

Der Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention

GEORG LINK

Der Ansturm auf den Europarat ist ungebrochen: im November 1994 wurde Andorra als 33. Mitglied und letztes westeuropäisches Land aufgenommen; im Februar 1995 folgte Lettland als letzter der baltischen Staaten. Im Juni gab die Parlamentarische Versammlung des Europarates grünes Licht für den Beitritt von Moldawien als erstem GUS-Staat und Albanien. Das Ministerkomitee des Europarates bekräftigte im Mai 1995 seinen Wunsch, neben den nunmehr aufgenommenen Staaten auch Weißrußland, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Ukraine und Rußland so bald wie möglich aufzunehmen¹. Am Ende dieses Prozesses wird die parlamentarische Versammlung mehr als 600 Abgeordnete zählen, die ohnehin schon zu großen Ausschüsse werden noch weiter anwachsen. Erste Reformvorschläge werden diskutiert, so sollen größere Staaten nur noch zwei, kleinere einen Abgeordneten in die Ausschüsse entsenden. Um die Plenardebatten zu entschlacken, soll der Ständige Ausschuß öfter tagen². Doch viel mehr als die Arbeitsfähigkeit steht die Glaubwürdigkeit des umworbenen Europarates auf dem Spiel.

Fragwürdige Neuaufnahmen

Diese Mal heißt der Wackelkandidat Albanien. Amnesty international und andere Menschenrechtsorganisationen hatten von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen berichtet, von Folter mit Todesfolge und willkürlichen Richterentlassungen. Erst kurz vor der Aufnahme-debatte in der Versammlung zog der Rechtsausschuß seinen Antrag auf Verschiebung der Beratung zurück. Ausschlaggebend dafür war die Zusicherung Albaniens, bis zum 20. August 1995 einen Untersuchungsbericht zu den Vorwürfen vorzulegen³. Die Parlamentarier hätten glaubwürdiger gehandelt, wenn sie bis dahin den Aufnahmewunsch auf Eis gelegt hätten. Dabei hätten sie gar nicht einmal zu sehr ihr Gedächtnis bemühen müssen: denn schon bei der Aufnahme von Rumänien im Oktober 1993 wurde der fragwürdige Weg der „Nachkontrolle“ beschritten⁴. Berichte über die „samtene Restauration in Bukarest“⁵ erlauben an der damaligen Entscheidung mehr als deutliche Zweifel. Die Praktiken des Geheimdienstes SRI, Nachfolgeorganisation der verhaßten Securitate, stehen ebenso im Zwielflicht wie das übrige Regierungsverhandeln: Bürgermeister werden entmachtet, und eine Einigung über Kollektivrechte für Minderheiten scheiterte am Widerstand der Staatsführung.

Zur Ehrenrettung ist anzuführen, daß im Falle Lettlands intensiv verhandelt wurde – und zwar vor der Aufnahme. Das Staatsbürgerschaftsgesetz mußte vom lettischen Parlament erneut verhandelt werden, da es den Belangen der nicht-lettischen Bevölkerung unzureichend Rechnung trug. Erst als die Einbürgerungskriterien neu gefaßt waren, war der Weg nach Straßburg frei⁶.

Rußland vor der Tür

Den ersehnten Beitritt zum Europarat hatte Rußland schon so gut wie sicher: die Beitrittsdebatte war für April 1995 geplant, und es fehlte nicht an zustimmenden Plädoyers⁷.

Doch durch den blutigen Tschetschenien-Krieg hat sich Rußland die Tür zum Europarat selbst zugeschlagen. Aufgrund der schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und der Verletzung internationaler Verpflichtungen beschloß die Parlamentarische Versammlung im Februar 1995, die Beitrittsverhandlungen auszusetzen. Noch während die Schlacht um Grosny tobte, hatte Rußland in einem 32 Seiten umfassenden Schreiben den Wunsch auf seine Vollmitgliedschaft als „logische Konsequenz unserer gegenwärtigen Politik“ bezeichnet, die darauf abziele, „einen Rechtsstaat in Rußland zu errichten, die Demokratie zu stärken und die Menschenrechte zu achten“⁸. Die russischen Truppen in Tschetschenien verblieben dort nur mit Zustimmung der betroffenen Regierung, schrieben Präsident Jelzin, Regierungschef Tschernomyrdin, der Vorsitzende der Staatsduma und der Präsident des Föderationsrates. Eines besseren Beweises, daß die Aussetzung der Aufnahmeverhandlungen richtig war, hätte es kaum mehr bedurft, wenn nicht Menschenrechtsexperten des Europarates – vier Juristen des Gerichtshofs für Menschenrechte – bereits im Herbst 1994 zu dem Ergebnis gekommen wären, daß die russische Demokratie erhebliche Mängel in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Strafvollzug aufweist. Das Rechtsstaatsprinzip sei bislang Theorie, die Gerichte seien in Wirklichkeit nicht unabhängig von der Exekutive, so das vernichtende Urteil. Von der Verfassung verbiefte Bestimmungen stünden nur auf dem Papier, die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention seien nicht verwirklicht. Die Gefängnisse werden als entwürdigend und inhuman beschrieben. In einem in der Zarenzeit für 1.100 Gefangene gebauten Kerker in St. Petersburg seien nun 12.000 Inhaftierte, in 8 m² großen Zellen drängten sich bis zu neun Gefangene, die abwechselnd auf sechs Pritschen schlafen müßten, berichteten die Experten nach ihrer Rückkehr⁹.

Dennoch schließen Generalsekretär Tarschys und der Präsident der Versammlung, Martinez, einen Beitritt Rußlands noch vor Ende des Jahres nicht aus. Das Generalsekretariat hat bereits ein Programm für Rußland und die Ukraine ausgearbeitet. Insgesamt liegt ein Hilfsprogramm vor allem für institutionelle und gesetzgeberische Reformen in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten und den östlichen Beitrittskandidaten in Höhe von zusätzlichen 120 Mio. FF auf dem Tisch – beachtlich angesichts des Jahreshaushalts 1995 von rund 800 Mio. FF.

Poker mit der Türkei

Am 30. Januar 1995 stellte die Fraktion der sozialdemokratischen und sozialistischen Abgeordneten den Antrag, die Türkei aufgrund fortwährender Menschenrechtsverletzungen aus dem Europarat auszuschließen. Schließlich wurde in der Plenardebatte im April das Ministerkomitee aufgefordert, der Türkei eine Frist bis Juni zu setzen, um Fortschritte beim Rückzug ihrer Truppen aus dem Irak und bei der friedlichen Beilegung des Kurden-Konflikts nachzuweisen sowie einen Zeitplan zur Verfassungsänderung und Justizreform vorzulegen. Die türkische Delegation zog aufgrund dieser „Einmischung in innere Angelegenheiten“ empört aus der Versammlung aus¹⁰. Außenminister İnönü sprach von einem unfairen Beschluß, über einen Zeitplan entscheide allein das türkische Parlament¹¹. Und seine Kollegen im Ministerkomitee führten der Parlamentarischen Versammlung ihre Machtlosigkeit in diesem Fall vor Augen: in ihrem Abschlußkommuniqué nahmen sie den Beschluß lediglich zur Kenntnis und beauftragten ihre Vertreter, eine Antwort zu entwerfen¹². Zur „besseren Beurteilung des Sachverhalts“ solle der Dialog mit der Türkei intensiviert werden¹³.

Ein türkisches Regierungsmitglied wird für diesen Dialog ausfallen: im Juni 1995 trat Kulturminister Ercan Karakas zurück. Er habe jede Hoffnung verloren, daß die Regierung ihre Reformversprechen verwirkliche, teilte er mit¹⁴. Einige Monate zuvor hatte der türkische Menschenrechtsminister Azimet Köylüoğlu angeprangert, daß in Polizeistationen noch immer zu Tode gefoltert wird¹⁵. Erdrückend auch die Beweislage bei der Anhörung des Bundestags-Innenausschusses am 15. März 1995¹⁶: Amnesty international dokumentierte¹⁷, daß in der Türkei weiterhin systematisch und weitverbreitet gefoltert wird. Der Präsident des türkischen Menschenrechtsvereins, Akin Birdal, berichtete, daß 1994 328 Menschen „verschwunden“ seien, kaum weniger seien politischen Morden, in denen die Sicherheitskräfte der Mittäterschaft verdächtigt werden, zum Opfer gefallen oder in Gefangenschaft und an Folter gestorben.

Derweil sitzen sechs kurdische Parlamentarier im Gefängnis. Das Staatssicherheitsgericht hatte sie im Dezember 1994 zu bis zu 15 Jahren Haft verurteilt, da sie eine bewaffnete Organisation gebildet oder unterstützt hätten¹⁸. Der offene Brief der zu 15 Jahren verurteilten kurdischen Abgeordneten Leyla Zana ist ein bewegendes Zeugnis türkischer Unrechtsauffassung. Sie schreibt: „Vorgeworfen werden mir ‘Verbrechen’ wie die Zeugenaussage vor der Helsinki-Kommission des Amerikanischen Kongresses oder der Carnegie-Stiftung, meine Auftritte bei europäischen Fernsehsendern und die Tatsache, daß ich zur Feier der kurdisch-türkischen Freundschaft im türkischen Parlament einen Satz in Kurdisch gesprochen habe“¹⁹. Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung im Europarat, Martinez, forderte entschlossen die „sofortige Aufhebung“ der Urteile; der deutsche Außenminister Kinkel äußerte seine „Betroffenheit“²⁰.

In Straßburg sind verschiedene Klagen gegen die Türkei anhängig. So wurde die Beschwerde zweier linksgerichteter Parteien, darunter die pro-kurdische so-

zialistische Partei, gegen ihre Auflösung durch die türkische Regierung für zulässig erklärt²¹. Die Klage dreier Türken kurdischer Abstammung über die Zerstörung ihrer Dörfer, die Ermordung der Dorfbewohner und Folter der türkischen Polizei wurde ebenfalls von der Kommission für Menschenrechte zugelassen²². Sie prüft nun in beiden Fällen den Tatbestand und versucht, mit der Türkei eine „gütliche Einigung“ herbeizuführen. Da diese Einigung bereits jetzt kaum möglich erscheint, wird der Fall mit hoher Wahrscheinlichkeit beim Gerichtshof verhandelt werden. Bis zu einem Urteilsspruch vergingen inzwischen bis zu sieben Jahre – von einem wirksamen Schutz der Grundrechte in der von Art. 6 EMRK geforderten „angemessenen Frist“ durch die Menschenrechtsorgane kann somit nicht mehr die Rede sein²³.

Streit um Minderheiten

Das erste internationale rechtsverbindliche Dokument zum Minderheitenschutz wurde am 10. November 1994 vom Ministerkomitee angenommen und am 1. Februar 1995 zur Unterzeichnung aufgelegt: die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten. Auf eine Definition des Begriffs „Nationale Minderheit“ konnten sich die Staaten nicht einigen, so daß darauf verzichtet wurde. Die Bestimmungen der Konvention sollen religiöse, kulturelle und sprachliche Traditionen unter Schutz stellen, jede Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist untersagt. Die Integration von Minderheiten soll gefördert, allerdings keine Assimilationspolitik betrieben werden. Die territoriale Einheit ist zu respektieren. In einer Dringlichkeitsdebatte kritisierte die Versammlung die Schwäche der Konvention, vor allem ihre unzulängliche Überwachung. So soll es lediglich periodische Berichte der Vertragsparteien selbst an das Ministerkomitee geben. Individuell einklagbare Rechte existieren nicht. Die Türkei, konfrontiert mit der kurdischen Minderheit und Frankreich, das sich mit den Korsen auseinandersetzen muß, erklärten, daß sie selbst diese unverbindliche Konvention nicht unterzeichnen werden, da es keine nationale Minderheit in ihren Grenzen gebe²⁴.

Inzwischen haben 26 Staaten die Konvention unterzeichnet, 9 Parlamente haben sie ratifiziert. Bei der Ratifikation von 12 Staaten tritt die Rahmenkonvention in Kraft – aber eben nur in den Unterzeichnerstaaten. Deutschland unterzeichnete am 11. Mai 1995 und erklärte die Lausitzer Sorben, die Südschleswiger Dänen und Friesen sowie Sinti und Roma als geschützte Volksgruppen im Sinne der Konvention²⁵.

Angesichts dieser schwierigen Verhandlungen erscheint es fast aussichtslos, den zweiten Teil der Wiener Gipfelbeschlüsse von 1993 umzusetzen. Diese sehen vor, ein Zusatzprotokoll zur EMRK, das sich auf die kulturellen Rechte beschränkt, zu verabschieden. Vor dem Gerichtshof könnten diese Rechte dann eingeklagt werden.

Ringens um Bioethik-Konvention

Schlagzeilen in allen regionalen und überregionalen Zeitungen²⁶ und parlamentarische Anfragen bis hinunter zu einzelnen Landtagen²⁷ begleiteten die Debatte über europäische Mindeststandards für die biologische und medizinische Forschung und Praxis. Besonders umstritten an dem von der Versammlung 1987 in Auftrag gegebenen und 1995 vom Ministerkomitee zur Stellungnahme zugestellten Entwurf war die Forschung an Embryonen in Ländern, in denen sie erlaubt ist, bis zum 14. Tag, zuzulassen, ebenso biotechnische Eingriffe oder die Entnahme regenerierbaren Gewebes für eine Transplantation an nicht zustimmungsfähigen Menschen – etwa Komapatienten, Geistes- oder Suchtkranken – zu medizinischen Zwecken ohne direkten Nutzen für die Betroffenen. Schließlich wurde am 2. Februar 1995 ein geänderter Entwurf gebilligt und zur Beschlußfassung an das Ministerkomitee weitergeleitet. Darin wird die vor allem zwischen Großbritannien, das für eine weitgehende Freigabe eintritt, und Deutschland, das für ein generelles Verbot ist, umstrittene Embryoforschung zugunsten einer späteren Detailregelung ausgeklammert. Eingriffe an nicht rechtsfähigen Personen dürfen nur zu deren unmittelbaren Nutzen vorgenommen werden. Der Vertragstext gilt aber noch lange nicht als ausgereift, so daß mit einer Verabschiedung frühestens im kommenden Jahr gerechnet werden kann.

Bilanz

„Alle verschieden – alle gleich“ – so lautete das Motto der Jugendwoche im Juli 1995 als Höhepunkt der Europäischen Jugendkampagne gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz. In Sonderzügen reisten Jugendliche aus 43 europäischen und afrikanischen Ländern nach Straßburg²⁸. Sicherlich haben sie erfahren, was der Europarat in den vergangenen Jahren bewirkt hat mit seinen 160 Konventionen, die zahllose bilaterale Abkommen ersetzen, mit dem Heranführen der Staaten Mittel- und Osteuropas an demokratische Standards, mit seinem Einsatz für Minderheiten und vielem mehr. Hinter die Kulissen werden sie kaum geführt worden sein: dort hätten sie den vielgerühmten Menschenrechtsmechanismus sehen können, der bis zur Umsetzung der Reform mit einem Einheitlichen Gerichtshof für Menschenrechte immer weniger in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen. Oder sie hätten ein Trauerspiel um einen Mitgliedstaat miterleben können, in dem nachweislich systematisch gefoltert wird und das Herzstück, die Europäische Menschenrechtskonvention, mit Füßen getreten oder gleich in wesentlichen Teilen in Südostanatolien auf Jahre außer Kraft gesetzt wird – und der dennoch das demokratische Gütesiegel „Europarat“ behalten darf. Und vielleicht erleben sie in naher Zukunft, wie entgegen allen Warnungen und eigenen Expertisen zum Trotz Rußland Mitglied im Europarat wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Abschlußkommuniqué der 95. und 96. Sitzung des Ministerkomitees, Ref. 513 (94)/Ref. 240 (95).
- 2 Vgl. Fischer, Leni: Ausuferung droht: Straffung der parlamentarischen Arbeit unverzichtbar, in: Antretter, Robert (Hrsg.): Quo vadis Europarat, Bonn 1995, S. 12–15.
- 3 Vgl. Hausmann, Hartmut: Europarat nimmt neue Mitglieder auf, in: Das Parlament v. 7. 7. 1995, S. 10.
- 4 Vgl. Link, Georg: Der Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 372.
- 5 Vgl. Schröder, Henriette: Samtene Restauration in Bukarest, in: Süddeutsche Zeitung v. 20./21. 5. 1995, S. 8.
- 6 Vgl. Hausmann, Hartmut: Rechtsstaatliche Vorgaben erfüllt, in: Das Parlament v. 24. 2. 1995, S. 16.
- 7 Vgl. Link, a. a. O. (Anm. 4), S. 376.
- 8 Der Brief ist auszugsweise abgedruckt in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 31. 1. 1995, S. 1 f.
- 9 Vgl. die Berichte bei dpa 7. 10. 1994, 13.23 h sowie AFP v. 7. 10. 1994, 6.01 h.
- 10 Vgl. Hausmann, Hartmut: Ultimatum für die Regierung in Ankara, in: Das Parlament v. 12. 5. 1995, S. 14.
- 11 Vgl. FAZ v. 28. 4. 1995, S. 7.
- 12 Vgl. Abschlußkommuniqué der 96. Sitzung des Ministerkomitees v. 11. 5. 1995, Ref. 240 (95).
- 13 Vgl. Das Parlament v. 7. 7. 1995, S. 10.
- 14 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 26. 6. 1995, S. 5.
- 15 Vgl. FAZ v. 15. 2. 1995, S. 7.
- 16 Vgl. Tenhaef, Rainer: Türkei weiter im Kreuzfeuer, in: Das Parlament v. 24./31. 3. 1995, S. 11.
- 17 Vgl. Türkei-Bericht ai, in: FAZ v. 9. 2. 1995, S. 6.
- 18 Vgl. die Berichterstattung der Nachrichtenagenturen v. 8. 12. 1994.
- 19 Der Offene Brief ist abgedruckt in der SZ v. 9. 12. 1994, S. 9.
- 20 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 9. 12. 1994 sowie den SZ-Kommentar „Gesinnung als Kapitalverbrechen“.
- 21 Vgl. AFP v. 9. 12. 1994, 10.53 h.
- 22 Vgl. dpa v. 20. 10. 1994, 17.40 h.
- 23 Vgl. Das Parlament v. 7. 7. 1995, S. 10 sowie grundlegend Klebes, Heinrich: Menschenrechte, Minderheitenschutz: Markenzeichen des Europarates, in: Antretter, a. a. O. (Anm. 2), S. 16–21.
- 24 Vgl. FAZ v. 21. 3. 1995, S. 7 sowie Klebes, a. a. O.
- 25 Vgl. SZ v. 12. 5. 1995, S. 1.
- 26 Vgl. u. a. Zimmer, Dieter E.: Freiheit oder Frevel?, in: Die Zeit v. 3. 3. 1995, S. 3 f.
- 27 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz: Drs. 12/6229 v. 2. 3. 1995.
- 28 Vgl. Frankfurter Rundschau v. 11. 7. 1995.

Weiterführende Literatur

- Antretter, Robert (Hrsg.): Quo vadis Europarat?, Bonn 1995.
- Klebes, Heinrich: Noch Chancen für ein europäisches Minderheitenrecht? Zum Stand der Arbeiten im Europarat, in: Integration 3 (1994), S. 176–186.
- Link, Georg: Der Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Taschenbuch der Europäischen Integration, 5. Auflage, Bonn 1995.
- Schermers, Henri G.: The Protection of Human Rights in the European Community, Bonn 1994.