

BOTSCHAFTERKONFERENZ 1975

Beilage 2 c)

Exposé von Herrn Botschafter Alfred Wacker, Ständiger Vertreter der Schweiz beim Europarat, vom 5. September 1975

Zwischen der gesamteuropäischen Situation, wie sie bei Abschluss der Sicherheitskonferenz sich präsentiert einerseits und den Institutionen, dynamischen Bestrebungen aber auch inhärenten Schwierigkeiten und Unstimmigkeiten der Neuner Gemeinschaft andererseits scheint es sich mir zu lohnen, in wenigen Minuten das Strassburger Mauerblümchen auch noch hineinzugliedern, verbunden vielleicht mit der den einleitenden Referaten analogen Frage "Où va l'Europe des dix-huit?".

Um gleich bei dieser Zahl 18 zu bleiben - und in multilateralen Organisationen spielt bekanntlich die Zahl eine Rolle, nicht nur das militärpolitische Gewicht -, so ist es für den Eurokraten als Milchmädchenrechnung doch relativ einfach sich zu merken, dass 18 die Hälfte von 36 ist, der Mitgliederzahl der Sicherheitskonferenz plus Albanien.

Und die ersten 18 lassen sich teilen in die Neun von Herrn Caillat und in die, die man die "Nicht-Neun" nennt (sie selber wieder: 3 Neutrale, 3 Südöstliche und 3 übrige). - Und die 18 der nicht Europarat-Hälfte wiederum in 9 kommunistische und 9 nicht-kommunistische.

Dass die Nato als Klammer zwischen 15 Staaten, die sich in drei von den 4 Vierteln befinden, wirkt und die EFTA als Klammer zwischen 7 Staaten in zwei von diesen Vierteln sei nur am Rande beigefügt.

Doch nun zum Europarat! Ich brauche ihn in diesem Kreise nicht vorzustellen, möchte aber doch die zwei Grundpfeiler in Erinnerung rufen: Einerseits das demokratische Regime seiner Mitgliedstaaten (man hatte nicht gescheut, das Griechenland der Obersten hinauszukomplimentieren und das Griechenland Karamanlis' unmittel-

bar nach den ersten freien Wahlen wiederaufzunehmen) und andererseits die gleichen Auffassungen und Praktiken hinsichtlich der Menschenrechte, ein Charakterzug dem man angesichts der gegenteiligen Entwicklungen in grossen Teilen der Welt immer grössere Bedeutung beizumessen hat. Seit dem letztjährigen Beitritt Frankreichs und der Schweiz zur Menschenrechtskonvention ist die Mitgliedschaft dieser Konvention und diejenige des Europarates identisch und dürfte es in Zukunft wohl auch bleiben. Gerade die Menschenrechtskonvention und die Anerkennung der Individualbeschwerde durch unser Land hat schon jetzt in unserer schweizerischen Verwaltungs- und insbesondere unserer Gerichtspraxis bedeutende Aenderungen verursacht, hauptsächlich auf dem Gebiet des Strafprozesses.

Nun einige Worte zum Institutionellen des Europarates, wobei zwischen dem Ministerkomitee, das für die intergouvernementale Tätigkeit zuständig ist und dem eine sehr grosse Zahl von Expertenkomitees zur Verfügung steht, der Beratenden Versammlung, die sich selber neuerdings so schön "Parlamentarische Versammlung" nennt und dem gemeinsamen Sekretariat zu unterscheiden ist. Nach dem Pessimismus der Jahre 1971 und 1972, als gewisse Leute glaubten, der Beitritt Grossbritanniens zur Gemeinschaft bedeute das Ende des Europarates, und als gleichzeitig der damalige Generalsekretär das utopische Bestreben hatte, bei den Aktivitäten hinsichtlich eines Sicherheitsbrückenschlages zu Osteuropa eine Rolle zu spielen und seine damals 17 Schäflein als Block auftreten zu lassen - was ja dann bei der besonderen Rolle der Neutralen und der N + N Gruppe in Genf ganz anders (und viel besser) verlief -, seit jenen Jahren hat der Europarat seinen Tiefpunkt und sein Minderwertigkeitsgefühl - aber zum Glück auch gewisse Ueberheblichkeiten - überwunden. Wir haben in Strassburg durch gemeinsame Anstrengung - wobei die Neun in gleicher Weise aktiv mitmachten wie die "Nicht-Neun" - die Zeit ausgenützt um den institutionellen Mechanismus

so gut als möglich zu modernisieren. Es würde mich zu weit führen, hier die Erneuerungen auf den Gebieten des intergouvernementalen Arbeitsprogrammes, den Struktur- und Arbeitsmethoden-Problemen der Expertenkomitees, der stärkeren Heranziehung der Gemeinde- und Regionalbehörden, der Rekrutierungspolitik für die Sekretariatsangehörigen und der Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Versammlung im einzelnen darzulegen.

Bei diesem nun hoffentlich doch etwas verbesserten Uhrwerk seien kurz für jene der 3 genannten Institutionen einige Akzente gesetzt, die noch schlummernden Möglichkeiten ausgelotet und gleichzeitig die Grenzen eruiert, über die hinaus - aus Gründen, die ich jeweilen angeben werde - hinauszugehen nicht erwartet werden kann.

Ich will mit der Beratenden Versammlung beginnen, der grössten institutionalisierten Versammlung demokratisch gewählter Parlamentarier. Da diese Mitglieder jedoch, wie diejenigen des Neuen Parlaments, nicht direkt gewählt sind sondern von ihren nationalen Parlamenten delegiert werden - unter jeweiliger automatischer oder nicht automatischer Sanktionierung durch den Aussenminister - und da die Versammlung, wieder ähnlich wie das Europäische Parlament, aber noch absoluter, keine Rechtssetzungsbefugnis besitzt sondern eben, wie der von ihr nun verworfene Titel sagt, nur beratende Funktion hat, erschöpft sich das Ergebnis ihrer Tätigkeit in Resolutionen und Anregungen. Wichtiger sind aber die vorangehenden öffentlichen Debatten und die Untersuchungen in den Kommissionen. Wegen den genannten Grenzen der Wirksamkeit der Versammlung, noch mehr aber wegen dem Nebeneinanderbestehen mit anderen Versammlungen, eben mit dem Europäischen Parlament und auch mit den Versammlungen von NATO und WEU, besteht leider die Tendenz bei zahlreichen Staaten, nur zweit- und drittrangige Parlamentarier nach Strassburg zu delegieren. Dies ist zum Glück bei Ständerat und Nationalrat noch

nicht der Fall; sie schicken uns erstklassige Volksvertreter. Der aktive Einsatz all unserer 12 Parlamentarier in Strassburg, die Qualität ihrer Kommissionsarbeit, die Interventionen im Plenum eines Hofer, eines Renschler, eines Weber, eines Schmitt, oder eines Aubert um nur diese prominenteren und langjährigeren zu nennen, sind weit über dem Durchschnitt und haben europäischen Widerhall.

Auf einem Gebiet hat sich die Versammlung in eine Sackgasse verrannt, auf dem der Aussenbeziehungen. Sicher war das Motiv legitim: schon vor langem sagten sich die Parlamentarier, wenn schon das Ministerkomitee auf diesem Gebiete nichts tut und kein europäisches Rayonnement ausstrahlt, so wollen wir es versuchen. Aber allein z.B. die Tatsache, dass man schon seit langem Mitglieder des israelischen Knesset als Beobachter aufnahm - mit Teilnahmeberechtigung selbst in den Kommissionen -, gleich aber beschlossen hatte, keine anderen Nicht-Europäer zuzulassen, bringt sie angesichts des nun offiziell vorliegenden Gesuches des Parlamentes von Libanon in grösste Verlegenheit, umsomehr als sie aus Prestige-Gründen nicht bereit ist, diesen Sektor der Aussenbeziehungen statutengemäss wieder dem Ministerkomitee zurückzugeben.

Positiv möchte ich die Versammlung in dreierlei Hinsicht werten: in dem gerade für unsere schweizerischen Parlamentarier so wichtigen regelmässigen Kontakt mit Kollegen aus anderen Staaten; in den Anregungen, Debatten und Kritiken hinsichtlich unseres intergouvernementalen Arbeitsprogrammes und überhaupt im Dialog mit dem Ministerkomitee; und drittens in den regelmässigen Untersuchungen betreffend die innenpolitische Entwicklung in europäischen Nicht-Mitglied-Staaten (in kommunistischen Ländern, sowie in Spanien, früher Griechenland und neuerdings hauptsächlich in Portugal) durch die derzeit von Nationalrat Hofer präsiidierte parlamentarische Kommission, gefolgt von öffentlichen Debatten im Plenum.

- 5 -

Nun einige Worte zum Ministerkomitee und zur intergouvernementalen Tätigkeit des Europarates. Wir haben versucht durch bessere Vorbereitung der zweimal jährlichen Aussenminister-Treffen - durch Themenwahl, Referentenbezeichnungen, Vorankündigungen, etc. - diese Tagungen interessanter, d.h. also auch attraktiver zu gestalten, leider aber ohne Erfolg. Wenn der französische Aussenminister - selbst wenn die Tagung in Paris stattfindet - den Weg in den Verhandlungssaal als zu weit empfindet und der deutsche Aussenminister aus Prestige-gründen ihm dann gleich zieht, der Engländer sich auch nicht zeigt und der Italiener dann auch nicht, wenn die Türken wegen den Zyprioten nicht kommen und die Griechen nicht wegen den Türken, so verbleibt dann noch ein glücklicherweise um die Herren Thorn und Van der Stuhl erweitertes EFTA-Club-Meeting, dessen ex-englische Nonchalence leider durch die Anwesenheit der doch etwas steiferen EWG-Staatssekretäre auch noch verloren geht.

Wir haben schweizerischerseits versucht, das Strassburger Forum - zwischen den Ministertagungen - für Gedankenaustausch zwischen zuständigen Chefbeamten über aktuelle aussenpolitische Probleme zu benützen. Wir fanden hauptsächlich bei den meisten der Neun wenig Gegenliebe. Es wurde Arbeitsüberhäufung vorgeschützt, es wurde gesagt die ständigen Vertreter könnten dies ebenso gut tun; aber der Hauptgrund liegt wohl darin, dass die Neun, solange sie noch keine einheitliche Linie hinsichtlich einer spezifischen Frage haben, diese Differenzen nicht gerne vor den 18 ausbreiten, dass aber, sobald eine Neuner-Linie zementiert ist, ein Dialog mit den "Nicht-Neun" zu keinen Änderungen dieser Linie mehr führen kann. Es ist möglich, dass wir in den Hauptstädten unserer Partnerländer zu wenig darauf hingewiesen haben, dass Informations- und Gedankenaustausch ganz etwas anderes ist als Suche nach gemeinsamem Nenner und dass zu ersterem auch mehrere der "Nicht-Neun" immer wieder etwas Positives beitragen können.

Dieser relative Fehlschlag einer von der Schweiz weiterentwickelten österreichischen Idee hatte aber keine nachteiligen Folgen. Insbesondere freue ich mich, neuerdings feststellen zu können, dass im Ministerkomitee, wenn zwei Tendenzen einander gegenüber stehen, die Spaltung nie eine solche zwischen den Neun und den "Nicht-Neun" ist, sondern regelmässig anderer Art - und dies trotz regelmässiger informeller Treffen der Neun vor unseren Tagungen.

Drei erfreuliche Erscheinungen zeigen, dass die Mitgliedstaaten dem Europarat wieder erhöhte Bedeutung beimessen:

- 1) Gerade die meisten Staaten der Neuner Gemeinschaft schicken erstklassige Botschafter als Ständige Vertreter nach Strassburg, Kollegen mit denen es schon nur rein intellektuell eine Freude ist zusammenzuarbeiten;
- 2) Sodann haben drei Mitgliedstaaten vor kurzem eine in Strassburg residierende Ständige Vertretung eröffnet (Norwegen, Griechenland und Zypern) und es ist zu hoffen, dass auch Dänemark bald folgen wird; es würden dann nur noch Irland, Island, Luxemburg und Malta fehlen. Das Ministerkomitee auf der Stellvertreter-Ebene ist sich ihrer Manager-Rolle dadurch nur umso bewusster geworden, mit allem Verantwortungsgefühl das daraus folgt. Und
- 3) die Straffung und bessere Zielsetzung des Arbeitsprogrammes unserer Expertenkomitees.

Uebrigens haben auch Drittstaaten die wachsende Bedeutung des Europarates entdeckt: so unterhalten USA, Spanien, Portugal, Polen, Jugoslawien, die Maghreb-Staaten und demnächst auch Kanada in Strassburg Generalkonsulate denen Karrierediplomaten vorstehen, die die Tätigkeit des Europarates von Nahem verfolgen.

Noch ein kurzes Wort zu dem an sich sehr weitreichenden Thema der Beziehungen zwischen Europarat und Brüsseler Gemeinschaften. Wenn, wie erwähnt, im Ministerkomitee der Gegensatz zwischen Neun und "Nicht-Neun" praktisch inexistent ist, so wird derjenige zwischen Europarat und Gemeinschaften vom Sekretariat viel mehr empfunden, ja oft geradezu hochgespielt. So war es typisch, dass noch heute vor einer Woche an einer sonst rein schweizerischen Tagung in Neuenburg über die Menschenrechtskonvention ein Chefbeamter aus Strassburg in pointierter Weise die Schweiz aufforderte, sie solle die Tendenzen bekämpfen, die sich in der Neuner Gemeinschaft anlässlich ihrer Vorarbeiten hinsichtlich die zukünftige Europäische Union darum bemühen, nun auch Grund- und Menschenrechte und zwar eben als Grundpfeiler der Union zu schaffen - er dachte dabei an die an Herrn Tindemans adressierten Papiere der Kommission und des Luxemburger Gerichtshofs. Persönlich glaube ich, dass wir gerade dies nicht tun sollten; es liegt nicht in unserem Interesse, der Gemeinschaft auf ihrem Wege zur Union Schwierigkeiten in den Weg zu legen; die Strassburger Institutionen werden halt immer wieder die neuen Verhältnisse in Berücksichtigung ziehen müssen. Viel wichtiger scheinen mir zwei Dinge: die bereits erwähnte Straffung und Präzisierung - sowie up to date-Haltung - unseres intergouvernementalen Arbeitsprogrammes (gerade unter Berücksichtigung der Brüsseler Tätigkeiten) und weiterhin die Entsendung von erstklassigen Chefbeamten und Experten in die zahlreichen Strassburger Komitees. Viel wäre erreicht, wenn auch die Neun regelmässig die gleichen Chefbeamten und Experten, die sie für Tagungen nach Brüssel senden, jeweilen auch nach Strassburg delegieren würden.

Bleibt für das Ministerkomitee die letzte Frage: Kann der Europarat eine hochpolitische Rolle übernehmen? Ich glaube kaum, gerade wegen der Koexistenz mit der Gemeinschaft - und mit der UNO. Die letztjährigen Erfahrungen mit Zypern waren symptomatisch, wie auch die noch andauernden mit Portugal. Aber das Ministerkomitee, auf beiden Ebenen, muss sich selbstverständlich bereit halten.

Dies führt mich zum letzten Aspekt, den über das Sekretariat und insbesondere die Institution unseres Generalsekretärs. Hier haben die Modernisierungsbestrebungen noch zu keinem Erfolg geführt. Die institutionelle Stellung des Generalsekretärs, der zweien Herren zu dienen hat - dem Ministerkomitee und der Versammlung - und das unglückliche Wahlverfahren bergen immer wieder die Gefahr in sich, dass der Amtsinhaber sich als drittes Organ, als "Monsieur l'Europe", wähnt. Dazu fehlen ihm aber der institutionelle Unterbau und die nötigen Mittel; selbst einem ehemaligen Aussenminister eines respektablen neutralen Staates ist der Versuch zum Spielen dieser Rolle fehlgeschlagen.

So bleibt denn Strassburg für unser Land, und für Europa, etwas bescheidenes, aber doch wertvolles:

- 1) eine Institution seriöser multilateraler Zusammenarbeit auf zahlreichen Fachgebieten von doch grosser Bedeutung (ich denke insbesondere an Menschenrechte, Privatrecht, Strafrecht, Erziehung, Kultur, Gesundheitswesen, Denkmalschutz und Naturschutz);
- 2) ein grosses öffentliches Forum für frei gewählte europäische Parlamentarier;
- 3) ein Ort, an dem unser Departementschef regelmässig eine grössere Anzahl europäischer Aussenminister treffen kann;
- 4) eine Reservestellung für die multilaterale politische Zusammenarbeit, oder mindestens Aussprache;
- 5) ein Garant für demokratische Institutionen und Menschenrechte, also eine ideologische Organisation.

Es ist dies nicht sehr viel, aber doch etwas von Bestand.