesse mehr an einem Leben in der Gemeinschaft zeigen. Wir müssen auf der Hut sein. Eine Demokratie, die von ihren Jugendlichen mit Gleichgültigkeit behandelt oder gar abgelehnt wird, könnte nicht überleben."[3]

Einen neuen Versuch, Gesprächspartner und neue Themen auch außerhalb der europäischen Grenzen zu finden, machte der Europarat mit einer ersten Nord-Süd-Konferenz vom 9. bis zum 11. April in Lissabon[4]. Es war der Versuch, den weltweit festgefahrenen Nord-Süd-Dialog wieder in Gang zu bringen. Erklärtes Ziel des Europarats war es, „einen neuen politischen Willen zur Verbesserung der Nord-Süd-Beziehungen zu schaffen, die Reform des internationalen Weltwirtschafts- und Finanzsystems zu fördern und die Eigenmittel der Dritten Welt zu steigern"[5]. Dabei erhielt der Europarat nicht nur Rückendeckung vom Vorsitzenden der Nord-Süd-Kommission Willy Brandt, der als einer der Hauptredner der Eröffnungsveranstaltung für eine „europäische Führungsrolle im künftigen Nord-Süd-Dialog" plädierte. Den Europäern seien durch ihre historischen Bindungen an die Länder der dritten Welt bessere Tätigkeitschancen an die Hand gegeben als den „miteinander verkuppelten Supermächten". Auch Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher gab für die Europarats-Aktion politischen Geleitschutz. In einem Gespräch mit dem Präsidenten der Versammlung, Ahrens, sprach er sich für verstärkte Kontakte des Europarats mit den lateinamerikanischen und blockfreien Nicht-Mitgliedsländern aus und forderte zugleich, die Gespräche im Bereich der Friedenssicherung, der Demokratie-Entwicklung und der Nord-Süd-Problematik weiter auszubauen[6].

Die Lissabonner Konferenz ging auf eine Initiative der parlamentarischen Versammlung zurück. Schneller als gewohnt nach parlamentarischen Initiativen reagierte auch das Regierungsorgan, das Ministerkomitee. Bereits während seiner Sitzung am 22. November wurde die Lissabonner Schlußerklärung[7] zur Kenntnis genommen und die Vertreterkonferenz beauftragt „Vorschläge für konkrete Folgemaßnahmen aufgrund dieser Erklärung" auszuarbeiten[8].

Neue Aktivitäten

Über die beiden zentralen Veranstaltungen hinaus hat der Europarat im Berichtsjahr allen Mahnungen vonseiten der Regierungen zum Trotz[9] auch 1984 seine Aktivitäten im Vergleich zum Vorjahr um etwa zehn Prozent auf 221 Aktionen auf parlamentarischer, ministerieller oder Expertenebene ausgeweitet. Dabei zeigt eine Auswahl der Themen, daß in Straßburg mit Gespür und Erfolg nach gesamteuropäischen Themen gesucht wird.

In Barcelona behandelten Parlamentarier und Vertreter von Gewerkschaf-

ten, Industrieverbänden und von Gemeinden und Regionen das Reizthema, ob Umweltpolitik Arbeitsplätze schafft oder vernichtet[10]. Unter dem Titel „Bedrohung oder Bereicherung" wurde in Straßburg das Ausländerproblem der europäischen Industriestaaten unter dem kulturellen Aspekt behandelt[11]. Zum Orwell-Jahr lud der Europarat Experten zum Gesprächsthema „Mythen und Realitäten – Mensch, Staat und Gesellschaft" nach Straßburg ein[12]. Und zur Frage des Minoritätenschutzes leistete der Europarat seinen Beitrag mit einer öffentlichen Anhörung über Regional- und Minderheitssprachen[13]. Aber vor allem die chronische Geldknappheit des Straßburger Hauses[14] verhindert zumeist Mittel- oder Langzeitwirkungen dieser Aktionen über die Initiative hinaus. Die Folge ist, daß aus dem Europarat ganze Serien von Denkanstößen kommen, die zumeist aber weder von den Mitgliedsregierungen aufgenommen werden, noch in Straßburg weiterverfolgt werden können.

Selbstverständnis und Verhältnis zur EG

Erstmals seit einigen Jahren waren in den Beiträgen zum Selbstverständnis des Europarats, seinem Beitrag zur politischen Integration Europas und seinem Verhältnis zur EG Konturen und neue Aspekte spürbar. Der scheidende Generalsekretär Karasek nutzte seine Abschiedsrede zu einer Klarstellung: „Man hat in der Vergangenheit oft mein heftiges Eintreten für die Prärogativen des Europarats in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur und Recht als ein gegen die Europäische Gemeinschaft gerichtetes Verhalten ausgelegt. Nichts liegt mir als überzeugtem Europäer ferner. Meine einzige Besorgnis lag darin, daß die dem Europarat zur Verfügung stehenden Möglichkeiten voll ausgeschöpft und in den Dienst der größtmöglichen Zahl der Bürger gestellt werden. Wenn wir wahrhaft europäische Räume wie in den Bereichen Kultur, Justiz, Soziales, Umwelt und Forschung schaffen wollen, erfordert dies eine umfassende homogene Europapolitik, die sich aller bestehender Institutionen bedient."[15]

Eine Rückbesinnung auf die vorhandenen Instrumente für die Europapolitik fordert auch Ahrens: „Überhaupt soll man sich darauf besinnen, daß mehrere Instrumente und Organisationen verfügbar sind. Die Blockade bei Verhandlungen zu einem Thema in einer Organisation kann durch Verhandlungen zu einem anderen Thema in einer anderen europäischen Institution überbrückt werden."[16] Und der neue Generalsekretär Oreja unterstrich bei seinem Antritt vor der parlamentarischen Versammlung den Selbstbehauptungswillen des Europarats als europäische Institution und im Verhältnis zur Gemeinschaft: „Ich bin davon überzeugt, daß das Europa der Menschenrechte und der Demokratie das eigentliche Europa ist. Das Nebeneinander von zwei Institutionen in Europa mit gemeinsamer Zielrichtung wirft sicher Probleme auf. Es wäre jedoch völlig verfehlt, Zuflucht in einem ängstlichen Rückzug zu suchen. Ganz im Gegenteil, wir müssen uns dem Schwung der Gemeinschaft stellen, eine positive Haltung einnehmen und nach neuen Wegen der Zusammenarbeit suchen. In

diesem Zusammenhang muß ich feststellen, daß Artikel 230 des Römischen Vertrages bis heute nicht zu formellen Abmachungen geführt hat, die man hätte erwarten können. Dieser Artikel besagt, daß die Gemeinschaft jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbeiführen solle. Wirken wir darauf hin, daß durch unsere Arbeit eine sinnvolle Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft zur Selbstverständlichkeit wird, statt Probleme aufzuwerfen."[17]

Beide Reden hörten sich wie dringende Appelle vor allem an die parlamentarische Versammlung des Europarats an, den nach den Worten Karaseks „Motor der Organisation". Eine erneute Debatte der Versammlung über die Zukunft der europäischen Zusammenarbeit[18] war deutlich von Selbstzweifeln[19] geprägt. Die Sorge wurde deutlich, die Dynamik der Europäischen Gemeinschaft könnte eines Tages den Europarat überflüssig machen. In der schließlich verabschiedeten Empfehlung ist eine kaum verschlüsselte Positionsbeschreibung enthalten: „Die Versammlung bekräftigt ihre Entschlossenheit, mit allen Kräften ihre Rolle bei der Wiederbelebung des demokratischen Europas, die sie für erforderlich hält, zu spielen und erkennt die zentrale Rolle der Europäischen Gemeinschaft in diesem Prozeß an."

Zum Zeitpunkt der Debatte hatte sich die Gemeinschaft gerade aufgrund der Vereinbarungen des EG-Gipfels von Fontainebleau zwei Sonderausschüsse zu institutionellen Fragen und zur Bürgernähe gegeben. Die Europarats-Versammlung begrüßte zwar ausdrücklich die beiden Ausschüsse, gab allerdings zugleich der Besorgnis Ausdruck, „daß zwischen der Gemeinschaft der Zehn und den anderen europäischen Demokratien, die sich nach den Bestimmungen der Satzung des Europarats ebenfalls zur Verwirklichung einer größeren europäischen Einheit verpflichtet haben, eine wachsende Kluft entstehen könnte"[20]. Und in der Konsequenz der in der Empfehlung folgenden Feststellung, „die Versammlung beabsichtigt, ihre Überlegungen über die Zukunft der europäischen Integration fortzusetzen, denn der Europarat kann sich in dieser Frage nicht auf eine Zuschauerrolle beschränken", berief die Versammlung einen eigenen Ausschuß namhafter Persönlichkeiten, der sich mit der Zukunft der europäischen Zusammenarbeit beschäftigen soll[21].

Verstärkter politischer Dialog

Bekräftigte die Versammlung mit der Einsetzung des Ausschusses unter Leitung des ehemaligen italienischen Außenministers Emilio Colombo ihre Absicht, sich bei eventuellen Fortschritten in der europäischen Integration nicht abkoppeln lassen zu wollen, so gab es auch eine entsprechende Initiative auf der Ebene des Ministerkomitees. Unter französischer Präsidentschaft beschloß das Gremium die Intensivierung des politischen Dialogs innerhalb der 21. Der amtierende Präsident des Ministerkomitees, Frankreichs Europa- und späterer Außenminister Roland Dumas sagte dazu bei der Amtsübergabe an die Deutschen: „Wenn im Ministerkomitee die Vorschläge zur Vertiefung des politischen Dialogs verabschiedet werden, wird dies eine neue Etappe zum Wieder-

aufschwung Europas darstellen." Dumas erinnerte vor der parlamentarischen Versammlung an die Rede seines Staatspräsidenten François Mitterrand in Straßburg[22], in der er es als wesentlich bezeichnet hatte, daß der Europarat sich bei wichtigen internationalen politischen Ereignissen Gehör verschafft. Der verstärkte politische Dialog auf der Regierungsebene lag dem Ministerkomitee zu diesem Zeitpunkt als Forderung der Versammlung auf dem Tisch. Das Ministerkomitee verabschiedete – bereits unter deutscher Präsidentschaft – dann im November seine Entschließung „über die Aktion des Europarats im politischen Bereich"[23]. Darin wird zum einen die Entschlossenheit bekräftigt, den Meinungsaustausch bei „gegenseitig interessierenden Fragen" zu fördern und gemeinsame Stellungnahmen zu internationalen Fragen dort anzustreben, wo die Zielsetzungen des Europarats insbesondere auf dem Bereich der Menschenrechte tangiert werden. Zum anderen erklärt sich das Ministerkomitee auch zu verstärkten politischen Kontakten mit der parlamentarischen Versammlung bereit.

Die Initiative zu dieser Erklärung ist als Erfolg einer sorgfältig abgestimmten Zusammenarbeit zwischen der französischen und deutschen Regierung zu sehen, wie sie zuvor bereits auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft zu registrieren war. Der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Jürgen Möllemann, sagte dazu vor dem Ministerkomitee: „Frankreich hat mit viel Elan und großem Einsatz sein Engagement für den Europarat deutlich werden lassen. Die Initiativen zu gemeinsamen Aktivitäten aus der Zeit der französischen Präsidentschaft werden mit Nachdruck weiterverfolgt werden."[24]

Diesem Versprechen folgte die Ankündigung der deutschen Präsidentschaft zur Tat. Möllemann nannte die Ministerkomitee-Entschließung zur Verstärkung der politischen Zusammenarbeit „eine konkrete Möglichkeit, dieses Anliegen in praktische Politik umzusetzen". Bundesaußenminister Genscher werde die Außenminister zu einem Sondertreffen nach Straßburg einladen. „Ihm schwebt ein Rahmen vor, der einen ungezwungenen Dialog ermöglicht. Vielleicht könnten sich die Minister bei beschränkter Begleitung in einem kleineren Saal des Europarats treffen. Minister Genscher denkt an die Themen wie Ost-West-Beziehungen und den zehnten Jahrestag der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki, an Nah-Ost-Fragen und Lateinamerika." Es blieb bei dieser vorgeschlagenen Tagesordnung, als sich die Ministerrunde am 29. Januar 1985 zum erstenmal in der Geschichte des Europarats zu einem Sondertreffen in Straßburg versammelte. 16 Außenminister, vier Staatssekretäre oder Staatsminister und der Botschafter der Türkei in Straßburg waren der Einladung zu einem ersten Versuch, eine Europäische Politische Zusammenarbeit auf der Ebene der 21 zu installieren, gefolgt.

Die Kulturministerkonferenz

Mit seiner 4. Europäischen Kulturministerkonferenz im Mai des Berichtsjahres in Berlin versuchte der Europarat erneut, seine Federführung auf dem Sektor

der Wahrung und Förderung der europäischen Kultur unter Beweis zu stellen. Generalsekretär Karasek nutzte die Gelegenheit, erneut die Zehnergemeinschaft in Schranken zu verweisen: „Die Vertreter jener 23 Staaten, die die Kulturkonvention unterschrieben haben – es sind die 21 Mitgliedsländer des Europarats sowie Finnland und der Heilige Stuhl – werden aktuelle Fragen der kulturellen Zusammenarbeit diskutieren, eine Zusammenarbeit in Bereichen, in denen Europa über eine über Jahrhunderte bestehende Tradition zurückblikken kann, Bereiche bei denen sich der weite geographische Rahmen der 23 zu einer intensiven Zusammenarbeit besonders anbietet. Es liegt an uns, über das Ökonomische hinausgehende Ziele zur Schaffung einer europäischen Identität zu setzen, zu realisieren."[25]

Als Sprecher der Bundesregierung nutzte Möllemann die Berliner Konferenz, die Europarats-Domäne Kultur zu bestätigen. Es gebe keine „EG-Kultur", sagte Möllemann. Die kulturpolitischen Initiativen der zehn Mitgliedstaaten der EG bedeuteten nicht, daß hermetisch abgeschlossene neue Formen der kulturellen Zusammenarbeit zu Lasten der Arbeit des Europarats geschaffen würden[26].

Die Berliner Kulturministerkonferenz verabschiedete schließlich die „Europäische Erklärung über die kulturellen Zielsetzungen"[27].

Die Türkei

Die Türkei ist in der parlamentarischen Versammlung wieder präsent. Nach der nationalen Wahl vom 6. November 1983 hatte die türkische Regierung bereits die Entsendung von zwölf Mandatsträgern nach Straßburg angekündigt. Die Delegation kam, obwohl es Stimmen aus der Versammlung gab, die vor einem zu erwartenden Eklat warnten. Erstmals endete dann auch im Januar eine Sitzung der Versammlung vorzeitig und ohne formellen Beschluß über die Anerkennung der türkischen Mandate. Das folgte erst in der Frühjahrssitzung. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits die März-Gemeindewahlen stattgefunden, an denen sich im Gegensatz zu den nationalen Wahlen alle Parteien beteiligen konnten, wenn auch keine Kandidaten, die früher Mandate oder Regierungsämter innehatten.

Die Wiederaufnahme der türkischen Delegation, für die sich in der Versammlung 91 Abgeordnete bei 50 Gegenstimmen und zehn Enthaltungen ausgesprochen hatten, erfolgte somit zu einem Zeitpunkt, an dem noch keine Entscheidung der Menschenrechtskommission über die Zulässigkeit der Staatenklage gegen die Türkei wegen mutmaßlicher Folterungen in den Gefängnissen vorlag. Die Klage Schwedens, Norwegens, Dänemarks, der Niederlande und Frankreichs wurde erst im November für zulässig erklärt. Zu diesem Zeitpunkt bewährte sich die Türkei als Sorgenkind des Europarats im Ministerkomitee. Als der Anspruch der türkischen Regierung auf eine nachgezogene Präsidentschaft[28] nicht behandelt wurde, kündigte die Regierung in Ankara an, sie würde fortan keinen Minister mehr in das Ministerkomitee entsenden.

Ausblick

Die Bemühungen zur Rettung des Europarats als eine der Schaltstellen für die politische Integration Europas sind auf den Weg gebracht worden. Die Aussagekraft der Ergebnisse des sogenannten Colombo-Ausschusses werden mitentscheidend sein, ob der Europarat von den derzeit zehn und bald zwölf EG-Staaten als Kontaktforum ernstgenommen wird. Das wiederum wäre eine Voraussetzung für eine Fortsetzung des begonnenen politischen Dialogs im Ministerkomitee. Der von Ahrens mehrfach festgestellten „Blockbildung" der EG-Vertreter in der Runde der 21 können die Nicht-EG-Staaten keine Geschlossenheit entgegensetzen. Eher im Gegenteil sind hier Erosionsanzeichen festzustellen: Die nur halbherzig wieder aufgenommenen türkischen Abgeordneten erwiesen sich bisher als solide Interessenvertreter ihrer Regierung; Zypern entsendet nur einen, den griechischen, Vertreter in die Versammlung und ist im Ministerkomitee nicht vertreten. Malta schließlich arbeitet im Ministerkomitee nur sporadisch mit und drohte Anfang 1985 mit dem Rückzug aus der Straßburger Organisation.

Anmerkungen

1 Die Satzung des Europarats, die ihn mit zwei Organen, einem Ministerkomitee und einer parlamentarischen Versammlung ausgestattet hat, wurde am 5. Mai 1949 in London unterzeichnet. Noch im gleichen Jahr wurde Straßburg als Sitz bestimmt.

2 Siehe „Angst vor einem neuen Krieg", in: Europäische Zeitung, Bonn, Juni 1984, S. 4.

3 Antrittsrede des Generalsekretärs Marcelino Oreja vor der parlamentarischen Versammlung des Europarats am 3. Oktober 1984.

4 Siehe dazu Rolf Spitzhüttl, Der Europarat, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 251–258.

5 Kommunique der Presse- und Informationsabteilung des Europarats, Dk. B (84) 10.

6 VWD-Europa v. 17.2.1984, S. 2.

7 Dok. AS/Conf. CEC (35) 9.

8 Kommunique der Presse- und Informationsabteilung des Europarats zur 75. Sitzung des Ministerkomitees, 21. und 22. November 1984, Dok. C (84) 85.

9 Siehe dazu Rolf Spitzhüttl, Der Europarat, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, S. 243–259 u. Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 251–258.

10 AS/Loc. (35) 15.

11 I (84) 5 et 14.

12 I (84) 9.

13 CPL/Cult (18) 37.

14 Das Budget des Europarats umfaßte im Berichtsjahr 1983 388 188 600 französische Francs.

15 Rede Karaseks vor der parlamentarischen Versammlung des Europarats am 26. September 1984.

16 Ahrens in einem Interview mit der Nachrichtenagentur AP am 19.12.1984.

17 Oreja vor der parlamentarischen Versammlung am 3.10.1984.

18 Auf der Basis eines Berichts des politischen Ausschusses „Die Zukunft der europäischen Zusammenarbeit" (Allgemeine Politik des Europarats), Dok. 5285.

19 Siehe dazu Claus Schöndube, „Wer handelt, der hat recht", in: Europäische Zeitung, November 1984, S. 15.

20 Entschließung 914.

21 Der Ausschuß trat am 29. Januar 1985 erstmals in Straßburg zusammen.

22 Die Rede Mitterrands ist abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.

23 C (84) 85.
24 Möllemann am 3. Dezember 1984 vor dem Komitee der Ministerbeauftragten in Straßburg.
25 Siehe „Erziehung und Kultur im Europarat", in: Europäische Zeitung, Mai 1984, S. 19–22.
26 Siehe „Erziehung und Kultur im Europarat", in: Europäische Zeitung, Juni 1984, S. 17–22.
27 Die Erklärung ist abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band.
28 Vgl. Forum Europarat, Straßburg 1984, Nr. 2/3, S. 2–3.

Weiterführende Literatur

Europarat (Hrsg.), Der Europarat, Aufbau – Ziel – Arbeit, Kehl: Morstedt 1979.

Der Europarat. 30 Jahre Europäische Einigung, Bonn: Europa Union Verlag 1979.

Der Europarat und die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Deutschen Komitee für ein menschliches Europa e.V., Waiblingen 1985.

The Parliamentary Assembly. Procedure and Practice, Straßburg: Europarat 1983, 370 S.