

Europarat: Zwischen hehren Zielen und Realpolitik

Der ehemalige Generalstaatsanwalt und Richter am Europäischen Menschenrechtsgerichtshof Alphonse Spielmann hat darauf hingewiesen, daß sich die Wiege der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht in Straßburg, dem Tagungsort des Europarats, befindet, sondern in den Konzentrationslagern des Dritten Reiches: *“Il est un fait historique que la convention européenne des droits de l'homme trouve son origine dans les cruautés de la deuxième guerre mondiale. Elle a été signée à Rome le 4 novembre 1950... elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953 avec le dépôt, à Strasbourg, du dixième instrument de ratification, celui du Grand-Duché de Luxembourg. Mais son berceau ne se trouve ni à Rome ni à Strasbourg. Il se trouve ailleurs, à savoir: à Auschwitz et Bergen-Belsen, à Birkenau et Buchenwald, à Dachau et Dora, à Mauthausen et Neuengamme, à Ravensbrück et Sachsenhausen, à Struthof et Stuthof, à Sobibor et Treblinka, etc. Il se trouve à Lidice et à Oradour - il se trouve dans tous ces lieux où des femmes, des hommes et des enfants ont été privés de leur liberté, torturés et assassinés...”*¹

Moralische Verpflichtung

Dies sagt wohl alles aus über die moralische Verpflichtung, die die Europäische Menschenrechtskonvention als das wohl wichtigste Instrument des Europarats darstellt. Ob der Europarat, dem inzwischen 40 Staaten angehören, seinen hohen Zielsetzungen gerecht wird, soll im nachfolgenden analysiert werden.



Straßburg, vor dem Palais de l'Europe, Photo: Europarat

Als eine internationale Organisation, deren Mitgliedsstaaten sich den Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaats verpflichtet haben, ist allein schon die Existenz des Europarats von großer Wichtigkeit. Zweifellos wird die Bedeutung des Europarats vielfach unterschätzt.

Seit seiner Gründung im Gefolge des Zweiten Weltkrieges und im Lauf seiner Entwicklung hat der Europarat sich mit einer Reihe von Möglichkeiten ausgestattet, die ihm nicht nur die Verkündung wichtigster Prinzipien erlauben, sondern auch die Überwachung der Einhaltung jener Verpflichtungen ermöglichen sollen, denen sich die Mitgliedsländer verschrieben haben. Das betrifft sowohl die Einhaltung der Menschenrechte, als auch den Schutz und die Aufwertung kultureller Werte. Aufgrund seiner Beschaffenheit ist der Europarat darüber hinaus eine moralische Instanz, die den Versuch unternimmt, Antworten

auf zahlreiche gesellschaftliche und ethische Fragen zu geben.

War der Europarat lange Zeit ein Zusammenschluß von 23, meist westeuropäischen Staaten, mit relativ bescheidenem Anspruch, so wurde seine Rolle 1993 aufgewertet, als aus hauptsächlich sicherheitspolitischen Überlegungen heraus die Mitgliedsländer die Notwendigkeit eines Beitritts der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa unterstrichen. Von den Richtlinien des Europarats in Sachen Menschenrechte, Erziehung und Kultur, und neuerdings auch im Hinblick auf die Rechte der Minderheiten sind inzwischen 800 Millionen Menschen betroffen.

Die Funktionsweise des Europarats wird maßgeblich vom Ministerkomitee als eigentliches Entscheidungsgremium bestimmt, das in Wirklichkeit auf Stellvertreterebene funktioniert. Daneben gibt es eine beratende parlamentarische Versammlung und eine Instanz, die die

Leicht zu verwechseln:

Europarat: eine internationale Organisation mit Sitz in Straßburg, der 40 europäische Staaten angehören. Ziele: Förderung und Wahrung der Menschenrechte und der pluralistischen Demokratie, kulturelle Zusammenarbeit, zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

Europäische Union: internationale Organisation mit Sitz in Straßburg, Brüssel und Luxemburg, der 15 Mitgliedstaaten angehören, die einen Teil ihrer Politikbereiche "vergemeinschaftet" haben, d.h. sie üben gewisse Souveränitätsrechte gemeinsam aus (Bsp: Agrarpolitik, Währungspolitik).

Ministerkomitee: Entscheidungsorgan des Europarats. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat beratende Funktion.

Ministerrat: Entscheidungsorgan der Europäischen Union, zusammengesetzt aus den nationalen Fachministern. Das Europäische Parlament hat eigene Befugnisse.

Mitbestimmung auf lokaler und regionaler Ebene sicherstellen soll.

Es würde zu weit führen, im Detail auf die unzähligen Abkommen und Richtlinien des Europarats einzugehen. Es sei hier lediglich auf die beiden bekanntesten Abkommen hingewiesen: die oben genannte Menschenrechtskonvention von 1950 und die Konvention für die Prävention der Folter von 1987, die die unmenschliche und unwürdige Behandlung im Strafvollzug der Mitgliedsländer verhindern helfen soll.

Beide Konventionen wurden mit Ausführungsmechanismen ausgestattet, die eine möglichst wirksame Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen gewährleisten sollen. Im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention sind es der Europäische Menschenrechtsgerichtshof und die Menschenrechtskommission in Straßburg, und bei der Konvention gegen die Folter ist es eine Kommission hochrangiger Vertreter des Europarats, die im Prinzip weitreichende Befugnisse hat, um vor Ort Inspektionen in Haftanstalten und Gefängnissen zu unternehmen.

Auf den ersten Blick sind damit alle Bedingungen erfüllt, um dem Europarat zu erlauben, als moralische Autorität zu fungieren, dies um so mehr als die Satzungen vorsehen, daß die Prinzipien in bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten oberste Priorität genießen. Im Klartext

heißt das etwa, daß die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes über jener der nationalen Rechtsprechungen steht.

Der Schein trügt

Daß dieser schöne Schein jedoch trügt, hat sich in der Vergangenheit mehr als einmal erwiesen. In der Tat ist festzustellen, daß der Europarat sich immer

**Während des Krieges,
den Rußland gegen
Tschetschenien führte,
verzichtete die
internationale
Gemeinschaft auf Drängen
des ehemaligen
Bundeskanzlers Helmut
Kohl auf die Verhängung
von Wirtschaftssanktionen
gegen den Aggressor.**

dann seiner Verantwortung entzieht, wenn es um handfeste Interessen der Realpolitik geht.

Zwei Beispiele machen das deutlich: Während des Krieges, den Rußland gegen Tschetschenien führte, verzichtete die internationale Gemeinschaft auf Drängen des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den

Aggressor. Das hatte u.a. zur Konsequenz, daß der Europarat die Augen vor den Kriegsgreueln verschloß, obwohl es gerade seine Aufgabe gewesen wäre, aufgrund seiner Satzungen ein Machtwort zu sprechen. Es ist dies wohl das Beispiel par excellence der Abdankung des Europarats vor den Vorgaben der Realpolitik. Der Gesichtsvorwurf, den der Europarat hierdurch erlitt, erfolgte in einem Augenblick, da die Mitgliedsländer sich anschickten, Rußland in den Europarat aufzunehmen. Um den neuen Beitrittskandidaten nicht zu verärgern, verzichtete das Ministerkomitee des Europarats auf eine Reaktion, so daß er ausgerechnet in einem Augenblick, da sich dies als notwendig erwiesen hätte, völlig handlungsunfähig war.

Dabei ist es unerheblich, ob Wirtschaftssanktionen im vorliegenden Fall das geeignete Mittel gewesen wären, um Rußland zur Wahrung der Minderheitenrechte in Tschetschenien zu veranlassen. Die wirkliche Herausforderung für den Europarat lag darin, klar und unmißverständlich seiner Rolle als eine Instanz gerecht zu werden, der die Wahrung der Menschenrechte und der Rechte der Minderheiten obliegen.

Reform notwendig

Um eine solche Situation künftig zu vermeiden, müßte darauf hingearbeitet werden, dem Ministerkomitee, das auf der Ebene von Ständigen Vertretern zusammenkommt, ausreichende Befugnisse zuzugestehen, die ihm erlauben würden, geltendes Recht vor realpolitische Überlegungen zu stellen. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, das Ministerkomitee mit einer größeren Unabhängigkeit gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten auszustatten, die ihm Handlungsfähigkeit erlauben, wenn die Menschenrechte durch staatliches Verschulden in einem der besagten Staaten in Gefahr sind.

Ein zweites Beispiel betrifft die Konvention zur Prävention der Folter vom 26. November 1987 ("*Convention européenne pour la prévention de la torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants*"). Auch hier verpflichten sich die Länder, die besagte Kon-

vention ratifiziert haben, die erforderlichen Kontrollen unter ganz präzisen Bedingungen vor Ort zuzulassen. Im Prinzip kann sich ein Mitgliedsland damit einer Überwachung nicht entziehen. Weil aber die Konvention verschiedene Ausnahmeregelungen enthält (u.a. in Artikel 9 in bezug auf die Weigerung Kontrollen unter Hinweis auf verteidigungs- oder sicherheitspolitische Gründe zuzulassen oder in Artikel 10 in bezug auf die Wahrung der Vertraulichkeit des von den Inspektoren verfaßten Berichtes über Haftbedingungen und Folter), ist es in der Praxis äußerst schwierig, der eigentlichen Aufgabenstellung gerecht zu werden.

Hier wird die Wirksamkeit der Konvention erheblich geschmälert, und dies aus Gründen, die oftmals mehr mit wirtschaftlichen Rücksichten und verteidigungs- oder sicherheitspolitischen Überlegungen zu tun haben, als mit den eigentlichen Zielsetzungen der Konvention.

Beide Beispiele veranschaulichen, daß die Mitgliedsländer vor der Wahl stehen, den Europarat entweder mit ausreichenden Befugnissen auszustatten, die es ihm erlauben würden, seiner Rolle als Autorität in Menschenrechtsfragen nachzukommen. Oder aber darauf zu verzichten, auf die Einhaltung jener Prinzipien zu drängen, denen sich die Mitgliedstaaten in verschiedenen Konventionen und Protokollen immerhin verpflichtet haben.

Am 5. Mai 1999 wird der Europarat 50 Jahre alt. Da ihm inzwischen nahezu alle europäischen Staaten angehören, ergibt sich die Gelegenheit einer kritischen Bestandsaufnahme und eines neuen Anstoßes, um dem Europarat zu erlauben, seinen eigenen Zielsetzungen gerecht zu werden und der Durchsetzung der Menschenrechte zum Durchbruch zu verhelfen.

Charles Goerens

*Der Autor ist Mitglied des
Europaparlaments*

¹ Alphonse Spielmann: La Convention européenne des droits de l'homme et le droit luxembourgeois. Editions Nemesis 1991.



United Nations Children's Fund

Par sa présence dans 161 pays, l'UNICEF donne l'espoir aux millions d'enfants défavorisés dans le monde.

Aidez l'UNICEF à aider les enfants

L'UNICEF vous propose:

- des cartes de vœux toute l'année
- des calendriers et agendas
- des jeux pour enfants
- des cadeaux utiles et pratique
- des articles scolaires
- des t-shirts
- et bien d'autres choses encore.

- Le Comité luxembourgeois pour*
- l'UNICEF recherche des bénévoles*
- qui souhaitent donner de leur temps*
- pour appuyer les actions de*
- l'association durant l'année.*
- Les personnes intéressées sont priées*
- de prendre contact avec le Secrétariat*
- pendant les heures de bureau.*

Demandez le catalogue UNICEF ou venez nous rendre visite au magasin situé:

99, route d'Arlon
L-1140 Luxembourg
Tél. 44 87 15/44 96 74

UNICEF-Luxembourg CCP 18-18