

Der Europarat

GEORG LINK

Der bisherige Europarat westlicher Prägung wird immer mehr zu einer gesamt-europäischen Institution. Im Zuge der verstärkten Ost-West-Kooperation wachsen dieser ältesten europäischen Organisation neue Aufgaben zu. Zusätzliche Chancen bieten sich im Rahmen des KSZE-Prozesses.

Das Europa der 25

Als erstes osteuropäisches Land wurde Ungarn am 6. November 1990 in den Europarat aufgenommen. Drei Monate später folgte am 21. Februar 1991 die Tschechoslowakei, die im Mai 1990 bereits der Kulturkonvention beigetreten war. Polens Beitritt scheiterte bisher daran, daß den Kommunisten bei den Parlamentswahlen ein Teil der Sitze von vorneherein reserviert wurden. Das Ministerkomitee signalisierte inzwischen, daß Polen nach den nächsten Wahlen im Herbst 1991 bei der Außenministersitzung am 26. November 1991 als Mitglied aufgenommen werden könnte. Bulgarien, das am 2. Juli 1990 den Gaststatus der Parlamentarischen Versammlung erhalten hatte, beantragte am 25. Januar 1991 – wie zuvor schon Jugoslawien am 7. Februar 1990 – den Beitritt. Rumänien beabsichtigt, diesem Schritt zu folgen; als vorletztes europäisches Land erhielt es im Februar 1991 den Gaststatus der Parlamentarischen Versammlung. Am 15. Juni 1991 stellte dann auch Albanien den Gaststatus-Antrag beim Europarat.

Problemfall Sowjetunion

Im Sommer 1989 klatschten die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung noch begeistert Beifall, als der sowjetische Präsident Gorbatschow dort als erster osteuropäischer Staatschef seine Pläne für ein europäisches Haus vorstellte¹. 18 Monate später verurteilte dieselbe Versammlung die UdSSR wegen ihres Eingreifens in den Ostseerepubliken und sprach von einer flagranten Verletzung der Menschenrechte². Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Björck, droht indirekt damit, den Gaststatus für die 18 Delegierten des Obersten Sowjets nicht zu verlängern³. Auch das Ministerkomitee verurteilte die militärische Gewalt gegen Litauens Bevölkerung. Dennoch sollen die Brücken zur UdSSR nicht abgerissen werden: die Sowjetunion unterzeichnete 1990 drei Konventionen des Europarates⁴ und trat nur kurze Zeit nach dem Tadel aus Straßburg am 21. Februar 1991 der Kulturkonvention bei. Auch lehnte der Europarat den Antrag von Lettland, Estland und Litauen ab, den Gaststatus der

Parlamentarischen Versammlung zu bekommen. Nur Staaten mit internationaler Souveränität könnten diesen erhalten oder als Vollmitglied aufgenommen werden⁵. Die Beteiligung an der Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas soll die baltischen Staaten zunächst mit in die Arbeit einbinden. Die generell von Straßburg gewünschte und von Moskau – wenn auch langfristig und in Etappen – angestrebte Vollmitgliedschaft ist allerdings in weite Ferne gerückt. An der Spitze des Generalsekretariats wird eine "Bauchlandung" der Sowjetunion nicht ausgeschlossen⁶. Das könnte dann auch einige Pläne des Europarates hinsichtlich seiner Rolle im KSZE-Prozeß durchkreuzen: Schon einmal bedeutete der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan und die damit verbundene Ost-West-Spannung das Ende aller Träume, Forum des KSZE-Prozesses werden zu können.

Europarat und KSZE

Die Rede von Generalsekretärin Lalumière auf dem KSZE-Gipfel in Paris vom 19.–21. November 1990 war die erste eines Europaratsvertreters auf einer KSZE-Konferenz. Dabei hob sie den Anspruch des Europarates hervor, eine paneuropäische Organisation zu sein und betonte die Kompetenz ihrer Organisation für Menschenrechte und rechtliche Zusammenarbeit⁷. Ein Prestigegewinn für den Europarat; fünf Monate zuvor war er zum ersten Mal auf der KSZE-Bühne in Erscheinung getreten: Beim Kopenhagener Folgetreffen zur menschlichen Dimension vom 5.–29. Juni 1990 trat er in der Delegation von San Marino auf, dem Staat, der zu dieser Zeit den Vorsitz im Ministerkomitee innehatte. Im Abschlußdokument der Konferenz wird dem Europarat zugebilligt, "einen Beitrag zur menschlichen Dimension der KSZE" leisten zu können – die Art dieses Beitrags müsse aber auf einem zukünftigen KSZE-Forum geprüft werden⁸. In der Pariser KSZE-Charta für ein neues Europa wird der "bedeutende Beitrag des Europarates zur Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit..." gewürdigt⁹ – ohne aber zu entscheiden, wie der Korb III zur menschlichen Dimension vom Menschenrechtsapparat des Europarates überwacht werden könnte. Ein Hindernis ist dabei, daß der Oberste Gerichtshof der USA sich wohl nicht der Straßburger Rechtssprechung unterordnen würde¹⁰.

Gescheitert sind bereits alle Bemühungen, parlamentarischer Unterbau der KSZE zu werden: Die Entscheidung der 34 KSZE-Staaten, eine eigene Versammlung einzurichten¹¹, bedeutet einen herben Rückschlag für den Europarat. Die Parlamentarische Versammlung der KSZE mit dem Europarat zu verknüpfen, scheiterte nach Angaben von Bundestagspräsidentin Süssmuth am Widerstand der USA und Kanada: Diese bestanden demnach auf Eigenständigkeit der Versammlung¹².

Die USA blieben auch als einziges Land der ersten parlamentarischen Debatte der Parlamentarischen Versammlung über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa fern, zu der alle KSZE-Staaten eingeladen waren¹³. Die Einführung von Debatten über KSZE-Fragen hatte die Versammlung beschlossen, um damit den Anspruch als KSZE-Parlament zu unterstreichen. Den nicht in der Versammlung

vertretenen Staaten – USA, Kanada, Monaco und der Vatikan, der allerdings über kein Parlament verfügt – sollte eine assoziierte KSZE-Mitgliedschaft eingeräumt werden¹⁴. Vorbild war die erweiterte Versammlung zu Fragen der OECD. An der Aussprache zum Tätigkeitsbericht des OECD-Generalsekretariats beteiligen sich auch Parlamentarier aus Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und den USA. Selbst das Europäische Parlament, das an der KSZE-Debatte teilnahm, hatte vorgeschlagen, eine Parlamentarische Versammlung der KSZE einzuberufen, die sich auf den Europarat stützen könnte¹⁵ – im Sommer 1989 hatte es noch nicht einmal eine Delegation zur Rede Gorbatschows geschickt und war verstimmt darüber, daß dieser nicht vor dem direkt gewählten "eigentlichen" Europäischen Parlament sprach. Die politischen Ausschüsse beider Parlamente vereinbarten, sich häufiger zu treffen, um ihre Vorstellungen zu koordinieren.

Europarat und EG

Die Abstimmung zwischen Europarat und Europäischer Gemeinschaft läßt zu wünschen übrig. Das Generalsekretariat beklagte massiv, daß es seit 1989 kein größeres gemeinsames Projekt über einen längeren Zeitraum hinweg gegeben habe. Vor allem auf dem audiovisuellen Sektor und den Gebieten Kultur, Erziehung und Jugend, in denen sich die Arbeit beider Organisationen überschneide, komme es noch immer nicht zu regelmäßigen Treffen zwischen den jeweiligen Abteilungen. Das liegt nach Ansicht des Generalsekretariats auch daran, daß eine Abmachung von der EG nicht eingehalten werde: Noch immer habe diese keinen Nachfolger für ihren Beamten benannt, der die Kontakte zwischen beiden Organisationen halten und koordinieren sollte¹⁶. Seit Oktober 1989 ist diese Position unbesetzt, für die beim Europarat der politische Direktor Furrer zuständig ist. Dagegen funktioniert die Verbindungslinie zwischen Furrer und dem Leiter des EPZ-Sekretariats, wie sie auf dem ersten Vierertreffen zwischen EG und Europarat vereinbart worden war¹⁷: Die politischen Erklärungen der EPZ werden mit dem Europarat abgesprochen, mehr und mehr will man zu abgestimmten politischen Aussagen kommen.

Nicht nur hier scheinen sich die zweimal im Jahr angesetzten Vierertreffen der politischen Spitzen – Vorsitzender des Ministerrates/Ministerkomitees, EG-Kommissionspräsident und Generalsekretär des Europarates – zu bewähren. Im Mittelpunkt – sowohl in Lissabon (24. März 1990) als auch in Venedig (7. Oktober 1990) – steht dabei die Koordination der Osteuropa-Aktivitäten¹⁸. Die EG, zunächst nicht an der Aufnahme neuer Mitglieder interessiert, überläßt dabei gerne dem Europarat die "erste Auffangstation für die institutionalisierte europäische Zusammenarbeit" und begrüßt die Hilfe des Europarates für Verfassungs-, Gesetzes- und Verwaltungsreformen¹⁹. Mit bangem Blick sieht der Europarat allerdings den Europa-Abkommen der EG entgegen, über die mit Ungarn, Polen und der ČSFR verhandelt wird und die auch traditionelle Aufgabenfelder des Europarates – wie etwa Kultur – berühren²⁰.

Diskutiert wurde sowohl in Lissabon als auch in Venedig über den Beitritt der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention²¹. Die EG-Kommission hat inzwischen offiziell gefordert, diesen Schritt zu vollziehen: es sei paradox, daß Rechtsakte der EG-Länder von Kommission und Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg auf ihre Beachtung der Grundrechte hin geprüft werden könnten, nicht aber die Rechtsvorschriften der EG²².

Fluchtpunkt Westeuropa

Europa ohne Eisernen Vorhang – für Westeuropa bedeutet das ein Ansturm von Flüchtlingen aus dem Osten. Allein fünf Millionen Auswanderer aus der UdSSR in zehn Jahren prognostiziert ein Gutachten für die Ministerkonferenz des Europarates über Wanderungsbewegungen im Januar 1991 in Wien²³. Hinzu kommen die Minderheitenprobleme in den osteuropäischen Vielvölkerstaaten. Der Europarat versucht, Kontaktstelle zu sein, um erforderliche Lösungen im großen europäischen Rahmen zu erarbeiten. Der Entwurf einer Europäischen Charta für Minderheiten ist auf den Weg gebracht, um beispielsweise die Benutzung der eigenen Sprache und die Wahl eigener Vertretungskörperschaften rechtlich verbindlich sicherzustellen. Neue Völkerwanderung nicht nur von Ost nach West, sondern auch von Nord nach Süd: 1988 hatte der Europarat die großangelegte Kampagne zur Nord-Süd-Solidarität gestartet²⁴, die nun eine Institutionalisierung erfuhrt: Der Nord-Süd-Konsultativausschuß nahm seine Arbeit auf. Ihm gehören die Delegationen der Mitgliedstaaten – je ein Vertreter für Parlament, Regierung, Nichtregierungsorganisationen, Städte und Gemeinden, Vertreter von Netzwerken und entwicklungspolitischen Einrichtungen – sowie Parlamentarier des Europarates und des Europäischen Parlaments an. Seine Hauptaufgabe ist die Betreuung des 1990 gegründeten Lissaboner Nord-Süd-Zentrums, das zur öffentlichen Information und entwicklungspolitischen Sensibilisierung beitragen sowie die Arbeit der Kampagne weiter betreuen soll²⁵. Die Bundesrepublik ist dem Zentrum noch nicht beigetreten. Es sei kein Bedarf signalisiert worden von seiten potentieller Nutzer, lautet die offizielle Begründung²⁶. Alle deutschen Europarats-Parlamentarier hatten einen Beitritt befürwortet²⁷. Zudem liegt ein umfangreiches Arbeitsprogramm des Nord-Süd-Zentrums vor²⁸.

Zwischen Rast- und Ratlosigkeit

Zahllose Konferenzen vom Schutz der Wälder bis zur Jugend, Expertenkomitees zu den unterschiedlichsten Bereichen, die Ausarbeitung einer neuen Konvention zur Anti-Geldwäsche – der Europarat müht sich um seinen Beitrag zur europäischen Integration²⁹. Den Mitgliedstaaten ist das endlich auch mehr Geld wert: Der Haushalt für 1991 umfaßt 572,4 Mio. FF (ca. 194 Mio. DM), eine Steigerung von über 18% im Vergleich zum Vorjahr. Hinzu kommen Sonderbeiträge: So sagte der österreichische Bundeskanzler Vranitzky 5 Mio. Schilling (ca. 710.000 DM) für das Osteuropa-Hilfsprogramm Demosthenes zu³⁰. Durch seinen Trumpf

Menschenrechtsarbeit scheint es möglich, daß dem Europarat in diesem Bereich eine Aufgabe im Rahmen der KSZE zufällt. Dann müßte aber der Europarat auch bei sich selbst klar Tisch machen: über 2.000 Klagen sind im Rahmen der EMRK noch anhängig³¹. Und Mitte 1990 meldete die Türkei beim Europarat für 13 Provinzen im Südosten Anatoliens (Siedlungsgebiet der Kurden) die Geltung der Menschenrechtskonvention förmlich ab. Lapidare Begründung: Der Bestand des Staates sei bedroht³².

Parlamentarischer Unterbau der KSZE zu werden – dieser Wunschtraum war schnell ausgeträumt. Die neue, eigenständige KSZE-Versammlung soll zwar nicht in die Aufgabenbereiche des Europarates eindringen und mit diesem eine "enge Zusammenarbeit" pflegen³³ – wie das aber funktionieren soll, liegt noch völlig im Dunkeln. Auf jeden Fall entgeht der Parlamentarischen Versammlung ein neues Aufgabenfeld. Dabei könnten die Straßburger Parlamentarier neue Perspektiven gut gebrauchen: Schon die neuen osteuropäischen Abgeordneten sind – fernab aller Sonntagsreden, wie wertvoll ihre "demokratische Lehre" hier sei – reichlich ernüchtert, wie wenig die Versammlung zu sagen hat³⁴, die von Ausnahmen abgesehen nur Empfehlungen verabschieden kann, an die sich niemand halten muß. Und auch den altgedienten Parlamentariern täte ein neues Image gut: Bei einer Umfrage hatten zwei Drittel der befragten Abgeordneten keine genauen Vorstellungen von den Aufgaben und Zielen des Europarates, 60% konnten keine "positive Aktion" nennen³⁵. Ach, Europa-rat!³⁶.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Link, Georg: Der Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, Bonn 1990, S. 375–381, hier S. 375.
- 2 Vgl. Empfehlung 1139 (1991) der Parlamentarischen Versammlung v. 29.1.1991, Punkt 7.
- 3 Vgl. Forum des Europarates, Februar 1991, S. 5.
- 4 Vgl. FAZ v. 7.11.1990, S. 11; die von der UdSSR unterzeichneten Konventionen sind: Schutz von Tieren bei internationalen Transporten, Denkmalschutz, Schutz archäologischer Fundorte, vgl. dpa v. 13.11.1990, 14.25 h.
- 5 Gespräch mit Heinrich Klebes, Kanzler der Parlamentarischen Versammlung und stellv. Generalsekretär, am 14.2.1991 in Straßburg.
- 6 Vgl. ebd.
- 7 Vgl. Forum des Europarates, Februar 1991, S. 8–10.
- 8 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE v. 29.6.1990, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift 1990, S. 239–247, Teil III, Ziff. 28, hier S. 244.
- 9 Vgl. "Charta für ein neues Europa", Abschnitt "Menschliche Dimension", abgedruckt in FAZ v. 22.11.1990, S. 4–5.
- 10 Vgl. Lucas, Michael R./Kreikemeyer, Birgit: Der Europarat und der gesamteuropäische Integrationsprozeß, in: Südosteuropa 10 (1990), S. 609–626, hier S. 622.
- 11 Vgl. FAZ v. 5.4.1991, S. 5.
- 12 Vgl. ebd.
- 13 Vgl. Europäische Zeitung, November 1990, S. 5.
- 14 Vgl. Europarats-Resolution 943 (1990) v. 10.5.1990 sowie NZZ v. 13./14.5.1990, S. 4.
- 15 Vgl. EP-Zwischenbericht Romeros, Dok. A3–226/90.

- 16 Vgl. Briefwechsel zwischen dem Europarat und der Europäischen Gemeinschaft über eine Verbesserung und Intensivierung der Zusammenarbeit, ABl. der EG, L273/35 v. 26.9.1987 sowie Link, Georg: Europarat und EG-Arbeitsteilung oder Konkurrenz, in: Schmuck, Otto (Hrsg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990, S. 99–116, v. a. S. 101–105.
- 17 Vgl. Link, Georg: Der Europarat, a. a. O., S. 377.
- 18 Vgl. Presseerklärung 360 (90) v. 5. 10. 1990 sowie 371 (90) v. 8. 10. 1990.
- 19 Ebd. sowie zum Programm "Demosthenes" Europäische Zeitung, März 1991, S. 21 u. zur Kommission "Demokratie durch das Recht" BT-Drs. 1/7660, S. 2.
- 20 Vgl. Europa forum November 1990, S. 2.
- 21 Vgl. Presseerklärungen 360 (90) u. 371 (90), a. a. O. u. NZZ v. 27. 3. 1990.
- 22 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 1. 11. 1990, S. 11.
- 23 Vgl. vierseitiges Papier "Die Wanderungsbewegungen" der Informationsabteilung des Europarates, o. O., o. J.: Dossier in der Wochenzeitung Die Zeit v. 15. 2. 1991, S. 13–15; Forum des Europarates Februar 1991, S. 38–41; Schlußkommunique 45 (91) v. 30. 1. 1991.
- 24 Vgl. zur Kampagne Link, Georg: Der Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1998, S. 271 f. sowie die jeweiligen Kapitel in den Jahrbüchern 1988/89 u. 1989/90.
- 25 Vgl. European Centre for global Interdependence and Solidarity, Programme of Activities, EC/NS (91) 1 v. 1. 11. 1990.
- 26 Vgl. ebd. sowie Schreiben der Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Dr. Adam-Schwaezter, an den Vorsitzenden des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Prof. Holtz, v. 23. 2. 1990.
- 27 Vgl. Schreiben Prof. Holtz an Bundesaußenminister Genscher v. 29. 8. 1990.
- 28 Vgl. Programme of Activities, a. a. O.; das BMZ will allerdings einzelne Projekte fördern.
- 29 Einen guten zusammenfassenden Überblick bieten die halbjährlichen Berichte der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarates, zuletzt für die Zeit v. 1. 1. 1990 bis 30. 6. 1990, BT-Drs. 11/7660 v. 9. 8. 1990; zur Anti-Geldwäsche-Konvention vgl. Europäische Zeitung, November 1990, S. 5 u. Das Parlament v. 12. 10. 1990, S. 15.
- 30 Vgl. Rede von Vranitzky vor dem Europarat am 30. 1. 1991, Presseerklärung 44 (91) v. 30. 1. 1991, hier S. 5.
- 31 Vgl. FAZ v. 6. 11. 1990, S. 7.
- 32 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 28. 2. 1991, S. 3 sowie Art. 15 EMRK (Einschränkung der Rechte und Freiheiten in Kriegs- und Notfällen); weiterführend Sommermann, Karl-Peter: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates (Speyerer Forschungsberichte 86), 2. unv. Aufl. Speyer 1990, v. a. S. 10.
- 33 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 4. 4. 1991, S. 5.
- 34 Gespräch mit Wilfried Böhm, CDU-Europaratsabgeordneter, am 26. 2. 1991 in Bonn.
- 35 Vgl. FR v. 14. 11. 1990, S. 1.
- 36 Angelehnt an Enzensberger, Hans-Magnus: Ach Europa! Wahrnehmungen aus sieben Ländern, Frankfurt/M. 1987.

Weiterführende Literatur

- Fischer, Per: 40 Jahre Europarat – Vom gescheiterten Förderator zum "kreativen Trainingscenter", in: Integration 3 (1989), S. 119–126.
- Link, Georg: Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1991, S. 190–194.
- Lucas, Michael R./Kreikemeyer, Birgit: Der Europarat und der gesamteuropäische Integrationsprozeß, in: Südosteuropa 10 (1990), S. 609–626.
- Schmuck, Otto (Hrsg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990.