

Der Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention

GEORG LINK

Ein neuer Generalsekretär führt den Europarat in den kommenden fünf Jahren. Am 12. April 1994 wählte die Parlamentarische Versammlung den schwedischen Liberalen Daniel Tarschys zum Nachfolger der französischen Sozialistin Catherine Lalumière. Der erste Liberale an der Spitze der ältesten europäischen Staatenorganisation erhielt 113 Stimmen, für seine Vorgängerin stimmten 109 Abgeordnete. Die Prioritätenliste wird sich auch unter neuer Führung nicht ändern: Bei seiner Antrittsrede betonte Tarschys, es gelte, die osteuropäischen Demokratien in die europäischen Einrichtungen einzubinden¹. Einen neuen Akzent setzt der Rußland-Kenner: Er persönlich ist überzeugt, daß ein demokratisches Rußland in den Europarat gehört².

Bereits auf den Weg gebracht ist für den neuen Generalsekretär die dringend erforderliche Reform der Kontrollmechanismen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)³. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf ihrem ersten und vielbeachteten Gipfeltreffen in Wien, einen einheitlichen Menschenrechtsgerichtshof zu schaffen⁴.

Übernommen hat der Liberale eine Reihe von Problemen: angefangen von der — weiter steigenden — Mitgliederzahl und den damit verbundenen Problemen der Arbeitsorganisation bis hin zu den unterschiedlichen Maßstäben, die bei Menschenrechtsverletzungen und Demokratiestandards angelegt werden.

Der Zweikampf

Für einige Beobachter war die Wahl von Tarschys eine Überraschung, hatte doch Frau Lalumière insgesamt erfolgreich agiert und in den Jahren des Umbruchs in Europa neun neue Mitglieder integriert. Entsprechend enttäuscht beklagte die Sozialistin mangelnde Unterstützung aus ihrem eigenen Land: Der Leiter der französischen Delegation, der Gaullist Valleix, habe gegen sie intrigiert und Partei- über Landesinteressen gestellt⁵. Pikant auch deshalb, weil Valleix Bordeaux in der französischen Nationalversammlung vertritt — jene Stadt, in der die Sozialistin ihre Karriere begann.

Aber auch die bürgerliche Regierung Balladur soll sich nicht gerade für eine Wiederwahl stark gemacht haben. Zudem verscherzte sie sich Berichten zufolge Sympathien bei Außenminister Juppé mit ihrer Forderung, Deutsch zur dritten Amtssprache des Europarates zu erheben⁶. Noch ein Jahr zuvor war eine Initiative, Deutsch als offizielle Sprache neben Englisch und Französisch einzuführen,

von der Parlamentarischen Versammlung mehrheitlich abgelehnt worden — ohne daß ein entsprechendes Engagement von Catherine Lalumière bekannt geworden wäre⁷.

Ein Grund für den Sieg von Tarschys war wohl auch ein Absprache der Europäischen Volkspartei (58 stimmberechtigte Mitglieder), Liberalen (44) und Konservativen (39), nach dem Liberalen einen christlichen Demokraten zum Generalsekretär zu wählen. Eine Absprache, von der sich mindestens 28 Parlamentarier allerdings nicht überzeugen ließen, ganz abgesehen von der Tatsache, daß Fraktionsdisziplin — zum Glück — noch kein Merkmal des Europarates ist.

Geschickt jedenfalls war der Wahlkampf des 51-jährigen Professors der Staatswissenschaften und Vorsitzenden des außenpolitischen Ausschusses des schwedischen Parlaments. In seiner Wahlbroschüre hob er die breite politische Unterstützung seines Landes hervor, sowohl von den Sozialdemokraten, als auch der regierenden Mitte-Rechts-Koalition⁸. Am meisten, so stand dort zu lesen, möge er die verschiedenen Sprachen an Straßburg. Diese seien mehr als nur Mittel zur Verständigung und eröffneten Einblicke in die Kultur anderer Leute. Englisch, Französisch, Deutsch und Russisch spricht der Osteuropaspezialist selbst.

Endlich sei der Europarat wieder eine europäische und keine französische Institution, verraten einige Beamte im Palais de l'Europe — erleichtert darüber, daß der französische Einfluß etwas zurückgedrängt wurde.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Wann immer es nur geht betont der Europarat, für die demokratische Sicherheit zuständig zu sein, Maßstäbe zu setzen für Demokratie und Menschenrechte. Doch das ist in der Praxis immer öfter nicht mehr als politische Sonntagshetorik.

Sündenfall Rumänien

Ein weiteres Stück Glaubwürdigkeit hat der Europarat im Oktober 1993 verspielt: Rumänien wurde 32. Mitglied. Der angeblich so strenge Kriterienkatalog, der sonst so gerne aufgeblättert wird, galt nun auf einmal nicht mehr in allen Teilen. Auf dem Weg der Nachkontrolle (!) soll geprüft werden, ob die vom rumänischen Außenminister versprochenen Demokratiestandards auch eingehalten werden⁹. Rußland hingegen wird der beantragte Beitritt mit dem Hinweis verwehrt, es müsse erst wirklich demokratisch sein. "Je weiter die Reformen gehen, um so mehr rückt die Aufnahme in die Ferne", formulierte ein enttäuschter Jewgeni Ambarzumow vom außenpolitischen Ausschuß der Duma¹⁰.

Sündenfall Türkei

Die für ein demokratisches Land unglaublichen Folterberichte, die von der Europäischen Antifolterkommission in ihrem aufsehenerregenden Bericht im Dezember 1992 vorgelegt wurden und die permanenten Menschenrechtsverletzungen in der Türkei dokumentierten¹¹, sind ohne Konsequenzen geblieben. Im Herbst 1993 warf die Internationale Helsinki-Föderation dem Europarat schlicht Untätigkeit vor: Die Dachorganisation von 27 nationalen Helsinki-Komitees konstatierte den "systematischen Gebrauch von Folter" in türkischen Polizeigefängnissen¹². Das bayerische Oberste Landesgericht hält es für erwiesen, daß Kurden in der Türkei gefoltert und ermordet werden. Obwohl die Türkei der Europäischen Menschenrechts- und der Antifolter-Konvention beigetreten sei, entspreche die dortige Praxis oft nicht der Rechtslage, stellten die Münchner Richter fest¹³. Bei unter Kriegsrecht stehenden Provinzen können "politisch Verdächtige" — also faktisch jeder und jede — bis zu 30 Tagen ohne Richterschuß festgehalten werden. Die Meinungsfreiheit ist nicht gewährleistet: So mußte der Chefredakteur einer türkischen Zeitung, Aydinlik, für zehn Monate ins Gefängnis, weil er in einem Artikel das Vorgehen der Armee gegen die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) als "in einer über das Maß hinausgehenden Weise" kritisiert hatte¹⁴. Aufsehen erregte die Aufhebung der Immunität von sieben kurdischen Abgeordneten, die sofort verhaftet und wegen "Landesverrates und Verbrechen gegen den Staat" (§ 123 türkisches Strafgesetzbuch) angeklagt wurden. Die Abgeordnete Leyla Zana habe "separatistische Propaganda" in Gesprächen mit deutschen Fernsehsendern verbreitet, so eine Anklage. Kritik von der überwältigenden Mehrheit der Parlamentarischen Versammlung: der Vorwurf des Landesverrates sei nicht akzeptabel, da es sich um politische Erklärungen über die Anerkennung der Existenz kurdischer Identität und begrenzter kultureller Autonomie gehandelt habe¹⁵.

Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag, Stercken, kritisierte im Mai 1994 bei einem Besuch in Ankara, die türkische Verfassung von 1982 sei ungenügend und halte in keiner Weise mit irgendeiner europäischen Schritt. Die konstitutionelle, juristische und menschenrechtliche Situation entspreche nicht den europäischen Standards¹⁶. Welche Mißachtung und Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der geschriebenen und ungeschriebenen Regeln des Europarates und seiner Prinzipien muß eigentlich noch passieren, damit die Türkei aus dem Europarat ausgeschlossen wird oder zumindest Sanktionen ergriffen werden?

Die Türkei brauche die Solidarität ihrer Partner, erklärte der liberale deutsche Außenminister, Klaus Kinkel, im deutschen Bundestag, da die Sowjetunion auseinandergebrochen sei und die islamische Welt sich radikal verändere¹⁷. Verstöße gegen Menschenrechte erwähnte Kinkel pflichtschuldig, um wenig später mitzuteilen, daß die Waffenlieferungen an die Türkei wieder aufgenommen werden¹⁸.

Liberalität ohne Prinzipien, und das anscheinend als Handlungsanleitung für ein komplettes Ministerkomitee.

Sündenfall Kroatien

Mostar, Hauptstadt der Herzegowina, im November 1993; Fünfzigtausend Muslime sind eingeschlossen in der östlichen Hälfte, belagert von den Kroaten im Westteil. In den Bergen im Rücken der Stadt haben die Serben Stellung bezogen. Noch im Oktober 1993 hatten Bosnier und Kroaten am Rande des Wiener Gipfeltreffens des Europarates eine gemeinsame Kommission gebildet, um die Lösung ihres Konflikts auf dem Verhandlungsweg zu erreichen. Während Muslime im kroatischen Feuer sterben, muß Kroatien nicht einmal fürchten, daß ihm der Sondergaststatus entzogen wird. Der Präsident des kroatischen Parlaments, Mesić, erklärte sogar nach Gesprächen mit Präsidium und Ständigem Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung, daß sein Land die Voraussetzung für eine Vollmitgliedschaft weitgehend erfülle¹⁹. Auch wenn Kroatien sicherlich nicht der Hauptschuldige am Krieg im ehemaligen Jugoslawien und selbst Opfer serbischer Aggression ist: die Menschenrechtsverstöße auch der kroatischen Seite waren so gravierend, daß ein Entzug des Gaststatus für den Europarat zwingend gewesen wäre.

Ein neuer Menschenrechtsgerichtshof

Einen beachtlichen Schritt voran kam der Europarat bei seinem Herzstück, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Der Kontrollmechanismus war dringend reformbedürftig, durchschnittlich vergehen noch immer fünf Jahre, bis über eine für zulässig erklärte Individualbeschwerde entschieden ist²⁰. Auf ihrem Gipfel in Wien, zu dem auch der Präsident des Gerichtshofs, der Norweger Rolv Rysdal, und der Präsident der Menschenrechtskommission, der Däne Aage Norgaard, geladen waren, hatten die Staats- und Regierungschefs grünes Licht für einen Gerichtshof mit einer Spruchinstanz gegeben.

Am 11. Mai 1994 unterzeichneten 31 der 32 Europaratsmitglieder — d. h. alle mit Ausnahme Italiens — das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK, die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten soll bis Ende 1995 abgeschlossen sein. 1996 soll der Gerichtshof als Kammer mit sieben Richtern — nur in besonderen Fällen mit einer aus 17 Richtern bestehende großen Kammer — die Arbeit aufnehmen und statt bisher zehn Wochen im Jahr ständig tagen. Über die Zulassung von Klagen entscheidet dann nicht mehr die Menschenrechtskommission, sondern ein Komitee von drei Richtern, das einen Fall bei offensichtlicher Unbegründetheit ablehnen kann. Das Ministerkomitee verliert dann seine vielkritisierte Rolle als Entscheidungsgremium und überwacht nur noch die Ausführung der Urteile²¹.

Probleme mit dem Minderheitenschutz

Schwer taten sich die Staats- und Regierungschefs in Wien, den Minderheitenschutz zu verbessern. Die Parlamentarische Versammlung hatte im Vorfeld noch einmal die dringliche Notwendigkeit für wirksame Instrumente hervorgehoben, um die Rechte der Minderheiten zu garantieren²². Schon den Begriff "Minderheit" zu definieren, stieß auf unüberwindbare Schwierigkeiten. Um so weniger konnten und wollten sich die europäischen Regierungen auf einen vor europäischen Instanzen einklagbaren Minderheitenschutz einlassen. Die EMRK könne ohnehin nur Individualrechte garantieren, aber kein Recht auf Gruppenschutz gewähren²³.

Daß angesichts separatistischer Bestrebungen auch große westliche Demokratien einklagbare, kollektive Minderheitenrechte wie der Teufel das Weihwasser fürchten, zeigt ein Plan des französischen Premierministers Balladur. Er wollte die Einführung kollektiver Minderheitenrechte vorerst auf Mittel- und Osteuropa begrenzen, während die westlichen Staaten an der Beschränkung auf individuelle Rechte festhalten sollten²⁴. Eine erstaunliche Doppelmoral, auch wenn der ungarische Außenminister Jescenszky dieses befürwortete²⁵. Beschlossen wurde am Ende, eine Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten sowie ein ergänzendes Protokoll zur Menschenrechtskonvention im Bereich der kulturellen Individualrechte zu erarbeiten²⁶. "Meilenweit" hinkten die Beschlüsse von Wien hinter der Wirklichkeit her, lautete eine Kritik. Kulturelle Identität sei nicht dadurch zu gewährleisten, daß einzelnen Angehörigen einer Minderheit zugestanden werde, was man ihnen als Gruppe verweigere, aber jedem Individuum gewährt werden müsse: Gleichheit vor dem Gesetz, Vereins- und Versammlungsfreiheit oder der private und öffentliche Gebrauch der Muttersprache²⁷.

Österreich muß Privatfunk zulassen

Das spektakulärste Urteil fällte der Europäische Gerichtshof am 24. November 1993. Das Monopol des österreichischen Rundfunks verstoße gegen das in § 10 Abs. 2 EMRK festgeschriebene Menschenrecht auf Informations- und Meinungsfreiheit²⁸. Es liege eine "schwerste Einschränkung der Meinungsfreiheit" vor, um das Monopol aufrechtzuerhalten, müsse es einen "dringenden Bedarf" geben²⁹. Geklagt hatte u.a. ein privater Verein, der 1987 (!) eine Lizenz zum Betrieb eines Senders erlangen wollte. Im Vorfeld auf das erwartete Urteil hatte die österreichische Regierung bereits ein Privatradio pro Bundesland zugelassen, in Wien zwei³⁰.

Rußland vor der Tür

Albanien, Kroatien, Lettland, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldova, die Ukraine und Weißrußland haben die Mitgliedschaft beantragt

— doch so richtiges Kopfzerbrechen bereitet in Straßburg der Aufnahmeantrag von Rußland. Kann der Europarat eine Großmacht in seinen Reihen verkraften, ohne daß sich das Gesicht dieser Organisation ändert? Rußlands Präsident Jelzin schrieb in seiner Grußbotschaft an den Wiener Gipfel, durch die russische Mitgliedschaft im Europarat als einer "Familie demokratischer Nationen" werde dieser zu einer wirklich paneuropäischen Organisation³¹. Der Vorsitzende des russischen Föderationsrates, Schumejko, warb vor der Parlamentarischen Versammlung um die rasche Aufnahme seines Landes³². Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung, Martinez, meinte zu der neu zusammengesetzten Parlamentarierdelegation aus Rußland, daß das Land spätestens 1995 Mitglied sein könne³³. Für eine Aufnahme hatte sich auch der luxemburgische Premierminister Santer ausgesprochen³⁴, der finnische Ministerpräsident Aho sagte, nur durch eine Mitgliedschaft sei es möglich, Rußland in die Kontrollmechanismen der Menschenrechtskonvention mit einzubinden³⁵. Auch der rechtsradikale Vorsitzende der liberal-demokratischen Partei Rußlands, Schirinowski, wird durch seine verbalen Ausfälle, die Europaratsstaaten sollten auf gute Beziehungen zu seinem Land achten, da Rußland seine Grenzen noch nicht festgelegt habe³⁶, die Grundtendenz für eine russische Mitgliedschaft kaum umkehren können.

Von guten Taten sowie kleinen und großen Skandalen

Vieles ist beim Europarat europäische Kärnnerarbeit. Das fängt an bei der Beobachtung von Wahlen sowie der Beratung bei Verfassungsfragen für die osteuropäischen Länder, betrifft Bemühungen um ein einheitliches Asylrecht und hört auf bei Vorschlägen zur Gestaltung der Psychiatrie³⁷. Dann ist es die routinemäßige Kontrolle von Haftanstalten durch die Antifolterkommission, die zum Beispiel bei der Prüfung von 17 deutschen Haftanstalten das Rauschgiftunwesen in Berliner Gefängnissen rügte; auch Gefängnisbeamte seien am Rauschgifthandel innerhalb der Haftanstalten beteiligt³⁸. Ebenso bemängelt wurden die Haftbedingungen im Münchner Polizeipräsidium. In einer 28 qm kleinen Gemeinschaftszelle waren sieben Häftlinge unterschiedlicher Nationalität untergebracht³⁹. Kritik formulierten die Europaratsexperten auch an der Behandlung von Patienten in der psychiatrischen Anstalt Straubing, wo es an psychotherapeutischen und sozialen Aktivitäten fehle⁴⁰. Für Toleranz in Europa wirbt die in Wien beschlossene Kampagne gegen Intoleranz, Rassismus und Ausländerfeindlichkeit⁴¹. Als eine konkrete Maßnahme wurde beispielsweise in Zusammenarbeit zwischen einer öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalt, dem Südwestfunk, und dem Europarat der Fernsehpreis "Europe Tolerance. Gegen Fremdenfeindlichkeit" ausgeschrieben. Gesucht wurden die besten Videoclips, die für Toleranz in Europa werben und sich kritisch mit Gewalt gegen Ausländer und andere Minderheiten auseinandersetzen⁴². Die Clips werden dann allen europäischen Fernsehstationen zur Verfügung gestellt.

Es gab aber nicht nur zahlreiche Foren und bewußtseinsbildende Maßnahmen, sondern auch einen handfesten Skandal: Beim Sozialen Entwicklungsfonds des Europarates flossen Gelder ab, ohne daß bekannt war, wofür.

Gegen den inzwischen zurückgetretenen belgischen Gouverneur van den Branden, der sich im Jahr 1991 gleich zu Jahresbeginn sein gesamtes Jahresgehalt selbst ausgezahlt hatte, wurden strafrechtliche Schritte eingeleitet⁴³. Inzwischen wacht ein unabhängiger Inspektor darüber, daß die Vorschriften eingehalten werden.

Viel schlimmer als solch ein Skandal ist es aber, wenn der Europarat einen Mitgliedstaat duldet, in dem seit Jahren Menschen gefoltert werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Rede des neuen Generalsekretärs vor der Versammlung am 12. 4. 1994.
- 2 Vgl. Thielbeer, Siegfried: Ost-Spezialist, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14. 4. 1994, S. 14.
- 3 Vgl. zur Reformdebatte Link, Georg: Der Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93. Bonn 1993, S. 365 f.
- 4 Vgl. Pressekomunique des Europarates v. 21. 4. 1994, Ref. 189 (94).
- 5 Vgl. FAZ v. 14. 4. 1994, S. 2.
- 6 Vgl. ebd.
- 7 Vgl. Link, Georg, a. a. O. (Anm. 3).
- 8 Vgl. Tarschys, Daniel: A Profile, hrsg. vom Außenministerium. Stockholm 1994.
- 9 Vgl. Keller, Horst: Stündenfall Rumänien? Europäische Zeitung 11 (1993), S. 2.
- 10 Vgl. Das Parlament v. 22. 4. 1994, S. 12.
- 11 Vgl. European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment: Public statement on Turkey. CPT/Inf. (93) 1.
- 12 Vgl. FAZ v. 11. 10. 1993, S. 7.
- 13 Vgl. FAZ v. 5. 5. 1994, S. 1.
- 14 Vgl. FAZ v. 31. 1. 1994, S. 10.
- 15 Vgl. FAZ v. 4. 3. 1994, S. 1.
- 16 Vgl. FAZ v. 5. 5. 1994, S. 7.
- 17 Vgl. Regierungserklärung des deutschen Außenministers am 13. 4. 1994, in: Das Parlament v. 22. 4. 1994, S. 2.
- 18 Vgl. ebd. sowie FAZ v. 5. 5. 1994, S. 7.
- 19 Vgl. Das Parlament v. 12./19. 11. 1993, S. 12.
- 20 Vgl. Link, Georg, a. a. O. (Anm. 3).
- 21 Vgl. Pressekomunique, a. a. O. (Anm. 4) sowie Das Parlament v. 29. 4. 1994, S. 1.
- 22 Vgl. FAZ v. 2. 10. 1993, S. 10.
- 23 Vgl. ebd.
- 24 Vgl. FAZ v. 18. 11. 1993, S. 9.
- 25 Vgl. ebd.
- 26 Vgl. Europäische Zeitung 12 (1993), S. 17.
- 27 Vgl. FAZ v. 27. 11. 1993, S. 1.
- 28 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 25. 11. 1993.
- 29 Vgl. epd v. 8. 12. 1993.
- 30 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 6. 12. 1993.
- 31 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 9./10. 10. 1993, S. 2.
- 32 Vgl. FAZ v. 13. 4. 1994, S. 2.
- 33 Vgl. Hausmann, Hartmut: Rußlands Mitgliedschaft gilt als beschlossen, in: Das Parlament v. 22. 4. 1994, S. 12.
- 34 Vgl. Das Parlament v. 11. 2. 1994, S. 15.
- 35 Vgl. ebd.
- 36 Vgl. Hausmann, Hartmut: "Cholerischer Polit-Clown", in: Das Parlament v. 22. 4. 1994, S. 12.
- 37 Vgl. Das Parlament v. 29. 4. 1994, S. 10.
- 38 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 20. 7. 1993, S. 4.
- 39 Vgl. ebd.
- 40 Vgl. FAZ v. 20. 7. 1993, S. 6.
- 41 Vgl. AFP v. 1. 3. 1994.
- 42 Vgl. dpa v. 4. 11. 1993, 12.21 Uhr sowie

SWF-Presseinformation Nr. 644 v. 5. 11. 1993. 43 Vgl. Das Parlament v. 11. 2. 1994, S. 14.

Weiterführende Literatur

Golsong, Heribert: Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: EuGRZ 1992, S. 249–253.

Link, Georg: Der Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Taschenbuch der Europäischen Integration, 3. Auflage, Bonn 1994, S. 200–204.

Schmuck, Otto (Hrsg.): Vierzig Jahre Europarat:

Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive?, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 67, Bonn 1990.

Sommermann, Karl-Peter: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates, Speyerer Forschungsberichte 86, 2. unveränderte Auflage, Speyer 1990.