

Christina Holtz-Bacha

Medienpolitik für Europa II

Der Europarat

ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFORSCHUNG MEDIEN
SYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT ONLINEKOMMUNIKATI
TION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANAGEMENT POLITISCHE
KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN MEDIENWIRKUNG
MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKONOMIE ELEKTRO
NISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG MEDIENGE
SCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN MEDIENPOLI
TIK MEDIENORGANISATIONEN INTERNATIONALE KOMMUNIKATION MEDIEN
UND MARKTFORSCHUNG MEDIENKONZENTRATION ORGANISATIONSKOMMU
NIKATION ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION MEDIEN KOMMUNIKATORFOR
SCHUNG MEDIENSYSTEM JOURNALISMUS WERBUNG MEDIENWIRTSCHAFT
ONLINEKOMMUNIKATION MEDIENRECHT PUBLIC RELATIONS MEDIENMANA
GEMENT POLITISCHE KOMMUNIKATION PRINTMEDIEN HÖRFUNK FERNSEHEN
MEDIENWIRKUNG MEDIENINHALTE LOKALE KOMMUNIKATION MEDIENÖKO
NOMIE ELEKTRONISCHE MEDIEN MEDIENPÄDAGOGIK NUTZUNGSFORSCHUNG
MEDIENGESCHICHTE MEDIENPSYCHOLOGIE KOMMUNIKATIONSTHEORIEN

Christina Holtz-Bacha

Medienpolitik für Europa II

Christina Holtz-Bacha

Medienpolitik für Europa II

Der Europarat



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Barbara Emig-Roller / Eva Brechtel-Wahl

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Jacob Leidenberger, Paris

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-15696-5

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen..... | 7 |
| | Abkürzungsverzeichnis..... | 8 |
| 1 | Einleitung..... | 14 |
| 2 | Der Europarat | 21 |
| 2.1 | Die Organe des Europarates..... | 27 |
| 2.1.1 | Die Akteure der Medienpolitik..... | 36 |
| 2.2 | Die Europäische Menschenrechtskonvention..... | 40 |
| 2.2.1 | Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassungen der Mitgliedstaaten..... | 47 |
| 2.2.2 | Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Union..... | 49 |
| 3 | Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention | 52 |
| 3.1 | Meinungsäußerungsfreiheit | 53 |
| 3.2 | Informationsfreiheit und Recht auf Information | 63 |
| 3.3 | Kollisionen von Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz | 66 |
| 3.4 | Zwischenbilanz | 91 |
| 4 | Funktionen und Arbeit der Medien | 95 |
| 4.1 | Die Rolle der Medien in der Demokratie..... | 98 |
| 4.2 | Rechte, Pflichten und Bedrohungen der Journalistischen Arbeit | 125 |
| 4.3 | Spezifische Inhalte..... | 145 |
| 4.4 | Zwischenbilanz | 156 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Rundfunkpolitik | |
| | <i>(unter Mitarbeit von Mona Krewel)</i> | 158 |
| 5.1 | Rundfunkpolitische Anfänge | 159 |
| 5.2 | Bedeutungsgewinn der Medienpolitik | 164 |
| 5.3 | Das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen | 174 |
| 5.4 | Anwendung und Weiterentwicklung des Übereinkommens..... | 199 |
| 5.5 | Der Europarat als Advokat des öffentlich-rechtlichen Rundfunks..... | 214 |
| 6 | Konzentration und Vielfaltsicherung..... | 233 |
| 6.1 | Sicherung von Pluralismus auf dem Medienmarkt | 235 |
| 6.2 | Innere Medienfreiheit..... | 255 |
| 6.3 | Vielfaltsbegriff und Legitimation von Eingriffen Zugunsten von Vielfalt | 258 |
| 7 | Neue Informations- und Kommunikationsdienste ... | 265 |
| 8 | Förderung und Schutz der europäischen audiovisuellen Produktion | 279 |
| 8.1 | Die europäische audiovisuelle Produktion im Internationalen Wettbewerb | 279 |
| 8.2 | Aktivitäten des Europarates | 284 |
| 9 | Der Europarat und die Medien: Medienpolitik im Schatten der EU | 298 |
| | Literatur..... | 313 |
| | Register | 349 |

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

| | | |
|-------------|---|-----|
| Schaubild 1 | Der Aufbau des Europarates..... | 27 |
| Schaubild 2 | Die Parlamentarische Versammlung und ihre Ausschüsse | 33 |
| Schaubild 3 | Das Sekretariat des Europarates | 35 |
| Schaubild 4 | <i>Eurimages</i> -Förderung für Spielfilme und Dokumentationen | 290 |
| Tabelle 1 | Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989..... | 188 |
| Tabelle 2 | Entwicklung der Besucher-Marktanteile in der EU nach Ursprungsland der Filme..... | 282 |
| Tabelle 3 | Marktanteile von Filmen nationaler Produktion in Europa (2009) | 283 |
| Tabelle 4 | <i>Eurimages</i> -Förderung im Jahr 2009 | 292 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| ACT | Association of Commercial Television in Europe |
| ADACS | Activities for the development and consolidation of democratic stability |
| ALDE | Alliance of Liberals and Democrats for Europe / Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe |
| AEMR | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte |
| AP-CV | Advisory Panel on convergence |
| AP-MD | Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions |
| AP-MT | Advisory Panel on media and terrorism |
| AVMS | Audio-visual media services |
| CAHDE | Comité ad hoc sur la démocratie électronique / Ad hoc Committee on e-democracy |
| CAHMM | Comité ad hoc d'experts sur les moyens de communication de masse / Ad hoc Committee on the Mass Media |
| CDCC | Conseil de Coopération Culturelle / Council for Cultural Co-operation |
| CDCJ | Comité européen de coopération juridique / Steering Committee on Legal Co-operation |
| CDEG | Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes / Steering Committee for Equality between Women and Men |
| CDDH | Comité directeur pour les droits de l'homme / Steering Committee for Human Rights |
| CDE | Council for Democratic Elections |

| | |
|--------|--|
| CDMC | Comité Directeur sur les médias et les nouveaux services de communication / Steering Committee on the Media and New Communication Services |
| CDMM | Comité Directeur sur les moyens de communication de masse / Steering Committee on the Mass Media |
| CEEC | Committee of European Economic Cooperation / Komitee für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| COPEAM | Conference permanente de l'audiovisuel méditerranéen / Permanent Conference of Mediterranean Audiovisual Operators |
| DBS | Direct Broadcasting Satellite (Rundfunksatellit) |
| EBU | European Broadcasting Union (auch UER) |
| ECRI | European Commission against Racism and Intolerance |
| EDG | European Democrat Group (EDG); Groupe démocrate européen (GDE) |
| EG | Europäische Gemeinschaft(en) |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EKMR | Europäische Kommission für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention; Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| EPP/CD | Group of the European People's Party; Groupe du Parti populaire européen |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FSS | Fixed service satellite (Fernmeldesatellit) |

| | |
|---------|--|
| GD | Direction Générale / Directorate General |
| GUS | Gemeinschaft unabhängiger Staaten |
| IBU | International Broadcasting Union |
| IFPI | International Federation of the Phonographic Industry |
| IPBPR | Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte |
| ITU | Internationale Telegraphen Union/International Telecommunication Union (Internationale Fernmeldeunion) |
| ITV | Independent Television |
| KGRE | Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates |
| KSZE | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| KUG | Kunsturhebergesetz |
| MC-NM | Comité d'experts sur les nouveaux médias / Committee of Experts on New Media |
| MC-S-CI | Groupe consultatif Ad hoc sur l'Internet transfrontalier / Ad hoc Advisory Group on Cross-border Internet |
| MC-S-IC | Groupe de spécialistes sur la liberté d'expression et d'information en temps de crise / Group of Specialists on Freedom of Expression and Information in Times of Crisis |
| MC-S-IS | Groupe de spécialistes sur les droits de l'homme dans la société de l'information / Group of Specialists on Human Rights in the Information Society |
| MC-S-MD | Groupe de spécialistes sur la diversité des médias / Group of Specialists on Media Diversity |

| | |
|----------|--|
| MC-S-NR | Groupe consultatif Ad hoc sur la protection des droits voisins des organismes de radiodiffusion / Ad hoc Advisory Group on the Protection of Neighbouring Rights of Broadcasting Organisations |
| MC-S-PG | Groupe consultatif Ad hoc sur la gouvernance des médias de service public / Ad hoc Advisory Group on Public Service Media Governance |
| MC-S-PSB | Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information / Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society |
| MC-S-PSM | Groupe de spécialistes sur les médias de service public dans la société de l'information / Group of Specialists on public service media in the Information Society |
| MEDIA | Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle |
| MM-CM | Comité d'experts sur les concentrations des médias et le pluralisme / Committee of Experts on media concentrations and pluralism |
| MM-FR | Comité d'experts sur le fonction et le rôle des médias / Committee of Experts on the functions and the role of the media |
| MM-JU | Comité d'experts sur des questions juridiques relatives aux médias / Committee of Legal Experts in the Media Field |
| MM-ME | Comité d'experts sur les médias électroniques / Committee of Experts on the electronic media |
| MM-PJ | Comité d'experts sur la protection juridique en matière de médias / Committee of Experts on legal protection in the media field |
| MM-PO | Comité d'experts sur la politique en matière de médias; Committee of Experts on media policy |

| | |
|----------|--|
| MM-S-IC | Groupe de spécialistes sur la liberté d'expression et d'information en temps de crise / Group of Specialists on freedom of expression and information in times of crisis |
| MM-S-MD | Groupe de spécialistes sur la diversité des medias / Group of Specialists on Media Diversity |
| MM-S-PSB | Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information / Group of Specialists on public service broadcasting in the information society |
| MM-S-PL | Groupe de spécialistes sur le pluralisme des medias / Group of Specialists on media pluralism |
| MM-WG-EX | Groupe de travail ad hoc sur les droits exclusifs et le droit du public à l'information / Ad hoc Working Group on exclusive rights and the right of the public to information |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation |
| OEA | Observatoire Européen de l'Audiovisuel; Europäische Audiovisuelle Informationsstelle |
| OEEC | Organisation for European Economic Cooperation, Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit |
| OIR | Organisation Internationale de Radiodiffusion |
| ORF | Österreichischer Rundfunk |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa / Organization for Security and Cooperation in Europe |
| RGW | Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) |
| RTL | Radio Télévision Luxembourg |
| SOC | Socialist Group / Groupe socialiste |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |

| | |
|---------|--|
| T-TT | Comité permanent sur la télévision transfrontière / Standing Committee on Transfrontier Television |
| UEL | Group of the Unified European Left / Groupe pour la gauche unitaire européenne |
| UER | Union Européenne de Radiodiffusion / Union Européenne de Radio-Télévision |
| UIR | Union Internationale de Radiophonie, ab 1929: Union Internationale de Radiodiffusion |
| UN, UNO | United Nations, United Nations Organization / Vereinte Nationen |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| WIPO | World Intellectual Property Organization |

1 Einleitung

Neben der Europäischen Union ist der Europarat die zweite übernationale Staatenorganisation in Europa. Der Europarat ist älter und er hat erheblich mehr Mitglieder, aber er ist dennoch unbekannter als die EU. Sehen sie die Europaflagge oder hören Beethovens 'Ode an die Freude', assoziieren wohl die meisten Menschen mit ihnen zuerst die EU, obwohl Flagge und Hymne für beide Organisationen stehen und die EU sie vom Europarat übernommen hat. Die Ähnlichkeit seines Namens und der Bezeichnungen der Organe des Europarates mit den EU-Organen sorgen für Verwirrung. Daher sieht sich sogar der Europarat selbst gezwungen, auf seiner Website vor Verwechslungen zu warnen. Auch die Bundesregierung weist in ihren Informationsmaterialien darauf hin, dass der Europarat nicht mit dem Europäischen Rat verwechselt werden dürfe bzw. dass der Council of Europe etwas anderes ist als der European Council. Gewiss sind auch die Organe der EU und erst recht ihr Aufbau und ihre Arbeitsweise nicht jedermann geläufig, aber der Europarat hat es in dieser Hinsicht wohl noch schwerer als die EU. Das mag damit zu tun haben, dass die Aktivitäten des Europarates nicht die Verbindlichkeit haben und sich im Alltag der Europäerinnen und Europäer weniger bemerkbar machen als diejenigen der EU.

Eine gewisse Gefahr der Verwirrung liegt auch darin, dass alle EU-Staaten gleichzeitig Mitglieder im Europarat sind, sich beide Organisationen gelegentlich und gleichzeitig mit denselben Themen befassen und mit ähnlichen Vorschlägen in die Öffentlichkeit treten. Die doppelte Mitgliedschaft machte es auch notwendig, das Verhältnis zwischen EU und Europarat und der Bindung der Mitgliedstaaten an die jeweiligen Beschlüsse und Verträge zu klären. Das EU-Recht genießt Vorrang, damit steht der Europarat scheinbar in der Defensive. Es gilt zu prüfen, ob der Europarat sich in diese Rolle gefügt hat bzw. wie er sich neben der mächtigen EU behauptet.

Obwohl alle EU-Mitgliedstaaten auch dem Europarat angehören und den dadurch bestehenden oder durch Koordination herbeigeführten Gemeinsamkeiten zum Trotz, gibt es durchaus eine gewisse Rivalität zwischen den beiden Organisationen. Sie erklärt sich aus den unterschiedlichen Zielen, die Europarat und EU verfolgen. Die EU ist bis heute stark davon ge-

prägt, dass sie sich aus einer Wirtschaftsgemeinschaft heraus entwickelt hat; ihre kulturelle Kompetenz ist sehr begrenzt, weil die Mitgliedstaaten die nationale Zuständigkeit auf diesem Gebiet bis heute verteidigen. Der Fokus des Europarates liegt, so sagt es seine Satzung, beim Schutz und der Förderung der "Ideale und Grundsätze, die ihr [i.e. der Mitgliedstaaten] gemeinsames Erbe bilden". Jegliche Aktivität des Europarates nimmt daher Bezug zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, wie sie in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegt sind, und gerät damit leicht in einen Gegensatz zur Politik der EU, die sich zuvorderst auf die Verwirklichung des Binnenmarktes richtet.

Während die EU ihre Befassung mit den Medien nur über dieses Ziel und die damit verbundene Durchsetzung der vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren und Dienstleistungen, von Personen und von Kapital) zu rechtfertigen vermag, kann der Europarat eine Kompetenz für medienpolitische Aktivitäten unmittelbar aus den in der Satzung festgelegten Aufgaben ableiten, und er verfügt mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und der darin festgelegten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit über den breiten Grundrechtebezug, den die EU und ihr Rechtsprechungsorgan Europäischer Gerichtshof (EuGH) bis in die jüngste Vergangenheit nicht hatten und daher 'Anleihen' bei der EMRK machen mussten. Insofern ist nicht überraschend, dass der Europarat bereits in der Frühzeit seines Bestehens begonnen hat, sich auch mit den Medien zu beschäftigen, und daher heute auf eine mehr als 50-jährige Erfahrung in der Medienpolitik verweisen kann. Es lässt sich verfolgen, wie die Medien in der Arbeit des Europarates im Laufe der Zeit an Relevanz zugelegt haben und längst zu einem zentralen Gegenstand seiner Politik geworden sind und auch in anderen Politikbereichen eine Rolle spielen.

Die medienpolitischen Aktivitäten des Europarates haben sich über die Jahrzehnte hinweg stark ausdifferenziert. Dafür hat vor allem die technologische Entwicklung gesorgt, aber das ist auch eine Folge des allgemeinen Bedeutungsgewinns der Medien und der Herausbildung der so genannten Informationsgesellschaft. Ende der siebziger Jahre führen die neuen Übertragungsmöglichkeiten per Kabel und Satellit zu grenzüberschreitendem Rundfunk und gleichzeitig zu einer seitdem ständig steigenden Angebotsausweitung. Da längst auch die Medienunternehmen ihre Aktivitäten über die Grenzen hinweg ausgedehnt haben, entsteht übernationaler Regelungsbedarf, und die Medienpolitik muss die räumliche Ausdehnung des Medien-

geschäfts nachvollziehen. Der Europarat kann sich aufgrund der in seiner Satzung formulierten Aufgaben berufen fühlen, die Koordination entsprechender Vereinbarungen zu übernehmen. Mit rund zwanzig Mitgliedern ist er zu dieser Zeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft bereits die größere Organisation und hat zudem Erfahrung in der übernationalen Zusammenarbeit bezüglich der Medien. Der nunmehr grenzüberschreitende Charakter der Rundfunkmedien veranlasst jetzt aber auch die Europäische Gemeinschaft, sich mit den Medien zu befassen. Während der Europarat jedoch durch seine Satzung Zuständigkeit für die Medien vorweisen kann, muss die EG ihren Vorstoß in das für sie neue Politikfeld rechtfertigen. Hatte sich in der EG zunächst das Europäische Parlament mit dem Fernsehen befasst und Hoffnungen auf die Integrationskraft eines europäischen Fernsehprogramms gesetzt, drängt nun die Kommission in dieses Feld. Mit ihrer Fixierung auf den Binnenmarkt führt sie aber bereits in der Frühzeit rundfunkpolitischer Aktivitäten für die EG einen Paradigmenwechsel herbei und unterwirft diese einer nur ökonomischen Perspektive. Die Kommission, die auf eine Harmonisierung rechtlicher Regelungen für den grenzüberschreitenden Rundfunk hinarbeitet, gerät damit indessen in Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten, die den auch kulturellen Bezug der Medien vernachlässigt sehen, sich gegen die allein am Markt orientierte Rundfunkpolitik wenden und überhaupt die Kompetenz der EG in dieser Sache in Frage stellen. Einige Staaten, die Mitglieder in beiden europäischen Organisationen sind, versuchen daher, die notwendige Regulierung beim Europarat zu verankern und bringen diesen so in Stellung gegenüber der EG. Dadurch geraten die medienpolitischen Aktivitäten von Europarat und EG in eine Konkurrenz, die sich auch über zeitweilige gegenseitige Abstimmung hinweg erhalten hat.

Die politische Entwicklung zum Ende der achtziger Jahre mit dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa verschafft dem Europarat ein neues Betätigungsfeld auch für seine Medienpolitik und einen Vorsprung gegenüber der EU. Kritischen Einwänden zum Trotz vollzieht der Europarat eine schnelle Aufnahme der aus sowjetischer Vorherrschaft entlassenen Staaten, noch bevor diese den Ansprüchen seines Wertekanons genügen können. Er erlangt damit jedoch Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten in diesen Ländern, die ihm die aktive Beteiligung an deren staatlichem und gesellschaftlichem Veränderungsprozess erlauben. Dazu gehören nicht nur die Verwirklichung der Medienfreiheit und der Umbau ihrer Mediensysteme,

sondern auch der Einsatz der Medien im Dienste der Demokratisierung. Die EMRK, die den Ausgangspunkt für jegliche medienpolitische Aktivität des Europarates darstellt, bietet ihm dafür ein breites Fundament. Der EU können die mittel- und osteuropäischen Staaten dagegen erst 2004 und 2007 beitreten. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen passen sie ihre Rechtssysteme dem *Acquis communautaire*, dem 'gemeinsamen Besitzstand' an Rechten und Pflichten der Gemeinschaft, an; dazu gehört auch die Fernsehrichtlinie als der wichtigsten Rechtsgrundlage für die gemeinsame Rundfunkpolitik der EU-Mitgliedstaaten. Zu diesem Zeitpunkt hat der Europarat längst medienpolitische Zeichen in den Transformationsstaaten gesetzt und sich mit seinem breiteren demokratiebezogenen Ansatz in ihre Politik eingebracht. Mit seinem Monitoring betreibt der Europarat heute die Stabilisierung der demokratischen Strukturen und Prozesse in diesen Ländern, nimmt mit diesem Instrument aber auch seine älteren Mitgliedstaaten in den Blick, weil sich immer wieder bewiesen hat, dass Meinungsausdrucks- und Informationsfreiheit nirgendwo dauerhaft und in vollem Umfang garantiert, sondern permanent mehr oder weniger bedroht sind.

Solche Bedrohungen kommen nicht nur von staatlicher Seite, wie es das klassische Verständnis von Medienfreiheit als Abwehrrecht vorsieht. Einschränkungen können sich gleichermaßen dadurch ergeben, dass die Medien immer auch Wirtschaftsunternehmen sind und ihre Arbeit Gewinnerwartungen unterliegt. Einerseits impliziert das die Tendenz zur Unternehmenskonzentration, die im Mediensektor aufgrund der typischen hohen First-Copy-Kosten und der durch Zusammenschlüsse zu erreichenden Größenvorteile attraktiv ist. Andererseits haben Wettbewerb und die Entwicklung der Medienmärkte zu einer Ökonomisierung der Arbeit in den Medien geführt, die deren Leistungen beeinflusst. Im Kampf um die Qualität der medialen Berichterstattung und der Absicherung der unabhängigen journalistischen Arbeit hat der Europarat über alle Mitgliedstaaten hinweg ein weiteres Betätigungsfeld gefunden. Durch die abermalige Angebotserweiterung mit der Ausbreitung der Online-Kommunikation ist es zu neuen und tiefgreifenden Veränderungen für den Mediensektor gekommen, die auch neue Bedrohungen für den Journalismus mit sich gebracht haben.

Der Ansatz bei den in der EMRK verbürgten Rechten und Freiheiten erlaubt dem Europarat eine weite Perspektive auf die mediale Kommunikation. Diese bezieht sich auf alle Medien und alle Stationen des Kommunikationsprozesses. So hat sich der Europarat schon früh mit Film und Presse

befasst, dann etwa ab den siebziger Jahren eine Schwerpunktverlagerung auf den Rundfunk und dabei insbesondere das Fernsehen vorgenommen und sich neuerdings auch der Online-Kommunikation zugewandt. Anders als bei der EU hat der Europarat Medienpolitik niemals nur als die rechtliche Absicherung des freien Marktgeschehens verstanden, sondern neben den Strukturen auch die Prozesse der Herstellung medialer Angebote, die Inhalte und ihre Wirkungen in den Blick genommen. Dazu gehört die Auseinandersetzung mit der Ausbildung und den Arbeitsbedingungen derjenigen, die in und für die Medienunternehmen tätig sind, mit ihrem Auswahlverhalten und denjenigen Faktoren, die die Aufbereitung von Inhalten für die Verbreitung durch die Medien bestimmen. Die Beschäftigung mit den Angeboten geschieht mit dem Anspruch an den Beitrag der Medien zur Verwirklichung der Werte des Europarates, wie sie vor allem in der EMRK ihren Ausdruck finden. Diese Perspektive steht in einem engen Zusammenhang zu derjenigen auf die möglichen oder tatsächlichen Wirkungen medialer Angebote auf die Gesellschaft insgesamt oder bestimmte gesellschaftliche Gruppen. Insofern ist 'Medienpolitik' beim Europarat im weiteren Sinne als Kommunikationspolitik zu verstehen.

Es soll hier darum gehen, die auf die Medien bezogenen Aktivitäten des Europarates über rund fünf Jahrzehnte nachzuzeichnen und in ihren Schwerpunkten zu verfolgen. Nach dem Blick auf Entstehung, Entwicklung und Organe des Europarates als europäischer Organisation ist zunächst die EMRK als Grundlage für seine medienpolitische Arbeit und das Verständnis von Medienfreiheit vorzustellen. Dieses berührt auch die Frage nach der Wechselbeziehung zwischen der EMRK und dem Grundgesetz bzw. der Auslegung von Grundrechten nach der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht. Die Problematik, die sich hier zwischen der europäischen und der nationalen Ebene auftut, lässt sich besonders eindringlich verfolgen anhand des diffizilen Verhältnisses zweier Grundrechte zueinander, nämlich der Medienfreiheit auf der einen und dem Persönlichkeitsschutz auf der anderen Seite. Die deutsche Rechtsprechung hat im Laufe der Jahre zahlreiche Fälle verhandelt, die die Kollision dieser beiden Grundrechte betreffen. Die Prinzipien, die sich für die Abwägung der gegenläufigen Interessen mit der Zeit verfestigt hatten, wurden 2004 vom EGMR in Frage gestellt, so dass hier die europäische und die nationale Position zueinander in Konflikt zu geraten schienen.

Die Befassung mit inhaltlichen Fragen verbindet sich mit der Überzeugung, dass den Medien eine einflussreiche Rolle in der Meinungs- und Willensbildung und in der (politischen) Sozialisation zukommt. Dem Europarat geht es daher nicht nur um die Sicherung der Unabhängigkeit der Medien und der Vielfalt ihrer Angebote, sondern auch um Arbeitsbedingungen für die Journalistinnen und Journalisten, die es ihnen erlauben, den Erwartungen an ihre Funktion in der Demokratie gerecht zu werden, und Ansprüche an die Qualität der Berichterstattung. Konkrete inhaltliche Vorschläge beziehen sich auf den Jugendschutz, die Darstellung von Frauen sowie von Minderheiten in den Medien und in der Werbung. Die Organe des Europarates bauen dabei zuerst auf journalistische Ethik und Selbstkontrolle, bevor sie einer Regulierung von staatlicher Seite das Wort reden.

Nicht erst, seitdem neue Technologien dazu geführt haben, dass der Rundfunk über die Grenzen hinweg zu empfangen war, liegt ein traditioneller Schwerpunkt der Arbeit des Europarates in der Rundfunkpolitik. Auf diesem Gebiet entfaltet sich im Laufe der achtziger Jahre die Konkurrenz zu entsprechenden Aktivitäten der EG, die letztlich dem Europarat nicht mehr viel Spielraum lassen und ihn zur Koordination zwingen. Aufgrund alter Bindungen und in der Überzeugung, dass ein Public Service-Modell am ehesten die Chance auf Verwirklichung seiner Werte bietet, aber auch in einer gewissen Rivalität mit der EU erweist sich der Europarat schließlich als Stütze und aktiver Verfechter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, für dessen Etablierung er sich nachhaltig auch in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten eingesetzt hat. Die Ausbreitung der Online-Kommunikation schließlich erbrachte für den Europarat insofern eine neue Herausforderung, als er zwar grundsätzlich die neue Angebotsvielfalt und die besonderen Möglichkeiten des Internets begrüßte, schnell aber erkennen musste, dass damit wiederum Regelungsbedarf entstanden war. Die globale Natur der Online-Kommunikation zeigt den europäischen Organisationen als regionalen Akteuren indessen auch die Grenzen ihres medienpolitischen Einflusses und lässt sie in eine Rivalität zu neuen weltweit tätigen Akteuren treten.

Die Funktionen, die der Europarat den Medien in der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zuweist, machen Vielfalt zu einem Zielwert seiner Medienpolitik. Das führt zu einem kritischen Blick auf das Marktgeschehen und der beständigen Sorge hinsichtlich der Wirkungen von Konzentration nicht zuletzt auf die journalistischen Leistungen. Der hohe Wert,

den der Europarat einem vielfältigen medialen Angebot beimisst, stellt zudem einen weiteren Erklärungsfaktor dafür dar, dass er sich nachhaltig der Public Service-Idee verpflichtet hat.

Während Satzung und EMRK dem Europarat in seinen medienpolitischen Aktivitäten einen breiten Zugang erlauben, ist die EU durch ihre nur über den Binnenmarkt begründete Zuständigkeit stärker begrenzt. Insofern tritt der Europarat in den verschiedenen Feldern unterschiedlich stark mit der EU in Konkurrenz. Zwar hat die EU gesetzgebende Kompetenz und ihre Vorgaben binden die Mitgliedstaaten, allerdings hat ihr bis vor kurzer Zeit der für medienpolitische Aktivitäten unerlässliche Grundrechtebezug gefehlt, den der Europarat ihr voraushat und somit für den Medienbereich besser legitimiert ist. Allerdings hat insbesondere die Europäische Kommission mit ihrer ökonomischen Orientierung dennoch unbeirrt und in einem über die Jahrzehnte zunehmendem Maße Medienpolitik betrieben, so dass schließlich die Frage zu stellen ist, welcher Spielraum und welche Bedeutung daneben dem Europarat und seinen medienpolitischen Aktivitäten überhaupt zukommen.

2 Der Europarat

Der Zweite Weltkrieg war kaum beendet, als in Europa die Idee eines europäischen Zusammenschlusses Auftrieb gewann. Die Erfahrung von Krieg und Nationalismus auf der einen sowie die Entwicklung und Polarisierung der beiden Weltmächte auf der anderen Seite überzeugten viele, dass Europa nur durch Vereinigung vor der politischen und wirtschaftlichen Bedeutungslosigkeit zu bewahren wäre. Nicht zuletzt für Deutschland stellten ein europäischer Zusammenschluss und damit die Einbindung in eine übernationale Ordnung die Chance auf Wieder-Anerkennung in der Staatengemeinschaft dar. Die vielen Gruppen, die sich in den westeuropäischen Ländern der europäischen Idee verschrieben hatten, waren sich jedoch nicht unbedingt einig darin, wie das neue Europa aussehen sollte. Sie wären wohl kaum erfolgreich gewesen, hätten sich nicht schließlich führende Politiker aus verschiedenen Staaten für einen Zusammenschluss stark gemacht (vgl. dazu und im folgenden Graml, 1983). Es war vor allem Winston Churchill, während des Krieges britischer Premierminister, der sich für ein vereinigtes Europa aussprach und erreichte, dass die zersplitterten Gruppen und deren zum Teil einander widerstrebende Aktivitäten zusammengeführt wurden. In drei viel beachteten Reden – zunächst im März 1946 in den USA, vor allem aber im September 1946 in einer Rede an der Universität Zürich (vgl. Sir Winston..., 2000) und im Mai 1947 in London – warb er für seine Vision von einer Art Vereinigte Staaten von Europa. Die Erneuerung Europas, so betonte er, könne nicht stattfinden ohne ein geistig großes Frankreich und ein geistig großes Deutschland. Auf Churchills Initiative kam es zur Gründung des "Internationalen Komitees zur Koordinierung der Bewegungen für die Einheit Europas", das im Mai 1948 in Den Haag einen Europa-Kongress einberief. Mehr als 700 Politiker aus 30 Staaten nahmen an dem Kongress teil. Dieser führte im Oktober 1948 zunächst zur Gründung der "Europäischen Bewegung", einem überparteilichem Zusammenschluss von Organisationen, die sich der Einigung Europas verschrieben hatten. Aus dieser gingen Nationale Räte in den einzelnen Ländern hervor, denen namhafte Politiker vorstanden, neben Churchill in Italien Alcide de Gasperi, in Frankreich Leon Blum und in Belgien Paul Henri Spaak.

Zu den Forderungen, die der Kongress in Den Haag erarbeitete, gehörten die Einberufung einer Europäischen Versammlung, die Ausarbeitung einer Charta für Menschenrechte sowie die Gründung eines Europäischen Gerichtshofes. Ergebnis dieser Bemühungen, zugleich aber auch kleinster gemeinsamer Nenner, war schließlich die Gründung des Europarates im Mai 1949. Von den weitreichenden und hoffnungsvollen Ideen von einer Integration Europas und gar eines Zusammenschlusses in den Vereinigten Staaten von Europa war da nicht viel übrig geblieben. Dass nicht mehr möglich war, lässt sich aus den politischen Entwicklungen der Nachkriegsjahre, die zur Spaltung Europas und zum Kalten Krieg führten, ableiten (vgl. dazu und im folgenden Graml, 1983). Die Staaten Ost- und Südosteuropas, die im sowjetischen Einflussbereich lagen, blieben bei den europäischen Einigungsbemühungen von Anfang an außen vor. Die Organisationen für die wirtschaftliche und dann auch militärische Zusammenarbeit in West- und Osteuropa institutionalisierten die Teilung Europas. Im Westen entstand im Juli 1947 zunächst das "Komitee für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit" (CEEC) und im April 1948 die "Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OEEC), in dem 16 europäische Staaten vertreten waren. Die OEEC diente auf europäischer Seite der Durchführung des Marshall-Planes, von dem die osteuropäischen Staaten ausgeschlossen blieben. Die Sowjetunion antwortete auf diese Entwicklungen mit der Begründung des "Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (RGW), der im Januar 1949 ins Leben gerufen wurde. Zur gleichen Zeit kam es mit Blick auf die Bedrohung aus dem Osten zur Gründung des westlichen militärischen Allianzsystems NATO (North Atlantic Treaty Organisation), das mit der Mitgliedschaft der USA und Kanadas jedoch über Europa hinausreichte. Diese Entwicklungen in der wirtschaftlichen und der militärischen Zusammenarbeit in Westeuropa können erklären, warum die Ziele des Europarates bei seiner Gründung im Mai 1949 begrenzt und hinter den weitreichenden Visionen der Europäischen Bewegung zurückblieben.

Am 5. Mai 1949 unterzeichneten Vertreter von zehn Staaten in London das Statut des Europarates, an dem seit Ende Januar gearbeitet worden war (vgl. z. B. Holtz, 2000). Gründungsmitglieder waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich. Noch 1949 schlossen sich außerdem Griechenland und die Türkei an. Am 3. August 1949 trat die Satzung in Kraft. Artikel 1 der Satzung definiert das Ziel des Europarates: "Der Euro-

parat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern." (Satzung..., 2010, S. 694)

Für Deutschland, das auch nach Verkündung des Grundgesetzes und der Gründung der Bundesrepublik am 23. Mai 1949 und der ersten Bundestagswahl am 14. August 1949 durch das Besatzungsstatut zumal in seinen außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt blieb, stellte die Einbindung in die internationale Gemeinschaft und die Ausrichtung seiner Politik nach Westen einen entscheidenden Schritt zur politischen Selbständigkeit und Anerkennung dar. Als Vorsitzender der CDU hatte sich Konrad Adenauer schon früh für die Eingliederung Deutschlands in ein vereinigtes Europa ausgesprochen (vgl. dazu und im folgenden Schlinkmann, 2000; Schwarz, 1979). Bereits im März 1946 war bei ihm von den Vereinigten Staaten von Europa die Rede. Zusammen mit einer großen Delegation deutscher Vertreter nahm Adenauer auch am Europäischen Kongress in Den Haag teil. Nachdem Adenauer schließlich Mitte September 1949 zum Bundeskanzler gewählt worden war, betonte er dann auch in seiner Regierungserklärung, dass die Bundesrepublik Deutschland sich um die Aufnahme in den Europarat bemühen würde. Die Mitglieder des Europarates schwankten in ihrer Haltung zur Aufnahme Deutschlands zwischen einer gewissen Reserviertheit aufgrund der jüngsten politischen Erfahrungen und der Überzeugung, dass Deutschland in Europa integriert werden müsse und ein vereinigtes Europa nicht ohne Deutschland zu schaffen wäre. Ein Problem für die Aufnahme Deutschlands in den Europarat bildete die 'Saarfrage' (vgl. dazu detailliert auch: Elzer, 2008, S. 129-134) Das Saarland war zu dieser Zeit wirtschaftlich Frankreich angegliedert, das auch die Vertretung des Saarlandes in der Außen- und Verteidigungspolitik übernahm. Frankreich betrieb die Aufnahme des Saarlandes in den Europarat, und dabei zeigte sich, dass es nicht zu einem Beitritt Deutschlands ohne gleichzeitige Aufnahme des Saarlandes kommen würde. Am 4. November 1949 beschloss das Ministerkomitee, sowohl die Bundesrepublik wie auch das Saarland zu assoziierten Mitgliedern des Europarates zu machen; eine förmliche Einladung zum Beitritt erfolgte jedoch nicht. Das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949, mit dem die Westalliierten das Besatzungsstatut lockerten und Deutschland unter anderem den Beitritt zu internationalen Organisationen erlaubten, demonstrierte auch das amerikanische Interesse an einer Westein-

bindung der Bundesrepublik. Adenauer versicherte sich daraufhin der Unterstützung der drei Hohen Kommissare und erreichte so schließlich eine Einladung des Europarates, die ihm am 1. April 1950 übergeben wurde und der Bundesrepublik 18 Sitze in der Beratenden Versammlung zusicherte, aber noch nicht den angestrebten Beobachterstatus im Ministerkomitee.

Der Anfang Mai 1950 verkündete Schuman-Plan, der die Zusammenarbeit Frankreichs und Deutschlands in den Bereichen Kohle und Stahl vorsah und später in die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) mündete, erleichterte Adenauer die Vermittlung eines Beitritts zum Europarat nach innen. Nicht nur die Opposition (SPD), sondern auch Mitglieder der Bundesregierung verhielten sich ablehnend gegenüber einem Beitritt. Sie fürchteten einerseits, dass die gleichzeitige Aufnahme des Saarlandes dessen Abtrennung von Deutschland besiegeln, und andererseits, dass dieser Schritt die Chancen auf die Wiedervereinigung mindern würde. Schließlich stimmte der Bundestag Mitte Juni 1950 mehrheitlich für den Beitritt, so dass die Bundesrepublik die Ratifikationsurkunde am 13. Juli 1950 in Straßburg hinterlegen konnte und damit assoziiertes Mitglied des Europarates wurde.

Die Revision des Besatzungsstatuts Anfang März 1951 gab der Bundesregierung nun auch außenpolitische Handlungsbefugnisse, Bundeskanzler Adenauer übernahm selbst zusätzlich das Amt des Außenministers. Aufgrund der erweiterten Kompetenzen sah er die Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft im Europarat gegeben, die im Frühjahr 1951 zuerst der Ständige Ausschuss der Beratenden Versammlung und dann der Ministerausschuss bestätigten. Als 14. Mitglied wurde Deutschland am 13. Juli 1951 Vollmitglied des Europarates. (Vgl. Schlinkmann, 2000)

Aufgrund der Teilung Europas blieb der Europarat bis in die achtziger Jahre hinein eine ausschließlich westeuropäische Organisation. Mit der Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Griechenland (November 1974), Portugal (September 1977) und Spanien (November 1977) umfasste der Europarat ganz Westeuropa. Zwar waren die meisten Übereinkommen des Europarates auch offen für Nicht-Mitgliedstaaten, die Möglichkeit des Beitritts hatte jedoch kein osteuropäisches Land wahrgenommen. Lediglich Jugoslawien war der Europäischen Kulturkonvention beigetreten, und das auch erst 1987. Zu dieser Zeit begann der Europarat, die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vorsichtig auszubauen (vgl. Huber, 2001, Kap. I) In einer Rede vor der Versammlung im Juli 1989 entwickelte der sowjetische Staatspräsident Michail Gorbatschow seine Vision von einem gemeinsamen 'Haus Europa'

und stellte damit eine neue Beziehung zwischen West- und Osteuropa in Aussicht. Die nun einsetzenden politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa änderten die Situation schlagartig, was innerhalb nur weniger Jahre zu einer erheblichen Erweiterung des Europarates führte, aber auch besondere Probleme mit sich brachte. Um eine schnelle Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die europäische Wertegemeinschaft zu ermöglichen, führte die Parlamentarische Versammlung des Europarates bereits im Sommer 1989 einen besonderen Gästestatus ein. Diese Länder sollten so in die Arbeit des Europarates eingebunden werden und Unterstützung in ihren Reformprozessen erhalten, ohne bereits die Voraussetzungen für die volle Mitgliedschaft – die Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nach der EMRK – erbringen zu müssen (vgl. Bauer, 2000, S. 59-64).

Finnland, das wegen seiner besonderen Stellung zwischen Ost und West und des sowjetischen Einflusses auf seine Politik dem Europarat bislang nicht hatte beitreten können, nutzte die Gelegenheit unmittelbar und wurde 1989 Mitglied. Als erstes Land unter den mittel- und osteuropäischen Staaten trat 1990 Ungarn dem Europarat bei, Polen und Bulgarien folgten 1991 und 1992, sechs weitere Länder 1993. Wegen seines Entgegenkommens, das diesen Staaten einen Beitritt noch vor Abschluss des Transformationsprozesses erlaubte und so auf die spätere Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten vertraute, hat der Europarat einige Kritik einstecken müssen. Da sich die neuen Mitgliedstaaten unterschiedlich viel Zeit ließen, den bei ihrem Beitritt ausgehandelten Verpflichtungen nachzukommen, und um diesen mehr Nachdruck zu verleihen, erschien es notwendig, den Anpassungsprozess zu überwachen. Aufgrund eines Vorschlages der finnischen Abgeordneten Tarja Halonen und der daher so genannten 'Halonen-Order' etablierte die Parlamentarische Versammlung 1993 ein politisches Monitoring, das die Einhaltung und Umsetzung der mit der Mitgliedschaft eingegangenen Verpflichtungen überwachen sollte. Dieses Monitoring bezog sich zunächst nur auf die ab 1993 aufgenommenen Staaten, wurde aber in den Folgejahren zunächst auf die seit 1989 aufgenommenen Staaten und schließlich auf alle Mitglieder ausgedehnt, um Diskriminierungen unter den Ländern zu vermeiden. Parallel dazu entwickelte auch das Ministerkomitee ein Monitoring, das im Unterschied zu demjenigen der Parlamentarischen Versammlung Problemfelder identifiziert, diese für alle Mitgliedstaaten untersucht und die Befunde mit einem Bericht zusammenfasst. Zu diesen Themenbereichen gehörte auch schon die Meinungs- und Medienfreiheit. Während das

von der Parlamentarischen Versammlung praktizierte Überwachungsverfahren auf Öffentlichkeit und den damit verbundenen Sanktionscharakter setzt, baut das Ministerkomitee auf ein vertrauliches Vorgehen und den Dialog mit den Mitgliedstaaten. (Vgl. Benoît-Rohmer & Klebes, 2006, S. 143-146; Huber, 2001, S. 121, 219; Steenbrecker, 2000)

1997 richtete die Versammlung einen "Ausschuss für die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen" (Committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe; vgl. Parliamentary Assembly, 1997d) ein. Dieser Monitoring-Ausschuss hat die Aufgabe, in allen Mitgliedstaaten die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft im Europarat, durch die EMRK und andere Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen. Dem Ausschuss gehören 65 Mitglieder an, die aus der Versammlung stammen, und außerdem die Vorsitzenden des Ausschusses für Recht und Menschenrechte sowie des Politischen Ausschusses. Welche Staaten einem Monitoring unterzogen werden, bestimmte zunächst im wesentlichen der Monitoring-Ausschuss. Spätere Neufassungen (Parliamentary Assembly, 2005e; 2006e) gaben auch den Mitgliedern der Versammlung, deren Ausschüssen sowie dem Sekretariat ein solches Initiativrecht. Kommt ein Staat dauerhaft seinen Verpflichtungen nicht nach oder verweigert die Kooperation beim Monitoring, kann die Parlamentarische Versammlung Sanktionen verhängen, indem sie eine Entschließung und/oder eine Empfehlung verabschiedet, den nationalen Vertretern in der Versammlung die Akkreditierung für die nächste Sitzungsperiode verweigert oder sie ihr in der gegenwärtigen entzieht. Bei fortgesetzter Weigerung eines Landes, den Verpflichtungen nachzukommen, kann die Versammlung eine Empfehlung an das Ministerkomitee richten, das dann Maßnahmen nach Artikel 8 und 9 (u. a. Suspendierung von Rechten, Aufforderung zum Verlassen des Europarates) der Satzung erwägen wird. Mit der Entschließung verpflichtete die Versammlung den Monitoring-Ausschuss, jährlich einen Bericht über den allgemeinen Fortschritt des Monitoring-Verfahrens vorzulegen und wenigstens alle zwei Jahre über die einzelnen dem Verfahren unterzogenen Länder zu berichten. (Vgl. Parliamentary Assembly, 1997d)

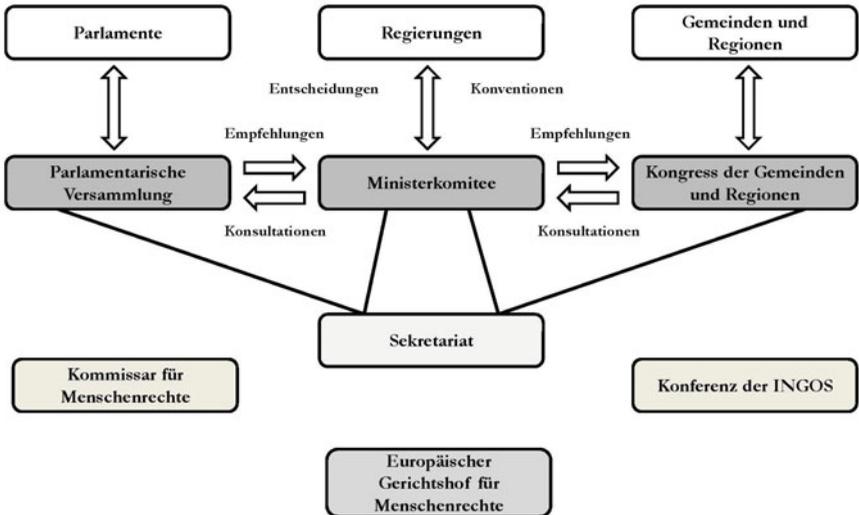
Bis 1989 waren dem Europarat zusätzlich zu den zehn Gründungsstaaten weitere 13 Staaten beigetreten. Seitdem hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten verdoppelt. Heute gehören dem Europarat 47 Staaten an. Der Gaststatus des Beitrittskandidaten Weißrussland wurde wegen Menschenrechts-

verletzungen 1997 vorläufig ausgesetzt; bis heute bleibt Weißrussland das einzige europäische Land, das nicht dem Europarat angehört. Beobachterstatus im Ministerkomitee haben derzeit der Vatikan, die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan und Mexiko und in der Parlamentarischen Versammlung Israel, Kanada sowie Mexiko.

2.1 Die Organe des Europarates

Die Satzung des Europarates (vgl. Satzung..., 2010) sieht in Artikel 10 zwei Organe vor: das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung. Seit einem Beschluss des Ministerkomitees im Februar 1994 heißt diese offiziell Parlamentarische Versammlung, eine entsprechende Änderung in der Satzung erfolgte jedoch nicht. Dem Ministerkomitee und der Versammlung steht am Sitz des Europarates in Straßburg ein Sekretariat zur Seite (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1: Der Aufbau des Europarates



(in Anlehnung an: Europarat, 2010)

Das eigentliche Entscheidungsgremium ist das Ministerkomitee; Zusammensetzung und Arbeitsweise sind in Kapitel IV der Satzung (Artikel 13-21) festgelegt. Das Ministerkomitee tagt zweimal pro Jahr. Es hat Exekutivfunktion und handelt im Namen des Europarates. In ihm sind die Außenminister der derzeit 47 Mitgliedstaaten vertreten. Da hier alle Staaten gleiches Stimmrecht haben, hat das Ministerkomitee ebenso viele Mitglieder, wie dem Europarat Staaten angehören. Der Vorsitz im Ministerkomitee wechselt halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge der Staaten. In Arbeitsprogrammen legt das Ministerkomitee die Grundlinien für die Arbeit des Europarates fest und prüft laut Satzung "die Maßnahmen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Europarates geeignet sind, einschließlich des Abschlusses von Abkommen und Vereinbarungen und der Annahme einer gemeinsamen Politik durch die Regierungen in bestimmten Fragen" (Artikel 15). Dem Ministerkomitee stehen mehrere Instrumente mit unterschiedlicher Verbindlichkeit zur Verfügung (vgl. Schaubild 1; außerdem im Folgenden Brummer, 2008, S. 62-70). Das wichtigste Instrument zur Herstellung einer gemeinsamen Politik der Mitgliedstaaten sind *conventions*, im Deutschen meist als Konventionen oder Übereinkommen bezeichnet, sowie Abkommen (*agreements*), die völkerrechtliche Verträge darstellen (zur begrifflichen Unschärfe im Deutschen vgl. Brummer, 2008, Fn. 92). Das wichtigste Übereinkommen des Europarates ist die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK). Eine verbindliche Wirkung haben Übereinkommen nur für die Staaten, die einem Übereinkommen beitreten, was zu einer unterschiedlichen Rechtslage in den Staaten des Europarates führt. Lediglich der EMRK treten alle Staaten bei, wenn sie Mitglied des Europarates werden. Seit seinem Bestehen hat der Europarat mehr als 200 Übereinkommen abgeschlossen. Ihnen im Laufe der Zeit angefügte Protokolle nehmen Ergänzungen und Aktualisierungen vor. Beispiele für solche Verträge sind neben der Europäischen Menschenrechtskonvention das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (1989; vgl. hier Kapitel 5) oder das Übereinkommen zum Schutz des audio-visuellen Erbes (2001; vgl. hier Kapitel 8). Anstöße für Konventionen kommen aus dem Ministerkomitee selbst, das sich dafür durch Ausschüsse zuarbeiten lässt, aus Empfehlungen der Versammlung oder durch Beiträge aus den Fachministerkonferenzen. Als Sonderform von Verträgen bestehen Rahmenkonventionen (*framework conventions*), die lediglich grundsätzliche Vorgaben für bestimmte Sachfragen machen, deren Umsetzung aber flexibel

ist, sowie Erweiterte Abkommen (*enlarged agreements*), die auch solchen Staaten zum Beitritt offen stehen, die nicht Mitglieder des Europarates sind. Teilabkommen (*partial* oder *enlarged partial agreements*) schließlich stellen ein von den anderen Sonderformen insofern zu unterscheidendes Abkommen dar, als sie der Umsetzung des Arbeitsprogramms dienen, aber nicht wie andere entsprechende Aktivitäten aus dem allgemeinen Haushalt bestritten werden, sondern einen eigenen Haushalt haben, über den auch nur die Teilnehmer eines Teilabkommens entscheiden. Ein Beispiel für solche Teilabkommen ist das Filmförderprogramm Eurimages (vgl. hier Kapitel 8). Beschlüsse des Ministerkomitees können auch in Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten münden, die jedoch keine Rechtsverbindlichkeit haben, sondern Vorschläge für eine gemeinsame Politik darstellen. Außerdem bringt das Ministerkomitee Resolutionen heraus, die sich auf administrative oder finanzielle Fragen des Europarates beziehen oder auch dazu dienen, bei den Mitgliedstaaten die Einhaltung der Verträge anzumahnen. Deklarationen stellen ebenfalls nicht bindende, grundsätzliche Erklärungen des Ministerkomitees dar. Schließlich liegt es beim Ministerkomitee, den Haushalt zu genehmigen und über die Aufnahme neuer Mitglieder und gegebenenfalls über die Aussetzung einer Mitgliedschaft bzw. den Ausschluss von Mitgliedern zu entscheiden.

Für bestimmte Entscheidungen des Ministerkomitees ist Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen und die Stimmen der Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, erforderlich (vgl. Artikel 20). Das gilt für Empfehlungen an die Regierungen (Artikel 15b); Fragen hinsichtlich der Berichte, die an die Beratende Versammlung gehen (Artikel 19); Entscheidungen bezüglich des Ausschlusses der Öffentlichkeit von Sitzungen des Ministerkomitees bzw. der Veröffentlichung von Mitteilungen über seine nicht-öffentlichen Sitzungen (Artikel 21a (i) und 21b); Fragen über den Ort der Sitzungen der Beratenden Versammlung, sofern diese nicht in Straßburg tagt (Artikel 33); Empfehlungen für die Abänderung von Artikel 1d (Fragen der nationalen Verteidigung gehören nicht in die Zuständigkeit des Europarates), Artikel 7 (Austritt eines Mitglieds), Artikel 15 (Prüfung von Maßnahmen, die für die Erfüllung der Aufgaben des Europarates notwendig sind), Artikel 20 (notwendige Mehrheiten bei Entscheidungen) sowie Artikel 22 (die Beratende Versammlung). Einfache Mehrheiten genügen für Fragen aus dem Bereich der Geschäftsordnung oder der Haushalts- und Verwaltungsordnungen.

Die laufende Arbeit übernehmen – stellvertretend für die Minister – die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, die als Botschafter beim Europarat akkreditiert sind. Die Ständigen Vertreter haben die gleichen Entscheidungsbefugnisse wie die Minister. Dem Ministerkomitee sind außerdem Lenkungsausschüsse zugeordnet. Diese haben spezifische Arbeitsgebiete, arbeiten damit dem Ministerkomitee zu und sind so für einen großen Teil der langfristigen Planung verantwortlich. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können Teilnehmer in die Lenkungsausschüsse entsenden. Neben dem Ministerkomitee, das sich aus den Außenministern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, gibt es regelmäßige Treffen der Fachminister, um Fragen ihrer jeweiligen Sachgebiete zu beraten. Diese Fachministerkonferenzen sind als Organe des Europarates nicht vorgesehen, mit einer EntschlieÙung vom Jahr 1971 haben sie aber mittlerweile offizielle Anerkennung durch das Ministerkomitee gefunden. Ebenfalls eine Sonderformation des Ministerkomitees stellen die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten dar, die jedoch nicht regelmäßig stattfinden.

Wie ihr Name sagt, hat die Beratende Versammlung keine Entscheidungs- bzw. legislative Kompetenz, sondern lediglich eine beratende Funktion. Sie selbst nannte sich 1974 in Parlamentarische Versammlung um, was sich jedoch nicht im Statut niederschlug, aber Zeichen setzte hinsichtlich ihres Selbstverständnisses. Das Ministerkomitee verwendete diese Bezeichnung allerdings vorerst nicht, sondern übernahm diese erst 20 Jahre später für seinen Sprachgebrauch. Tatsächlich hat sich die Versammlung von Anfang an nachdrücklich in die Arbeit des Europarates eingebracht, wie schon die Entstehungsgeschichte der Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt. Ein weiteres Beispiel für ihre aktive Rolle ist das Engagement, das die Versammlung hinsichtlich der Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten und deren Integration in den Europarat an den Tag gelegt hat. Nicht von ungefähr gilt die Versammlung als 'Motor' des Europarates (vgl. z. B. Stegen, 2000). Ihre mahnende und auch moralische Funktion ist angesprochen, wenn die Parlamentarische Versammlung als "demokratisches Gewissen Europas" (Keller, 1999, S. 99; vgl. z. B. Klebes, 1988) bezeichnet wird. Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise der Versammlung sind in den Artikeln 22 bis 35 der Satzung festgelegt. In der Parlamentarischen Versammlung sitzen bei derzeit 47 Mitgliedstaaten 318 Mitglieder. Dazu kommt eine gleich große Zahl von Stellvertretern, die gleichberechtigt sind. Insofern sind der Parlamentarischen Versammlung 636 Mitglieder