

*Michèle Roth*

## **Das Menschenrechtsinstrumentarium von EU, OSZE und Europarat**

### ***Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union***

Die Europäische Union hat sich auf ihrem Weg zu einer politischen Union mehr und mehr auch den Menschenrechten zugewandt. Dies gilt für sowohl für die europäische „Innenpolitik“ und die EU-Erweiterung, als auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Außenwirtschaftspolitik.

1991 bekannte sich der Europäische Rat in Luxemburg in seiner ersten Menschenrechtserklärung zur Universalität der Menschenrechte und rief alle Staaten dazu auf, den internationalen Menschenrechtsverträgen beizutreten.<sup>1</sup>

Im Vertrag von Maastricht wurden die Menschenrechte erstmals im Vertragstext verankert (zuvor nur in der Präambel). In Artikel F.2 (EUV-Maastricht) heißt es:

„Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

Im Vertrag von Amsterdam folgte die Festschreibung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als ein der EU und allen Mitgliedstaaten gemeinsamer Grundsatz (Art. 6, EUV-Amsterdam). Erstmals wurden mögliche Sanktionen gegen Mitgliedstaaten in den Vertrag aufgenommen. Bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der Grundsätze nach Art. 6 kann ein Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert werden, und es können ihm bestimmte Rechte, einschließlich der Stimmrechte, entzogen werden (Art. 7, EUV-Amsterdam). In Nizza wurde dieser Artikel

---

<sup>1</sup> Conclusion of the Luxembourg European Council (28 and 29 June 1991), Declaration on Human rights (Annex V) ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/human\\_rights/doc/hr\\_decl\\_91.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm)).

dahingehend verschärft, dass bereits bei einer klar erkennbaren Gefahr der Verletzung von Menschenrechten Maßnahmen ergriffen werden können.

Die jahrelange Diskussion über einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention wurde zunächst mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beendet, die am 7. Dezember 2000 in Nizza „feierlich proklamiert“ wurde. Die Charta ist ein deutliches Zeichen nach innen wie nach außen, dass sich die EU als eine Wertegemeinschaft versteht und als solche handeln will.<sup>2</sup> Die Grundrechtecharta ist jedoch kein Rechtsdokument. Sie könnte aber Teil einer noch zu erarbeitenden europäischen Verfassung werden.<sup>3</sup> Auch um Widersprüche zu den Instrumenten des Europarats so weit wie möglich zu vermeiden, soll die Grundrechtecharta „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ (Art. 51) Anwendung finden. Interessanterweise hat der Europäische Rat bei seinem Treffen in Laeken die Diskussion um einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention – zusätzlich zur Grundrechtecharta – wieder eröffnet und die Frage an den neu eingesetzten „Konvent für die Zukunft Europas“ übergeben.<sup>4</sup>

Dem Selbstverständnis der EU folgend, auch eine Wertegemeinschaft zu sein, sollen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken und die Menschenrechte und Grundfreiheiten achten (Art. 11 EUV / Art. 130u EGV).

Hierfür erstellen der Europäische Rat<sup>5</sup> und das Europäische Parlament<sup>6</sup> jährlich Menschenrechtsberichte, die ergänzt werden durch unregelmäßig erscheinende

---

<sup>2</sup> Dies kann auch als eine Reaktion auf den Bericht des von der Europäischen Kommission eingesetzten „Komitees der Weisen“ gesehen werden. Vgl. Academy of European Law 1998.

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel Müller-Brandeck-Bocquet 2000.

<sup>4</sup> Europäischer Rat (Laeken), Schlussfolgerungen des Vorsitizes, 14./15. Dezember 2001, Anlage 1: Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, S. 7.

<sup>5</sup> Zuletzt: Council of the European Union, European Union Annual Report on Human Rights 2001, Luxemburg 8. Oktober 2001. Der Bericht beschreibt die Aktivitäten des Europäischen Rates und der Kommission im Menschenrechtsbereich. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Außenbeziehungen der EU. Eine Evaluierung der Menschenrechtsslage in den Kooperationsländern oder den Mitgliedstaaten wird nicht vorgenommen.

Berichte der Kommission<sup>7</sup> zur Menschenrechtspolitik der Union sowie durch zahlreiche Resolutionen zu Menschenrechtsverletzungen in Drittländern. Mit ihren Stellungnahmen vor internationalen Organen, insbesondere vor der UN-Generalversammlung und der UN-Menschenrechtskommission, trägt die EU zur internationalen Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen bei. Das Europäische Parlament beteiligt sich aktiv an Wahlbeobachtungen, und es vergibt jährlich den Sacharow-Preis für Meinungsfreiheit. Zur Verbesserung des Austausches mit der Zivilgesellschaft und der Forschung wurde 1999 das EU-Menschenrechtsforum mit jährlich zwei Konferenzen zu aktuellen Menschenrechtsthemen ins Leben gerufen.

Konkreter wird die Menschenrechtspolitik der EU mit dem so genannten institutionalisierten Menschenrechtsdialog, den die EU mit einzelnen Ländern (zum Beispiel China) führt. Der Erfolg dieses Instruments wird jedoch sowohl von externen Beobachtern als auch von direkt Beteiligten bezweifelt (vgl. hierzu Deile 2000).

Wesentlich positiver zu bewerten sind die Kopenhagener Kriterien für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten. Eine zentrale Forderung dieser Kriterien ist das Vorhandensein institutioneller Stabilität in den Beitrittsländern als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz der Minderheiten. Die EU beschränkt sich nicht darauf, dieses Kriterium mit der Mitgliedschaft eines Beitrittskandidaten im Europarat als erfüllt anzusehen, sondern überprüft es im Zuge des Aufnahmeverfahrens selber und stellt teilweise Forderungen, die über diejenigen des Europarats hinausgehen.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Zuletzt: European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Annual Report on human rights in the world in 2000 and the European Union Human Rights Policy (A5-0193/2001), 30. Mai 2001. Das Parlament analysiert dabei nicht die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern oder Regionen; vielmehr befasst es sich mit ausgewählten Problemfeldern (zum Beispiel dem Recht auf freie Meinungsäußerung).

<sup>7</sup> Zum Beispiel: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, Brüssel, 8. Mai 2001 (KOM(2001)252endg.) / Europäische Kommission, Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000, Brüssel 22. Mai 2001 (SEC(2001)801).

<sup>8</sup> So fordert die EU zum Beispiel von Lettland, eine Klausel im Wahlgesetz abzuschaffen, die von jedem Abgeordneten die Beherrschung der lettischen Sprache in der höchsten Anforderungsstufe verlangt. Siehe „Sprachenstreit in Lettland. Nato und EU fordern Änderung des Wahlgesetzes / Warnungen Washingtons“, in: FAZ vom 20.3.2002.

Spürbare Wirkung können auch die Menschenrechts-Klauseln in Verträgen mit Drittstaaten, insbesondere mit Entwicklungsländern, entfalten. Im neuesten Abkommen mit den AKP-Staaten, dem Cotonou-Abkommen<sup>9</sup>, heißt es:

„Die Achtung der Menschenrechte, die demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip, auf denen die AKP-EU-Partnerschaft beruht und von denen sich die Vertragsparteien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen, sind wesentliche Elemente dieses Abkommens.“ (Art. 9.2)

Bei Verletzung dieses Artikels wird ein Konsultationsmechanismus ausgelöst. Bei besonders schweren Verstößen können nicht näher definierte „geeignete Maßnahmen“ ergriffen werden (Art. 96.2). So wurde zum Beispiel gegen Nigeria nach der Hinrichtung von Saro-Wiwa 1995 ein totales Waffenembargo verhängt, die EU weitete ihre Visarestriktionen aus und fror Entwicklungshilfegelder ein (Weiß 2000: 32f.).

Die EU stellt ihren Kooperationspartnern nicht nur Bedingungen, sondern ist auch bemüht, bei der Erfüllung dieser Bedingungen Unterstützung zu leisten. Dazu dienen die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte und andere Unterstützungsprogramme, mit denen die EU weltweit Projekte fördert. Im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte wurden im Jahr 2000 97 Mio. € für 142 Projekte zur Verfügung gestellt.<sup>10</sup> 80% davon wurden an zivilgesellschaftliche Organisationen vergeben.

---

<sup>9</sup> Partnerschaftsabkommen zwischen den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (Cotonou-Abkommen vom 23. Juni 2000).

<sup>10</sup> Europäische Kommission, Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000, Brüssel 22. Mai 2001 (SEC(2001)801), S. 5.

## ***Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihre „Menschliche Dimension“<sup>11</sup>***

Die OSZE und ihre Aktivitäten haben – auch im Bereich der „Menschlichen Dimension“ – in den vergangenen Jahren große Beachtung in der Forschung gefunden,<sup>12</sup> so dass an dieser Stelle eine kurze Zusammenfassung genügen soll.

Bereits in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki 1975 war die Einhaltung der Menschenrechte ein wichtiges Thema. Im Kapitel über Fragen der Sicherheit in Europa wurde festgeschrieben, dass die „Teilnehmerstaaten (...) die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten“<sup>13</sup> werden (Abs. VII). Im so genannten „Dritten Korb“ der Schlussakte wurden Maßnahmen zur „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ aufgeführt. Eine enorme Ausweitung und deutliche Bekräftigung fand die Menschliche Dimension der OSZE nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation unter anderem mit dem Schlussdokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE<sup>14</sup> und mit der Charta von Paris<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Der Begriff „Menschliche Dimension“ fasst die menschenrechtlichen Verpflichtungen der OSZE sowie die in „Korb III“ der Schlussakte von Helsinki aufgeführte „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ zusammen.

<sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel: OSZE-Jahrbuch. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. v. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden (erscheint seit 1995); Tudyka 2002; Lutz/Tudyka 2000; Schlotter 2000.

<sup>13</sup> Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975 [Auszug], in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 411-435.

<sup>14</sup> Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990 [Auszug], in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 435-455.

<sup>15</sup> Charta von Paris über ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs vom 21. November 1990, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 455-469.

Das Gipfeltreffen von Helsinki 1992<sup>16</sup> brachte zwei wichtige Neuerungen mit sich: Erstens wurden die Minderheitenrechte ausdrücklich in den Menschenrechtskatalog der KSZE aufgenommen. Zweitens erklärten die Regierungschefs, dass die Verpflichtungen, die sich aus der Menschlichen Dimension der KSZE ergeben, nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit der Staaten seien. Der 1994 eingeführte, bislang nur beschränkt wirkungsvolle Moskauer Mechanismus verpflichtet die Mitgliedstaaten bei Verletzung der Menschenrechte zur Beantwortung von Informations-Ersuchen sowie zu bilateralen Konsultationen, und er ermöglicht das Entsenden einer OSZE-Expertenmission. Festzuhalten ist, dass sich aus den KSZE/OSZE-Dokumenten in der Regel keine direkte rechtliche Verbindlichkeit ergibt. Es handelt sich vielmehr um politische Verpflichtungen. In der Praxis von großer Bedeutung sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte dient als Koordinierungs- und Informationsstelle für Aktivitäten der Menschlichen Dimension, zum Beispiel für Wahlbeobachtungen; es ist an Langzeitmissionen beteiligt und unterstützt die Arbeit des Hohen Kommissars. Zudem stellt das Büro Experten zur Verfügung und organisiert Seminare zu Fragen der Demokratisierung und des Menschen- und Minderheitenschutzes (Oberschmidt 2001). Der Schutz von Menschenrechten ist auch wichtiger Bestandteil der OSZE-Experten- und Langzeitmissionen.

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wurde ins Leben gerufen, um Minderheitenkonflikte frühzeitig zu erkennen und geeignete Maßnahmen zur Vermeidung einer Eskalation ergreifen zu können (vgl. zum Beispiel Haselhuber 1998). Dabei ist der Hohe Kommissar kein Interessenvertreter von Minderheitengruppen, sondern neutraler Vermittler. Als Erfolgsrezept des viel gelobten Hohen Kommissars gilt seine diskrete und vertrauliche Arbeitsweise, die einen kooperativen und fruchtbaren Dialog mit den jeweiligen Regierungen ermöglicht.

---

<sup>16</sup> Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels vom 10. Juli 1992 [Auszug], in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 490-515.

1996 wurde das Amt des Repräsentanten für die Freiheit der Medien neu geschaffen. Es dient zur Frühwarnung bei möglichen Beeinträchtigungen der Medienfreiheit und soll eine schnelle Reaktion bei schwerwiegenden Verstößen ermöglichen (vgl. hierzu Reljic 2001).

### ***Der Europarat: Hüter der Menschenrechte***

Ziel des 1949 gegründeten Europarats ist es gemäß Artikel 1 seiner Satzung<sup>17</sup>,

„eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“

Wie es in Artikel 1 weiter heißt, wird diese Aufgabe unter anderem „durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ erfüllt. In Artikel 3 verpflichtet sich jedes Mitglied, die

„Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an[zuerkennen], dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll“.

Der Europarat hat somit den Menschenrechtsschutz von Anfang an zu seiner Kernaufgabe gemacht. Er wurde zum wichtigsten Hüter der Menschenrechte in Europa. Vor allem durch eine Vielzahl von Konventionen, von denen hier nur die wichtigsten erwähnt werden können, hat der Europarat Standards zu Menschenrechten sowie zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geschaffen.

Wichtigstes und bekanntestes Instrument des Europarats ist die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) von 1950. Sie garantiert bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten. Das Zusatzprotokoll Nr. 6 verbietet die Todesstrafe. Die Wirksamkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention wird vor allem durch das individuelle Klagerecht gewährleistet. Seit 1998 entscheidet der neue ständige Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg über alle Beschwerden. Die Überwachung der Durchführung der Urteile obliegt dem Ministerkomitee, einem

---

<sup>17</sup> Satzung des Europarats, in: Völkerrechtliche Verträge, hg. von Albrecht Randelzhofer, 7. Neub. Auflage, Berlin 1995, Art. 1, S. 29-41.

politischen Organ. Bislang galt dies zwar als rechtlich „unsauber“, aber als politisch akzeptabel, da die Urteile des Gerichtshofs in der Regel von den Staaten angenommen und umgesetzt wurden. In den letzten Jahren zeigt sich jedoch ein besorgniserregender Trend hin zu immer häufigerer Missachtung der Urteile.<sup>18</sup> Eine weitere Verstärkung dieses Trends könnte fatale Auswirkungen auf den bis dato stets gelobten Durchsetzungsmechanismus der Menschenrechtskonvention haben. Aus diesem Grund hat die Parlamentarische Versammlung des Europarats das Ministerkomitee unter anderem gebeten, ein entsprechendes Sanktionensystem einzuführen (mit Bußgeldern bei Verzögerung der Urteilsumsetzung); dieser Bitte wollte das Ministerkomitee bislang nicht entsprechen.<sup>19</sup>

Ein weiteres akutes Problem, für das noch keine praktikable Lösung in Sicht ist, ist die Überlastung des Gerichtshofs. Am 7. Januar 2002 waren fast 20.000 registrierte Beschwerden hängig. Allein im Jahr 2001 wurden knapp 14.000 Beschwerden eingereicht. Der Gerichtshof fällte 889 Urteile, 9.000 Beschwerden wurden für ungültig erklärt.<sup>20</sup> Die Überlastung des Gerichtshofs führt zu sehr langen Verfahrensdauern, so dass der Gerichtshof in Gefahr läuft, die Auflagen der Menschenrechtskonvention für eine angemessene Verfahrensdauer selbst nicht mehr erfüllen zu können. Auch dies ist eine gefährliche Entwicklung.

1989 ist mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe eine weitere wichtige Konvention des Europarats in Kraft getreten. Sie bezieht sich auf Artikel 3 der Menschenrechtskonvention: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“<sup>21</sup> Um nicht nur die

---

<sup>18</sup> Besonders Italien und die Türkei fallen negativ auf. Aber auch Österreich, Belgien, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Portugal und Großbritannien haben ihre „Hausaufgaben“ nicht erledigt. Siehe z.B.: Der Menschenrechtsgerichtshof oft missachtet. Die Türkei und Italien besonders säumig, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24. Januar 2002.

<sup>19</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights, Recommendation 1477 (2000). Reply from the Committee of Ministers, Dok. 9311, Straßburg 14. Jan. 2002.

<sup>20</sup> Die meisten Beschwerden kamen im Jahr 2001 aus Russland (über 2.000), Polen, Frankreich, der Ukraine und der Türkei. Die meisten Verurteilungen betrafen Italien (359) und die Türkei (169), siehe: Information note on the Court's statistics 2001, Straßburg, 21. Januar 2002. (<http://www.coe.int/>, zuletzt eingesehen am 6.2.2002).

<sup>21</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Fassung vom 30. Juni 1966, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 338-355, S. 339.

Bestrafung von Folter, sondern einen besseren präventiven Schutz vor Folter zu gewährleisten, hat das Übereinkommen zur Verhütung von Folter einen weltweit einmaligen Mechanismus geschaffen. Die Vertragsparteien setzen einen Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter ein, der das Recht hat, jederzeit die Einhaltung von Artikel 3 vor Ort zu überprüfen und zwar überall dort, wo Personen durch eine öffentliche Behörde die Freiheit entzogen ist (das heißt in Gefängnissen, Polizeistationen, psychiatrischen Kliniken, geschlossenen Erziehungseinrichtungen etc.). Die Mitglieder des Ausschusses werden auf Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung durch das Ministerkomitee ernannt. Sie sind verpflichtet, unabhängig und unparteiisch in ihrer persönlichen Eigenschaft zu handeln. Die Besuche werden aus eigener Initiative des Ausschusses, *ex-officio*, durchgeführt (vgl. Bernath 1999: 19). Sie werden in der Regel vorher angekündigt. Doch der Ausschuss hat jederzeit das Recht, seinen Besuchsplan vor Ort zu ändern. Manche Besuche finden daher sehr überraschend statt, so genannte „Oh God visits“ (Machacek 1993 : 250). Der Ausschuss hat auch das Recht, sich ohne Zeugen mit den festgehaltenen Personen zu unterhalten, ebenso mit jeder anderen Person, die über relevante Informationen verfügen könnte.

Nach jedem Besuch verfasst der Ausschuss einen vertraulichen Bericht mit Empfehlungen. Ziel ist es, mit dem betroffenen Land in einen Dialog zu treten. Ignoriert ein Mitgliedstaat die Empfehlungen dauerhaft, kann der Ausschuss eine öffentliche Erklärung abgeben, wie dies im Fall der Türkei bereits mehrere Male geschehen ist. Die vertraulichen Berichte können mit Zustimmung des betroffenen Landes veröffentlicht werden. Da inzwischen fast alle Mitgliedstaaten dieser Veröffentlichung zustimmen, geraten die restlichen unter Zugzwang, was nicht unbedingt im Sinne des Übereinkommens ist, das auf das Prinzip „Vertraulichkeit gegen Kooperation“ baut und die Aufhebung der Vertraulichkeit, das öffentliche Beschämen, als letztes Droh- und Sanktionsmittel vorsieht. Dennoch ist das Übereinkommen von allen Europaratsstaaten ratifiziert worden.

Als Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention entstand 1961 die Europäische Sozialcharta<sup>22</sup>. Ihre Unterzeichnung ist für die Mitgliedstaaten des

---

<sup>22</sup> Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 382-402.

Europarats nicht zwingend, und so haben bis Ende 2001 nur 25 der 43 Mitglieder die Konvention ratifiziert.<sup>23</sup> Die sozialen Grundrechte sind in der Charta als Verpflichtungen der Staaten formuliert, nicht aber als einklagbare Rechte (Öhlinger 1988: 338). Das Kontrollsystem der Charta sieht stattdessen vor, dass die Vertragsparteien einen Bericht über die Anwendung der von ihnen ausgewählten Bestimmungen vorlegen. Nationale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen können zu diesen Berichten Stellung nehmen. Nach der Prüfung der Berichte durch zwei Ausschüsse hat das Ministerkomitee die Möglichkeit, Empfehlungen an Vertragsparteien zu richten. Seit 1998 haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie registrierte Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zudem die Möglichkeit, bei Verstößen gegen die Charta Beschwerde einzulegen.

1999 ist die so genannte Revidierte Sozialcharta in Kraft getreten, die die Charta von 1961 allmählich ersetzen soll. Sie verstärkt einige Rechte der alten Charta, zum Beispiel den Nicht-Diskriminierungsgrundsatz, den Gleichberechtigungsgrundsatz oder den Mutterschutz. Darüber hinaus beinhaltet sie neue Rechte wie das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung oder das Recht auf Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz. Bislang wurde sie nur von zwölf Staaten ratifiziert.<sup>24</sup>

Eine internationale Vorreiterrolle nimmt der Europarat im Bereich der Minderheitenrechte ein. Der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen von 1992 folgte 1995, nach jahrelanger Diskussion über Form und Inhalt, das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Das weltweit erste rechtlich bindende multilaterale Dokument mit dem Ziel, „das Bestehen nationaler Minderheiten zu schützen“<sup>25</sup>, verpflichtet die Vertragsparteien zu einer Reihe von Maßnahmen zur Förderung und zum Schutz nationaler Minderheiten. Allerdings ist das Rahmenübereinkommen sehr zurückhaltend formuliert und vertraut statt auf klaren Rechtsnormen auf den politischen Willen der Vertragsparteien. Diese

---

<sup>23</sup> 7 weitere Mitglieder haben die Sozialcharta unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Darunter zum Beispiel die Schweiz, die die Charta bereits 1976 unterzeichnet hat, aber sie nie ratifizierte.

<sup>24</sup> Ratifiziert haben Bulgarien, Estland, Frankreich, Irland, Italien, Litauen, Moldau, Norwegen, Rumänien, Slowenien, Schweden und Zypern. 20 Staaten haben die revidierte Sozialcharta unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert.

<sup>25</sup> Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 3. akt. u. erw. Aufl. Bonn 1999, S. 530-540, S. 530 (Präambel).

können sich zudem aussuchen, welche Bestimmungen der Rahmenkonvention sie für sich gelten lassen wollen. Ebenfalls schwach ist der Überwachungsmechanismus, der auf Berichten der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Konvention beruht. Es handelt sich daher de facto mehr um ein politisches als um ein juristisches Instrument (Heintze 1998: 50f. / vgl. auch Klebes 1998). Dennoch ist es erstmals überhaupt gelungen, ein völkerrechtlich bindendes Instrument zum Schutz von Minderheiten zu schaffen (vgl. Bindig 2000).

Zusätzlich zu den rechtlichen Instrumenten verfügt der Europarat seit kurzem über einen Kommissar für Menschenrechte. Alvaro Gil-Robles wurde von der Parlamentarischen Versammlung zum ersten Kommissar gewählt und trat am 15. Oktober 1999 sein Amt an. Seine Aufgabe ist es, Menschenrechtsbewusstsein und -erziehung in den Mitgliedstaaten des Europarats zu fördern, Lücken in der Gesetzgebung und der Praxis der Mitgliedstaaten im Bereich Menschenrechte zu identifizieren und generell zur Einhaltung der Menschenrechte, wie sie in den Instrumenten des Europarats festgeschrieben sind, beizutragen. Individuelle Beschwerden kann der Kommissar nicht aufgreifen.<sup>26</sup> Im Frühjahr 2001 legte der Kommissar für Menschenrechte seinen ersten Jahresbericht vor.<sup>27</sup> Daraus geht hervor, dass der Kommissar diese erste Phase einerseits zum Knüpfen von Kontakten mit internationalen Organisationen, mit nationalen Ombudspersonen, aber auch mit NGOs genutzt hat. Zum anderen hat er sich, auch vor Ort, über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen einzelner Mitgliedstaaten informiert und Empfehlungen zu deren Beendigung erarbeitet. Wie sich der Kommissar in das bestehende europäische Gefüge der Menschenrechtsinstrumente einfügen wird und ob Gil-Robles dem Amt zu Gewicht und Bedeutung wird verhelfen können, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen.

Wie dieser kurze Überblick gezeigt hat, sind die einzelnen Konventionen des Europarats mit unterschiedlich starken Durchsetzungsmechanismen versehen. Ergänzend dazu haben das Ministerkomitee – das oberste Entscheidungsgremium

---

<sup>26</sup> Vgl. Ministerkomitee des Europarats, Entschließung (99) 50 betreffend den Menschenrechtskommissar des Europarats, 7. Mai 1999. (abrufbar unter: <http://www.commissioner.coe.int/>).

<sup>27</sup> Commissioner for Human Rights, Annual Report, October 15th 1999 to April 1st 2001, To the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. (abrufbar unter: <http://www.commissioner.coe.int/>)

des Europarats – und die Parlamentarische Versammlung voneinander unabhängige Monitoring-Verfahren zur Überprüfung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen eingeführt.

Die Notwendigkeit solcher Überprüfungsverfahren wurde virulent nach dem Beitritt zahlreicher Staaten aus dem ehemaligen Ostblock Anfang der 90er Jahre. Der Europarat hatte umgehend auf den Umbruch im Osten Europas reagiert und den Demokratisierungsprozess und die Verankerung und Einhaltung der Menschenrechte in Mittel- und Osteuropa durch das Entsenden von Experten sowie durch umfangreiche Unterstützungsprogramme mit zahlreichen Einzelmaßnahmen gefördert. Dabei kamen die Projektvorschläge in der Regel nicht vom Europarat, sondern mussten von den jeweiligen Regierungen eingereicht werden. Der Vorwurf westlicher Vormundschaft konnte dadurch entkräftet werden. Der Preis dafür ist, dass die Regierungen nicht immer für die Bereiche um Unterstützung bitten, in denen sie möglicherweise am notwendigsten wäre. Auch für NGOs stellt diese Regelung eine Hürde dar, da ihre Projekte in der Regel nur mit Gutheißung der eigenen Regierung vom Europarat gefördert werden können.

Trotz diese Maßnahmen war eine rasche Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas bei gleichzeitiger Wahrung der Standards des Europarats nur verknüpft mit individuell angepassten Forderungskatalogen möglich, die von der Parlamentarischen Versammlung zusammengestellt werden. Da diese Forderungen erst nach dem Beitritt erfüllt werden müssen, wäre ohne entsprechende Überprüfung die Gefahr groß, dass sie nicht oder erst mit langer Verzögerung umgesetzt würden.

Das Ministerkomitee entschied sich für ein vertrauliches Monitoring-Verfahren, bei dem seit 1996 bestimmte Themen (zum Beispiel Meinungsfreiheit) in allen Mitgliedstaaten untersucht und im Ministerkomitee diskutiert werden. Die Schlussfolgerungen sollen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden und in das Arbeitsprogramm des Europarats einfließen. Das Verfahren hat den Vorteil, dass es alle Mitgliedstaaten gleichrangig behandelt und – hinter verschlossenen Türen – einen offenen Dialog ermöglicht. Sein größter Nachteil ist die Vertraulichkeit, die eine Beurteilung der Effektivität dieses Verfahrens für Außenstehende nahezu unmöglich macht.

Die Parlamentarische Versammlung überprüft seit 1993 gezielt die Erfüllung ihrer Forderungen durch die neuen Mitglieder. 1997 wurde zu diesem Zweck ein spezieller Monitoring-Ausschuss eingesetzt. Während anfänglich ausschließlich die Erfüllung der besonderen Verpflichtungen der neuen Mitglieder untersucht wurden, können Monitoring-Verfahren inzwischen auch gegen „Altmitglieder“ eröffnet werden, sofern dazu Anlass besteht. Damit wurde einem der wichtigsten Kritikpunkte Rechnung getragen.

Bei schweren anhaltenden Verstößen gegen die Grundsätze des Europarats kann das oberste Entscheidungsgremium des Rats, das Ministerkomitee, einen Mitgliedstaat vom Europarat ausschließen (Artikel 8 der Satzung). Die Parlamentarische Versammlung, die sich aus Delegationen der nationalen Parlamente zusammensetzt, hat gemäß ihrer Geschäftsordnung die Möglichkeit, den jeweiligen Delegationen das Stimmrecht zu entziehen oder ihnen die Akkreditierung zu verweigern.