

Europa als Global Governance-Akteur:

Das Beispiel Menschenrechte

1. Europa als Vorbild für Global Governance im Menschenrechtsbereich?

Europas Stärken...

Die Europa zur Verfügung stehenden Instrumente zum Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind so zahlreich und vielfältig wie in keiner anderen Weltregion, und sie werden beständig weiter ausgebaut. Der Anteil der Staaten mit gutem Menschenrechtsschutz und einem funktionierenden demokratischen System ist in Europa wesentlich höher als in allen anderen Weltregionen (Hamm 1997: 413f.). Die Vorbildfunktion Europas beim Menschenrechtsschutz wird daher immer wieder betont und zeigt sich auch in den folgenden fünf Bereichen:

- Europa kann – mit Ausnahme Weißrusslands – bereits heute als die einzige von der Todesstrafe befreite Weltregion gelten. Nur die Europaratsstaaten Armenien, Russland und Türkei haben das entsprechende Protokoll Nr. 6 der Menschenrechtskonvention noch nicht ratifiziert. In Armenien, das erst seit 2001 Mitglied des Europarats ist, gilt seit 1991 ein Todesstrafe-Moratorium. Auch in der Türkei gab es seit 1984 ein entsprechendes Moratorium. Anfang August 2002 beschloss das türkische Parlament die Abschaffung der Todesstrafe. Russland musste sich bei seiner Aufnahme in den Europarat 1996 zur baldigen Abschaffung der Todesstrafe verpflichten. Mit der Einsetzung eines Moratorium unternahm das Land einen ersten Schritt hierzu. Am 3. Mai 2002 legte der Europarat ein neues Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention zur Zeichnung auf, das die Todesstrafe unter allen Umständen, das heißt auch in Kriegszeiten, verbietet.¹

¹ Council of Europe, 36 Council of Europe member states undertake to abolish the death penalty in all circumstances, Pressemitteilung, Straßburg 3. Mai 2002.

- Die europäischen Staaten haben starke Einschnitte in ihre Souveränität zugunsten der Menschenrechte zugelassen. Das zeigt sich nicht nur in der Aufhebung des Prinzips der Nichteinmischung im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen, zu der sich die OSZE bereits zu Beginn der 90er Jahre in aller Deutlichkeit bekannt hat. Auch durch das individuelle Klagerecht der Europäischen Menschenrechtskonvention haben die Mitgliedstaaten des Europarats einen deutlichen Eingriff in ihre Hoheitsrechte hingenommen. Am bemerkenswertesten in dieser Hinsicht dürfte jedoch das uneingeschränkte Besuchsrecht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter sein. Einem internationalen Gremium wird hier das Recht zugestanden, in Friedenszeiten sehr sensible Bereiche wie Gefängnisse und Polizeistationen zu überprüfen und sich ohne Zeugen mit den Gefangenen dieser Staaten zu unterhalten.
- Die Europäische Sozialcharta und mit ihr die sozialen und kulturellen Menschenrechte stehen zwar im Schatten der Europäischen Menschenrechtskonvention und der bürgerlichen und politischen Rechte, und die europäischen Rechtsstandards bleiben teilweise hinter den auf globaler Ebene bestehenden Rechtsdokumenten zurück. Bei der Umsetzung sozialer Rechte ist Europa dennoch in vielen Bereichen im Vergleich zu anderen Weltregionen recht fortgeschritten. Ob die Bemühungen der letzten Jahre, der Sozialcharta zu mehr Schlagkraft zu verhelfen, erfolgreich sein werden, muss sich noch zeigen, positive Anzeichen sind aber zu erkennen, nicht zuletzt in einer steigenden Akzeptanz der Sozialcharta in Mittel- und Osteuropa. Es kann auch als ein Fortschritt gesehen werden, dass in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union politische, bürgerliche und soziale Menschenrechte vereint sind.
- Europa ist es gelungen, seinen Menschenrechtsschutz immer wieder auszubauen und neuen Erfordernissen anzupassen. Richtungsweisende Schritte hat der Europarat in den 90er Jahren mit dem weltweit ersten Rahmenübereinkommen zum Minderheitenschutz sowie mit der Konvention über Menschenrechte und Biomedizin und ihren Zusatzprotokollen zum Verbot menschlichen Klonens und zur Organtransplantation getan.
- Spätestens seit Beginn des KSZE/OSZE-Prozesses sind die Menschenrechte, ebenso wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit, im

europäischen Verständnis Teil eines erweiterten Sicherheits- und Stabilitätsbegriffs. 1999 bekräftigte die OSZE ihr Sicherheitskonzept mit der Verabschiedung der „Europäischen Sicherheitscharta“². Die Europäische Union hat den erweiterten Sicherheitsbegriff in die Verträge von Maastricht und Amsterdam übernommen (vgl. EUV Art. 11) und vertritt ihn auch gegen außen, wie ihre Position zum Vorgehen im palästinensisch-israelischen Konflikt oder ihre Rolle bei der Stabilisierung Afghanistans oder der Balkanregion zeigen.

...und Europas Schwächen: Demokratiedefizit, doppelte Standards und der Vorwurf der Propagierung „westlicher Werte“

Die umfassende Verwirklichung und Weiterentwicklung der Menschenrechte einschließlich der Wahrung demokratischer Rechte bleibt jedoch auch in Europa eine ständige Aufgabe für Politik und Gesellschaft. Nicht für alle Probleme wurde bereits eine befriedigende Lösung gefunden. Eines dieser Probleme ist das Demokratiedefizit der Europäischen Union, das sich mit voranschreitender Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses und der damit verbundenen Kompetenzverschiebung auf die Ebene der Union zunehmend verschärft. Dieser Prozess hat in den betroffenen Sachbereichen in erster Linie zu einer Stärkung der Exekutiven und einem Machtverlust der Parlamente geführt. Die Machtverschiebung wurde durch die Einsetzung eines zunächst sehr schwachen Europäischen Parlamentes nicht gestoppt. Zwar ist positiv zu vermerken, dass sich das Europäische Parlament kontinuierlich mehr Mitspracherechte erkämpft hat, dennoch bleiben seine Rechte im Vergleich zu nationalen Parlamenten europäischer Länder bislang begrenzt. Von einer zufriedenstellenden demokratischen Legitimierung der EU-Politik kann noch nicht gesprochen werden. Das volle Budgetrecht und ein deutlicher Ausbau der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments wären wichtige weitere Schritte. Auch die Rolle der nationalen Parlamente bei der Gestaltung europäischer und globaler Politik, die sich in der Regel in der Ratifizierung internationaler Abkommen erschöpft, bedarf einer Weiterentwicklung (vgl. auch Kap. 3).

² Abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2000. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 2000, S. 456-476.

Europa hat es – trotz positiver Ansätze – nicht geschafft, die Problematik doppelter Standards und inkohärenter Politiken zu lösen. Die Beispiele hierfür sind zahlreich: Während die anhaltenden schwersten Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien mehrheitlich zu diplomatisch-sanften Reaktionen führen, bekommen Länder mit geringem internationalem Gewicht, wie beispielsweise Estland und Lettland, bereits bei „gewaltarmen“ Menschenrechtsverstößen den Druck der europäischen Organisationen zu spüren. Während Österreich mit Beginn der Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) in einer überzogenen Reaktion praktisch unter Quarantäne gestellt wurde, äußert die EU am italienischen Ministerpräsidenten Berlusconi und seinem neofaschistischen Koalitionspartner Fini nur vorsichtig öffentlich Kritik. Und während die EU ihre Entwicklungshilfe für AKP-Staaten konditioniert, wird mit China ein sanktionsloser Menschenrechtsdialog geführt.

Diese Beispiele machen deutlich, dass die Menschenrechtspolitik auch in Europa oft an den realen Machtverhältnissen und an zuwiderlaufenden politischen und wirtschaftlichen Interessen zu scheitern droht. Vermutlich liegt hierin sogar die größte Gefahr für die Verwirklichung der Menschenrechte in Europa ebenso wie weltweit. Auch wenn eine Lösung dieses Dilemmas nicht in Sicht ist, ist doch zu fragen, mit welchen Mitteln es zumindest teilweise behoben werden kann.

Wirtschaftliche oder diplomatische Sanktionen sind vor allem dann erfolgreich, wenn die betroffenen Staaten grundsätzlich an einer Zugehörigkeit zur Staatengemeinschaft – in diesem Falle der europäischen – interessiert sind und wenn ihr Wohlergehen zu einem großen Teil davon abhängt. Das bislang ungelöste Problem ist jedoch, dass die negativen Konsequenzen solcher Maßnahmen oft überwiegen: Nicht selten werden Trotzreaktionen hervorgerufen, die zu einer Abwendung von der Staatengemeinschaft, zum Abbruch des Dialogs und zu einer Verschlechterung der Lage führen. Noch schwieriger sind Sanktionen gegen Mitglieder der wichtigen europäischen und transatlantischen Organisationen: Wegen der Vielzahl der nur einstimmig zu treffenden Entscheidungen in diesen Organisationen kann ein unter Druck gesetztes Mitglied sich mit einer Blockadehaltung zur Wehr setzen.

Wenn Sanktionen also in der Regel ein ungeeignetes und nur gegen „schwächere“ Staaten erfolgreiches Mittel sind, welche Wege bieten sich darüber hinaus an, um Menschenrechte überall gleichermaßen durchzusetzen?

Wichtigstes Instrument zur Eingrenzung von Macht und zur Vermeidung doppelter Standards ist das Recht. Gerade in Europa ist es gelungen, die Menschenrechte durch ihre Verrechtlichung den einzelstaatlichen Macht- und Interessenkonflikten zumindest teilweise zu entziehen (vgl. Haller 1998). Damit Verrechtlichung erfolgreich ist, muss sie auch Instrumente zur Überprüfung der Einhaltung der materiellen Rechte vorsehen. Von der Ausgestaltung dieser Instrumente hängt die Verwirklichung der durch die Vertragsstaaten akzeptierten Rechte zu einem wesentlichen Teil ab. Ein erfolgreiches Beispiel ist die Europäische Menschenrechtskonvention mit dem Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg, der über die Beschwerde eines Russen genauso unabhängig urteilt wie über die Klage eines Esten oder eines Schweizers. Die zunehmenden Probleme bei der Umsetzung wurden bereits angesprochen und scheinen im übrigen unabhängig von den realen Machtverhältnissen zu sein (vgl. Fußnote 18). Es ist zu hoffen, dass das Ministerkomitee hierfür bald eine entsprechende Lösung findet. Ein anderes positives Beispiel ist das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter mit seinem unabhängigen, die Einhaltung des Übereinkommens vor Ort überprüfenden Ausschuss, der ebenfalls unbeeindruckt von bestehenden Machtverhältnissen arbeitet.

Solche Instrumente dürften allerdings nur bei einem gewissen Grundkonsens über die einzuhaltenden Werte wirksam sein. Als schnelle Reaktion auf massenhafte schwerste Menschenrechtsverletzungen sind sie in der Regel wenig geeignet, wie das Beispiel Tschetschenien deutlich zeigt. Stattdessen sind diplomatische und politische Maßnahmen gefragt, die viel eher Interessenkonflikten unterliegen. Europa hat aber auch hier Möglichkeiten gefunden, „neutralen“ diplomatischen Druck auszuüben, zum Beispiel mit der Einsetzung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE oder des Menschenrechtskommissars des Europarats.

Stehen keine derartigen Instrumente zur Verfügung oder erreichen sie nicht das gewünschte Ziel, scheinen Interessenkonflikte unter Berücksichtigung der realen Machtverhältnisse in der Politik fast unausweichlich. Umso wichtiger ist es in solchen Fällen, nach einem durchdachten Konzept zu handeln und nicht nur den aktuellen „Fall“, sondern auch die längerfristigen Konsequenzen eines Handelns oder Nicht-

Handelns zu berücksichtigen. Das Beispiel der EU-Politik gegenüber Österreich und seiner demokratisch gewählten ÖVP/FPÖ-Regierung hat gezeigt, welcher Schaden mit voreiligem und überzogenem Handeln angerichtet werden kann. Die EU büßte durch ihre heftige Reaktion gegenüber einer demokratisch gewählten und sich bislang demokratisch verhaltenden und die Menschenrechte respektierende Regierung viel an Glaubwürdigkeit – nicht nur in Österreich – ein. Dadurch hat sie sich selbst in ihrer Handlungsfähigkeit bei Vorfällen, die demokratischen oder menschenrechtlichen Grundlagen in den Mitgliedstaaten gefährden, auf absehbare Zeit geschwächt. Eine angemessene und für alle Seiten gesichtswahrende Reaktion auf den Wahlausgang in Österreich wäre zum Beispiel eine Erklärung des Bedauerns der EU über den Zulauf fremdenfeindlicher Parteien in Österreich *und* in anderen EU-Staaten gewesen sowie die Ankündigung von verstärkten Aktivitäten zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa. Weitere Maßnahmen gegen Österreich hätten erst ergriffen werden dürfen, wenn das Land tatsächlich gegen die Demokratie- und Menschenrechtsstandards der EU verstoßen hätte.

Viel häufiger als eine Überreaktion ist im politischen Alltag jedoch ein Nicht-Reagieren oder zumindest ein von der Menschenrechtsszene als nicht ausreichend erachtetes Reagieren von europäischen Regierungen und Organisationen insbesondere gegenüber mächtigen Staaten feststellbar. Der daraus resultierende Vorwurf der Anwendung doppelter oder ungleicher Standards kann zu einem gefährlichen Argument für die generelle Absenkung der Standards werden. Da trotz beharrlicher Einforderung von seiten der Menschenrechtsaktivisten eine Gleichbehandlung aller Staaten in absehbarer Zukunft nicht realistisch ist, ist es umso wichtiger, dass gerade Organisationen wie der Europarat, die OSZE oder die EU zumindest verbal stets deutlich machen, dass die gesetzten Standards für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten, auch wenn teilweise die Möglichkeiten und der politische Wille fehlen, in allen Mitgliedstaaten mit den für eine Umsetzung dieser Standards zu sorgen. Dies ist leider nicht immer der Fall. Um Rückschritte im Menschenrechtsschutz zu verhindern, dürfte aber kein Zweifel daran gelassen werden, dass unterschiedliche Standards nicht gewollt, sondern den realen Machtverhältnissen geschuldet sind und daher nicht zu einer Absenkung der einmal gesetzten Standards führen dürfen.

In der immer wieder aufflammenden Debatte über die Universalität der Menschenrechte sieht sich Europa mit dem Vorwurf der Propagierung „westlicher Werte“ konfrontiert (vgl. hierzu Hamm 1997). Dem widerspricht nicht nur, dass der universelle Charakter der Menschenrechte 1993 auf der Wiener Menschenrechtskonferenz erneut bestätigt wurde. Auch sind die europäischen Menschenrechtsdokumente weniger der Ausdruck einer wie immer gearteten „westlichen Kultur“, sondern vielmehr Ergebnis des in Europa besonders fortgeschrittenen Modernisierungsprozesses (vgl. z.B. Senghaas 1998: 18ff.) und der leidvollen europäischen Geschichte. Sie basieren zudem auf der grundlegenden Menschenrechtskonzeption der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 mit den beiden Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, 144 Vertragstaaten) bzw. soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, 142 Vertragstaaten) von 1966 und können im Grunde genommen als eine Präzisierung dieser global akzeptierten Dokumente verstanden werden. Das zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die Europäische Menschenrechtskonvention Nachahmer in Amerika und Afrika gefunden hat. Auch wenn es im detaillierten und beständig wachsenden europäischen Menschenrechtskatalog Rechte gibt, die zum jetzigen Zeitpunkt keine weltweite Akzeptanz finden,³ kann dies kein Argument für eine generelle Ablehnung der Übertragung europäischer Fortschritte im Menschenrechtsschutz auf die globale Ebene sein. Vielmehr sollte Europa auf der Grundlage der von einer Mehrheit aller Staaten akzeptierten Dokumente⁴ seine Interpretation dieser Rechte im Dialog zwischen den Kulturen und Religionen einbringen und auf die Erfolge seiner Umsetzungsmechanismen verweisen. In den meisten Ländern mangelt es in der Tat weniger an der rhetorischen Zustimmung zu den Menschenrechten als an der praktischen Umsetzung.

³ So fragt sich Storey, ob zum Beispiel das Verbot körperlicher Bestrafung in Schulen weltweite Akzeptanz finden würde. Siehe Storey 1995: 149. Umstritten ist außerhalb Europas auch die Vereinbarkeit der Todesstrafe mit dem Recht auf Leben.

⁴ Dazu gehören neben den bereits erwähnten noch viele mehr, wie zum Beispiel das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung mit 155 Vertragstaaten, das Übereinkommen gegen Folter mit 118 Vertragstaaten, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau mit 165 Vertragstaaten oder das Übereinkommen über die Rechte des Kindes mit 191 Vertragstaaten (alle Angaben mit Stand 23. August 2002).

2. Europa als Global Governance-Akteur

Welche Konsequenzen sind aus der Vorbildfunktion für Europas Rolle als globaler Akteur zu ziehen? Und in welcher Form hat sich Europa bislang konkret als eigenständiger Akteur globaler Menschenrechtspolitik hervorgetan? Dazu sieben Thesen:

Erstens: Das *eine* Europa gibt es ebenso wenig wie den *einen* Weg, Menschenrechte zu schützen. Europa spricht mit vielen Stimmen, mal im Einklang, mal durcheinander. Diese Vielfalt kann ein Nachteil sein, wenn sich die einzelnen Organisationen und Länder gegenseitig behindern. Faire Konkurrenz ist jedoch auch fruchtbar und kann zu kreativen Lösungen und wechselseitigen Ergänzungen führen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Minderheitenschutz. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde der dringende Handlungsbedarf im europäischen Minderheitenschutz zur Verhinderung systematischer Menschenrechtsverletzungen bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen mehr als deutlich. 1992 setzte die OSZE mit der Aufnahme der Minderheitenrechte in ihren Menschenrechtskatalog und der Einführung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein deutliches Zeichen. Der Europarat arbeitete gleichzeitig an der Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Instruments zum Minderheitenschutz. Die dem Europarat beigeordnete Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) legte bereits 1991 den Entwurf einer Europäischen Konvention zum Schutz von Minderheiten vor. 1992 legte der Europarat zunächst die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen zur Zeichnung auf. Die Parlamentarische Versammlung schlug in ihrer Empfehlung 1201 von 1993⁵ ein Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention über den Minderheitenschutz vor und machte die Einhaltung dieser Empfehlung zur Bedingung für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten. Schließlich entschied sich das Ministerkomitee 1995 für das zuvor beschriebene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Während der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten ebenso wie die vor Ort eingesetzten Langzeitmissionen der OSZE vor allem in akuten Krisensituationen zur Entschärfung von Mehrheiten-Minderheitenauseinandersetzungen beitragen, sind die

⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, Straßburg 1. Februar 1993.

Instrumente des Europarats eher langfristig orientiert. Zunächst liefen die Aktivitäten beider Organisationen unkoordiniert nebeneinander her, doch über die Jahre hat sich eine immer bessere Zusammenarbeit entwickelt, in die beide Organisationen ihre jeweiligen Stärken zum Erreichen gemeinsamer Ziele einbringen. Die EU wiederum kann bei ihrem Erweiterungsprozess auf der Arbeit der beiden anderen europäischen Organisationen aufbauen und die erzielten Fortschritte durch ihre eigenen Kriterien weiter vertiefen und stabilisieren.

Hier zeigt sich auch, dass zwar die Forderung nach einer verbesserten Kooperation der verschiedenen europäischen Organisationen berechtigt ist, eine Zusammenlegung oder eine Auflösung einzelner Organisationen aber ein großer Verlust wäre (zumal gerade der Europarat und die OSZE verhältnismäßig kostengünstige Organisationen sind und das Geld in ihre größtenteils präventiven Bemühungen sehr gut investiert ist). Ein weltweiter Wettlauf um die besten Instrumente des Menschenrechtsschutzes – sowohl zwischen einzelnen Regionen als auch zwischen globalen Organisationen oder innerhalb des UN-Systems – kann eine möglichst umfassende Verwirklichung der Menschenrechten nur förderlich sein.

Zweitens: Wie zuvor geschildert, zeigt sich in Europa zunehmend die Notwendigkeit, Mitwirkungsmöglichkeiten nationaler Parlamente bei der Diskussion über die Ausgestaltung europäischer und globaler Politik zu finden. Geschieht dies nicht, ist die demokratische Legitimierung von *Regional* wie auch von *Global Governance* gefährdet. Umgekehrt könnte eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in die europäische Politikgestaltung Vorbildfunktion für eine ähnliche Mitwirkung etwa im Rahmen der Vereinten Nationen haben.⁶ Die einfachste Möglichkeit zu Verbesserung der Mitsprache nationaler Parlamente liegt in der gelegentlich bereits praktizierten Einbeziehung in den Entscheidungsfindungsprozess der jeweiligen Regierungen sowie in der Aufnahme von Parlamentsvertretern in Regierungsdelegationen bei internationalen Verhandlungen (auch NGOs werden auf

⁶ Auch Boutros Boutros-Ghali fordert in seiner Agenda for Democracy 1996 eine stärkere Einbindung der Parlamentarier in die UN-Politik der einzelnen Staaten: Agenda for Democracy, Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization, 17. Dezember 1996, Art. 89 (abrufbar unter: <http://www.library.yale.edu/un/un3d3.htm>).

diese Weise in Einzelfällen bereits eingebunden). Diese Praktiken könnten institutionalisiert werden.

Ein weiteres Beispiel für die Einbindung nationaler Parlamente bietet die Zusammensetzung des „Konvents für die Zukunft Europas“, dem Vertreter der Regierungen, des Europäischen Parlaments, der EU-Kommission und der nationalen Parlamente angehören. Der Konvent könnte durchaus als Probelauf für ähnliche Gremien gesehen werden, zum Beispiel für die seit langem diskutierte Reform der Vereinten Nationen. Auch in diesem Sinne ist zu hoffen, dass der Konvent erfolgreich sein wird.

Denkbar wäre auch die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung auf globaler Ebene nach dem Vorbild der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Die Versammlung, die sich proportional zum politischen Kräfteverhältnis aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt und viermal jährlich tagt, hat zwar nach den Statuten des Europarats nur eine beratende Funktion. Sie hat sich jedoch im Laufe der Jahre einen so herausragenden fachlichen wie moralischen Ruf erworben, dass ihre Anregungen und Einwände vom Ministerkomitee zumindest nicht ohne Begründung ignoriert werden können. Die Parlamentarische Versammlung gilt als der eigentliche Motor oder das „Ideenlabor“ des Europarats (Stegen 2000: 80). Zudem wählt die Versammlung den Generalsekretär der Organisation, und ihre Zustimmung ist entscheidend für die Aufnahme neuer Mitglieder.

Die zentrale Problematik bei allen Vorschlägen zur Einbindung nationaler Parlamente in die globale Politikgestaltung liegt weniger bei den technischen Fragen nach Größe, zahlenmäßiger Zusammensetzung, Stimmgewichtung, Rechten oder Finanzierung solcher Gremien. Diese Fragen sind – so gewollt – alle lösbar. Der Knackpunkt liegt vielmehr in der Frage des Umgangs mit und der Art und Weise der Einbindung von nicht-demokratischen Staaten. Die Einbindung von „pseudo-parlamentarischen“ Vertretern aus diesen Staaten wäre zwar demokratietheoretisch nicht unbedingt einwandfrei, könnte aber den positiven Effekt haben, dass diese Vertreter die Möglichkeit haben, demokratische Arbeitsweisen in praktischer Anwendung kennenzulernen und die gemachten Erfahrungen in ihre Heimatländer zu tragen. Auch mit dieser Absicht hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats 1989 einen Gaststatus für potenzielle Beitrittskandidaten eingerichtet und damit durchaus Erfolge erzielt (Stegen 2000: 84f.). Zudem würde eine solche

Versammlung in jedem Fall die Weltbevölkerung besser repräsentieren als eine reine Regierungsversammlung.

Drittens: Die europäischen Regierungen und in Teilen auch die europäischen Organisationen verfügen über beträchtliche Erfahrung im produktiven Umgang mit der Zivilgesellschaft. Dies gilt sowohl für den Einfluss von Nichtregierungsorganisationen auf Politik- und Rechtsgestaltung als auch auf ihre Mitwirkung bei der Umsetzung. So ist zum Beispiel das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter der Initiative eines Schweizer Bankiers und dem von ihm gegründeten Komitee gegen Folter sowie der Internationalen Juristenkommission zu verdanken (Bernath 1999).

Die Europäische Union, die OSZE und der Europarat arbeiten in ihren Programmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten intensiv mit NGOs zusammen. Die Europäer sollten diese positiven Erfahrungen in ihrer Mitwirkung an der Gestaltung globaler Politik zur Geltung bringen (zum Beispiel, wie oben erwähnt, durch die Aufnahme von NGO-Vertreter in ihre Delegationen) und sich dafür einsetzen, dass Nichtregierungsorganisationen in den globalen Gestaltungsprozessen Gehör finden.⁷

Viertens: Das in Europa vorhandene Menschenrechtsinstrumentarium und die Erfahrungen, die damit gemacht worden sind, können für entsprechende Global Governance-Instrumente eine wertvolle Fundgrube sein. Europa kann der Welt als eine Art „Labor für Menschenrechtsschutz“ dienen. Ein gutes Beispiel hierfür ist wiederum das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter. Auf Betreiben ihres Initiators und 1980 eingebracht von Costa Rica sollte das Übereinkommen ein Zusatzprotokoll zur 1984 verabschiedeten UN-Konvention gegen Folter werden. Während sich in der UNO keine Mehrheit für das Protokoll fand, interessierte sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats für den Vorschlag und ließ sich vom Schweizer Komitee gegen Folter und der Internationalen Juristenkommission einen

⁷ Dass in diesem Beitrag die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen nur am Rande behandelt wird, liegt nicht etwa an einer Geringschätzung dieser Organisationen, die gerade im Menschenrechtsbereich von herausragender Bedeutung und beachtlichem Einfluss sind. Vielmehr ist die Menschenrechtsbewegung bereits in einem Ausmaße globalisiert, dass kaum mehr von einem spezifisch europäischen zivilgesellschaftlichen Beitrag zur globalen Menschenrechtspolitik gesprochen werden kann. Weiterhin von großer Bedeutung bleibt jedoch das Einwirken insbesondere europäischer NGOs auf die globale Menschenrechtspolitik europäischer Regierungen und Organisationen.

Konventionsentwurf vorlegen, der nach etlichen Modifizierungen 1987 vom Ministerkomitee verabschiedet wurde. Seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens 1989 hat sich gezeigt, dass es umsetzbar ist und in vielen Fällen Erfolge erzielen konnte. Inzwischen besteht die begründete Hoffnung, dass das über viele Jahre „verschleppte“ Zusatzprotokoll zur UN-Konvention von der UN-Generalversammlung demnächst verabschiedet werden könnte, nachdem es am 24. Juli 2002 vom Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) mit 35 Ja-, 8 Neinstimmen und 10 Enthaltungen angenommen worden ist.⁸

Aber nicht nur die Erfolge in Europa können für den globalen Rahmen und für andere Weltregionen von Bedeutung sein. Eben so lehrreich und wichtig ist das Aufzeigen von Problemen, die sich ergeben können, wie zuvor am Beispiel des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deutlich gemacht wurde. Auch Schwächen anderer Instrumente wie des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten oder der Sozialcharta usw. sollten bei der Arbeit an ähnlichen Instrumenten auf regionaler und globaler Ebene berücksichtigt werden.

Nicht alle in Europa gut funktionierenden Instrumente der Umsetzung von Menschenrechte sind auf die globale Ebene übertragbar. So dürfte der an sich begrüßenswerte Vorschlag eines internationalen Menschenrechtsgerichtshofes momentan nicht realisierbar sein (Hamm 1997: 423). Angesichts der heftigen Opposition der USA gegen den internationalen Strafgerichtshof, der nur bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit und damit bei schwersten Menschenrechtsverletzungen aktiv werden kann, scheint die Zeit für einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof nach dem Vorbild des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte noch nicht reif.

Darüber hinaus sollten die Erfahrungen der europäischen Organisationen bei der Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Mittel- und Osteuropa ausgewertet und, falls möglich, für ähnliche Prozesse in anderen Weltregionen nutzbar gemacht werden. In einer ersten Bilanz lässt sich feststellen, dass die westeuropäischen Unterstützungsbemühungen – verbunden mit einer Konditionierung des Zugangs zu den europäischen Organisationen – in etlichen mittel- und osteuropäischen Ländern recht erfolgreich gewesen sind, trotz

⁸ Association for the Prevention of Torture, Le projet de prévention de la torture de J.-J. Gautier adopté à New York!, Press Release (http://www.apt.ch/un/dop/dop_ecosoc.htm, zuletzt eingesehen am 23. August 2002).

schwieriger Bedingungen und Forderungen, die zum Teil über das hinausgingen, was einige westeuropäische Staaten zu erfüllen bereit sind (zum Beispiel beim Minderheitenschutz) (vgl. Storey 1995). Die Erkenntnisse aus diesem Prozess dürften jedoch vor allem für regionale Organisationen mit konditionierbarem Beitritt von Bedeutung sein.

Fünftens: Sowohl die Aktivitäten des Europarats als auch der OSZE sind in der Regel auf den europäischen Kontinent beschränkt. Sie sind – wie bereits erwähnt – der Regional Governance und nicht der Global Governance zuzuordnen. Neben ihrer Vorbildfunktion und ihrer Zusammenarbeit mit globalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, können diese Organisationen jedoch auch dann zu globalen Akteuren werden, wenn sie ihre Instrumente über die europäischen Grenzen hinaus öffnen. So sind etliche Konventionen des Europarats auch Nicht-Mitgliedern zugänglich, zum Beispiel die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen, die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten (auf Einladung des Ministerkomitees), die Konvention über Menschenrechte und Biomedizin und, seit April 2002, das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter.⁹ Ein bislang einmaliger Fall war die Bestimmung des Dayton-Vertrags, die die Europäische Menschenrechtskonvention in Bosnien-Herzegowina zum Landesrecht machte. Die Menschenrechtskonvention erlangte damit erstmals Gültigkeit außerhalb eines Mitgliedstaates des Europarats, ohne dass jedoch der Menschenrechtsgerichtshof hätte tätig werden können, da Bosnien-Herzegowina nicht Vertragsstaat der Konvention war.¹⁰ Die dadurch entstehende Lücke in der Überwachung der Einhaltung der Konvention wurde im Dayton-Vertrag durch die Einsetzung einer vom Europarat bestimmten Ombudsperson und einer Menschenrechtskammer in Bosnien-Herzegowina gelöst (vgl. Haller 1998: 300).

Sechstens: Während der Europarat und die OSZE die wichtigsten Garanten der Menschenrechte in Europa sind und voraussichtlich auch bleiben, ist die EU die einzige europäische Organisation mit dem Anspruch, sich umfassend an der globalen Politikgestaltung zu beteiligen. Es stellt sich daher die Frage, ob die EU bei

⁹ Die Anti-Doping-Konvention des Europarats zählt unter anderem Australien, den Heiligen Stuhl, Kanada und die USA zu ihren Vertragsstaaten.

¹⁰ Am 24. April 2002 ist Bosnien-Herzegowina als 44 Mitglied in den Europarat aufgenommen worden. Am 12. Juli 2002 hat es die Menschenrechtskonvention ratifiziert.

der Formulierung und Umsetzung ihrer globalen Menschenrechtspolitik auch auf die Erfahrungen und Instrumente von Europarat und OSZE zurückgreifen sollte und könnte. So gibt es seit einigen Jahren eine Diskussion über einen möglichen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Frage wurde auf dem Gipfel von Laeken an den Konvent zur Zukunft Europas übergeben. Ein Beitritt könnte auch in Erwägung gezogen werden zum Übereinkommen zur Verhütung von Folter (insbesondere bei einem weiteren Ausbau der Kompetenzen der europäischen Polizeibehörde Europol) oder zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Denkbar wäre darüber hinaus eine frühzeitig abgestimmte einheitliche Haltung der EU in der OSZE – ähnlich wie es die EU bereits in der UN-Generalversammlung praktiziert –, um so als dritter einflußreicher Akteur neben den USA und Russland der europäischen Stimme in der OSZE zu mehr Schlagkraft zu verhelfen. Solche Entwicklungen würde nicht nur zu einer engeren Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den europäischen Organisationen beitragen. Vielmehr könnte die EU damit Werte und Instrumente von Europarat und OSZE glaubwürdig über Europa hinaus vertreten.

Siebtens: Wie bereits erwähnt, erhebt die Europäische Union mit ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik den Anspruch, auch ein globaler Akteur zu sein. Bislang gelingt ihr das nur eingeschränkt. Zu oft werden nationale Einzelinteressen ohne Abstimmung mit den europäischen Partnern und der Bemühung um eine gemeinsame europäische Position verfolgt. Die Reaktionen auf die Terroranschläge in den USA haben dies erneut deutlich gezeigt. Es ist jedoch festzustellen, dass die Europäische Union – wenn es um bürgerliche und politische Menschenrechte geht – überdurchschnittlich oft mit einer Stimme spricht. Beispiele sind die Aktivitäten der EU zur Abschaffung der Todesstrafe oder ihr beharrlicher Einsatz für den Internationalen Strafgerichtshof (ICC). In beiden Fällen hat sich die EU nicht gescheut, ihre Position wiederholt und in aller Klarheit auch gegenüber ihrem wichtigsten Partner, den USA, zu vertreten. Vor der UN-Menschenrechtskommission und der UN-Generalversammlung sind gemeinsame Statements und Resolutionen der EU ebenfalls an der Tagesordnung. Wenn auch die tatsächliche Politik noch oft hinter den Bekundungen zurückbleibt, so ist damit doch die Grundlage für eine europäische Rolle beim Auf- und Ausbau des globalen Menschenrechtsschutz als einem wichtigen Bestandteil von Global Governance gelegt.

Literatur

Academy of European Law (1998): Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000 - Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report. (<http://www.iue.it/AEL/documents/agenda.rtf>)

Bernath, Barbara (1999): The Prevention of Torture in Europe. The CPT: History, Mandate and Composition (Association for the Prevention of Torture, Brochure No. 3) Genf 1999.

Bindig, Rudolf (2000): Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa: Der schwierige Weg zur Normsetzung zum Schutz von Minderheiten beim Europarat. In: Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bd. 17) Baden-Baden 2000: 149-158.

Deile, Volkmar (2000): Menschenrechtsdialog?. In: Jahrbuch Menschenrechte 2001, hg. von Gabriele von Arnim u.a., Frankfurt/M. 2000: 59-72.

Haller, Gret (1998): Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 1998. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 1998: 297-316.

Hamm, Brigitte (1997): Politische Menschenrechte. In: Globale Trends 1998. Fakten – Analysen – Prognosen, hg. v. Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Stiftung Entwicklung und Frieden), Frankfurt/M. 1997: 399-423.

Haselhuber, Jakob (1998): Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE. In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? (EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 8) Bonn 1998: 116-137.

Heintze, Hans-Joachim (1998): Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten? Eine Einführung in die Thematik. In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? (EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 8) Bonn 1998: 14-54.

Heintze, Hans-Joachim (2001): Menschenrechte und politische Interessen – Messen mit zweierlei Maß?. In: OSZE-Jahrbuch 2001. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 2001: 237ff.

Klebes, Heinrich (1998): Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch „Entrechtlichung“ von Verträgen. In: Heintze, Hans-Joachim (Hg.): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? (EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 8) Bonn 1998: 138-159.

Lutz, Dieter S./Tudyka, Kurt P. (Hg.) (2000): Perspektiven und Defizite der OSZE (Demokratie, Sicherheit, Frieden; 123), Baden-Baden 2000.

Machacek, Rudolf (1993): Supranationaler Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung – Prävention und Reaktion. In: Journal für Rechtspolitik, 1/1993/4: 247-256.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2000): Die Grundrechtecharta – Nukleus einer europäischen Verfassung? SWP-aktuell, Nr. 68, November 2000.

Oberschmidt, Randolf (2001): Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE – Eine Zwischenbilanz. In: OSZE-Jahrbuch 2001. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 2001: 421-435.

Öhlinger, Theo (1988): Die Europäische Sozialcharta. In: Nowak, Manfred/Steurer, Dorothea/Tretter, Hannes (Hg.): Fortschritt im Bewußtsein der Grund- und Menschenrechte. Festschrift für Felix Ermacora, Kehl/ Straßburg/Arlington 1988: 213-232.

Reljic, Dušan (2000): Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit. In: OSZE-Jahrbuch 2001. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden 2001: 411-420.

Schlotter, Peter (2000): Die OSZE: Leistungsfähigkeit einer internationalen Organisation. In: Die Friedenswarte, 75/2000/1: 11-30.

Senghaas, Dieter (1998): Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst. Frankfurt/M. 1998.

Stegen, Joern (2000): Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung als Motor des Europarats. In: Holtz, Uwe (Hg.): 50 Jahre Europarat (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bd. 17) Baden-Baden 2000: 79-90.

Storey, Hugo (1995): Human Rights and the New Europe: Experience and Experiment. In: Beetham, David (Hg.): Politics and Human Rights (Political Studies, Vol. 43, Special Issue) Oxford u.a. 1995: 131-151.

Tudyka, Kurt P. (2002): Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, 2., überarb. und akt. Aufl., Opladen 2002.

Weiß, Norman (2000): Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU (Studien zu Grund- und Menschenrechten, H. 4) Potsdam 2000.