

Der Europarat

GEORG LINK

Das schönste Geschenk zum vierzigjährigen Gründungsjubiläum¹ bereitete sich der Europarat selbst: Pünktlich zum 5. Mai 1989 nahmen die 22 Mitgliedstaaten Finnland in ihren Reihen auf. Nachdem am 16. November 1988 der Zwergstaat San Marino – seit 1448 eine unabhängige Republik und mit 22 000 Einwohnern das nunmehr kleinste Mitgliedsland – beigetreten war, sind jetzt alle westeuropäischen Demokratien unter dem Dach der ältesten westeuropäischen Organisation vereint. Und nachdem das Netz rechtsverbindlicher Verträge und Abkommen für die eine Hälfte Europas geknüpft ist², richtete sich der Blick der Geburtstagsrunde verstärkt auf die andere europäische Hälfte.

„Zarte Bande“ mit Osteuropa

Begünstigt durch die Reformpolitik Gorbatschows und die dadurch ausgelösten Reformen, vor allem in Polen und Ungarn, wurde der in den Vorjahren geknüpfte Gesprächsfaden³ kontinuierlich weitergesponnen.

Im April 1988 stattete der Oberste Sowjet der UdSSR dem Europarat einen unerwarteten Besuch ab, im Mai des Jahres folgte der ungarische Außenminister Horn und im Juni eine Delegation der rumänischen Nationalversammlung⁴. In umgekehrter Richtung reiste der französische Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Louis Jung, im April nach Jugoslawien und im November nach Ungarn und Polen⁵. Parlamentarier aus Ost und West setzten sich im Oktober zusammen mit Jugendvertretern aus beiden Teilen Europas im Europäischen Jugendzentrum an einen Tisch und diskutierten über Chancen der Zusammenarbeit⁶. Doch man gab sich nicht nur gute Worte, sondern führte die Gespräche in bemerkenswerte Ergebnisse über: Am 5. Mai 1989 bekräftigte das Ministerkomitee des Europarates in einer Grundsatzerklärung den Willen zur Aktivierung seiner jungen Ostpolitik und lud Polen und Ungarn ein, die Kulturkonvention der Organisation zu unterzeichnen⁷. Um die östlichen Reformansätze zu mehr Demokratie und Achtung der Menschenrechte zu unterstützen, war Ungarn vom Ministerkomitee bereits am 16. Oktober 1988 eingeladen worden, den Europäischen Konventionen zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt sowie zu Auskünften über ausländisches Recht beizutreten⁸.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates, die bereits auf der Herbsttagung auf der Grundlage eines Berichts der inzwischen zur neuen Generalsekretärin gewählten französischen Sozialistin Catherine Lalumière⁹ ihre Un-

terstützung des Dialogs mit Osteuropa signalisiert hatte¹⁰, räumte während ihrer Frühjahrstagung am 11. Mai 1989 einstimmig osteuropäischen Staaten die Möglichkeit eines besonderen Gaststatus ein¹¹. Schon bei der mit Spannung erwarteten Rede des sowjetischen Staats- und Parteichefs Gorbatschow vor dem Europarat am 6. Juli 1989 soll so Parlamentarierdelegationen aus der Sowjetunion, Polen, Ungarn und Jugoslawien die Teilnahme an den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung ermöglicht werden¹². Voraussetzung für die Gewährung des Gaststatus, der neben der Teilnahme an den Sitzungen auch erlaubt, mit Einverständnis des Präsidiums das Wort zu ergreifen und auf besondere Einladung hin und von Fall zu Fall – insbesondere dann, wenn gesamteuropäische Themen wie Umwelt, Kultur oder Verkehr anstehen – an Ausschusssitzungen teilzunehmen, ist allerdings eine pluralistische Zusammensetzung der Gastdelegation sowie die Respektierung und Erfüllung der KSZE-Schlußakte von Helsinki und der Vereinbarungen der Folgekonferenzen sowie der UN-Abkommen über bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹³.

Es paßte ins Bild, daß der polnische Arbeiterführer Lech Walesa zusammen mit der Internationalen Helsinki-Vereinigung für Menschenrechte vor den Europaratsparlamentariern am 10. Mai 1989 den Menschenrechtspreis der Straßburger Organisation überreicht bekam. In seiner Dankesrede hob Walesa die Rolle des Europarates bei der Verständigung zwischen West- und Osteuropa hervor und betonte die Bemühungen Polens, seinen Platz im Reigen freier und demokratischer europäischer Staaten einzunehmen¹⁴.

In den Gängen des Straßburger Palais de l'Europe ist Osteuropa Thema Nummer eins. Fast scheint es so, als hätten Gorbatschow und Walesa im Prinzen-Duett das Dornröschen Europarat wachgeküßt.

Die Kampagnen des Europarates

Die anhaltende „Gorbimanie“ und Brückenschlag-nach-Osten-Euphorie drängte zwei zentrale Kampagnen des Jahres 1988, mit denen der Europarat mit ihm wichtigen Schwerpunkten auf die Öffentlichkeit einwirkt und auch seine eigenen Ziele präsentiert, fast ein wenig ins Abseits: Die Kampagne für den ländlichen Raum, mit der angesichts des ländlichen Auszehrungsprozesses hervorgehoben werden sollte, daß Europa nicht nur aus den Metropolen besteht, sondern das Land für Europas Zukunft von großer Bedeutung ist¹⁵, und vor allem die im Januar 1988 feierlich eröffnete „Europäische Öffentlichkeitskampagne über Nord/Süd-Interdependenz und -Solidarität“, mit der auf die Verantwortung des entwickelten Nordens für den unterentwickelten Süden und die gegenseitigen Abhängigkeiten in der „einen Welt“ abgehoben werden sollte¹⁶.

Wenn auch die zahlreichen Seminare, Kolloquien und Appelle¹⁷ oft wenig bleibende Wirkung entfalten, so hat doch gerade die Nord-Süd-Kampagne einiges erreicht: Noch nie wurde etwa in der Bundesrepublik ein so breites Bündnis von Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, kommunalen Gremien, sozialen und Dritte-Welt-Aktionsgruppen sowie Jugendverbänden hergestellt¹⁸. Als An-

laufstelle für die durch die Kampagne ins Leben gerufenen 41 lokalen Nord-Süd-Foren richtete die Stadt Mainz ein „Europäisches Büro für kommunale Entwicklungsarbeit“ ein, das auch nach dem Kampagnenende die Arbeit fortführt und die Kontakte zur europäischen Ebene halten soll¹⁹.

Auf europäischer Ebene ist festzuhalten, daß sich die Nichtregierungsorganisationen europaweit vernetzen wollen²⁰ und in Portugal ein Nord-Süd-Zentrum („Zentrum für Globale Interdependenz“) entstehen soll, um zum einen den „Quadrilog“ zwischen Nichtregierungsorganisationen, Gemeindevertretern, Abgeordneten, Regierungsvertretern und multilateralen Organisationen wie der Weltbank zu institutionalisieren, zum anderen aber auch einen Brückenschlag zwischen Ost und West zu erreichen hinsichtlich der Zusammenarbeit in Nord-Süd-Fragen²¹.

Das magische Datum 1992

Eine Jahreszahl steht als Symbol für das ambivalente Verhältnis des Europarates zur mächtigen Europäischen Gemeinschaft: Was wird aus dem Europa der 23, wenn das Europa der 12 enger zusammenwächst, den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt verwirklicht und die Nicht-EG-Mitglieder des Europarates in den Schlagschatten des Brüsseler Berlaymonts geraten? Ohnmächtig sah man mit an, wie die EG in bisher dem Europarat vorbehaltene Bereiche wie etwa die Jugend- und Kulturpolitik einbrach und durch die ungleich bessere Finanzausstattung – der ordentliche Jahreshaushalt des Europarates beträgt 1989 433 Mio. FF (umgerechnet 127,5 Mio. DM) gegenüber einem im Haushaltsplan für 1989 ausgewiesenen Budget der EG in Höhe von 46,42 Mrd. ECU (umgerechnet 95,6 Mrd. DM) – auch dominierte²².

In einem bedeutenden Bereich europäischer Entwicklungen konnte der Europarat allerdings Pluspunkte sammeln: Nach langen Vorbereitungen gelang es, sich auf eine Europäische Medienkonvention zu einigen, die einen Rahmen für die Gestaltung der europäischen Fernsehlandschaft (u. a. Werbung, Jugendschutz, Urheberrechte, Anteil europäischer Produktionen) im Zeichen grenzüberschreitender Satellitenprogramme festlegt²³. Ein von der EG-Kommission vorgelegter Richtlinienentwurf traf dagegen auf erhebliche Widerstände²⁴. Vor allem die Bundesrepublik erhob Einwände, die Bundesländer befürchteten die Aushöhlung ihrer Kulturhoheit und die bayerische Staatsregierung trat sogar den allerdings zunächst erfolglosen Gang zum Karlsruher Bundesverfassungsgericht an, um die Bundesregierung auf ein Veto zu verpflichten²⁵. Die EG-Medienrichtlinie wurde schließlich im Ministerrat in erster Lesung gegen die Stimmen der Bundesrepublik, Dänemarks und Belgiens verabschiedet²⁶.

Und auch in einem weiteren Bereich durfte man sich als Vorreiter fühlen: Nachdem die Europäische Gemeinschaft soziale Grundrechte festschreiben will, sollen die Erfahrungen der unter der Regie des Europarates 1961 verabschiedeten Europäischen Sozialcharta herangezogen werden. Die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung regte das neue Interesse an ihrem sozialpolitischen

Gesellenstück sogleich dazu an, Verbesserungen der in die Jahre gekommenen Sozialcharta zu verlangen, z. B. den Schutz vor den Auswirkungen neuer Technologien und eine dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vergleichbare Klageinstanz für Verstöße gegen soziale Rechte²⁷. Demnächst wollen sich die Parlamentarier der sozialpolitischen Ausschüsse der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europäischen Parlaments treffen, um sozialpolitische Lösungsvorschläge zu diskutieren²⁸.

Daß die so oft beschworene und vor allem von Europaratsseite eingeforderte, von Gemeinschaftsseite sogar vertraglich festgeschriebene Zusammenarbeit zwischen EG und Europarat zukünftig reibungslos verläuft, soll ein Gipfeltreffen besonderer Art sicherstellen: Der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarates und der Generalsekretär sowie der Vorsitzende des EG-Ministerrates und der Kommissionspräsident werden zukünftig in einer Viererkonferenz regelmäßig Informationen über ihre jeweiligen Programme und gegenseitigen Interessen austauschen sowie mögliche gemeinsame Aktivitäten besprechen²⁹. Ein Tagesordnungspunkt dieses neuen Gremiums könnte die Einbeziehung des Europarates bei der von der EG-Kommission ins Auge gefaßten stärkeren Beteiligung der Gebietskörperschaften bei der Verwendung der erheblich aufgestockten Mittel aus den EG-Strukturfonds sein. Statt einer neuen beratenden Institution bietet sich die institutionelle Infrastruktur des Europarates mit seiner Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas an³⁰. Erstrebenswert erscheint den Straßburger Beamten auch, daß Konventionen des Europarates die Grundlagen für die Richtlinien der EG abgeben³¹.

Ausblick

Das Image der Unscheinbarkeit hat der Europarat ebenso abgelegt wie den Minderwertigkeitskomplex, lediglich eine Art Generaldirektion mit besonderen Aufgaben der EG zu sein³², nicht zuletzt durch das neue osteuropäische Aufgabefeld. Hier bietet sich die Chance zur Kooperation auf Gebieten, die für die Reformprozesse in Osteuropa von Bedeutung sind, und die Möglichkeit, das eigene Verständnis von pluralistischer Demokratie und Menschenrechtspraxis im Sinne einer „Volkshochschule der europäischen Politik“ zu verbreiten³³. Ob man nun gleich ein „Champs de réflexions et d'action féconde“ ist, wie es der französische Präsident Mitterrand in Festtagslaune formulierte³⁴, mag dahingestellt bleiben. Eher trifft wohl die Einschätzung des scheidenden Generalsekretärs Oreja zu, die Rolle einer „OECD für Gesellschaftsprobleme und soziale Entwicklung“ spielen zu wollen. Was immer nachher auf dem Etikett stehen wird, vergewissern sollte sich die Straßburger Organisation verstärkter demokratischer Legitimation: Die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung sind mit Kompetenzen nicht gerade reichlich bedacht³⁵. Inzwischen haben sie einen Antrag auf den Weg gebracht mit dem Ziel, das Ministerkomitee zu zwingen, seine Beschlüsse zu den Entschließungen der Parlamentarier in offener Diskussion in der Versammlung zu rechtfertigen und im Rahmen einer Fragestunde Rede und Antwort zu ste-

hen³⁶. Europa ist mehr als die EG, wie es beim Europarat immer so schön heißt. Es sollte deshalb aber nicht weniger demokratisch sein.

Anmerkungen

- 1 Das Statut des Europarates wurde am 5. 5. 1949 in London unterzeichnet; zur Gründungsgeschichte vgl. u. a. Schneider, Heinrich: Leitbilder der Europapolitik 1. Der Weg zur Integration (Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik Bd. 9). Bonn 1977, v. a. S. 193–224; zum gründungsvorbereitenden Haager Kongreß vgl. Brugmans, Hendrik: Der Haager Kongreß nach vierzig Jahren – Reflexionen eines Zeitzeugen, in: *Integration* 2 (1988), S. 47–55; Schöndube, Claus: Erster Haager Kongreß und die Einheit Europas, in: *Das Parlament* v. 6. 5. 1988, S. 9; ders.: Haager Kongreß '88: Neuer Auftrag, in: *Europäische Zeitung*, Juni 1988, S. 1, sowie den Beitrag zur Europäischen Bewegung in diesem Band.
- 2 In den vierzig Jahren wurden 132 europäische Konventionen geschlossen, die über 25 000 bilateralen Einzelabkommen entsprechen würden und auf den Gebieten der Individualrechte, des Straf- und Zivilrechts, des Naturschutzes und auch des Sozialrechts für die Vertragsstaaten verbindliche Normen geschaffen haben; vgl. auch den nachfolgenden Beitrag zur Europäischen Menschenrechtskonvention.
- 3 Vgl. zu diesem neuen Dialog Link, Georg: Der Europarat, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1987/88, S. 273/74.
- 4 Vgl. d'Aranda, Brigitte: East/West dialogue: moving forward-lucidly, in: *Forum Europarat* 1 (1989), S. 2.
- 5 Ebd.
- 6 Vgl. *Forum Europarat* 1 (1989), S. 4.
- 7 Vgl. den Abschnitt „Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten“ (Punkte 10–13) in: Council of Europe: Declaration on the future of the Council of Europe in European Construction, angenommen und unterzeichnet während der 84. Tagung des Ministerkomitees am 5. 5. 1989 anlässlich des vierzigsten Jahrestages der Organisation, Straßburg 1989.
- 8 Vgl. Abschlusserklärung der 83. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates v. 16. 10. 1988, Pressecommuniqué C (88) 126.
- 9 Die ehemalige Ministerin für Verbraucherschutz und Generalberichterstatterin des Politischen Ausschusses in der Parlamentarischen Versammlung trat am 1. 6. 1989 die Nachfolge des Spaniers Marcelino Oreja an, der im Oktober 1988 auf eine Kandidatur für eine zweite Amtszeit verzichtet hatte.
- 10 Vgl. Lalumière-Bericht über die Beziehungen des Europarates zu Osteuropa v. 15. 9. 1988, Dok. 5937.
- 11 Vgl. Sager-Bericht über einen besonderen Gaststatus, Dok. 6036.
- 12 Vgl. „Straßburg im Banne Osteuropas und der EG“, in: *NZZ* v. 7./8. 5. 1989, S. 1; die Einladung zur Entsendung einer Delegation spricht die Versammlung durch ihren Präsidenten aus auf Vorschlag des Ausschusses für die Beziehungen zu den europäischen Nichtmitgliedstaaten und mit Zustimmung des durch die Vorsitzenden der politischen Gruppen erweiterten Präsidiums der Versammlung, vgl. Sager-Bericht a.a.O. (Anm. 11), S. ii, Nr. 4 ii.
- 13 Vgl. Sager-Bericht a.a.O. (Anm. 11), S. ii, Nr. 4 i; auch das Ministerkomitee hatte mehrfach betont, jedes Land für sich zu betrachten hinsichtlich der Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten, vgl. u. a. Abschlusserklärung der 82. Sitzung des Ministerkomitees v. 5. 5. 1988, Pressecommuniqué C (88) 48, Punkt 11.
- 14 Vgl. Rede von Lech Walesa bei der Preisverleihung am 10. 5. 1989, Dok. D (89) 33.
- 15 Vgl. Oreja, Marcelino: Die Landbevölkerung wandert ab, in: *Europäische Zeitung*, April 1988, S. 14 mit weiteren Beiträgen.
- 16 Vgl. zu der Nord-Süd-Kampagne Link, Georg: Der Europarat a.a.O. (Anm. 3), S. 271/72, sowie *Forum Europarat*, Mai 1988, S. 11–39.
- 17 Höhepunkt der Nord-Süd-Kampagne war die am 3. 7. 1988 von Parlamentariern und NRO-Vertretern angenommene „Madriider Erklärung“, die einen umfangreichen entwicklungspolitischen Forderungskatalog präsentiert; die Erklärung ist abgedruckt in der Dokumentation von epd-Entwicklungspolitik 22 (1988).

- 18 Vgl. die „Mainzer Erklärung zur Ausweitung kommunaler und regionaler Entwicklungszusammenarbeit und zur Förderung der Informations- und Bildungszusammenarbeit“ v. 4. 11. 1988, die eine „neue Qualität“ in der Entwicklungszusammenarbeit der sonst in getrennten Bereichen arbeitenden lokalen Initiativen, Institutionen, Kirchen, Gewerkschaften und kommunalen Entscheidungsträger konstatiert.
- 19 Vgl. Erstes und Zweites Informationsschreiben des Büros.
- 20 Vgl. Baum, Holger: Kampagne ohne Ende? Europäische Komitees wollen weiter am Ball bleiben, in: Nord-Süd. Zeitung der Nord-Süd-Kampagne 5 (1988), S. 7.
- 21 Die Dreieckskooperation zwischen Parlamentariern, NROs u. Regierungen bei der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien zu stärken und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen fortzuführen sowie die Länder Osteuropas stärker in die Entwicklungsarbeit miteinzubeziehen, war einer der „Vorschläge für konkrete Maßnahmen“ in der Madrider Erklärung (Anm. 17).
- 22 Vgl. dazu Link, Georg: Der Europarat a.a.O. (Anm. 3), S. 274/75.
- 23 Vgl. European Convention on transfrontier television, vom Ministerkomitee angenommen am 15. 3. 1989, Dok. DH-MM (89) 1, zur Zeichnung aufgelegt am 5. 5. 1989, Nr. 132 der Europäischen Vertragsreihe des Europarates.
- 24 Ein Beschluß des Bundesrates v. 20. 2. 1989 bestreitet grundsätzlich die Kompetenz der EG zur Regelung des Rundfunkverkehrs, vgl. FAZ v. 11. 4. 1989; vgl. zur Haltung der Nicht-EG-Staaten NZZ v. 23. 3. 1989, S. 51.
- 25 Vgl. Bayerischer Eilantrag gegen EG-Rundfunkrichtlinie abgelehnt. Karlsruhe: Bonn braucht Verhandlungsspielraum. Verfassungsgericht entscheidet über Kompetenzstreit erst im Hauptverfahren, in: SZ v. 13. 4. 1989.
- 26 Vgl. FAZ v. 14. 4. 1989, S. 1.
- 27 Vgl. Rede des Abgeordneten Peter Büchner, Dok. AS (41) CR 3; seit 1961 wurde noch kein Staat vom Ministerkomitee wegen des Verstoßes gegen die Sozialcharta gerügt oder verurteilt; vgl. auch Sendemanuskript des Autors für SWF 1 Tagesspiegel aus Mainz v. 16. 5. 1989 sowie den Foschi-Bericht v. 11. 4. 1989 über die zukünftige Bedeutung der Europäischen Sozialcharta, Dok. 6031.
- 28 Gespräch des Autors mit dem Abgeordneten Büchner am 10. 5. 1989 in Straßburg.
- 29 Vgl. „Relations with the European Community“ Punkt 8 in der Feierlichen Erklärung a.a.O. (Anm. 7), S. 2.
- 30 Vgl. Hausmann, Hartmut u. Rolf Spitzhüttl: Vierzig Jahre Europarat, in: Das Parlament v. 28. 4. 1989.
- 31 Vgl. Kohler, Berthold: Hüter der politischen Kultur, in: FAZ v. 5. 5. 1989, S. 16.
- 32 Vgl. Keller, Horst: Europarat: Offen als Tor zum Osten, in: Europäische Zeitung, Mai 1989, S. 3.
- 33 Vgl. Kohler, Berthold a.a.O. (Anm. 31).
- 34 Vgl. NZZ v. 7./8. 5. 1989, S. 2.
- 35 Das Ministerkomitee ist an die Empfehlungen der Versammlung nicht gebunden, vgl. Lepzy, Norbert: Der Europarat, in: Pipers Wörterbuch zur Politik Bd. 3 München/Zürich 1984, S. 78-83.
- 36 Vgl. die Ausarbeitung einer „Entschließung über eine neue Informationspolitik des Europarats“ des deutschen Abgeordneten Peter Büchner; momentan darf jeder Abgeordnete nur dreimal im Jahr eine Frage an den jeweiligen Präsidenten des Ministerkomitees richten, dessen Antworten dann im Plenum verlesen werden; antiquiert erscheint auch die Sitzordnung im Palais de l'Europe streng nach dem Alphabet und nicht nach den politischen Gruppen, die inzwischen eine beachtliche Stellung erreicht haben, etwa bei der Wahl des schwedischen Vorsitzenden der konservativen Fraktion, Anders Björck, zum neuen Parlamentspräsidenten, der sich aufgrund einer Vereinbarung zwischen Konservativen, Christdemokraten und Sozialisten gegen den Führer der kleinen liberalen Gruppe, den Dänen Björn Elmquist, mit 101 zu 47 Stimmen durchsetzen konnte.

Weiterführende Literatur

Brugmans, Hendrik: Der Haager Kongreß nach vierzig Jahren – Reflexionen eines Zeitzeugen, in: *Integration* 2 (1988) S. 47–55.

epd-Entwicklungspolitik: Nord-Süd-Kampagne 1988 (Materialien II/89), Frankfurt 1989.

Fischer, Per: 40 Jahre Europarat – Vom gescheiterten Förderator zum „kreativen Trainingscenter“, in: *Integration* 3 (1989) S. 119–126.

Kremaier, Franz: Das Europäische Parlament der

EG und die Parlamentarische Versammlung des Europarates. Eine vergleichende Strukturanalyse zur Begrifflichkeit eines Europäischen Parlamentarismus als parlamentarische Komponente im institutionellen Gefüge von europäischen Organisationen in Europa (*Europarecht – Völkerrecht, Studien und Materialien* Bd. 9), München 1985.