

Der Europarat

PETRA KLINGBEIL

Die politische Aktualität prägte die Arbeit des Europarats im Berichtsjahr: die Probleme des internationalen Terrorismus, die Massenkommunikation und die Übernahme einer tragenden Rolle der Türkei standen im Mittelpunkt. Der EG-Beitritt von Spanien und Portugal wurde von warnenden Stimmen begleitet, daß der Europarat nicht zum Club der „Nicht-EG-Mitglieder“ degradiert werden dürfe¹. Die politische Macht blieb auf Empfehlungen an die Mitgliedsregierungen beschränkt; vielfach spielte der Europarat die Rolle des „Gewissens Europas“, das moralische Appelle zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten an die Regierungen der Mitgliedsländer richtet.

Die Rechtstätigkeit des Europarates

Die konkreteste Integrationsfunktion leistet der Europarat nach wie vor auf rechtlichem Gebiet. Seit seiner Gründung 1949 wurden insgesamt 124 Konventionen ausgearbeitet. Deren Ziel ist es, Gesetzgebung und Rechtspraxis der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen und somit die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu fördern².

Im Berichtszeitraum wurden zwei Konventionen über den Schutz von Versuchstieren und über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit nichtstaatlicher internationaler Organisationen zur Unterzeichnung freigegeben³. Auch die Anti-Terrorismus-Konvention des Europarates aus dem Jahr 1977 wurde im Verlauf des Jahres von Italien ratifiziert, von Irland und Malta unterzeichnet.

Zusammen mit Frankreich und Griechenland haben damit vier Länder die Konvention noch nicht ratifiziert. Insgesamt haben die Mitgliedsländer zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember des Jahres 40 Konventionen ratifiziert und 40 weitere unterzeichnet⁴. Von Bedeutung ist die Unterzeichnung der Konvention über den Schutz von Wirbeltieren bei Laborversuchen durch die Europäische Gemeinschaft am 12. 2. 1987. Es handelt sich dabei um die dritte Konvention, die die EG unterzeichnet hat⁵. Hier erfährt die so oft beschworene Zusammenarbeit zwischen Europarat und EG eine Konkretisierung, die in anderen Bereichen nicht deutlich erkennbar ist.

Ein politischer Achtungserfolg für die Türkei

Im Anschluß an die Herbstsitzung der Parlamentarischen Versammlung übernahm die Türkei turnusgemäß für sechs Monate den Vorsitz im Ministerkomitee

und beendete damit einen dreijährigen Streit über die demokratische Legitimation des Landes⁶. Trotz mehrheitlich kritischer Stimmen der Abgeordneten hinsichtlich der Wahrung der Grundrechte in diesem Land wurde mit diesem Schritt den Demokratisierungsbemühungen der Regierung in Ankara Rechnung getragen. Die Türkei hat diese Wiederaufnahme in Gnaden mit beachtlichem politischen Geschick betrieben und sich dabei die Tatsache zunutze gemacht, daß die Parlamentarische Versammlung zu keinem Zeitpunkt eine einheitliche Haltung Ankara gegenüber einnehmen konnte. Die regelmäßig wiederkehrenden Türkei-Debatten der Versammlung haben zunehmend an Schärfe verloren. Auf der Frühjahrssitzung vom 21. bis 25. April wurde im wesentlichen die Entwicklung in Richtung Demokratie anerkannt⁷. Gerügt wurden die fortgesetzten Massenprozesse gegen Gewerkschaftsmitglieder sowie die Haftbedingungen politischer Gefangener; gleichzeitig wurde jedoch begrüßt, daß die türkische Nationalversammlung ein Amnestie-ähnliches Gesetz über die bedingte Freilassung verurteilter Häftlinge verabschiedet hat.

Am 24. April übernahm die Türkei die Vizepräsidentschaft im Ministerkomitee, was bereits einen politischen Erfolg für das Land bedeutete.

Am 28. Januar 1987 hat die Türkei – gewiß auch um ihrem Beitrittswunsch zur Europäischen Gemeinschaft Nachdruck zu verleihen – sich bereit erklärt, das Recht auf Individualbeschwerde vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte anzuerkennen⁸. Diesem Recht zufolge kann jeder Staatsbürger Beschwerde gegen ein Mitgliedsland des Europarates einlegen, wenn er seine Menschenrechte verletzt glaubt. Diese auf den ersten Blick positive Absicht der hinterlegten Erklärung wird jedoch durch die zahlreichen geltend gemachten Vorbehalte größtenteils wiederaufgehoben. Juristen warfen die Frage auf, inwieweit diese Erklärung überhaupt Rechtsgültigkeit haben könne. Die Stellungnahmen der Mitgliedsländer standen noch aus. Aufgabe der Menschenrechtskommission ist es jetzt, den juristischen Wert dieser Deklaration einzuschätzen. Dazu muß die erste Beschwerde abgewartet werden, die gegen die Türkei in Straßburg eingereicht wird.

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Das Thema der Terrorismusbekämpfung zog sich wie ein roter Faden durch die gesamte politische Tätigkeit des Jahres. Die drei Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung wurden von diesem Thema geprägt⁹. Bereits im Januar forderte die Versammlung staatliche und internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. In der verabschiedeten Empfehlung wurden erstmalig namentlich Libyen, Syrien und der Iran beschuldigt, terroristische Organisationen „strategisch, politisch und finanziell“ zu unterstützen¹⁰. Der ägyptische Gastredner, Staatspräsident Hosni Mubarak, schloß sich zwar der allgemeinen Verurteilung terroristischer Anschläge an, erwähnte jedoch kein Land dabei. Der Versammlungspräsident Karl Ahrens erinnerte daran, daß der Terrorismus nur eingedämmt werden könnte, wenn Terroristen in keinem Land der Welt Unterstüt-

zung, Ausbildung und Schutz fänden. Die internationale Gemeinschaft müsse den Terrorismus ebenso wie den Aggressionskrieg ächten. Staaten, die den Terrorismus unterstützten, müßten aus der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen werden¹¹. Der amtierende Vorsitzende des Ministerkomitees, der irische Außenminister Peter Barry, äußerte an anderer Stelle, daß der Kampf gegen das internationale Verbrechen eine „umfassende Zusammenarbeit, auch mit den arabischen Ländern“ erfordere¹². Die Initiative des Europarats gipfelte dann in der Einberufung einer Sonderkonferenz auf Ministerebene am 4. und 5. November. Die Tatsache, daß 22 Justiz- und Außenminister aus den 21 Mitgliedsländern nach Straßburg kamen, spricht für die Sorge der Europäer und ihren Willen, dieses Problem auf allen Ebenen zu bekämpfen. Im Gegensatz zu dieser Absicht stand die Schlußerklärung der Ministerrunde, die sich mit Absichtserklärungen begnügte¹³. Vereinbart wurde aber eine Verbesserung der Auslieferungs- und Rechtshilfeverfahren, sowie Maßnahmen zur Kontrolle des Personalbestandes diplomatischer Missionen. Der einstimmigen Annahme dieser Resolution gingen jedoch grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten über das Ausmaß grenzüberschreitender Terrorismusbekämpfung voraus. Die wichtigsten EG-Länder hatten in den vorangegangenen informellen Gesprächen die Vorschläge der kleineren Länder abgelehnt, konkrete Schritte verbindlich festzuschreiben.

Bundesjustizminister Engelhard warnte vor einem „aufgeblähten System der Terrorismusbekämpfung“. Statt neue europäische Institutionen zu schaffen, sollte die Zusammenarbeit der funktionierenden Einrichtungen verbessert und rationalisiert werden; Forderungen nach europäischen Superbehörden, wie die von Generalbundesanwalt Kurt Rebmann verlangte europäische Fahndungsbehörde, hielt er entgegen, daß der Informationsaustausch zwischen den nationalen Instanzen schneller und wirksamer sei¹⁴.

Als Gastredner hatte die Versammlung den damals amtierenden israelischen Ministerpräsidenten Schimon Peres eingeladen, der Europa zum „kompromißlosen Kampf gegen den Terrorismus“ aufforderte. Dabei betonte er den Friedenswillen seines Landes und stellte die „dramatische Bedrohung des wirtschaftlichen Verfalls“ im Nahen Osten in den Mittelpunkt seiner Ausführungen¹⁵.

Auch auf der Herbstsitzung befaßten sich die 170 Abgeordneten – einen Tag nach dem ersten der Serie blutiger Anschläge in Paris – in einer gantztägigen Debatte mit dem Thema der Terrorismusbekämpfung. In dem verabschiedeten Resolutionsentwurf¹⁶ wurden einerseits die mangelnde Koordination der Europäer beklagt, andererseits radikale Gegenmaßnahmen empfohlen: der Abbruch diplomatischer Beziehungen zu den Ländern, die Terroristen unterstützen, die Einstellung internationaler Flugverbindungen zu diesen Ländern, einen Investitionsstopp, keinerlei Handel mit Waffen, militärischem Gerät und keine Ausbildung von Militärpersonal¹⁷. Der italienische Außenminister Giulio Andreotti, der in seiner Funktion als amtierender Präsident des Ministerkomitees das Wort

ergriff, faßte die Wirkungsmöglichkeit dieser Empfehlung treffend zusammen: es sei schon nicht leicht, die Gemeinschaft der 12 auf eine Linie zu bringen, bei 21 sei die Aufgabe noch viel schwerer. Der Europarat habe jedoch für jedes Problem neue Anregungen und Lösungsmöglichkeiten empfohlen¹⁸.

Ein Konzept für die Medienpolitik in Europa

Die technologische Neuentwicklungen der Massenkommunikationsmittel gehörten bereits in den Vorjahren zu den prioritären Tätigkeitsbereichen des Europarates¹⁹. Mit der am 9. und 10. Dezember in Wien veranstalteten ersten Ministerkonferenz über die Medienpolitik hat der Europarat eine Diskussionsgrundlage für die Ausarbeitung einer langfristigen und vor allen Dingen koordinierten europäischen Medienpolitik geschaffen.

Eine zukunftsorientierte Strategie setzt jedoch eine Bereitschaft der westeuropäischen Staaten voraus, ihre Vorstellungen zu harmonisieren. Der Europarat bietet als Rahmen einer solchen Diskussion gegenüber der EG den Vorteil, daß er die verschiedenen, aus EG-Mitgliedern und -Nichtmitgliedern gebildeten Sprachräume miteinander verbindet²⁰. In seiner Eröffnungsrede zur Konferenz verwies der Generalsekretär des Europarates, Marcelino Oreja, auf die Koordinationsmöglichkeit des Europarates, um eine „unglückliche Erfahrung wie die zwei europäischen Farb-Fernsehsysteme PAL und SECAM für zukünftige Entwicklungen zu vermeiden“²¹. Dabei plädierte er auch für die Übernahme neuer Tätigkeitsbereiche: „Der Europarat sollte in erster Linie eine gemeinsame Rechtsprechung, Richtlinien für die Werbung und für die Wahrung der Autorenrechte ausarbeiten“²². Er sprach sich weiter für mehr Informationsprogramme über Europa und seine Institutionen aus. Der österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky erklärte, daß im Bereich der Massenkommunikation auch die Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern verbessert werden könnten. Der Europarat sei aufgerufen, eine „Europäische Rundfunkkonvention“ auszuarbeiten²³. Die in Wien anwesenden Minister beschlossen die Erarbeitung rechtlich bindender Bestimmungen für das grenzüberschreitende Fernsehen²⁴. Um eine „Flut außereuropäischer Importprogramme“ zu verhindern, einigte man sich auf verstärkte gemeinsame Produktionen. Ausgangspunkt war dabei ein Nebeneinander öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk- und Fernsehanbieter²⁵. Auf dieser ersten Medienkonferenz konnten keine endgültigen Ergebnisse vorgelegt werden, was auch nicht in der Absicht der Veranstalter lag. Hingegen wurde erreicht, daß die politische Diskussion zu diesem Thema eingeleitet und weitergeführt wurde. Zu den gezielten Maßnahmen, mit denen sich die Mitgliedsländer in unmittelbarer Zukunft zu befassen haben, gehören grenzüberschreitende Investitionen für die Produktion von Fernsehprogrammen, verstärkte Forschung und Entwicklung im audiovisuellen Bereich und die Entwicklung gemeinsamer Normen für Satellitenübertragungen. Im kommenden Jahr wird sich zeigen, inwieweit es dem Europarat gelingt, die Initiative in diesem Bereich zu behalten oder auszubauen.

Der Europäische Wiedereingliederungsfonds

Neben der politischen Tätigkeit setzt sich die Staatenorganisation auch materiell für den sozialen Ausgleich in den Mitgliedsländern ein. Der Europäische Wiedereingliederungsfonds leistet eine – wenn auch bescheidene – so doch effektive Hilfe für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. 1986 beging der Fonds sein 30jähriges Bestehen. Sein Name wurde zu „Entwicklungsfonds“ umgewandelt, weil sich der Zweck dieser Einrichtung gewandelt hat. Vor 30 Jahren waren die ersten Hilfsgelder an die Bundesrepublik gezahlt worden, um Flüchtlinge aus Osteuropa bei ihrer Existenzgründung zu unterstützen. Seitdem haben sich die Schwerpunkte des Hilfsprogramms in die südlichen Mitgliedsländer verlagert. Während 1956 dem Fonds bescheidene sieben Millionen Dollar zur Verfügung standen, werden heute durchschnittlich 625 Millionen Dollar für soziale Projekte ausgeliehen²⁶. Ebenso wie in den Vorjahren waren im Berichtsjahr Frankreich, die Bundesrepublik und Italien die wichtigsten Geldgeber. Auf der Empfängerseite gingen mit 1,8 Millionen Dollar die größten Kredite an Italien, gefolgt von der Türkei mit 1,3 Millionen Dollar²⁷. Insgesamt wurden 1500 Projekte in den 21 Ländern finanziert. Sie betrafen den Wohnungs- und Straßenbau sowie Arbeits- und Ausbildungszentren. Hervorzuheben sind die Hilfsleistungen zugunsten des assoziierten Fondsmitglieds Jugoslawien. Dem Land wurden 35 Millionen Dollar für die Integration zurückgekehrter Wanderarbeiter zur Verfügung gestellt. Auch die der Türkei gewährten Darlehen wurden in erster Linie für die Schaffung von Arbeitsplätzen für heimgekehrte Wanderarbeiter investiert.

Die Probleme der Arbeitslosigkeit und der wachsenden Kluft zwischen armen und reichen Ländern wurden bei der Vergabe der Kredite im größtmöglichen Maß berücksichtigt. Die Mittel werden nach Überprüfung verschiedener Kontrollgremien eingesetzt. Bevorzugt werden Anleihen für soziale Operationen ausgegeben, die als direkte Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen betrachtet werden können. Da der Europarat bestrebt ist, die Menschenrechte auf wirtschaftliche und soziale Rechte auszuweiten, sollen in Zukunft die Finanzmittel in diesem Sinn verstärkt genutzt werden.

Ausblick

Im April des Berichtsjahres wurde der französische Christdemokrat Louis Jung zum neuen Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung gewählt. Der Elsässer löste den deutschen Sozialdemokraten Karl Ahrens ab, dessen dreijähriges Mandat auslief. Noch während der Januar-Sitzung hatte Ahrens in einem Rechenschaftsbericht über Bilanz und Perspektiven der Tätigkeit des Europarates gesprochen²⁸. Dabei stellte er die Hoffnung auf „mehr Flexibilität in der Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischem Parlament“ in den Vordergrund. Trotz ständiger Bemühungen sei die „Doppelarbeit beider Institutionen nicht zu vermeiden“. Als eine der wichtigsten Aufgaben der Zukunft nannte Ahrens die gemeinsame Entwicklung der EG- und der Nicht-EG-Mitglieder. Die

Furcht vor einem wachsenden Graben zwischen beiden Organisationen müsse von der Parlamentarischen Versammlung mit allen Mitteln bekämpft werden, „da dies nur zu neuen Spannungen in Europa“ führen würde²⁹.

Öffentliche Resonanz fand die Arbeit des Europarates, wenn Fragen der politischen Aktualität wie die Terrorismusbekämpfung auf der Tagesordnung standen. Darüber hinaus fanden Einzelfragen aus den parlamentarischen Debatten eine Beachtung in den Medien der Länder, die von diesen Sonderthemen betroffen waren. Das begrenzte Budget des Europarates, das im Berichtsjahr 345 Millionen FF (101,4 Millionen Mark) betrug und für 1987 auf 390 Millionen FF (114,7 Millionen Mark) erhöht wurde, wird auch in Zukunft nur bescheidene Summen für die Öffentlichkeitsarbeit gestatten und wenig vom Europarat nach draußen dringen lassen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Sitzungsprotokolle der Parlamentarischen Versammlung, 37. Sitzungsperiode, Teil 3 vom 27.-31. Januar, Europarat 1986.
- 2 Vgl. „Der Europarat“, Straßburg 1982, S. 75.
- 3 Vgl. Etat des signatures et des ratifications (engl. und franz.), Straßburg 1987.
- 4 Ebd.
- 5 Konv. (87) 3
- 6 Zur Entwicklung der Debatte über die Türkei siehe Rolf Spitzhüttl, Der Europarat, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 260.
- 7 Vgl. Sitzungsprotokolle der Parlamentarischen Versammlung, 38. Sitzungsperiode Teil 1 vom 21.-24. April, Europarat 1986.
- 8 Vgl. Sitzungsprotokolle der Parlamentarischen Versammlung, 38. Sitzungsperiode Teil 3 vom 26.-30. Januar, Europarat 1987.
- 9 Vgl. die Sitzungsprotokolle a.a.O. (Anm. 8).
- 10 Dok. 5518 Rec. 1024
- 11 Vgl. Sitzungsprotokolle, Januarsitzung.
- 12 Vgl. Sitzungsprotokolle, Aprilsitzung.
- 13 Dok. Europarat MCT (86) 3.
- 14 Interview Hans Engelhard mit dem Südwestfunk vom 5. November 1986.
- 15 Vgl. Dok. (86) 8.
- 16 Vgl. Dok. (86) 863.
- 17 Ebd.
- 18 Vgl. Dok. (86) 13.
- 19 Dabei ist besonders auf die Empfehlungen R (86) 2 und (86) 3 hinzuweisen.
- 20 Etwa die Bundesrepublik, Österreich und die Schweiz. Vgl. dazu auch Georg Springer, Forum 2/1986, S. XXVIII.
- 21 Rede vom 9. 12. 1986. Sitzungsdokumente der Konferenz der Medienminister Europarat 1986.
- 22 Ebd.
- 23 Vgl. Sitzungsdokumente der Konferenz der Medienminister Europarat 1986.
- 24 Abschlußdokument Europarat Nr. B (86) 49.
- 25 Ebd.
- 26 Vgl. Bericht des Gouverneurs für das Geschäftsjahr 1986.
- 27 Ebd.
- 28 Vgl. Tätigkeitsbericht der 37. Sitzungsperiode Teil 3 vom 27. 1. Europarat 1986.
- 29 Ebd.

Weiterführende Literatur

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

Die Herbsttagungen 1986 der EFTA und des Europarates, in: Europa-Archiv 4/1987, S. D 97–D 103.

Die Ministertagung des Europarats im Frühjahr

1986, in: Europa-Archiv 13/1986, S. D 351–355.

The progress of European construction. Report of the Secretary General of the Council of Europe. Straßburg 1986.