

Humanitäre Ziele stehen über dem Diktat der Nichteinmischung

Die Menschenrechte in der Europäischen Union

Marlene Lenz

Die Europäische Union gehört zu jener kleinen Gruppe von Ländern auf der Welt, in denen die Wahrung der Menschenrechte in Verfassung oder Gesetzgebung garantiert und durch eine unabhängige Rechtsprechung gewährleistet wird. Die Lektionen zweier Weltkriege haben dazu beigetragen, die Achtung der Menschenrechte zu einem der wichtigsten Prinzipien werden zu lassen: Auf der Ebene des Europarats sind die Europäische Menschenrechtskonvention und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg die Organe dieses Rechtsschutzsystems. Auf der Ebene der Europäischen Union sind Menschenrechte beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einklagbar.

Diese Verpflichtung geht zurück auf ein Menschenrechtsverständnis, das – aus der Antike kommend und geprägt von den grundlegenden Werten des Christentums – seinen Ausdruck findet in der Würde, der unverletzlichen und unveräußerlichen Freiheit des Menschen und in seiner Verantwortung. Es verteidigt die Unteilbarkeit der Menschenrechte und macht in seinem Einsatz für die Durchsetzung dieser Rechte keine Unterschiede. Das war für die Staaten auch innerhalb der europäischen Verträge nicht immer so. Die Charta der Vereinten

Nationen gab lange Zeit dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates den Vorrang vor der Anmahnung der Einhaltung der Menschenrechte. Erst seit etwa fünfzehn Jahren werden Menschenrechte zu einem Bestandteil internationaler Politik. Heute wird mehr und mehr anerkannt, dass Menschenrechte universellen Charakter haben und dem Grundsatz der Souveränität übergeordnet sind. Sie sind unveräußerlich und wesentliche Vorbedingung für Frieden und Freiheit. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union fühlen sich diesen Wertvorstellungen der christlich-abendländischen Kultur verbunden. Sie bilden das Fundament der Einigung Europas, auch wenn immer wieder versucht wird, sie den wirtschaftlichen Interessen unterzuordnen.

Die Achtung der Menschenrechte ist eine der Grundvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. In Artikel 6 (früher F 2) des Vertrages über die Europäische Union 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.“ Die Europäische Union konnte bisher noch nicht der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte beitreten, auf die sie sich im Artikel 6 bezieht. Nach einem Gutachten des Europäischen Gerichtshofs verfügt sie nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Alle Mitgliedstaaten haben allerdings den Beitritt ratifiziert und die Bestimmungen in ihre Rechtsordnungen übernommen.

Im Hinblick auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik legt der Vertrag über die Europäische Union fest, dass „die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zu diesen Zielen gehören (Artikel 11).

Einige der jüngsten Ereignisse fordern die Menschenrechtspolitik der EU:

– Die Vorgänge in Ex-Jugoslawien, insbesondere im Kosovo, wo das Fehlen einer kohärenten Außenpolitik die EU in Verruf brachte – trotz aller beachtlichen Hilfeleistungen. Diese unterstanden allerdings meistens der Koordinierung der UN, der OSZE, ohne dass die EU-Leistung deutlich wurde. Der im Namen der Menschenrechte durchgeführte militärische Luftangriff im Kosovo erfolgte durch die NATO. Bei der Koordinierung der Friedensregelungen für das Kosovo wurde der EU die wirtschaftliche Zuständigkeit zugewiesen: Angesichts der in den europäischen Verträgen ausgewiesenen Grundsätze und Möglichkeiten eine eher zwiespältige Regelung, vor allem wenn schon von künftigen Mitgliedschaften in der EU geredet wird.

– Die im Oktober erfolgte und im Vertrag von Amsterdam festgelegte Benennung eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). EU-

Kommission und Rat müssen hier eng zusammenarbeiten.

– Die Erklärung des Sondergipfels von Tampere (Oktober 1999) zu einer Grundrechtscharta und deren starke Unterstützung durch die Präsidentin des Europäischen Parlamentes, Nicole Fontaine, sowie die Einsetzung einer offiziellen Arbeitsgruppe zu ihrer Erarbeitung.

– Die beabsichtigten Erweiterungen und Beitritte, die EU-Grundsätze anwenden müssen.

Ecksteine der Union

Die Erklärung des EU-Rates in Tampere, Oktober 1999 besagt: „Die europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, dass diese gemeinsamen Werte unerlässlich sind, um in der EU Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln. Sie werden auch Ecksteine für die Erweiterung der Union sein.“ Auch wenn die Grundsätze der Menschenrechtspolitik also die gleichen sind, so unterscheiden sich doch die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung inner- und außerhalb der Europäischen Union. Während der Europäischen Union bei der Sanktion von Menschenrechtsverletzungen in den Mitgliedsländern ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, kann die Union bei Menschenrechtsverletzungen in Drittländern nur politische Mittel einsetzen. Zu „binnenpolitischen“ Fragen, die zu der Verwirklichung der Menschenrechte gehören, wurde am 10. Dezember 1998 im Rat in Wien ein Aktionsprogramm verabschiedet. Der Sondergipfel der Europäischen Union am 15./16. Oktober 1999 in

Tampere, Finnland, befasste sich mit den Bereichen Asyl, Einwanderung und mit dem europäischen Rechtsraum. Auch der Missbrauch von Frauen und Kindern wurde thematisiert sowie die Unterstützung von Opfern. Von 1992 an wurden im Europäischen Parlament Fragen der Menschenrechte in der Union, verbunden insbesondere mit Fragen der Flüchtlings- und Asylpolitik und der Rassismusbekämpfung, im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, die Menschenrechte in der Außenpolitik der EU in den Ausschüssen für Auswärtige Fragen und Sicherheitspolitik, insbesondere im Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung, behandelt. Fragen im Zusammenhang mit Außenhandelsbeziehungen, etwa die einer Sozialklausel und eines Verhaltenskodexes in der WTO, waren dem Ausschuss für Außenhandelsbeziehungen zugeordnet. Heute im 5. Europäischen Parlament sind dies die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und Innere Angelegenheiten, für Entwicklung und Zusammenarbeit und der Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie.

Delegationen des Europäischen Parlamentes haben den entsprechenden KSZE-(OSZE-) und UN-Konferenzen als Teil der EU-Delegation beigewohnt. Mit den Menschenrechtsausschüssen der nationalen Parlamente wurden Kontakte hergestellt, ebenso zu Partnerländern der Europäischen Union. Über die parlamentarischen Delegationen des Europäischen Parlamentes zu Staaten und Staatengruppen werden direkte Interventionen versucht.

Das Europäische Parlament hat im Laufe der Zeit seine eigenen Instrumente geschaf-

fen, um eine kohärente Menschenrechts- politik zu entwickeln:

- Jährliche Erstellung eines Berichts über die Situation der Menschenrechte in der Welt.
- Veranstaltung von Öffentlichen Anhörungen zur Situation der Menschenrechte. Im November 1995 zum Beispiel führte der Ausschuss eine Anhörung über die Anwendung der Menschenrechtsklausel in Verträgen mit Drittländern durch. Am 25. April 1996 stand eine Anhörung zur Presse- und Meinungsfreiheit auf der Tagesordnung, im November 1997 eine Anhörung zur Situation in Algerien.
- Dringlichkeitsentschließungen sowie mündliche und schriftliche Anfragen an Kommission und Rat zu aktuellen Fragen der Menschenrechtsverletzungen. Hauptkriterien sind das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche und moralische Unversehrtheit der Person und das Recht auf ein gerechtes Verfahren vor einem unabhängigen Gericht sowie, damit zusammenhängend, die Gefahr des Vollzugs der Todesstrafe. Das Europäische Parlament hat sich schon früher gegen die Todesstrafe ausgesprochen. Heute enthält die im Zusammenhang mit dem Amsterdamer Vertrag abgegebene EU-Erklärung einen entsprechenden Hinweis.
- Seit 1985 jährliche Vergabe des Sacharow-Preises für Gedankenfreiheit. Er wird für den besonderen Einsatz für die Menschenrechte verliehen; Sacharow hatte seinerzeit dieser Namensgebung zugestimmt. Die Verleihung dieses Preises zeichnet mutige Kämpfer für die Menschenrechte aus, unter anderen Nelson Mandela, Alexander Dubček, Taslima Nasrin, den chinesischen Dissidenten Wei Jingsheng, die algerische Journalistin und Frauenrechtlerin Salima Ghezali und 1998 den von den Kosovaren

gewählten Präsidenten Rugova. Am Tage ihrer Nominierung für den Sacharow-Preis wurden im September 1999 zwei politische Gefangene freigelassen, der Vizepräsident der tunesischen Menschenrechtsliga, Khemais Kisla, und der türkische Schriftsteller Akim Birdal. Preisträger 1999 war Xanana Gusmão, der Chef der osttimoresischen Widerstandsbewegung.

– Beobachtung und Unterstützung von Wahlen und demokratischen Strukturen in Drittländern.

Mit diesen Schritten will das Parlament seine Position als transnationales Parlament mit einem eigenen politischen Spektrum nutzen, um effektiv an der Durchsetzung der Menschenrechte mitzuwirken. Es genießt Ansehen in der ganzen Welt, und seine Stimme findet Gehör. Das zeigen die vielfältigen Reaktionen. Die Interventionen des Parlamentes sind oft sehr wirkungsvoll und werden von Gruppen aus aller Welt eingefordert. Die Forderungen nach Ad-hoc-Tribunalen für die Verurteilung von Menschenrechtsverbrechen im Kosovo und in Ruanda und schließlich die nach einem Internationalen Strafgerichtshof wurden im Europäischen Parlament stark unterstützt. Nicht zuletzt haben diese Tätigkeiten auch die EU-Kommission und den Ministerrat zum Handeln veranlasst.

Nach der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen 1948, die die Einhaltung der Menschenrechte garantiert, galt noch Jahrzehntelang die Dominanz des Nichteinmischungsprinzips – auch noch für die KSZE.

War im ersten EWG-Vertrag noch nicht expressis verbis von Menschenrechten die Rede, so gelangt dieser Begriff über die Einheitliche Europäische Akte (1986) in den Vertrag über die EG in das Kapitel über Entwicklungszusammenarbeit (XVII) sowie in

die Präambel zum Vertrag über die Europäische Union (1992). Sie gewannen in der Außenpolitik zunehmend Bedeutung in den achtziger Jahren, bedingt durch die Vorgänge in Lateinamerika, die steigenden Menschenrechtsverletzungen in Afrika, die Vorgänge in Osteuropa und die zunehmende Bedeutung der humanitären Hilfe der EG für Flüchtlingsprogramme.

Das direkt gewählte Europäische Parlament forderte schon früh die Umsetzung einer Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen der EG. Damit wurde auch in den europäischen Institutionen eine Entwicklung eingeleitet, die dieses Thema nicht mehr nur der UN, der KSZE (heute OSZE) und dem Europarat überließ, sondern immer stärker die Einhaltung der Menschenrechte über die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates stellte, wie eine ausdrückliche Erklärung des Europäischen Rates bereits im Juni 1951 bestätigt.

Schon bei den Hilfeleistungen für das Phare-Programm (das große Hilfsprogramm für die mittel- und osteuropäischen Länder) wurde die Achtung der Menschenrechte neben der Forderung nach Rechtsstaatlichkeit, Schaffung eines Mehrparteiensystems, Abhaltung freier, einheitlicher Wahlen und nach einer Liberalisierung der Wirtschaft mit Blick auf die Einführung eines marktwirtschaftlichen Systems als Voraussetzung für eine Unterstützung festgeschrieben.

In der Erklärung des EU-Rates von Kopenhagen (21. bis 22. Juni 1993) wurden diese Kriterien für den Betritt zur EU festgeschrieben; ebenso wurden die Bestimmungen in den neuen Lomé-Verträgen verschärft. Heute wird versucht, eine konsistente Strategie der Union zu finden und von einer selektiven Ad-hoc-Politik abzukommen. Dies

war und ist ein schwieriger Weg, der auch in den eigenen Ländern kritisch gesehen wird.

Einheitliche Klausel

Seit dem 29. Mai 1995 gilt eine einheitliche Klausel, die es der Europäischen Union ermöglicht, Abkommen auszusetzen, die sie mit Drittländern abgeschlossen hat, sobald zu Tage tritt, dass diese Länder gegen Menschenrechte verstößen. Diese Menschenrechtsklausel taucht nicht nur in den Präambeln auf, sondern auch in den Verträgen selbst, um so eine solide und verbindliche Rechtsgrundlage für gegenseitige Maßnahmen zu schaffen.

Seit dieser Zeit wurde die Frage der Menschenrechtsklauseln und ihrer Anwendungen immer wieder Gegenstand von Memoranden, Berichten und Stellungnahmen durch Rat, Kommission und Europäisches Parlament. Als Folge der Wiener Erklärung vom 10. Dezember 1998 legte der Rat am 11. Oktober 1999 erstmals einen Bericht über seine Tätigkeit im Bereich der Menschenrechte für die Zeit von Mai 1998 bis Mai 1999 vor. Die jährlichen Berichte sollen die Aktion der EU auf diesem Gebiet stärken. Das Europäische Parlament antwortete mit seinen jährlichen Berichten und Entschließungen. Dabei dreht sich die Diskussion insbesondere auch um das Instrumentarium, das zur Anwendung kommen könnte.

Bis heute unterliegt die Menschenrechts- und Demokratiepolitik verschiedenen Kompetenzbereichen zwischen Außen- und Europapolitik. Die Aufgabenstellung der Europäischen Union und ihrer Institutionen auf ihrem Weg zur Schaffung von Frieden, Freiheit und Menschenrechten ist zu bedeutend für ihre Rolle in der Welt, als dass man sich den Luxus ihrer Schwächung

leisten könnte. Ihr Versagen zum Beispiel in Bosnien und Ruanda fügte dem Ansehen der Europäischen Union erheblichen Schaden zu. Die – extrem schwierige – Lösung der Kosovo-Frage wird ebenfalls ein Test für die Außen- und Menschenrechtspolitik der EU sein. Sonderbeauftragte allein reichen nicht aus, die Rolle der EU in der Zusammenarbeit mit den anderen internationalen Organisationen muss deutlicher werden. Zur kohärenten Formulierung der Menschenrechtspolitik und zur Umsetzung der Menschenrechtsinstrumente muss die Entscheidungsfindung deshalb in einen klaren Rahmen gesetzt werden. Es müssen gleiche Entscheidungsstrukturen in der Außen- und Entwicklungspolitik der Europäischen Union gelten. In der EU-Kommission unter Präsident Santer teilten sich vier Kommissare hauptsächlich nach geografischen Gesichtspunkten und vier Generaldirektionen in der Europäischen Kommission die Zuständigkeit für Menschenrechte im Rahmen der Außen- und Entwicklungspolitik. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Pfeiler der Union außerhalb der Gemeinschaft gehört in den Zuständigkeitsbereich des Rates, die Kommission ist an den Arbeiten beteiligt. Leider hat auch die neue Kommission unter Präsident Prodi wieder nur einen Kommissar als Koordinator eingesetzt; die Frage bleibt aber weiterhin in vier verschiedenen Zuständigkeiten.

Die Demokratie- und Menschenrechtsklauseln werden zwar in die Abkommen mit Drittstaaten aufgenommen, aber es fehlt nach wie vor an einem gemeinsamen diplomatischen Handlungsrahmen. Das Recht des Europäischen Parlamentes auf Information und Konsultation wird nur unzureichend umgesetzt. Eine regelmäßige politische Antwort des Rates auf die außenpoliti-

schen Empfehlungen des Europäischen Parlamentes blieb bisher oft aus. Die beiden neuen Kommissare für auswärtige Beziehungen und Erweiterung, Patten und Verheugen, haben allerdings Besserung gelobt. Der Forderung nach einer Konzentrierung der Zuständigkeiten auf der politischen Entscheidungsebene der auswärtigen Beziehungen kommen daher die Ergebnisse von Amsterdam entgegen, nach denen eine Troika aus dem Ratsvorsitzenden, dem Hohen Vertreter der GASP und Generalsekretär des Rates und der Kommission gebildet wird. Die Kommission wird in vollem Umfang an den Arbeiten der GASP beteiligt; insbesondere im Rahmen der neuen Frühwarn- und Strategieplanungseinheit soll die Zusammenarbeit mit der Kommission die außenpolitische Kohärenz sicherstellen. Das 5. Europäische Parlament hat eine Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ geschaffen, in der alle Fraktionen durch einen Abgeordneten vertreten sind.

Maßnahmen zu Gunsten von Menschenrechten und Demokratie sowie Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung müssen durch eine enge Kooperation der relevanten Dienste, am besten unter Verantwortung eines Vizepräsidenten für Auswärtige Beziehungen und für die GASP, festgelegt werden.

Mehr Professionalität

Eine effizientere Verwaltung der Programme für den Bereich Menschenrechte und Demokratie sollte durch Zentralisierung, Vereinfachung der Verfahren, ein Mehr an Professionalität und durch Zusammenlegung der Zuständigkeiten erreicht werden. In der Debatte bleibt daher eine übergeordnete Koordinierungsstruktur, die unter der Verantwortung eines Kommissars

zum Beispiel alle entsprechenden Zuständigkeiten in einem „Europäischen Amt für Menschenrechte und Demokratisierung“ zusammenfasst und in die bereits bestehende Einrichtungen (wie zum Beispiel die Europäische Stiftung für Menschenrechte) einbezogen werden könnten. Der Europäische Rat von Köln regte an, die Frage nach einer Zweckmäßigkeit der Errichtung einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie zu prüfen.

Zusätzlich und unabhängig von der Umstrukturierung innerhalb der Kommission könnte ein „Europäisches Netzwerk für Menschenrechte und Demokratisierung“ geschaffen werden, das im Dienste der Aktionsbereiche der Union zur Wahrung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie und ihrer Verpflichtung zu Kohärenz, Effizienz und Transparenz steht.

Durch Sammlung, Analyse, Aktualisierung und Vermittlung von Daten sollen den Institutionen der Europäischen Union bei ihrer Entscheidungsfindung die nötigen Informationen geliefert und das Follow-up der Empfehlungen und Maßnahmen erleichtert werden. Schwerpunkte wären einerseits Information zur Lage der Menschenrechte und Demokratie in Drittländern und zur Wirksamkeit der menschenrechtspolitischen Maßnahmen der Europäischen Union und andererseits eine vollständige Übersicht über alle Programme und Projekte unter besonderer Berücksichtigung der für die vorausschauende Wirksamkeitsanalyse, die Ergebniskontrolle und die Folgemaßnahmen notwendigen Detailangaben.

Es liegt aber auch beim Europäischen Parlament selbst, die Fragen der Menschenrechtspolitik wieder ständig in den Institutionen und Mitgliedstaaten einzufordern.

Keine Demokratisierung kann ohne finanzielle Mittel durchgeführt werden und sie heißt immer zugleich auch Achtung der Menschenrechte. Die Europäische Union wendet beachtliche Summen auf für Programme, die Hilfe und Anleitung geben sollen. Dazu zählt unter anderem der 1992 von der Gemeinschaft geschaffene weltweite Demokratie-Fonds, die so genannte „Europäische Initiative zur Förderung der Demokratie und zum Schutz der Menschenrechte“. Außerdem umfassen die Hilfsmaßnahmen weiterhin in erster Linie die Demokratie-Programme der Phare-, Tacis- und MEDA-Programme (Mittelmeer), weiterhin Haushaltlinien zur Förderung des Demokratisierungsprozesses in Lateinamerika, zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie in den Entwicklungsländern, zur Unterstützung von einschlägigen Organisationen und zur Wahlunterstützung.

Mithilfe eines genau geplanten mehrjährigen revolvierenden Programms soll zum Beispiel der Demokratisierungsprozess in Mittelamerika unterstützt werden. Das Europäische Parlament legte 1992 mit einer Entschließung den Grundstein dieser Europäischen Demokratie-Initiative, um „über den Gemeinschaftshaushalt auf überparteilicher Grundlage, vor allem mittels parlamentarischer Institutionen, Beihilfen für die allgemeine staatsbürgerliche Erziehung und zur Stabilisierung und Stärkung demokratischer Grundsätze in Nicht-EG-Ländern... zu gewähren, um ferner die Förderung der Menschenrechte in diesen Ländern zu unterstützen und außerdem das Konzept der bürgerlichen Gesellschaft in Ländern, die bisher Defizite in den Bereichen Menschenrechte, Mehrparteiensysteme, Rechtsstaatlichkeit und freie Wirtschaft aufwiesen, weiterzuentwickeln.“

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte erfordern Behörden, die unabhängig für ihre Durchführung sorgen, daher werden auch Ausbildungs- und Austauschprogramme gefördert, die in erster Linie für Personen bestimmt sind, die Verantwortung im öffentlichen Leben tragen, so für Beamte, Mitglieder der Polizei und der Sicherheitskräfte und für das Personal der Gerichtsverwaltungen.

Unterstützt wird vor allem auch die Arbeit von Nicht-Regierungs-Organisationen als Teil der Zivilgesellschaft. Sie sind wesentliche Akteure im Feld der Menschenrechte und sind in den letzten Jahren ständige Gesprächspartner geworden. Das erste vom Europäischen Rat eingesetzte Diskussionsforum tagte vom 30. November bis 1. Dezember 1999 und beriet unter anderem auch den Bericht des Rates zu den Menschenrechten vom 11. Oktober 1999.

Dadurch dass das Phare-Programm die mittel- und osteuropäischen Länder unterstützt und fast all diese Länder den Beitritt zur Europäischen Union beantragt haben, ist es inzwischen integraler Bestandteil der so genannten „Heranführungsstrategie“ geworden. Mit den Geldern soll den beitrittswilligen Ländern geholfen werden, die politischen Kriterien für den Beitritt zu erfüllen. Das Tacis-Programm fördert die gleichen Ziele, wesentlich für Staaten der ehemaligen Sowjetunion und Russland. Phare und Tacis sind in Osteuropa feste Begriffe geworden. Jedoch fehlt auch die Kritik nicht, die sich zumeist gegen zu viel Bürokratie richtet. Besonders stark hat sich die EU bei den Friedensregelungen in Bosnien/Herzegowina und im Kosovo engagiert.

Immer stärker einbezogen in die Diskussion über die Achtung der Menschenrechte wird – im heutigen Europa aktueller denn je – der damit eng verbundene Schutz der

Rechte der Minderheiten und Volksgruppen. Da es in den meisten Staaten immer noch keinen angemessenen Rechtsrahmen gibt, ist die Frage des Schutzes dieser Rechte eher eine Angelegenheit guten Willens als der Gesetze. Mit dem Entstehen neuer Minderheiten (Einwanderer der zweiten und dritten Generation) wird die Frage zudem politisch noch komplizierter, was auch die eher zögerliche Berücksichtigung dieses Problems in den Mitgliedstaaten selbst zeigt.

Neue Minderheiten

In der internationalen Menschenrechtsdiskussion spielen diese Fragen eine zunehmende Rolle. Die Umbrüche in Europa haben sie als Folgen von politischen Entscheidungen zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts und nach den zwei Weltkriegen wieder schmerhaft bewusst werden lassen, zum Beispiel bei Slowenen, Kroaten, Albanern, Kurden und bei der in Slowenien oder Rumänien lebenden ungarischen Minderheit. Hierin verbirgt sich ein Konfliktpotenzial, das schon mehrfach Ursache kriegerischer Auseinandersetzungen war. Allerdings wurden inzwischen in Slowenien, Ungarn sowie in den baltischen Staaten Lösungsansätze gefunden.

Jahrzehntelang haben europäische Institutionen wie der Europarat, die KSZE (OSZE), die EU und auch das Europäische Parlament versucht, Grundlagen für den Schutz nationaler Minderheiten oder Volksgruppen zu schaffen. In zahlreichen internationalem Übereinkommen gibt es Bestimmungen, die den Schutz der Minderheiten zum Ziel haben, so zum Beispiel die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ oder die „Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“. Sie

enthalten aber praktisch nur Diskriminierungsverbote und sind vor allem eher als Individualrechte ausgestaltet, ohne der Minderheit als Gruppe Rechte zu gewähren. Minderheitenschutz ist aber nur dann vollständig, wenn die individuellen Rechte durch kollektive Gruppenrechte ergänzt werden.

Hauptstreitpunkt war und ist die Definition der Begriffe „Volksgruppe“ und „nationale Minderheit“. Sie können einmal die seit vielen Generationen in einem Staatsgebiet ansässigen Volksgruppen umfassen, gegebenenfalls auch die erst seit relativ kurzer Zeit „hängen“ gebliebenen ausländischen Arbeiter oder die in der Gemeinschaft lebenden Wanderarbeiter. Es gibt sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, ebenso wie über das Ausmaß des notwendigen Schutzes.

Der seit Jahren im Ausschuss für Recht und Bürgerrechte des Europäischen Parlamentes vorliegende Bericht über eine Charta der Volksgruppenrechte wurde bisher nicht angenommen, weil vielen Abgeordneten die Folgen zu weitreichend erscheinen. Der Bericht schlägt eine Charta der Volksgruppenrechte vor, die nicht nur eine Definition des Begriffes enthält, sondern auch das Verhältnis von Volksgruppe und dem Staat, dem sie angehört, regeln will. Die nationalen Schranken in der Gesetzgebung sollen überwunden werden, indem man die Minderheiten dem Schutz des Gemeinschaftsrechts unterstellt. Die Ausgestaltung der Lebensumstände der Minderheiten im Einzelnen wird dennoch im Wesentlichen Aufgabe des jeweiligen Staates sein.

Mit seiner Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten gelang dem Europarat Ende 1994 endlich ein erster Schritt in Richtung eines Minderheitenschutzes. Allerdings nur unter Verzicht auf eine Defini-

tion der Begriffe „nationale Minderheiten“ und „Volksgruppen“.

Anerkennung der Frauenrechte

Neu ist auch die öffentliche Anerkennung, dass Frauenrechte Menschenrechte sind, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Europäische Union und Europäisches Parlament haben dieses Anliegen offensiv und mit Kampagnen unterstützt.

Die Charta der Vereinten Nationen brachte wenig Fortschritte. Das von der UN 1975 ausgerufene Jahr der Frau und die Weltfrauendekade führten 1979 zu der von der Generalversammlung der UN verabschiedeten „Konvention für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen“. Gewalt gegen Frauen wird weltweit immer noch weitgehend totgeschwiegen trotz der Bemühungen auf internationaler Ebene, dieses Tabu zu brechen. Die Dunkelziffer der Opfer der Gewalt ist hoch, und gesicherte Daten über das Ausmaß geschlechtspezifischer Gewalt liegen nur vereinzelt vor. Auf Grund des Drucks der internationalen Frauenbewegung nahm die Generalversammlung der UN 1993 eine „Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen“ an, und durch Anregung der Weltmenschenerightskonferenz 1993 in Wien wurde die Position einer Sonderberichterstatterin zu „Gewalt gegen Frauen“ eingerichtet. Die Konferenz betonte, dass die Menschenrechte der Frauen und minderjährigen Mädchen ein „unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte“ sind. Die Regierungen werden dringend aufgefordert, „ihre Bemühungen um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte der Frauen und minderjährigen Mädchen zu intensivieren“.

Die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking nimmt in ihrer Aktionsplattform Formulierungen der Weltmenschenerightskonferenz auf.

In der Pekinger Plattform wird noch deutlicher als bei der Menschenrechtskonferenz in Wien gerade der private Bereich als Quelle der Gewalt gegen Frauen genannt. Gewalt gegen Frauen wird als Menschenrechtsverletzung verurteilt und es wird angeregt, Vergewaltigungen im Krieg als Kriegsverbrechen zu ahnden. Scharf verurteilt werden die gezielte Abtreibung weiblicher Föten und die genitale Verstümmelung von Mädchen.

Das „Daphne“-Programm der EU dient ausdrücklich auch der Förderung von Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und Kindern. 1998 feierte die Welt den fünfzigsten Jahrestag der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“. In diesem vergangenen halben Jahrhundert rückte die Forderung nach einer Vorrangstellung der Menschenrechte vor der Geltendmachung innenpolitischer Interessen stärker in den Vordergrund. Die Schlussakte der Weltmenschenerightskonferenz 1993 bekräftigt, dass die zivilen und politischen Rechte wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte allgemein, unteilbar und voneinander abhängig sind. Viele Staaten, aber noch lange nicht alle haben die internationalen Übereinkommen zu den Menschenrechten unterschrieben. Hier muss mehr Druck auf die Ratifizierung gemacht werden. Die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes ist ein deutlicher Fortschritt, auch wenn es noch einige Zeit dauern wird, bis sich die Wirkungen der Urteile abzeichnen. Unsere Staaten sollten ihn finanziell und operational stärker unterstützen. Die EU hat die Menschenrechte und die Forderungen nach einer verantwortlichen Regierungs-

politik (*good governance*) durch die Verankerung in Kooperationsverträgen und internationalen Abmachungen, vor allem aber als Prüfstein für Beitrittskandidaten zu einer konkreten Messlatte internationaler Politik gemacht, ein Prüfstein, der deutlicher angewandt werden muss. Menschenrechts- und Minderheitenkonflikte werden – wie uns die Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien und jetzt Ost-Timor zeigen – zu Ursachen internationaler Konflikte, die zu militärischem Einsatz führen können. Sie wurden bewusst und absichtlich auch als Instrumente für Machtkämpfe benutzt. Solche Konflikte rechtzeitig zu erkennen ist in der Vergangenheit trotz vieler Warnungen häufig versäumt worden. Maßnahmen der Konfliktverhütung müssen aber sehr zeitig einsetzen. Die damit verbundenen schwierigen politischen Fragen bedürfen noch der eingehenden Diskussion, um Lösungsmöglichkeiten zu finden. Stichworte dafür sind die Abgrenzung und/oder Ergänzung durch humanitäre oder militärische Unterstützung.

Der Fall Österreich

Eine neue Dimension der Menschenrechts- und Demokratiediskussion ist allerdings durch die Kritik an einer Regierungsbildung eines Mitgliedstaates entstanden, die man innenpolitisch nicht verhindern konnte, da sie auf demokratisch durchgeführten Wahlen beruht. Die Behandlung der österreichischen Regierung ist in der Geschichte der Union ohne Beispiel. Nie hat es Ähnliches bei der Regierungsbeteiligung kommunistischer oder europafeindlicher Parteien gegeben, die zumindest ein ähnliches Verweigerungspotenzial gegenüber Unionsentscheidungen besaßen. Nun hat der Amster-

damer Vertrag zwar erstmals Sanktionen gegen undemokratisches Verhalten von Mitgliedstaaten vorgesehen, allerdings erst auf Grund konkreter Fakten, zu denen jedenfalls das Regierungsprogramm keinen offenkundigen Anlass gibt. Es wird allerdings von der neuen Regierung abhängen, solche Verstöße auch nicht zuzulassen. Laut Pressemeldungen hat Kommissionspräsident Prodi neulich in Brüssel gesagt, dass wir in einem erweiterten Europa quasi in jedem Monat Wahlen erleben werden, von denen nicht immer gesagt werden kann, dass sie „gut“ ausgehen.

Die Europäische Union steht in vorderster Front, notwendige Konsequenz zu ziehen, allerdings nicht nur an „ausgewählten“ Objekten. Wie sollen eigentlich Beitreßländer, die rechtsstaat- und demokratiepolitisch noch auf schwachen Füßen stehen, eine Verurteilung des Europäischen Parlamentes wegen Menschenrechts- und Rechtsstaatverletzungen werten?

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union, auch gelegentlich des Europarates verlangt eine konsequenteren politische Umsetzung. Das neue Jahrhundert gibt uns eine Chance.

Das zwanzigste Jahrhundert mit zwei Weltkriegen und diktatorischen Regimen mit Millionen politischer und ethnischer Opfer, Folter und einer Willkürjustiz, deren Ausmaße erst allmählich aufgedeckt werden, sollte einem Jahrhundert der Verwirklichung der Menschenrechte Platz machen und auf dem Ansatz einer internationalen Menschenrechtspolitik aufbauen. Es wäre eine neue europäische Vision für die Verbesserung des Schicksals der Menschen weltweit, aber zugleich eine große Herausforderung, der wir uns stellen sollten.