

## Der Europarat und die Europäische Menschenrechtskonvention

GEORG LINK

Der Europarat hat Probleme mit seinen Erfolgen. 29 Mitgliederflaggen wehen inzwischen vor dem Straßburger Palais de l'Europe: Am 14. Mai 1993 kamen Estland, Litauen und Slowenien hinzu, ein Jahr zuvor war Bulgarien dem "europäischen Staatenbund des Rechts und der Demokratie" beigetreten<sup>1</sup>. Eingerollt wurde nur die Fahne der Tschechoslowakei, die im Februar aufgenommen worden war und mit Auflösung des Staates am 31. Dezember 1992 ausschied. Die Nachfolgestaaten, die Tschechische Republik und die Slowakische Republik, traten am 30. Juni 1993 an ihre Stelle. Allerdings war die Aufnahme der Slowakei alles andere als eine Formsache, denn es gab erhebliche Vorbehalte zur slowakischen Politik gegenüber der starken ungarischen Minderheit im Land. Nach der Vermittlung durch den österreichischen Außenminister Mock gaben die Slowaken schließlich Zusagen für eine entsprechende Minderheitengesetzgebung. Ungarn, das zuvor die Aufnahme blockiert hatte, beteiligte sich dann nicht an der Abstimmung im Ministerrat, so daß der notwendige einstimmige Aufnahmebeschluß gefaßt werden konnte. Offizielle Beitrittsgesuche haben Lettland, Rumänien, Albanien, Rußland, die Ukraine, Kroatien und zuletzt Moldova sowie Weißrußland eingereicht. Alle Beitrittskandidaten haben bereits den Sondergaststatus der Parlamentarischen Versammlung<sup>2</sup>, ebenso wie die frühere jugoslawische Republik Makedonien. Vertreter von 40 Parlamenten versammeln sich so zu den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung, und es scheint möglich, daß bis Ende dieses Jahrzehnts alle europäischen Staaten zum Europarat gehören. Doch dafür sind Satzung und die anderen Regelungen des 1949 von zehn Staaten gegründeten Europarates nicht ausgelegt.

Koordinationsprobleme habe der Europarat, heißt es auf den langen Gängen der Straßburger Organisation, deren Mitarbeiter sich lange Zeit gar nicht genug über neue Mitglieder freuen konnten.

Betroffen ist auch und vor allem das Herzstück, die Europäische Menschenrechtskonvention, der alle Mitglieder beigetreten sind.

### *Reformdruck auf die Europäische Menschenrechtskonvention*

Einen Berg von mehr als 2.500 unerledigten Beschwerden schiebt die Europäische Kommission für Menschenrechte vor sich her. Und das, obwohl 1992 mit 1.725 Zulässigkeitsentscheidungen fast dreimal so viele ergingen als 1985<sup>3</sup>. 1.861 neue Beschwerden wurden 1992 registriert; aus Polen gingen bereits 240 Beschwerden

ein, aus der ČSFR 83 und aus Bulgarien 28 – im ersten Jahr der Beschwerdemöglichkeit für die Bürger dieser Staaten<sup>4</sup>.

Bis über eine für zulässig erklärte Individualbeschwerde – 1992 waren das 189 Fälle – dann entschieden ist, vergehen durchschnittlich fünf Jahre. Damit verstoßen die Richter genau gegen die Konvention, auf deren Grundlage sie Recht sprechen: So wurde die Schweiz deshalb verurteilt, weil ihr Bundesgericht zwei Jahre für die Erledigung eines Falles brauchte<sup>5</sup>.

Der Arbeitsanfall für die nebenamtlichen Mitglieder von Kommission und Gerichtshof ist nicht mehr zu bewältigen, eine Reform dringend erforderlich<sup>6</sup>. Darüber besteht breite Einigkeit zwischen Ministerkomitee, Versammlung und Menschenrechtsexperten<sup>7</sup>. Favorisiert wird von den meisten Mitgliedstaaten – auch Deutschland, Österreich, der Schweiz, Belgien und Frankreich – die Fusion von Kommission und Gerichtshof zu einer Spruchinstanz<sup>8</sup>. Dadurch würde vermieden, daß zunächst die Kommission über die Zulässigkeit einer Beschwerde entscheidet – und der Gerichtshof dies erneut überprüft und auch noch gelegentlich erklärt, zur Sache werde er nicht entscheiden, weil die Kommission fälschlicherweise die Beschwerde für zulässig erklärt habe<sup>9</sup>. Dieses doppelte Prüfverfahren erscheint auch vor dem Hintergrund entbehrlich, daß innerstaatlich bereits der Rechtsweg ausgeschöpft sein muß, bevor überhaupt eine Verletzung der Menschenrechtskonvention geltend gemacht werden kann<sup>10</sup>.

Durch einen Gerichtshof mit mehreren Kammern ließe sich auch die Arbeitsfähigkeit verbessern angesichts der Tatsache, daß jeder Vertragsstaat einen Richter stellt. Auch die aus der Gründerzeit herrührende Mitwirkung des Ministerkomitees – dieses entscheidet dann, wenn die Kommission oder der betroffene Staat nicht binnen drei Monaten den Gerichtshof anrufen – entfielen auf diesem Weg. Daß Minister oder ihre Botschafter als Verwaltungsbeamte in einem Justizverfahren mitsprechen und die Interessen der Regierungen oder Zweckmäßigkeitsüberlegungen ins Spiel bringen, ist der international hochangesehenen Menschenrechtskonvention ohnehin nicht mehr angemessen.

#### *Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes: Minderheitenschutz*

Kontinuierlich ist der Europarat bestrebt, die Europäische Menschenrechtskonvention weiterzuentwickeln. Eine Antreiberrolle spielt dabei die Parlamentarische Versammlung.

Sie verlangt vom Ministerkomitee die Ergänzung der Konvention um ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte<sup>11</sup>. In einem fertigen Entwurf haben die Parlamentarier festgeschrieben, daß die Angehörigen einer Minderheit das Recht haben, ihre religiöse, ethnische, sprachliche und kulturelle Identität frei zum Ausdruck zu bringen und nicht gegen ihren Willen assimiliert werden dürfen<sup>12</sup>. Zahlreiche Mitgliedstaaten – gerade in den großen, zentralistisch regierten Ländern wie Großbritannien oder Frankreich – haben allerdings aufgrund ihrer Probleme mit den Selbständigkeitsbestrebungen einzelner Volksgruppen Bedenken gegen das Zusatzprotokoll. Angesichts der zunehmenden Volksgruppenkon-

flikte – vor allem in den osteuropäischen Ländern – räumen Beobachter der Verabschiedung des Zusatzprotokolls aber mittlerweile gute Chancen ein<sup>13</sup>.

Unter dem Eindruck der Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien hat sich die Versammlung des weiteren dafür ausgesprochen, den Menschenrechtsmechanismus auch für Nichtmitgliedstaaten des Europarates zu öffnen<sup>14</sup>. Durch eine einfache EntschlieÙung soll das Ministerkomitee die Möglichkeit schaffen, daß sich auch Nichtmitgliedstaaten der Überprüfung von länderspezifischen Menschenrechtskomitees unter Beteiligung des betreffenden Staates unterwerfen können. Vorbeugend wollen die Parlamentarier die Rolle eines "ehrlichen Maklers" anbieten – mit dem Wissen, daß dies im ehemaligen Jugoslawien nichts mehr nützt, aber in der Hoffnung, daß sich so schlimme Menschenrechtsverletzungen wie auf dem Balkan möglichst nicht wiederholen.

Den ersten Schritt zu einem präventiven Menschenrechtsschutz war der Europarat mit der europäischen Antifolterkonvention gegangen<sup>15</sup>. Diese ergänzt das in Art. 3 EMRK verankerte Folterverbot – das bisher ja erst nach einer entsprechenden Verletzung und nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges eingeklagt werden konnte – durch die vorbeugende Kontrolle einer Expertenkommission. Diese ist berechtigt, Haftstätten zu besuchen und die Behandlung inhaftierter Personen zu überprüfen.

#### *Die Türkei auf der Anklagebank*

Erstmals seit ihrer Wahl vom Ministerkomitee im November 1989 sah sich die Antifolterkommission am 15. Dezember 1992 gezwungen, eine öffentliche Erklärung zur Lage in der Türkei abzugeben<sup>16</sup>. Dreimal – vom 9. bis 21. September 1990, vom 29. September bis 7. Oktober 1991 und vom 22. November bis 3. Dezember 1992 – hatte die Kommission aufgrund zahlreicher Berichte über Folter das Land besucht.

Schwerwiegende Indizien für systematische Folterungen fanden die Inspektoren des Europarates bei ihren Reisen – und die Verantwortlichen schienen sich in einigen Fällen auch gar nicht die Mühe zu machen, diese zu vertuschen: Im Polizeipräsidium von Ankara stand im Raum mit dem Schild "Vernehmungszimmer" eine mit acht Lederriemen versehene Liege. Zahlreiche Häftlinge beschrieben, daß sie während des Verhörs darauf festgeschnallt und mit Elektroschocks gequält wurden. Im Polizeipräsidium der südostanatolischen Stadt Diyarbakir fand sich eine Vorrichtung, die dazu dient, Menschen an den Armen aufzuhängen. In einem Istanbuler Gefängnis trafen die StraÙburger Besucher mehrere Folteropfer an, die mit Stockschlägen auf die Fußsohlen mißhandelt worden waren.

Allen gegenteiligen Beteuerungen der türkischen Regierung zum Trotz: die Folter sei, so der Bericht, vor allem in der Polizeihaft ein weit verbreitetes und tief verwurzeltes Problem. Die Europaratskommission kommt zu dem Schluß, daß "Folter und andere Formen von schweren Mißhandlungen weiterhin praktiziert

werden, und zwar sowohl an Personen, die gewöhnlicher Vergehen verdächtigt werden, als auch an Gefangenen, die unter Terrorismusverdacht stehen<sup>17</sup>.

Nachdem ein Bericht zur Menschenrechtssituation in der Türkei zunächst noch einmal von der Tagesordnung genommen worden war, entschloß sich die Parlamentarische Versammlung unter diesen massiven Eindrücken auf ihrer Sommersitzung am 30. Juni 1992 in Budapest, die beträchtliche Zunahme von Gewalt, Folter und Mord anzuprangern und von der Türkei mehr politischen Willen zur Veränderung einzufordern<sup>18</sup>. Gegen eine einzige Stimme wurde diese Entschliebung verabschiedet: Die türkischen Abgeordneten hatten die Debatte unter Protest verlassen – mit der Begründung, ihre Änderungsanträge seien im Ausschuß abgelehnt und der Bericht nur zehn Minuten diskutiert worden. Dieser Darstellung wurde von den anderen Parlamentariern entschieden widersprochen, in vier Sitzungen sei über die Entschliebung ausführlich debattiert worden<sup>19</sup>.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten hingegen sind gespalten. Der deutsche Außenminister Kinkel sorgte zwar für Schlagzeilen, als er bei einem Besuch in Ankara seinem Amtskollegen Cetin einen Zeitungsartikel überreichte, in dem die Folterung einer schwangeren Frau geschildert wird<sup>20</sup>. Zu dem haarsträubenden Bericht der eigenen Expertenkommission aber fand das Ministerkomitee bisher noch nicht einmal eine diplomatisch zurückhaltende Formulierung. Mit der neuen Ordnungsmacht Türkei will man es sich anscheinend nicht verderben. Angesichts der eingeforderten hehren Prinzipien bei der Neuaufnahme von Mitgliedern muß sich der Europarat den schweren Vorwurf gefallen lassen, auf seinem ureigenen Feld der Menschenrechte mit zweierlei Maß zu messen. Rußland sei auch nicht schlimmer als die Türkei, meint der Leiter der russischen Gastdelegation im Europarat, Ambartsumov, zum Wunsch seines Landes, Mitglied im Europarat zu werden, und bringt damit die Misere auf den Punkt<sup>21</sup>.

#### *Prestigegewinn für die Türkei*

Durch die Entwicklung in der ehemaligen Sowjetunion erfuhr die Türkei sogar eine deutliche Aufwertung. So reiste die Generalsekretärin des Europarates, Lalumière, im Juli 1992 mit dem türkischen Außenminister Cetin in die Ukraine, nach Georgien, Kasachstan, Kyrgystan und Usbekistan, um Formen der Zusammenarbeit dieser Staaten mit dem Europarat zu besprechen. Natürlich ist es für den Europarat von Vorteil, die historischen Bindungen der Türkei zu den Turkvölkern zu nutzen<sup>22</sup>. Ein etwas fader Beigeschmack bleibt jedoch zurück, wenn gerade der Reisepartner in seinem eigenen Land eben jene Rechte mit den Füßen tritt, die er nach außen hin predigt.

Die Minister der elf GUS-Staaten und Georgien kamen am 10. September des selben Jahres anläßlich einer Sondersitzung des Ministerkomitees nach Istanbul. Der Europarat bekundete dabei seinen Willen, mit den zentralasiatischen Republiken zwar zusammenzuarbeiten, machte aber deutlich, daß diese nicht in den Europarat aufgenommen werden können. Den kaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidshchan und Georgien wurde bedeutet, daß sie erst ihre Konflikte beilegen

müßten. Inzwischen hat sich die Auffassung herauskristallisiert, daß grundsätzlich eine Mitgliedschaft dieser Staaten beim Europarat möglich ist<sup>23</sup>.

Rußland, der Ukraine, Weißrußland und Moldova wurde bescheinigt, Länder mit "stark europäisch ausgerichteter Tradition" zu sein<sup>24</sup>. Für den Europarat ist es eine bedeutende Aufgabe, die Gesellschaften der GUS-Staaten mit den universellen Werten von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten vertraut zu machen und für den Aufbau demokratischer Institutionen, einer Rechtspflege und funktionierender Verwaltung sowie von Bildungs- und Kulturprogrammen zu sorgen<sup>25</sup>. Dann aber reicht die Ausstattung des Programms Demosthenes, das die Stärkung des demokratischen Systems durch die Beratung multinationaler Expertengruppen zum Ziel hat und mit etwa 5,5 Mio. DM dotiert ist, oder des Programms THEMIS zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Rechts, ausgestattet mit knapp 1,5 Mio. DM, nicht aus. Nachdem der Gesamthaushalt 1993 erstmals die Grenze von ca. 350 Mio. DM überschritten und damit im Vergleich zu 1989 um 50% zugelegt hat, die neuen Mitgliedstaaten aber bei weitem nicht Beitragszahlungen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl leisten, müßte zunächst einmal nach einer Finanzierungsgrundlage gesucht werden.

#### *Blickpunkt Europarat*

Der Europarat ist gestärkt aus dem epochalen Wandel des europäischen Kontinents hervorgegangen. Mit jedem neuen Mitglied und seinen Kontakten zum östlichen Teil repräsentierte er "die Einheit Gesamteuropas im Geiste der Menschenrechte"<sup>26</sup>. Für Generalsekretärin Lalumière ist der Europarat zuständig für die "demokratische Sicherheit in Europa"<sup>27</sup>.

Um seine Botschaften besser nach außen zu tragen, hat er in Prag, Warschau und Budapest Dokumentations- und Informationszentren eingerichtet. Der politische Direktor, Furrer, fordert regelrechte Außenvertretungen. Übersetzungen der Dokumente erfolgen bereits in die rumänische, bulgarische, polnische, tschechoslowakische, russische und ukrainische Sprache. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Einführung von Deutsch als offizielle Amtssprache neben Englisch und Französisch von der Versammlung mehrheitlich abgelehnt wurde – obwohl diese Sprache von mehr als 90 Mio. Europaratsbürgern die Muttersprache ist<sup>28</sup>.

Nichts mehr zu spüren ist auch von den Minderwertigkeitskomplexen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft<sup>29</sup>. Die Europaabkommen der EG mit Rumänien und Bulgarien wurden nicht mit dem Wehklagen begleitet, die Europäische Gemeinschaft mische sich in Felder und Arbeitsbereiche des Europarates ein. Selbstbewußt sieht man dem ersten Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates am 8. und 9. Oktober 1993 in Wien entgegen. Dann soll die Reform der Europäischen Menschenrechtskonvention unterschriftsreif sein, eine Minderheitenrechte-Konvention unter Dach und Fach gebracht werden, die Statuten mit den vielen bereits beigetretenen und bald beitretenden Mitgliedern

in Einklang gebracht werden und die künftige Rolle des Europarates diskutiert werden.

Bei alledem darf der Europarat nicht seine Glaubwürdigkeit auf seinem ur-eigenen Gebiet der Menschenrechte verspielen. So sorgte es für Aufsehen, daß ein deutscher Rechtsgelehrter, der zu DDR-Zeiten den Schußwaffengebrauch an der innerdeutschen Grenze gerechtfertigt hatte, nun im Rahmen einer Menschenrechtskonferenz des Europarates in Straßburg in eine unabhängige Experten-gruppe für Menschenrechtsfragen berufen wurde<sup>30</sup>. Sollte die Antifolterkommission auch bei ihrem nächsten Besuch in der Türkei feststellen, daß Folter an der Tagesordnung ist und ihre Berichte von den Offiziellen weitgehend ignoriert werden, müßte gegen die Türkei mehr unternommen werden als nur die Veröffentlichung eines Untersuchungsberichtes.

### Anmerkungen

- 1 So der französische Staatspräsident Mitterrand in einer Rede vor dem Europarat, vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 6. 5. 1992.
- 2 Dieser Gaststatus war 1989 mit dem Ziel geschaffen worden, die Zusammenarbeit mit dem Parlamenten Mittel- und Osteuropas auszubauen; die jeweiligen Volksvertretungen entsenden Delegationen ohne Stimmrecht in die Versammlung; vgl. auch Link, Georg: Der Europarat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, S. 373–379, hier S. 374.
- 3 Vgl. Europäische Zeitung (EZ) März 1993, S. 15.
- 4 Vgl. ebd.
- 5 Vgl. Leuprecht, Peter: Die Menschenrechtskonvention ist kein Denkmal, EZ März 1993, S. 14.
- 6 So der britische Außenminister Hurd, in: Forum Europarat Februar 1993, S. 11; vgl. zur Reformdebatte Golsong, Heribert: Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: EuGRZ 1992, S. 249–253.
- 7 Vgl. Anm. 5.
- 8 Vgl. Bundestagsdebatte über die Reform der EMRK, in: Das Parlament v. 19./26. 3. 1993.
- 9 Vgl. Engel, Norbert Paul: Die Überzeugungskraft der Urteile. Dringende Reform der Menschenrechtsinstitutionen, in: EZ März 1993, S. 13.
- 10 Vgl. den Staatsminister im Auswärtigen Amt, Schäfer, in: Das Parlament v. 19./26. 3. 1993.
- 11 Vgl. Hausmann, Hartmut: Instrumentarium gefordert, in: EZ März 1993, S. 16.
- 12 Vgl. Klebes, Heinrich: Für ein gesamteuropäisches Minderheitenrecht, in: Das Parlament v. 1. 5. 1992.
- 13 Vgl. Anm. 11.
- 14 Vgl. Das Parlament v. 5. 3. 1993, S. 10.
- 15 Vgl. grundlegend Sommermann, Karl-Peter: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates (Speyerer Forschungsberichte 86), 2. Auflage, Speyer 1990, v. a. S. 34–36.
- 16 Vgl. European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment: Public Statement on Turkey. CPT/Inf. (93) 1.
- 17 Die Fälle sind aufgeführt im Bericht unter Ziffer 18–20; die Zusammenfassung unter Ziffer 21; zu weiteren Foltervorwürfen siehe Amnesty International zur Türkei, Pressemitteilung v. 11. 11. 1992.
- 18 Vgl. Das Parlament v. 21. 2. 1992 sowie EZ September 1992.
- 19 Zu dieser Kontroverse vgl. Das Parlament v. 10./17. 7. 1992, S. 13.
- 20 "Die wollen, daß Du wimmerst und schreist" – Eine junge Frau berichtet von den Foltermethoden der politischen Polizei in der Türkei, Frankfurter Rundschau v. 11. 7. 1992, S. 5; vgl. Süddeutsche Zeitung v.



14. 7. 1992, S. 1: "Kinkel: Türkei derzeit als EG-Mitglied ungeeignet".
- 21 "Russia should not be kept too long in the waiting room", *Iswestija* v. 6. 2. 1993.
- 22 Vgl. Rühl, Lothar: Die Türkei zwischen Europa und dem Orient, in: EA 11 (1992), S. 295 ff.; Hottinger, Arnold: Zukunftsfragen für Zentralasien, in: EA 14 (1992), S. 397–402.
- 23 Vgl. Klebes, Heinrich: Ein Traum kann Wahrheit werden, in: EZ April 1993, S. 15.
- 24 Vgl. ebd.
- 25 Vgl. dazu Weidenfeld, Werner/Huterer, Manfred: Der Westen und die Stabilisierung der Demokratien in Osteuropa, in: EA 12 (1992), S. 325–334, hier S. 329.
- 26 Vgl. Mertes, Michael/Prill, Norbert J.: Europäische Strukturen: Ein Plädoyer für institutionelle Ökonomie, in: EA 6 (1992), S. 143–152, hier S. 148.
- 27 Vgl. Rede von Catherine Lalumière beim St. Antony's College, Oxford: "The Council of Europe: A Pan-European Organization for democratic security", D9 (93) v. 11. 3. 1993.
- 28 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13. 5. 1993, S. 3.
- 29 Vgl. dazu Link, Georg: Europarat und EG: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Schmuck, Otto (Hrsg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive?, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik Bd. 67, Bonn 1990, S. 99–116.
- 30 Vgl. EZ April 1993, S. 2.

### Weiterführende Literatur

- Golsong, Heribert: Zur Reform der Kontrollinstanzen der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *EuGRZ* 1992, S. 249–253.
- Link, Georg: Der Europarat, in: *Taschenbuch der Europäischen Integration*, 2. Auflage, Bonn 1992, 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.