

Der Europarat

ROLF SPITZHÜTTL

Standortbestimmung im Schatten der EG

Nach seiner erneuten Bestätigung im Amt des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats¹ zog der deutsche Bundestagsabgeordnete Karl Ahrens (SPD) eine nüchterne Bilanz für das Öffentlichkeitsbild der europäischen Politik. Die Bürger stünden Europa gleichgültig bis negativ gegenüber, was sich auch in der geringen Wahlbeteiligung bei der zweiten Direktwahl des Europäischen Parlaments gezeigt habe. Bedauerlich sei auch, daß die Arbeiten des Europarats in den Wahlkreisen der Europaratsabgeordneten „nahezu unbekannt“ seien. Neun Monate später präzisierte Ahrens in einer Bilanzrede zum bevorstehenden Abschluß seiner insgesamt dreijährigen Amtszeit die Malaise der ältesten und umfassendsten Organisation Europas²: „Vor allem in den Mitgliedsländern, die zugleich Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind, ist das politische Interesse ganz überwiegend von der Zusammenarbeit im gemeinschaftlichen Rahmen in Anspruch genommen. Dies ist auch erklärlich. Bedauerlich jedoch ist es, wenn sich der politische Wille zur Einigung unseres Kontinents in der Auseinandersetzung etwa über die Finanzprobleme der EG, über die Landwirtschafts- oder Wirtschaftspolitik erschöpft“.

Tatsächlich hatte der Europarat auch 1985 trotz zahlreicher Konzentrationsversuche³ erneut eine beachtliche Themenfülle aufzuweisen. Dazu sagte Ahrens zu den in Konkurrenzfeldern zeitweise gespannten Beziehungen zwischen dem Europarat und den Institutionen der Gemeinschaft: „Eine Doppelarbeit zwischen den beiden großen europäischen Organisationen wird man nie ganz ausschließen können. Sicher gibt es Bereiche, in denen die Gemeinschaft mit Vorrang zur Entscheidung berufen ist, auf der anderen Seite gibt es aber auch politische Felder, die aus der Natur der Sache heraus, aber auch kraft Auftrag und Tradition vom Europarat zu beackern sind. Ich nenne hier die europäische kulturelle Zusammenarbeit, den Schutz der Menschenrechte, die Harmonisierung unserer Rechtssysteme, die politische Zusammenarbeit, den europäischen Jugendaustausch, die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen in Europa, aber auch das Vorausdenken für unsere nationalen Parlamente im Bereich neuer technischer und wissenschaftlicher Entwicklungen. Diese großen Aufgabenfelder gehören zum Auftrag des Europarats und können ihm daher nicht streitig gemacht werden“⁴.

Aufgrund der unüberschaubaren Fülle der Aktionen des Europarats ist es notwendig, sich für den Berichtszeitraum auf die Arbeiten der Parlamentarischen Versammlung⁵ zu beschränken, deren Sitzungen zudem im Gegensatz zu vielen Fachkonferenzen oder den Sitzungen des Ministerkomitees öffentlich sind. Dabei werden die Verflechtungen der europäischen Institutionen ebenso sichtbar wie die kritischen Zonen möglicher Doppelarbeit der Versammlungen, zugleich aber auch künftige Tätigkeitsfelder für das Europäische Parlament⁶.

Wintersitzung: Von der Meeresverschmutzung bis zur KSZE

Die Wintersitzung der Versammlung war wesentlich von zwei Ereignissen am Rande des Plenums geprägt. Erstmals versammelte sich in Straßburg ein Ausschuß hochkarätiger Politiker⁷, der laut Mandat der Parlamentarischen Versammlung „realistische und zukunftsweisende Vorschläge“ für die Weiterentwicklung der Europäischen Zusammenarbeit ausarbeiten sollte.

Außerdem wurde erstmals eine deutsch-französische Initiative im Europarat in die Tat umgesetzt. Die Außenminister kamen zu einer ausschließlich politischen Themen gewidmeten Sondersitzung nach Straßburg. Als amtierender Präsident des Ministerkomitees gab Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher vor der Versammlung am 30. November einen Bericht über den Verlauf dieses ersten Versuchs, auf Europaratsebene einen politischen Dialog ähnlich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der EG in Gang zu setzen. Die Schwerpunktthemen der Sitzung waren nach Genscher ein Meinungsaustausch über die Entwicklung der politischen Situation nach der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki und ihrer Folgekonferenzen, die Situation in Lateinamerika, die europäisch-amerikanischen Beziehungen und die Lage im Nahen und Mittleren Osten. Vor Journalisten bewertete Genscher anschließend die Sondersitzung betont positiv. Ihr Ziel sei es gewesen, den Meinungsaustausch zwischen den 21 Mitgliedstaaten zu vertiefen. Genscher nannte es sein Bestreben, „keine Kluft zwischen den Mitgliedstaaten der EG und jenen des Europarats entstehen zu lassen“.

Die Plenarsitzung wurde musikalisch eröffnet. Anlaß war das gemeinsam vom Europarat, der Europäischen Gemeinschaft und den 23 Komitees der Signatarstaaten der Europäischen Kulturkonvention veranstaltete „Europäische Jahr der Musik 1985“.

Zur Situation der Landwirtschaft auf kleinen Inseln verabschiedete die Versammlung nach ausführlicher Debatte eine Empfehlung⁸, in der eine Serie von Maßnahmen angeregt wird, die Wettbewerbsnachteile für Inselbauern zu beseitigen. In einer Empfehlung zur Meeresverschmutzung⁹ werden die europäischen Regierungen aufgerufen, sich an ihre Selbstverpflichtung im Rahmen aller bestehenden nationalen und internationalen Verträge und Übereinkommen zu halten. Zur Diskussion der Lage der Menschenrechte im Mitgliedstaat Malta gab ein kurz zuvor auf der Insel erlassener ‚Foreign Interference Act‘ Anlaß, der in erheblichem Maße das Recht auf freie Meinungsäußerung von Auslän-

dern auf maltesischem Boden einschränkte. Die Versammlung konnte sich jedoch auf eine Stellungnahme nicht einigen¹⁰. Kontrovers verlief auch die Debatte zur Situation in Südamerika. Eine Darstellung der Debatte aus der Presseabteilung des Europarats faßt zusammen: „Zwar wurde von fast allen Rednern die bedrückende Lage in Lateinamerika beklagt, insbesondere die Schuldenlast, die Not und die politische Instabilität, aber bei der Analyse der Ursachen klappten die Meinungen weit auseinander. Umstritten war auch, ob die Europäer das Recht hätten, sich so dezidiert zu äußern, wo es doch häufig nicht gelinge, über europäische Angelegenheiten zu klaren Stellungnahmen zu kommen“¹¹. In einer EntschlieÙung werden die Mitgliedstaaten des Europarats aufgefordert, „mit den demokratischen Staaten Lateinamerikas zusammenzuarbeiten und sie darin zu unterstützen, ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen weiter zu entwickeln, um die pluralistische Demokratie und die Achtung der Menschenrechte überall zu fördern und zu festigen“¹².

Zu den Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa stellte die Versammlung nach fast eintägiger Debatte in einer EntschlieÙung fest, daß es gelte, die auf beiden Seiten des Atlantiks wachsenden protektionistischen Bestrebungen zurück zu drängen, da sie für alle Partner negative Auswirkungen hätten. Die Versammlung setzte sich für eine Intensivierung der transatlantischen Kontakte ein¹³.

An der traditionellen Aussprache über den Jahresbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nahmen auch Parlamentarierdelegationen aus den anderen OECD-Staaten Kanada, Japan, Finnland, Neuseeland und den USA teil. Ein Ausschußbericht verwies darauf, daß 1984 in allen OECD-Staaten zusammen 31 Mio. Arbeitslose registriert waren, davon allein 19 Mio. in den Mitgliedstaaten des Europarats. Der im Oktober 1984 neu in das Amt gekommene OECD-Generalsekretär Jean-Claude Paye nannte es in seiner Ansprache „ein Versagen der Politik“¹⁴, wenn es nicht gelinge, das sich abzeichnende neue Wirtschaftswachstum allen Teilen der Bevölkerung zugute kommen zu lassen.

Auf der Basis von sechs Ausschußberichten verabschiedete die Versammlung eine EntschlieÙung, die der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit absoluten Vorrang zuspricht¹⁵. In einer Empfehlung an das Ministerkomitee setzte sich die Versammlung anschließend für eine weitreichende Unterstützung der Genossenschaften ein, denen ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Beschäftigungslosigkeit zukomme. Die Versammlung forderte eine vergleichende Expertenstudie über das Genossenschaftswesen in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, zu einer einheitlichen Gesetzgebung zu gelangen und „einen Mißbrauch des Genossenschaftsmodells zu verhindern“¹⁶.

Zum Tagesordnungspunkt „KSZE und Menschenrechte“ empfahl die Versammlung im Blick auf die im Rahmen des KSZE-Prozesses angesetzte Menschenrechtskonferenz in Ottawa die Suche nach gemeinsamen Positionen und den Mitgliedsregierungen, „auf dieser Konferenz den Konventionsentwurf zum

Schutz der Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dessen Text Bestandteil dieser Empfehlung ist, vorzulegen und zu unterstützen“¹⁷. Die Wintersitzung wurde mit einer Debatte zur Luftverschmutzung beendet. Dabei verwiesen mehrere Redner auf die Bedeutung, die die Versammlung dem Thema Umweltschutz zubillige: 89 Resolutionen zum Umweltschutz seien vom Haus bereits verabschiedet worden. Die Versammlung empfahl die Ausarbeitung einer europäischen Konvention zur Begrenzung der Luftverschmutzung und eine Studie über die Auswirkung verunreinigter Luft auf Wälder und andere Ökosysteme¹⁸.

Die Türkei bleibt auf der Tagesordnung

Schwerpunkthemen der Frühjahrssitzung¹⁹ waren Debatten über die Situation in der Türkei und auf Malta, die Arbeitslosigkeit und die Probleme von Minderheiten.

Zuvor jedoch hatte die Versammlung im Rahmen ihrer Geschäftsordnung noch über den Antrag aus ihrer Mitte abzustimmen, eine Einladung der türkischen Regierung auszuschlagen, wonach die sogenannte Mini-Session²⁰ in der Türkei abgehalten werden sollte. In namentlicher Abstimmung wurde der Antrag mit 59 Stimmen gegen 46 mit drei Enthaltungen abgelehnt. Damit stand fest, daß die Sitzung im Sommer 1986 in Ankara stattfinden soll.

Kontrovers wie in den Jahren seit dem Militärputsch in der Türkei im September 1980 verlief die sechste der Türkei-Debatten des Straßburger Hauses. Mehrheitlich verabschiedete die Versammlung eine EntschlieÙung, in der zwar Fortschritte auf dem Weg der Redemokratisierung zugestanden werden, die Vorbehalte und Forderungen früherer Türkei-Entscheidungen aber fast ausnahmslos wiederholt werden²¹. Parallel dazu akzeptierte das Haus die Mandate der türkischen Abgeordneten in der Straßburger Versammlung. Erneut stand dann die Situation in Malta auf der Tagesordnung. Eine EntschlieÙung forderte, „das Gesetz über die ausländische Einmischung zu überprüfen, insbesondere unter dem Aspekt seiner Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention“. Nach regelmäßig auf der Tagesordnung erscheinenden Berichten und Debatten über die Situation von Gastarbeitern in Europa beschäftigte sich die Versammlung diesmal mit dem besonderen Aspekt der rückkehrwilligen Wanderarbeitnehmer. In einer EntschlieÙung wird darauf verwiesen, daß in vielen europäischen Aufnahmeländern das Problem der Gastarbeiter längst von einem „Problem von Minderheiten“ abgelöst wurde. Rückkehrpläne würden oft wegen wirtschaftlicher Zwänge nicht verwirklicht, bis es durch die Existenz der zweiten und nun schon dritten Gastarbeitergeneration zu kaum noch umkehrbaren Fakten gekommen sei²². Mit der Stellung der Frau im politischen Leben befaÙte sich ein Bericht, wonach eine „nur unvollkommene Umsetzung“ der Forderungen aus dem Internationalen Jahr der Frau 1975 und der damit eingeleiteten Dekade der Frau festzustellen sei. Die EntschlieÙung der Versammlung fordert die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, „auch dort Ein-

richtungen zu schaffen, vorzugsweise ein Ministerium oder Staatssekretärsamt, wo dies noch nicht geschehen ist. Aufgabe dieses Amtes müsse es sein, Programme zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau durchzuführen“²³.

Auf das spezielle Problem der Themenvielfalt im Arbeitsprogramm des Europarats machte Generalsekretär Marcelino Oreja in seiner Ansprache vor den Abgeordneten aufmerksam. „Die Begrenzung der Ressourcen macht eine Konzentration der Arbeit des Europarats nötig“. Der Generalsekretär nannte dann Prioritäten für das mittelfristige Arbeitsprogramm 1987–1991: Der verstärkte Schutz der Menschenrechte, die Erweiterung der zu schützenden Rechte, die Straffung des Verfahrens bei den Konventions-Institutionen Kommission und Gerichtshof, die stärkere Betonung der kulturellen Aufgaben des Europarats, der Ausbau des Kontrollmechanismus der Sozialcharta, die Jugendarbeit, Natur- und Denkmalschutz, die verstärkte Zusammenarbeit bei der Abwehr und Vorbeugung gegen Kriminalität und Terrorismus.

Herbstsitzung: Von der Mittelmeerpolitik bis Südafrika

Mit 21 Tagesordnungspunkten war die Herbstsitzung die umfangreichste im Berichtszeitraum. Eine Darstellung nach Schwerpunkten ist unerlässlich. So forderte die Versammlung die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs eine gemeinsame Mittelmeerpolitik zu formulieren, die sich in der Anfangsphase auf Fragen der interregionalen Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes konzentrieren könnte²⁴. Drei aufeinander folgende Debatten waren Minderheiten gewidmet. In einer Entschließung wurde die Sowjetunion aufgefordert, „den Juden zu gestatten, frei von Diskriminierung zu leben und das Recht auf Ausübung ihrer jüdischen Religion und ihrer kulturellen Tradition zu genießen sowie die hebräische Sprache zu lehren und zu lernen“²⁵. Die bulgarische Regierung forderte die Versammlung auf, „die repressive Politik zu beenden und allen Angehörigen der türkischen Minderheit, die durch Androhung oder Anwendung von Gewalt zur Änderung ihrer Namen gezwungen wurden, zu gestatten, wieder ihren rechtmäßigen Namen zu führen“²⁶. Mit den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und Asylbewerbern befaßte sich eine Entschließung, in der von den Europarats-Mitgliedstaaten verlangt wird, „die nationalen Verfahren und die Kriterien für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus und die Asylgewährung unter Berücksichtigung der Erklärung über das Asylrecht aus dem Jahre 1977 und im Hinblick auf die Ausarbeitung eines europäischen Übereinkommens zu harmonisieren“. Weitere Themen der Herbstsitzung beschäftigten sich mit der Entsorgung radioaktiven Abfalls, der Zukunft der europäischen Zusammenarbeit, der Mitwirkung der Jugend am politischen Leben, Mäzenatentum und Kultur, mit der Problematik von Meinungsumfragen, der Verwendung toter menschlicher Embryos für industrielle oder kommerzielle Zwecke, dem Krieg zwischen Iran und Irak und der Situation in Südafrika²⁷.

Die Zahl der Konventionen ist auf 123 gewachsen. 1985 kamen hinzu: die Konvention zum Schutz des baulichen Erbes in Europa, die Konvention zum Schutz der Wirbeltiere, die Konvention bezüglich der Delikte im Zusammenhang mit Kulturgütern, die Konvention über die Gemeindeautonomie und die Konvention zur Verringerung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen²⁸.

Ausblick

Die drei Männer an der Spitze des Europarats haben 1985 versucht, der Organisation das Rüstzeug für einen Wiederaufschwung zu geben. Generalsekretär Marcelino Oreja setzte gegen starke Widerstände vor allem bei den Nicht-EG-Mitgliedstaaten eine Straffung der mittelfristigen Projektplanung durch. Der Präsident der Versammlung, Karl Ahrens, stand an der Spitze jener, die durch eine reformierte Geschäftsordnung eine ‚Modernisierung‘ der Versammlung in die Wege leitete, sie zudem in eine Vordenkerrolle unter den europäischen Institutionen drängte. Und Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher gab als zeitweiliger Präsident des Ministerkomitees den Anstoß für den verstärkten politischen Dialog der ‚21‘. Auch wenn sich im Berichtszeitraum keine Anzeichen nachweisen lassen, die bei den Regierungen auf den Willen zu einer Wiederaufwertung der ältesten politischen Organisation Europas schließen lassen, so sind damit wenigstens in Straßburg die Weichen dafür gestellt worden. Insbesondere von der Versammlung wird es abhängen, wie sie die 1985 verstärkten institutionellen Verbindungen und Kontakte speziell zum Europäischen Parlament im Sinne einer Anerkennung als Partner im europäischen Konzert nutzt. Zwei Trümpfe sind dabei gezielter auszunutzen: Die Koppelung der Versammlungsmitglieder an die nationalen Parlamente durch ihr Doppelmandat, das es im Europäischen Parlament nur noch in Ausnahmen gibt, und der fehlende Zwang, den Vorlagen einer Kommission nachzuarbeiten²⁹. Damit hat die Versammlung innerhalb der europäischen Institutionen nahezu ein ‚Exklusivrecht‘ auf die Vordenkerrolle, die Ahrens ihr zuschrieb.

Anmerkungen

- 1 Ahrens wurde am 22. April 1985 im ersten Wahlgang mit der absoluten Mehrheit von 191 von 234 abgegebenen Stimmen für ein drittes Amtsjahr gewählt.
- 2 1949 gegründet, gehören dem Europarat heute 21 westeuropäische Demokratien an, darunter die zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.
- 3 Siehe auch die Beiträge von Rolf Spitzhüttl zum Europarat in den Jahrbüchern der Europäischen Integration 1983 und 1984, S. 251–258, bzw. 253–260.

- 4 In seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung am 27. Januar 1986.
- 5 Die Parlamentarische Versammlung tritt drei Mal im Jahr in Straßburg zusammen.
- 6 Die Parlamentarische Versammlung hat keine Pflichtarbeiten zu erledigen wie das Europäische Parlament, dem Stellungnahmen im Rahmen der EG-Gesetzgebung abverlangt werden.
- 7 Das Gremium wurde von dem ehemaligen italienischen Außenminister Emilio Colombo geleitet und auch nach ihm benannt.

- 8 Dok. Empfehlung 1002.
9 Dok. Empfehlung 1003.
10 Der Bericht wurde an den Ausschuß zurück-
verwiesen und in der folgenden Plenärsitzung
behandelt.
11 Dok. C (85) 8.
12 Dok. Entschließung 835.
13 Dok. Entschließung 836.
14 Dok. C (85) 8.
15 Dok. Entschließung 837.
16 Dok. Empfehlung 1004.
17 Dok. Empfehlung 1005.
18 Dok. Empfehlung 1006.
19 22.–26. April.
20 Mini-Session wird die Sitzung des Ständigen
Ausschusses und anderer Ausschüsse im
Sommer genannt. Sie findet jeweils an einem
anderen Ort in einem der Mitgliedsländer
statt.
21 Dok. Entschließung 840.
22 Dok. Empfehlung 1007.
23 Dok. Empfehlung 1008.
24 Dok. Empfehlung 1015.
25 Entschließung 845.
26 Dok. Entschließung 846.
27 Dok. Zusammenfassende Darstellung C (85)
75.
28 Dok. Zusammenfassende Darstellung C (85)
75.
29 Willy Brandt hatte nach seiner Wahl zum Ab-
geordneten im Europäischen Parlament 1979
bereits gefordert, das Parlament müsse sich
von den Zwängen seiner „Gutachtertätigkeit
für den Ministerrat lösen“.

Weiterführende Literatur

- Europarat (Hrsg.), *Der Europarat. Aufbau – Ziel – Arbeit*, Kehl: Morstedt 1979.
Frühjahrs-Tagung der Parlamentarischen Ver-
sammlung des Europarates, in: *Das Parlament*,
Bonn, Nr. 27 v. 6.7.1985, S. 10–11.
Herbst-Tagung der Parlamentarischen Ver-
sammlung des Europarates, in: *Das Parlament*,
Bonn, Nr. 43 v. 26.10.1985, S. 11–12.
Karasek, Franz, *Der Europarat – seine Rolle,
seine Möglichkeiten*, in: *Europäische Rund-
schau*, Wien 1985, Nr. 2, S. 23–24.
Winter-Tagung der Parlamentarischen Ver-
sammlung des Europarates, in: *Das Parlament*,
Bonn, Nr. 10 v. 9.3.1985, S. 11–13.