
Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 264

Franz Matscher

Der Schutz
der Menschenrechte
in Europa

J.P. BACHEM VERLAG

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ will der Information und Orientierung dienen. Sie behandelt aktuelle Fragen aus folgenden Bereichen:

Kirche, Politik und Gesellschaft

Staat, Recht und Demokratie

Wirtschaft und soziale Ordnung

Familie

Schöpfungsverantwortung und Ökologie

Europa und Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schule und Bildungszwecke.

Bestellungen

sind zu richten an:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Brandenberger Straße 33

41065 Mönchengladbach

Tel. 0 21 61 / 8 15 96-0 · Fax 0 21 61 / 8 15 96-21

Internet: <http://www.ksz.de>

E-mail: kige@ksz.de

Ein Prospekt der lieferbaren Titel sowie ein Registerheft (Hefte Nr. 1–250) können angefordert werden.

Redaktion:

Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle

Mönchengladbach

Erscheinungsweise: Jährlich 10 Hefte, 160 Seiten

1999

© J. P. Bachem Verlag GmbH, Köln

ISBN 3-7616-1536-1

Das Thema, zu dem ich sprechen soll, lautet: „Die Menschenrechte als Grundlage des Zusammenlebens in Europa“.* Als Jurist unterscheide ich nicht zwischen Menschenrechten und Grundrechten; ich betrachte diese beiden Begriffe vielmehr als Synonyma. Ich liebe auch nicht die Ausdrücke Menschenrechte der ersten, zweiten und dritten Generation. Sie stammen aus der Computer- und aus der Raketensprache, nach der die Geräte der späteren Generation eine Fort- und Weiterentwicklung darstellen und diejenigen der früheren Generation sozusagen als altes Eisen erscheinen lassen. Diese Vorstellung wurde – mit ideologischem Hintergrund – auch auf den Menschenrechtsbereich übertragen: die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die als solche der zweiten Generation bezeichnet werden, sollen über den Grundrechten der ersten Generation, den klassischen Freiheitsrechten, stehen und wichtiger sein als die letzteren. In den sogenannten Grundrechten der dritten Generation, zu denen u.a. das Recht auf Frieden, auf Umwelt, auf Entwicklung, auf internationale Solidarität zählen, sollen die der vorangegangenen Generationen ihre Krönung finden.

Historisch gesehen trifft es zu, daß der Kampf um die Grundrechte lange Zeit auf den Schutz der klassischen Freiheitsrechte ausgerichtet war. An die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, an das Recht auf Frieden begann man erst viel später zu denken.

Daß die katholische Kirche die wirtschaftlichen und sozialen Rechte schon zu einer Zeit betont hat, als sie den klassischen Freiheitsrechten – gelinde gesagt – noch distanzierter gegenübergestanden war, ist eine interessante Erscheinung. Das zeigt schon ein Blick auf das zeitliche Naheverhältnis von „Quanta cura“ und dem ihm angeschlossenen „Syllabus“ Pius IX. (1864) und von „Rerum novarum“ Leo XIII. (1891).

Gewiß darf man die Bedeutung der sogenannten Menschenrechte der zweiten und der dritten Generation nicht verkennen. „Primum vivere, deinde philosophare“, das wußte man bereits in alten Zeiten; auch gegen den Satz: „Was nützt es mir, frei zu sein zu etwas, das ich mangels geeigneter Mittel nicht tun kann?“, ist ebensowenig etwas einzuwenden, wie gegen die Aussage von *Paul Sieghart*¹: „Die Würde des Menschen wird nicht erst um zehn Uhr vormittags in Frage gestellt, wenn er ins Polizeikommissariat vorgeladen wurde; sie stellte sich bereits um acht Uhr beim Frühstückstisch“. Und wenn schließlich die Öffnung im Osten – trotz Perestroika und Glasnost – v.a. in Rußland nicht die erwartete Entwicklung genommen und sogar Kräften des alten Regimes erneuten Auftrieb gegeben hat, so nicht zuletzt deshalb, weil die Gewährung persönlicher Freiheitsrechte mit einer wirtschaftlichen Verarmung großer Teile der Bevölkerung einhergegangen ist. Erinnern möchte ich auch an den Ausspruch des großen Skeptikers und Zynikers *Ernest*

Renan von der „majestätischen Gleichheit aller vor dem Gesetz – ein klassisches Grundrecht –, die es den Reichen in gleicher Weise verbietet, wie den Armen, zu betteln, Brot zu stehlen und unter Brücken zu schlafen“.

Alle diese Aussagen sind wahr und gewiß gehört es zur Würde des Menschen, ausreichend zum Essen zu haben, in einer erträglichen Umwelt und frei von Kriegsangst zu leben.

Wogegen ich mich wehre ist es, nur die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte zu sehen und die klassischen Freiheitsrechte als unbedeutend oder überholt darzustellen: Der Schutz der körperlichen Integrität, der persönlichen Freiheit, die Achtung des Privat- und Familienlebens, Glaubens-, Gewissens- und Meinungsäußerungsfreiheit sind für die Würde des Menschen ebenso unverzichtbar, und ich sehe keinen Grund dafür, daß die Achtung dieser Rechte dem Streben wirtschaftlich unterentwickelter Gesellschaften nach tragbaren Lebensbedingungen und nach materiellem Wohlstand entgegenstreben, bzw. diesem Streben hinderlich sein sollte.

Wir müssen allerdings einräumen, daß der Kampf um die klassischen Freiheitsrechte typisch ist für eine entwickelte, um nicht zu sagen saturierte, bürgerliche Gesellschaft – oder für die saturierten Teile dieser Gesellschaft –, während weniger entwickelte Gesellschaften verständlicherweise mehr an den wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten interessiert sind.

Begründungen und Systeme des Menschenrechtsschutzes

Die religiös-theologischen Grundlagen des Menschenrechtsgedankens haben wir in der christlichen Lehre von der Würde des Menschen zu suchen; seine laizistisch-philosophische Basis finden wir in den Ideen der Aufklärung. Beide Richtungen sind naturrechtlich fundiert. Hinter der einen steht Gott, hinter der anderen die Vernunft.

Menschenrechte sind nach dieser Auffassung solche Rechte, die dem einzelnen kraft seines Mensch-Seins zustehen, die er ohne staatliche Verleihung „von oben herab“ besitzt, die ihm von keiner staatlichen Autorität aberkannt oder entzogen werden können.

Seit gut 200 Jahren haben sich die Juristen des Gedankens der Grundrechte und Grundfreiheiten angenommen. Menschenrechte sind, nach deren Verständnis, diejenigen Rechtspositionen des Individuums, denen von der Rechtsordnung ein höherer Rang eingeräumt wird. Sie stehen über dem einfachen Gesetz und können durch dieses nicht, oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, eingeschränkt werden. Sie besitzen also eine erhöhte Bestandsgarantie und genießen einen besonderen Schutz.

Während also nach der naturrechtlichen Konzeption Menschenrechte „präpositive“, „vorstaatliche“ Rechte sind, sind sie nach der Auffassung derjenigen, die sich zum Rechtspositivismus bekennen, „positive“ d.h. von der Rechtsordnung geschaffene, wenngleich von dieser besonders ausgestattete Rechte. Ein weiterer Unterschied wäre anzumerken: Nach der naturrechtlichen Konzeption haben gewisse Rechtspositionen des Individuums kraft ihres Inhalts Grundrechtscharakter. Mögen die Meinungen darüber, welche Rechte Grund- oder Menschenrechtscharakter haben, noch so sehr divergieren, werden sie immer inhaltlich, d.h. materiell definiert. Hingegen kann für den positivrechtlich Argumentierenden jede beliebige Rechtsposition in den Rang eines Grundrechts erhoben werden, d.h. Grundrechte werden formal definiert. Seit sich, wie schon erwähnt, die Juristen des Grundrechtsgedankens bemächtigt haben, geht der Kampf um den Schutz gewisser Rechte als Grundrechte Hand in Hand mit dem Kampf um eine Verfassung: Die Macht des Souveräns – wer immer das sein mag – soll nicht unumschränkt, sondern in Kanäle geleitet werden, und gewisse Rechtspositionen – eben die Grundrechte und Grundfreiheiten – sollen auch für ihn unantastbar sein.

Mit der fortschreitenden Verfeinerung des Systems des Grundrechtsschutzes – Grundrechtskataloge in den Verfassungen, besondere Einrichtungen und besondere Verfahren zu deren Schutz – glaubte man, einen Zustand erreicht zu haben, oder zumindest erreichen zu können, in dem den wesentlichsten Anliegen, eben den Grundanliegen des Menschen, ausreichend Rechnung getragen ist. Der Glaube an den Fortschritt, an die Erreichbarkeit des idealen Systems, beherrschte eben nicht nur Technik und Wirtschaft; er bemächtigte sich auch der Jurisprudenz.

Dieses primär von Juristen aufgebaute System des Menschenrechtsschutzes blieb nicht auf der nationalen Ebene stehen. Die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 war der Auftakt des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene. Der Schutz der Menschenrechte sollte unter die Garantie der Staatengemeinschaft gestellt werden.

Instrumente des Menschenrechtsschutzes weltweiten Charakters sind die beiden UN-Pakte 1966 für bürgerliche und politische Rechte, sowie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Effiziente Systeme des internationalen Menschenrechtsschutzes konnten sich allerdings nur auf regionaler Ebene entwickeln, vor allem in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950, mit ihren Zusatzprotokollen, und, in geringerem Ausmaß, in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969. Das afrikanische System des Menschenrechtsschutzes, die Charta von Nairobi von 1981, ist noch zu neuen Datums, um über dessen Effektivität fundierte Aussagen machen zu können.

In entwickelteren Systemen des nationalen und des internationalen Menschenrechtsschutzes hat derjenige, der sich in einem der garantierten Grundrechte verletzt erachtet, ein direktes Beschwerderecht an eine eigens dafür vorgesehene Instanz: das ist im nationalen Bereich ein Verfassungsgericht oder ein mit gleichartiger Funktion ausgestattetes Höchstgericht; auf internationaler Ebene besteht ein solches effizientes Beschwerderecht nur im regionalen Bereich, vornehmlich im Rahmen der EMRK.

Die Institution des Ombudsmanns

Daß der nationale und der internationale Rechtsschutz lückenhaft und unvollständig bleibt, ist unbestritten. Hier öffnet sich ein breites Betätigungsfeld für die von den skandinavischen Staaten ausgehende, inzwischen nicht nur in Europa, sondern weltweit verbreitete Ombudsmann-Institution. Der Ombudsmann kann flexibel vorgehen und in rechtlich nicht regelbaren Einzelsituationen befriedigende Lösungen zumindest herbeizuführen versuchen, auch wenn die Erfahrung gezeigt hat, daß letztlich nur ein geringer Bruchteil der an den Ombudsmann herangetragenen Beschwerden sachlich begründet ist.

Ich sehe es aber schon als einen Erfolg an, wenn so manchem Bedrückten, an der Rechtsordnung Verzweifelnden, sich von ihr im Stich gelassen fühlenden Menschen klar gemacht werden kann, daß ihm kein Unrecht geschehen ist. Und vielen Menschen wird schon dadurch geholfen sein, daß sie sich aussprechen, ausweinen können. Insofern hat die Rolle des Ombudsmanns auch etwas von der des Beichtvaters, oder seines modernen Ersatzes, des Psychoanalytikers.

Bei behutsamer und mit Fingerspitzengefühl vorgenommener Wahrung seiner Aufgaben kann der Ombudsmann auch einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsakzeptanz und damit zu einem entspannten und friedlichen Zusammenleben in unserer Gesellschaft leisten.²

Im übrigen hat die Ombudsmann-Idee auch auf die internationale Ebene übergegriffen: Seit den 90er Jahren gibt es einen EU-Ombudsmann und in Straßburg wurde unlängst die Figur des Hochkommissars für Menschenrechte geschaffen.

Das Problem der Universalität

Es sind zwar auch die Menschenrechtsschutzinstrumente ein System von positiven Normen. Sie fußen aber weitgehend auf naturrechtlichem Gedankengut.

Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 – die Mutter aller in der Folge entstandenen internationalen Menschenrechtsschutzinstrumente – spricht im ersten Absatz der Präambel den Programmsatz aus, daß „die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet“.

Sind die Menschenrechte in Zeit und Raum universal?³ Es klingt unorthodox, die Frage nicht bedingungslos zu bejahen, ja sie überhaupt zu stellen. In naturrechtlicher Sicht müßten sie es sein; die Wirklichkeit ist aber eine andere. Darin liegt ja auch das Dilemma des Naturrechts, das zumindest in den Grundzügen gleichfalls universal sein müßte, da auch die Natur des Menschen die gleiche geblieben ist.

Die Theologen und Philosophen des Mittelalters haben aber – trotz der faszinierenden christlichen Lehre von der Gleichheit aller Menschen vor Gott – an der Sklaverei ebensowenig Anstoß genommen wie die aufgeklärten Philosophen der Antike; das Instrument der Folter galt bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts als ein legitimes Mittel der strafgerichtlichen Untersuchung, und das nicht nur der kirchlichen Inquisition; Pius IX. hat noch 1864 in dem der Enzyklika „Quanta cura“ angeschlossenen „Syllabus“ gegen die „Irrtümer der Religions-, der Gedanken- und der Gewissensfreiheit“ gewettert.

Von welcher anderen Geisteshaltung sind die Aussagen der päpstlichen Dokumente der letzten Jahrzehnte, oder bereits die Allgemeine Erklärung von 1948, geprägt!⁴ Die letztere bringt freilich in erster Linie Naturrecht aufklärerisch – liberaler Observanz – zum Ausdruck.

Bei diesem Befund fällt es mir schwer, von einem unveränderlichen Charakter des Naturrechts, nicht einmal in der die Würde des Menschen unmittelbar betreffenden, sehr wesentlichen Fragen zu sprechen. Oder haben sich nur die Auffassungen über das, was Naturrecht sein soll, gewandelt?

Auch eine Universalität im Raum, im Rahmen einer gegebenen geschichtlichen Epoche, kann man nur mit Vorbehalt bejahen. In den Grundaussagen mag weltweit Übereinstimmung bestehen, nicht aber in den für das Leben der Menschen wesentlichen Ableitungen von diesen Grundaussagen: daß willkürliche Tötung oder Freiheitsberaubung unzulässig sind, darüber besteht ebenso Übereinstimmung wie über das Verbot von Folter, unmenschlicher Behandlung oder Diskriminierung. Aber wann sind eine Tötung oder Freiheitsberaubung willkürlich und wann gerechtfertigt? Wann ist eine Ungleichbehandlung von Menschen sachlich gerechtfertigt und wann stellt sie eine unzulässige Diskriminierung dar?

Die hier angesprochene Problematik wird durch einen Blick auf die gerade in diesen Punkten bestehenden eklatanten Auffassungsunterschiede zwischen der westlichen Welt und der des Islam evident – Unterschiede, die in wohl-gemeinten Dialogveranstaltungen zwar übertüncht, aber nicht beseitigt werden können.

Nach christlicher Auffassung sollten die Menschenrechte universal und unteilbar sein, abgesehen von gewissen Unterschieden in den verschiedenen Kulturkreisen. Wenn aber Papst Johannes Paul II. in seiner Botschaft zur Feier des Weltfriedenstag 1999 ausführt⁵, daß die Bekräftigung der Universalität und Unteilbarkeit berechnete Unterschiede kultureller und politischer Ordnung bei der Verwirklichung der einzelnen Rechte nicht ausschließt – unter der Voraussetzung, daß in jedem Fall die von der Allgemeinen Erklärung für die ganze Menschheit festgesetzten Normen eingehalten werden –, ist das eine Leerformel, mit welcher der Jurist nichts anzufangen vermag, so lange nicht geklärt ist, welche Unterschiede „berechtigt“ sind.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Gibt es nun im Rahmen der oben angesprochenen Universalität ein europäisches System der Menschenrechte?

Daß die Idee der bereits erwähnten klassischen Freiheitsrechte europäisch-westlichen Ursprungs ist, ist ebenso klar, wie auch, daß der Beitrag anderer Kulturen – der sozialistischen und derjenigen der Dritten Welt – zur Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte und zu den sogenannten Grundrechten der dritten Generation wesentlich war.

Einen effektiven internationalen Schutz der Menschenrechte gibt es, wie ebenfalls schon hervorgehoben, nur im Rahmen der EMRK von 1950.

Nur um ein Bild von der Tätigkeit der Straßburger Konventionsorgane zu geben: An die Kommission (die in etwa die Funktion einer ersten Instanz hatte) wurden von 1955 bis zum 31. Oktober 1998 über 120.000 Fälle herangetragen. Davon wurden allerdings nur an die 35.000 registriert, d.h. zu einem Akt gemacht, und davon wiederum nur an die 5.000 für zulässig erklärt, also in der Sache behandelt. Das Gros dieser Beschwerdefälle schied also schon im ersten Filterverfahren bzw. im Zuge der Zulässigkeitsprüfung aus. Der Gerichtshof hat in dieser Zeit an die 1.000 Urteile, davon etwa 800 Sachurteile, gefällt. Seit dem Beginn der 80er Jahre beträgt der jährliche Anfall an Beschwerden an die 4500 bis 5000, mit steigender Tendenz infolge der Erweiterung des Kreises der Konventionsstaaten; der Gerichtshof fällt jährlich 80 bis 100 Urteile.

Mit dem Protokoll Nr. 11, in Kraft gesetzt am 1.11.1998, wurde der Straßburger Kontrollmechanismus grundlegend reformiert. Als Konventionsorgan gibt es nunmehr nur noch den ständigen, mit hauptamtlich tätigen Richtern besetzten neuen Menschenrechtsgerichtshof.

Der Bogen der im nationalen und im internationalen Recht garantierten Grundrechte ist sehr weit gespannt. Er wurde – wenn wir den Blick etwa auf das System der EMRK wenden – durch Zusatzprotokolle zum Basisdokument und durch die evolutive Rechtsprechung der Konventionsorgane immer weiter gezogen, ja man muß sich bisweilen fragen, ob er gelegentlich nicht sogar überzogen wurde.

Die Überdehnung des Menschenrechtsgedankens

So mag man es als vom Kernbereich der Menschenrechte eher entfernt liegend betrachten, wenn das Plenum des EGMR die Konformität eines deutschen Ordnungswidrigkeitsverfahrens (Verwaltungsstrafverfahrens) wegen einer letztlich mit DM 60,- geahndeten Übertretung der Straßenverkehrsordnung im Lichte der Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK prüft; wenn er die Frage diskutiert, ob die mit einer Befreiung vom Feuerwehrdienst verbundene Verpflichtung zu einer jährlichen Ersatzzahlung an die Landesverwaltung, die nur Männer trifft, nicht eine Diskriminierung der letzteren gegenüber den Frauen darstellt, die generell vom Feuerwehrdienst, und damit auch von der Ersatzzahlung befreit sind; wenn die Kommission Bekleidungs Vorschriften oder sonstige Anordnungen der Hausordnung von Strafanstalten im Lichte der Religions- und Gewissensfreiheit untersucht, oder wenn sie die Zulässigkeit der (in Reykjavik aus sanitären Gründen verboten gewesenen) Hundehaltung am Recht auf Achtung des Privatlebens mißt; wenn ein Beschwerdeführer vor dem österr. VfGH, in der von der Gemeindeanordnung vorgesehenen Verpflichtung, an einem bestimmten Wochentag die Mülleimer vor die Haustür zu stellen, einen Fall von Zwangsarbeit erblickt; wenn im Vorjahr eine Reihe deutscher Wirtschaftswissenschaftler Verfassungsbeschwerde gegen die, die wirtschaftliche Stabilität des Landes angeblich gefährdende Einführung des EURO erhoben haben. Auch von einem Menschenrecht auf Rauchen, auf Reisen, auf Liebe, auf Glück, auf Drogen ist die Rede. Ich begrüße persönlich die Ermöglichung eines Großteils der genannten „Genüsse“. Ich bezweifle es aber, ob das alles für die Würde der menschlichen Person tatsächlich unabdingbar ist. Schließlich sprechen Tierschutzorganisationen auch von der Würde der Hunde, gegen die es verstoße, einen Beißkorb tragen zu müssen und an der Leine geführt zu werden. Das ist wohl eine groteske Übertreibung, selbst wenn ich die Achtung auch der tierlichen Kreatur gut-

heiße und dem Streben nach deren Schutz vor unzumutbarer Behandlung voll zustimme.

Ganz generell zeigt sich in unserer Gesellschaft die Tendenz, in jeder subjektiv empfundenen Beeinträchtigung der eigenen Rechtsposition, in jedem von unserer Rechts- und Sozialordnung nicht erfüllten Wunsch eine Menschenrechtsverletzung zu orten. Das führt m.E zu einer Überstrapazierung und Aushöhlung des Begriffs der Menschenrechte.

Zyniker sprechen hier von „Menschenrechten der Luxusklasse“; schätzen wir uns aber glücklich, daß wir uns in unserer entwickelten europäischen Gesellschaft diesen Luxus leisten können. Ich habe es als einen positiven Aspekt meiner 22-jährigen Tätigkeit am EGMR angesehen, daß Folter, grobe Fälle von Verletzung der Religionsfreiheit oder von ungerechtfertigter Freiheitsbeschränkung nicht zum Alltag der Arbeit des Gerichtshofs gehört haben.

Andererseits habe ich es in meiner Tätigkeit als Richter in Straßburg als frustrierend empfunden, wenn wir, wie aus den oben angeführten Beispiel hervorgeht, am Gerichtshof relativ geringfügige Verletzungen von konventionsgeschützten Rechten mit Akribie prüfen, während viel gröbere Verletzungen von Menschenrechten, nicht nur weltweit, sondern auch in Europa, außerhalb des Anwendungsbereichs der Konvention – vorher in Bosnien-Herzegowina, jüngst im Kosovo – ungeahndet bleiben. Daß die EMRK aber auch in ihrem Anwendungsbereich – Beispiel Türkei – nicht immer und überall greift, ist eine weitere, leidvolle Erfahrung.

Grundlage für das Zusammenleben in Europa

Der Gründung des Europarats im Jahre 1949 stand der Gedanke Pate, nach den Wirren des Zweiten Weltkriegs und den furchtbaren Menschenrechtsverletzungen – auf beiden Seiten der Kontrahenten, was damals gerne verschwiegen wurde und erst in den letzten Jahren, nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Ost- und Südosteuropa zaghaft anerkannt wird – friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Staaten auf der Basis der Zusammenarbeit und der Achtung der Menschenrechte herzustellen. Das kommt in der Präambel der Satzung des Europarats zum Ausdruck, wo die Rede ist von „der unerschütterlichen Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe der europäischen Völker darstellen und der persönlichen und der politischen Freiheit und der Herrschaft des Rechts zugrunde liegen, auf denen jede wahre Demokratie beruht“. Noch deutlicher wird die Präambel der EMRK, wo es heißt, daß es „Ziel des Europarats ist, eine größere Einigkeit unter seinen Mitgliedern herbeizuführen“, und daß eines der Mittel zur Erreichung dieses Ziels „in der Wahrung

und in der Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten besteht“, ferner, „daß diese Grundfreiheiten die Grundlage der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bilden“.

Sind das nur programmatische Sätze, wie wir sie in Sonntagsreden hören? Mitnichten. Es ist nicht bei einem Programm geblieben; dieses wurde vielmehr in der EMRK verwirklicht und dank dem durch die EMRK geschaffenen Rechtsschutzmechanismus wird es täglich umgesetzt.

Im Ergebnis haben wir in Europa einen relativ hohen Standard der Grundrechte und des Grundrechtsschutzes erreicht, dem sich die Reformstaaten Ost- und Südosteuropas sukzessive anpassen. Es geht den Reformstaaten in dieser Hinsicht so, wie es den alten europäischen Staaten zur Zeit des Beitritts zur Konvention ergangen war; auch diese bedurften mehrerer Jahre, um ihre Rechtsordnungen an die Standards der Konvention anzupassen. Nicht zuletzt ist es auch darauf zurückzuführen, daß wir uns im alten Europa eines halben Jahrhunderts des Friedens erfreuen können, was es in der europäischen Geschichte bisher nie gegeben hat.

Einer Erwähnung bedarf hier auch der OSZE (ursprünglich KSZE)-Prozeß, in dessen Programm – angefangen von Helsinki 1975 –, im Rahmen der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa, auch der Menschenrechtsschutz eine hervorragende Rolle spielt, ein Prozeß, der zur großen europäischen Wende ab dem Ende der achtziger Jahre wesentlich beigetragen hat.

Gewiß, das Schwergewicht der europäischen Integration ist heute eindeutig in Brüssel angesiedelt und infolge der EU wird die europäische Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich immer weiter vorangetrieben; durch Maastricht 1991 und Amsterdam 1997 hat diese auch eine menschenrechtliche, eine justiz- und sicherheitspolitische sowie eine verteidigungspolitische Dimension erhalten.

Hingegen hat die Festigung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte – trotz der Europäischen Sozialcharta 1961, der EU-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer 1989 und einzelner programmatischer Erklärungen in Maastricht, Amsterdam und letztlich auf der Ratssitzung in Köln – keine signifikanten Fortschritte gemacht.

Zu Recht wird auch hervorgehoben, daß es der EU an einer geistigen Dimension fehlt. Das hat unlängst der Wiener Kardinal Schönborn deutlich zum Ausdruck gebracht.

Soweit man auch das Recht auf ein Leben unter gesunden oder zumindest erträglichen Umweltbedingungen zu den Menschenrechten zählt, gibt es wohl Fortschritte auf nationaler Ebene, d.h. durch innerstaatliche Regelungen – hier sehe ich den positiven Aspekt der Grünen-Bewegung; Versuche, den

Umweltschutz europa- oder gar weltweit in den Griff zu bekommen, sind aber praktisch ergebnislos geblieben.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich die prophylaktische Wirkung der Konvention: Bei allen Gesetzesreformen in konventionssensiblen Bereichen sind die europäischen Staaten bestrebt, ihre Rechtsordnungen den Erfordernissen der Konvention anzupassen, um künftigen Feststellungen von Konventionsverletzungen vorzubeugen.

Der Minderheitenschutz in Europa

Zum Menschenrechtsschutz gehört auch der Minderheitenschutz, der ein leidvolles Kapitel der europäischen Geschichte in diesem Jahrhundert ist.

Ein erster Versuch für Europa einen, wenngleich nur lückenhaften Minderheitenschutz auf internationaler Ebene zu errichten, wurde vom Völkerbund unternommen. Lückenhaft war das deshalb, weil die Verhältnisse im Gebiet der Siegermächte des Ersten Weltkriegs, z.B für die Südtiroler und die Slowenen in Italien, ausgespart worden waren. Nach einigen guten Ansätzen in den Zwanziger- und frühen Dreißigerjahren ist das System zusammengebrochen.

Die Zeit nach 1945 war die des individuellen Menschenrechtsschutzes. Man glaubte, wenn die Angehörigen einer Minderheit die individuellen Menschenrechte genießen und den Angehörigen der Mehrheit gleichgestellt, also nicht diskriminiert werden, sei das Problem gelöst. Auf dieser Ebene liegt auch die oben erwähnte jüngste Botschaft des Papstes⁶: Minderheiten dürfen nicht diskriminiert werden; das ist aber gleichfalls eine zu enge Sicht, da sie den wesentlichen kollektiven Aspekt des Minderheitenschutzes nicht berücksichtigt.

Auch Art. 27 des UN-Weltpaktes 1966 für bürgerliche und politische Rechte spricht nur den individuellen Minderheitenschutz an. Substantiellere Aussagen dazu enthält zwar die UN-Deklaration 1992; sie ist aber nicht zu einer Konvention gediehen.

Der Beitrag des Europarats zum Minderheitenschutz war jahrzehntelang gering und bestehende Minderheitenprobleme in Europa, die eine mehr oder weniger befriedigende Regelung gefunden haben, wurden außerhalb des und unabhängig vom Europarat gelöst: Die Deutschen im östlichen Belgien, die Deutschen und die Dänen in Nordschleswig und in Jütland, die Schweden auf den Aaland-Inseln und in Finnland, die Färöer im dänischen Staatenverband, die Deutschen und Ladinier in Südtirol, die Slowenen in Kärnten, die Kroaten und die Magyaren im Burgenland, die Slowenen in Friaul/Julisch-Venetien, die Italiener in Slowenien und in Kroatien.

Andere europäische Minderheitenprobleme, innerhalb und außerhalb des Gebiets des Europarats, wurden totgeschwiegen (typisch in Frankreich). Mehrere Initiativen waren von der (damals sogenannten) Beratenden Versammlung (heute Parlamentarische Versammlung) des Europarats ausgegangen; sie wurden in dem aus Regierungsvertretern bestehenden Ministerkomitee aber entweder eingebremst, nicht weiterverfolgt oder überhaupt abgeblockt.

Das gilt letztlich auch für den von der Kommission „Demokratie durch Recht“ – kurz „Venedig-Kommission“ – 1990/1991 ausgearbeiteten und mit nur einer Gegenstimme (Türkei) und zwei Enthaltungen (Griechenland, Rumänien) angenommenen Entwurf einer Europäischen Konvention zum Schutze der Minderheiten. Der Entwurf enthält die wesentlichen Minderheitenrechte, und zwar nicht nur die individuellen, sondern auch die kollektiven Rechte; sie ist ferner mit einem Kontrollmechanismus und einem Beschwerdesystem ausgestattet. Der Entwurf schien mir ausgewogen zu sein; trotzdem ist er im Ministerkomitee des Europarats versandet.

Die EMRK selbst sieht in Art. 14 lediglich ein Verbot der Diskriminierung, unter anderem aus Gründen der Sprache und der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit vor. Das liegt ganz auf der Linie des oben erwähnten, nach 1945 zur Geltung gekommenen Konzepts des individuellen Minderheitenschutzes.

Substantielleres zum Minderheitenschutz wurde im Rahmen des OSZE-Prozesses entwickelt (Helsinki 1975, Madrid 1983, Wien 1989, Kopenhagen 1990, Paris 1990). 1993 wurde von der OSZE die Institution eines Hochkommissars für Minderheiten geschaffen, der bisher allerdings keine signifikanten Aktivitäten entfaltet hat.

Daß sich die EU – bisher ohne Erfolg – mit dem Schutz der Volksgruppen befaßt hat, sei nur kurz angedeutet. Eine Reihe von interessanten, vom Europäischen Parlament ausgehenden Initiativen (Gemeinschaftscharta der Europäischen Staaten und Kulturen und Charta der europäischen Minderheiten – *Arfé*; Charta der Volksgruppen in den Staaten der EG – *Kujpers*, Graf *Stauffenberg*, *Alber*) ist aber über das Stadium von Diskussionen in den Ausschüssen nicht hinausgegangen.

Nach den Umwälzungen in Ost- und Südosteuropa (Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens) an der Schwelle zu 1990 traten weitere Minderheitenprobleme zu Tage. Sie bestanden bereits vorher, konnten sich bis dahin aber nicht artikulieren.

Teils wurden mehr oder weniger gelungene Versuche einer Regelung in bilateralen Verhandlungen, aber auch im Rahmen des innerstaatlichen Rechts unternommen (Ungarn-Rumänien, Ungarn-Slowakei, Italien-Kroatien, Ita-

lien-Slowenien), aber auch hier ist man vor der Erreichung einer befriedigenden und funktionierenden Regelung noch weit entfernt.

Andere Minderheitenprobleme im ehemaligen Jugoslawien wurden durch Vertreibung und Genozid – verharmlosend als „ethnische Säuberung“ bezeichnet – gelöst, so durch Serbien gegenüber den Moslems und den Kroaten in Bosnien-Herzegowina und gegenüber den Albanern im Kosovo und jüngst seitens der Albaner gegenüber den Serben.

Es soll nicht vergessen werden, daß diese ethnischen Säuberungen nur eine Neuauflage von Vorgängen sind, die sich am Ende des Ersten und des Zweiten Weltkriegs abgespielt haben; die eklatantesten Beispiele: Die Vertreibung der Griechen aus Westanatolien und der Türken aus Griechenland, der Sudetendeutschen aus der Tschechischen Republik, der Deutschen aus Ostpreußen und aus Schlesien und aus dem westlichen Polen, der Deutschen aus Siebenbürgen und aus dem Banat, der Österreicher aus Slowenien und aus anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawien, der Polen aus der Ukraine usw.

Andere Minderheiten- oder Autonomieprobleme sind in Europa weiterhin virulent: Nordirland, Baskenland, Korsika, Kurden in der östlichen Türkei, Moldawien, Bulgaren in Thrazien, Russen in den Baltenstaaten, ungelöste Minderheitenprobleme in den Kaukasus-Republiken.

Der Europarat hat sich spät dieser Entwicklung besonnen. Trotz ständiger Initiativen seitens der Parlamentarischen Versammlung kam es erst 1995 zur Unterzeichnung einer Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten; sie ist ein schwaches Instrument und hat bisher nirgends richtig gegriffen. Einen Fortschritt sehe ich aber darin, daß sie das erste Beispiel einer in Kraft getretenen multilateralen europäischen Minderheitenschutzkonvention darstellt.

Zu erwähnen sind auch die auf eine Initiative der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen zustandekommenen Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

Hingegen wurden die Arbeiten an einem Zusatzprotokoll zur EMRK über kulturelle Rechte, insbes. Minderheiten betreffend, vom Ministerkomitee des Europarats suspendiert.

Dieser kurze Überblick zeigt, daß der Minderheitenschutz in Europa weiter im Argen liegt und daß ungelöste Minderheitenprobleme auch zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen können.

Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

1. Der Menschenrechtsschutz in Europa liegt im Bereich der klassischen Freiheitsrechte auf einem weltweit einzigartigen relativ hohen Niveau. Er hat

die Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben zwischen den Menschen im Staat und auch zwischenstaatlich gelegt. Daß der Menschenrechtsschutz nicht mehr eine alleinig innerstaatliche Angelegenheit nach Art. 2 Abs. 7 der UN-Satzung, sondern einen Gegenstand internationaler Betroffenheit darstellt, ist heute weltweit anerkannt. Es werden aus dieser Erkenntnis aber nur zaghaft Konsequenzen gezogen. Der Einsatz des Westens in Bosnien-Herzegowina und jüngst im Kosovo sind rühmliche Ausnahmen; vielfach zieht man es aus politisch/ökonomischen Rücksichten aber vor, hier die Augen zu schließen oder sich auf halbherzige, folgenlose Erklärungen zu beschränken.

2. Die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte – und in diesem Rahmen möchte ich auch den Umweltschutz ansprechen – sind weiterhin unterentwickelt.

3. Der Minderheitenschutz hat zwar Fortschritte gemacht; insgesamt ist er aber auf weiten Strecken ungenügend. Hier harren noch viele Probleme einer Lösung und sie bergen auch den Kern weiterer Konflikte in sich.

4. Nicht unerwähnt lassen möchte ich auch das UNESCO-Programm 2000: „Kultur des Friedens“, in dessen Rahmen auch die Erziehung zu Menschenrechten, zur Demokratie, zum Frieden und zur Achtung der Minderheitenrechte eine hervorragende Rolle spielt.

Erwähnen möchte ich zum Abschluß meiner Ausführungen, daß nach einer 40-jährigen Befassung mit Fragen des Minderheitenschutzes dieser nicht nur ein rechtliches Problem darstellt. Minderheitenfragen sind in erster Linie Vertrauensfragen: Solange die Minderheit überzeugt ist, die Mehrheit wolle so wenig als möglich, so spät als möglich gewähren, daß sie vielleicht überhaupt eine Assimilierung der Minderheit anpeilt, und solange die Mehrheit glaubt, die Minderheit werde mit keiner Konzession zufrieden sein, sie werde stets nach mehr und vielleicht auch nach einer Lösung aus dem Staatsverband streben, werden Minderheitenprobleme nie eine befriedigende Lösung finden. Wir können das am Beispiel Südtirols sehen: erst nach den 80er Jahren hat sich zwischen Italien und Südtirol ein Vertrauensklima eingestellt und seither ist die Situation dort weitgehend zufriedenstellend; es war ein langwieriger, beinahe ein halbes Jahrhundert dauernder Prozeß. Wesentlich für ein Zusammenleben ist auch das Bekenntnis zur Gemeinsamkeit, zur Integration – nicht zur Assimilierung: das gilt sowohl für die Minderheiten als auch für die Mehrheiten.

Schaffen wir also vor allem das notwendige Vertrauensklima und das Bewußtsein der Gemeinsamkeit, und dazu kann auch eine wahrhaft christliche Gesinnung beitragen. Rechtliche Regelungen werden nie dieses Vertrau-

ensklama ersetzen; wohl aber bieten sie den Rahmen, innerhalb dessen sich die Minderheiten, in loyaler Beziehung zur Mehrheit, erhalten, entfalten und weiterentwickeln können.

Anmerkungen

- * Bei diesem Beitrag handelt es sich um die schriftliche Ausarbeitung eines Referats, das der Autor auf dem von der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach in Zusammenarbeit mit der Katholischen Universität Lublin vom 1. bis 5. Oktober 1999 in Krakau veranstalteten Europa-Forum „Nation, Religion und europäische Wertegemeinschaft“ gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.
- 1 Die geltenden Menschenrechte (1988), S. 95.
- 2 *Matscher*, Gedanken zum außergerichtlichen internationalen Grundrechtsschutz, FS Klecatsky (1990), S. 160.
- 3 Universality of Human Rights in a Pluralistic World (Europaratskolloquium in Straßburg, 17.-19. August 1989); *E. Klein*, Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie?, EuGRZ 1988, S. 329.
- 4 *Filibeck*, Les droits de la personne humaine à la lumière du Concile Vatican II, FS Pettiti (1998), S. 329. – Der mögliche Beitrag der amerikanischen Katholiken zur Formulierung dieser Erklärung, den *Gertraud Putz* in ihrem Buch „Christentum und Menschenrechte“ (1991) geortet hat (S. 322 ff.), wäre einer näheren Untersuchung wert.
- 5 „In der Achtung der Menschenrechte liegt das Geheimnis des wahren Friedens“, wiedergegeben in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1999, S. 6, insbes. S. 8.
- 6 Ebd., S. 10.

Zur Person des Verfassers

DDr. Dr. h. c. Franz Matscher, em. Professor für Zivilgerichtliches Verfahren und Rechtsvergleichung an der Universität Salzburg, ehemaliger Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, Direktor des Österreichischen Instituts für Menschenrechte in Salzburg.