

### Die Europäische Menschenrechtskonvention im 21. Jahrhundert - Erfolgsgeschichte der Menschenrechte in Europa fortschreiben!

Arend, Jan-Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Arend, J.-M. (2014). *Die Europäische Menschenrechtskonvention im 21. Jahrhundert - Erfolgsgeschichte der Menschenrechte in Europa fortschreiben!* (aktuell / Deutsches Institut für Menschenrechte, 7). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-409619>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## Die Europäische Menschenrechtskonvention im 21. Jahrhundert – Erfolgsgeschichte der Menschenrechte in Europa fortschreiben!

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hat die Menschenrechte in Europa zu einer bereits über 60 Jahre währenden Erfolgsgeschichte gemacht. Die derzeit im Europarat geführte Debatte um die Langzeitperspektive der EMRK bietet Gelegenheit, die EMRK zukunftsfest zu machen und in ihrer Überzeugungskraft zu stärken. Das Deutsche Institut für Menschenrechte ermutigt die deutschen Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, sich für ein wirksames Menschenrechtssystem in Europa einzusetzen.

### Die EMRK – eine europäische Erfolgsgeschichte

*„Der Beitritt zum Europarat war und ist freiwillig, aber das Bekenntnis im Augenblick des Beitritts muss doch dauerhaft sein und verlässlich bleiben. Wer zum Europarat gehört, hat sich den Werten und den im Rahmen des Europarates vereinbarten Rechtsnormen verpflichtet.“*

Bundespräsident Joachim Gauck

(Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 22. April 2013)

Die EMRK hat für Europa ein rechtlich verbindliches Werte- und Normensystem geschaffen und entscheidende Impulse für die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte in den mittlerweile 47 Mitgliedstaaten des Europarates gegeben. Zugleich hat sie konkreten Rechtsschutz für Einzelpersonen ermöglicht. Die prominenteste Rolle hierbei spielt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er liefert den Staaten wertvolle Orientierung für die Umsetzung der Konventionsrechte und steht über 800 Millionen Menschen als rechtsprechende, überstaatliche Autorität zur Seite. Die EMRK ist damit ein Kernstück europäischer Identität geworden. Wer von der europäischen Wertegemeinschaft spricht, meint die EMRK – die in ihr verbürgten Menschenrechte, die menschenrechtliche Bindung aller Staatsgewalt und ihre richterliche Kontrolle auf nationaler und eu-

ropäischer Ebene. Für die Menschen in Europa ist der EGMR oftmals die letzte Hoffnung bei Menschenrechtsverletzungen.

### Herausforderungen und Zukunftsdebatte

Die Erfolgsgeschichte der EMRK war und ist keine Selbstverständlichkeit. Die Bereitschaft der Staaten, die eigene Macht menschenrechtlich zu binden, sich dem verbindlichen Spruch eines europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zu unterwerfen und auf dieser überstaatlichen Ebene Betroffenen auf Augenhöhe zu begegnen, musste geweckt und gestärkt werden. Heute ist die EMRK in Europa zwar anerkannter Bestandteil eines entwickelten Rechtsstaats, gerät aber immer wieder in Gefahr: Erstens begrenzen Menschenrechte alles staatliche Handeln und damit auch Mehrheitsentscheidungen eines demokratisch legitimierten Parlaments oder des Wahlvolkes selbst. Zweitens kann in der Öffentlichkeit das Verständnis für ein konkretes Urteil fehlen, etwa wenn Kindsmörder vom Folterverbot geschützt oder der pauschale Wahlrechtsverlust von Strafgefangenen für unzulässig erklärt wird. Drittens gibt es nicht in allen Staaten des Europarates eine feste Verankerung der Menschenrechte in den Herzen und Köpfen der Menschen. Das gilt nicht allein für autoritäre Regime, sondern auch für verunsicherte

Gesellschaften, in denen radikale, fundamentalistische oder nationalistische Bewegungen Orientierung versprechen. Deshalb ist die EMRK immer wieder aufs Neue zu verteidigen und ihr Schutzsystem zu verbessern. Eine erfolgreiche Zukunft für den europäischen Menschenrechtsschutz hängt in erster Linie von den Mitgliedstaaten des Europarats ab. Hierbei spielen neben dem Ministerkomitee des Europarates die Parlamentarische Versammlung und die Parlamente der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle.

## Einzelbeschwerden an den EGMR

Bedingt durch den Beitritt zahlreicher neuer Staaten zum Europarat in den 1990er-Jahren, das europaweit gewachsene Menschenrechtsbewusstsein und nach wie vor weit verbreitete Umsetzungsdefizite sieht sich der EGMR seit Längerem mit einer gewaltigen Anzahl an Einzelbeschwerden konfrontiert, die ihn an die Grenzen seiner Kapazität geführt haben. Ein großes Problem stellen die Wiederholungsfälle (*repetitive cases*) dar – Fälle, die mangels Umsetzung vorangegangener Urteile des Gerichtshofs immer wieder dieselben Rechtsverletzungen nach Straßburg bringen. Hier liegen die Probleme im System: Wenn menschenrechtlich gebotene Gesetze nicht erlassen werden oder wenn sich die Priorisierung staatlicher Maßnahmen nicht an Menschenrechten ausrichtet, wenn beispielsweise der Um- oder Neubau von Gefängnissen nicht in Angriff genommen wird, um unmenschliche Haftbedingungen zu beseitigen. Systemische Probleme bestehen auch, wenn das Rechtswesen erhebliche rechtsstaatliche Mängel hat, etwa die unzureichende Ausstattung der Gerichte Verfahren übermäßig verlängert oder die Behörden Urteile nicht befolgen. Weitere Faktoren für die hohe Anzahl an Beschwerden sind mangelndes Vertrauen der Menschen in die Gerichte des eigenen Landes oder das Fehlen einer wirksamen innerstaatlichen Gerichtsbarkeit, so dass sich Menschen vor der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges an den EGMR wenden oder die Verletzung von Rechten rügen, die die EMRK nicht garantiert. Auch die Bearbeitung solcher unzulässiger Beschwerden bindet erhebliche Kapazitäten des Gerichtshofs.

Der Verfahrensrückstau durch die hohe Zahl an eingehenden Beschwerden beeinträchtigte die Funktionsfähigkeit des EGMR und führte im Laufe der vergangenen zehn Jahre zu Bemühungen, den Ge-

richtshof und seine Verfahrensweisen zu reformieren. Insbesondere das 2004 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedete und im Jahr 2010 in Kraft getretene 14. Zusatzprotokoll zur EMRK hat Reformschritte eingeleitet, die bereits nach vier Jahren Wirkung zeigen. Der EGMR konnte den Bearbeitungsrückstau deutlich reduzieren und bekommt die Verfahrenslast zunehmend in den Griff.

## Entwicklung der Zukunftsdebatte

Seit 2010 findet eine umfassende Diskussion über die Zukunft des europäischen Menschenrechtsschutzsystems statt, die in die Erklärungen von Interlaken (2010), Izmir (2011) und Brighton (2012) mündete. Die Diskussion hat zwei inhaltliche Stränge: Reformmaßnahmen auf der Ebene des EGMR und Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Die Erklärung von Brighton setzte eine vorläufige Zäsur: Sie enthält Arbeitsaufträge an das Ministerkomitee und Empfehlungen an die Staaten. Das Ministerkomitee wurde beauftragt, Zusatzprotokolle betreffend die Subsidiarität des EMRK-Schutzsystems, die Verkürzung der Beschwerdefrist auf vier Monate und andere Zulässigkeitsvoraussetzungen im Hinblick auf die Erweiterung des Instrumentariums des EGMR um die Befugnis zur Erstattung von Gutachten auszuarbeiten. Diesen Arbeitsaufträgen ist man mit den Protokollen 15 und 16 nachgekommen. Die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten reichen von der besseren Verankerung der EMRK in der Juristenausbildung und der Fortbildung der Richter- und Anwaltschaft bis zur Schaffung einer innerstaatlichen Beschwerdemöglichkeit bei behaupteter Verletzung der EMRK.

Zwei weitere wichtige Arbeitsaufträge hat das Ministerkomitee noch abzuarbeiten: Bis Ende 2015 soll es die Umsetzung der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Reformmaßnahmen entsprechend der Erklärung von Interlaken evaluieren. Zeitgleich soll es gemäß der Erklärung von Brighton auch einen Bericht über die Langzeitperspektive („*longer-term future*“) des EMRK-Schutzsystems vorlegen. Das Ministerkomitee hat die Durchführung beider Prozesse an den Steuerungsausschuss für Menschenrechte des Europarats (CDDH) delegiert. Dieses aus Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertretern bestehende zwischenstaatliche Gremium widmet sich seit Jahren den Fragen rund um die Funktionsfähigkeit, Effizienz und Effektivität des EMRK-Schutzsystems und hat die

Staatenkonferenzen in Interlaken, Izmir und Brighton inhaltlich vorbereitet.

## Fokus auf innerstaatliche Umsetzung

Nachdem der EGMR unter anderem durch rigorose Anwendung des 14. Zusatzprotokolls das Seine zur Bewältigung der Beschwerdeflut getan hat, ist es nun unverzichtbar, den Fokus auf die innerstaatliche Umsetzung der EMRK sowie die innerstaatliche Durchsetzung der EGMR-Urteile zu richten. Denn Ursache für die Flut an Einzelbeschwerden sind vor allem die nationalen Umsetzungsdefizite. Die Vertragsstaaten haben sich zu Implementierung und Schutz der Rechte aus der EMRK in ihrem nationalen System verpflichtet (Art. 1 EMRK). Dies zu gewährleisten ist ureigene Aufgabe der nationalen Parlamente – durch Gesetzgebung und in ihrer Funktion als Kontrollinstanz der Exekutive.

Der aktuelle Befund der innerstaatlichen Umsetzung der EMRK ist nicht nur mit Blick auf „Problemländer“ besorgniserregend. Dem jüngsten Bericht des Generalsekretärs des Europarats, Thorbjørn Jagland, über den Zustand von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in Europa zufolge befinden sich diese drei Grundfesten europaweit in der Defensiv-Debatte. Derzeit hinterfragen politische Kräfte in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere auch im Vereinigten Königreich und in der Schweiz, die Notwendigkeit und Legitimität der EMRK und des EGMR. Dabei wird dem Gerichtshof die Überschreitung seiner Kompetenzen bzw. der unzulässige Eingriff in innerstaatliche Gesetzgebung vorgeworfen und offen über den Rückzug aus dem EMRK-System gesprochen. Hinter dieser Position „alter“ Europaratmitglieder können sich weitere, weniger demokratisch gefestigte Staaten leicht verstecken, die sich der internationalen Kontrolle entziehen wollen. In Anbetracht dessen ist zu befürchten, dass die laufende Debatte um weitere Reformierung des Gerichtshofs dazu missbraucht werden könnte, den individuellen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch das EMRK-System zu schwächen. Insbesondere muss verhindert werden, dass die Individualbeschwerde zugunsten eines freien Annahmeverfahrens abgeschafft und dies als Aufwertung des EGMR zu einem europäischen Verfassungsgericht verkauft wird. Denn damit würde der Zugang zum Recht für Menschen versperrt, die in ihrem eigenen Staat keinen wirksamen Rechtsschutz haben.

## Reformieren, implementieren, bewahren?

In der vom CDDH eingesetzten *Drafting Group F on the Reform of the Court* (GDR-F) sollen im Wege eines ergebnisoffenen Brainstormings Ideen diskutiert werden, wie das EMRK-System zukunftsfest gemacht werden kann. In Vorbereitung dieser Arbeitsgruppe hat der Steuerungsausschuss eine europaweite öffentliche Konsultation durchgeführt und Ideen, Vorschläge und Konzepte von einem breiten Spektrum an Akteuren und Experten zusammengetragen. Das Brainstorming hat bislang unter anderem folgende Ansätze hervorgebracht:

- Das Ministerkomitee in die Pflicht nehmen: Bei Verweigerung, ein Urteil des EGMR umzusetzen, müsse das vorhandene Instrumentarium konsequent und schneller als bisher zur Anwendung kommen. Als neues Instrument solle die Verhängung finanzieller Strafzahlungen bei dauernder Verweigerung hinzukommen.
- Start einer gezielten Informationsinitiative durch den Europarat, um der Verbreitung von Fehlinformationen, einseitigen Darstellungen und populistischen Kampagnen gegen das EMRK-Schutzsystem entgegenzuwirken.
- Anwendungsvorrang für die EMRK in allen Ländern, ähnlich dem Recht der Europäischen Union, um so die Gewährleistung des einheitlichen europäischen Schutzstandards bereits auf innerstaatlicher Ebene sicherzustellen.
- Einführung einer allgemeinen Pflicht zur Wiedereröffnung gerichtlicher Verfahren bei Feststellung einer Konventionsverletzung durch den EGMR.

Es zeichnet sich ab, dass die GDR-F ihren Bericht gegen Ende 2015 vorlegen wird. Auffällig ist, dass eine stärkere Rolle der Parlamentarischen Versammlung des Europarates oder der nationalen Parlamente bislang nur am Rande diskutiert wurde.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) hat die Reformdebatte wiederholt mit Resolutionen begleitet und dabei konsequent auf die übertragende Bedeutung nationaler Implementierung der EMRK verwiesen. Sie betont die Verantwortung der nationalen Parlamente und bemängelt zugleich die zu schwache Beteiligung der gesetzgebenden Gewalt

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTOR: Jan-Michael Arend, Persönlicher Referent des Vorstands  
HERAUSGEBER:  
Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0, Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
SATZ: Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann e.K.

©2014 Deutsches Institut für Menschenrechte, alle Rechte vorbehalten  
November 2014  
ISSN 2190-9121 (PDF)

in den Reformprozessen. In ihrer Resolution 1823 aus dem Jahr 2011 hat die PACE eine Reihe von Grundsätzen zur parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf die Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards formuliert. Auch die von den Parlamenten geschaffenen Nationalen Menschenrechtsinstitutionen können eine wichtige Rolle bei der nationalen Umsetzungskontrolle spielen. Zur zukünftigen Wirksamkeit der Konvention nach der Erklärung von Brighton hat die PACE den Ausschuss für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte beauftragt, Bericht zu erstatten. In ihrer 2. Sitzungswoche 2015 soll über diesen Bericht debattiert werden. Es liegt in der Verantwortung der PACE – und auch der nationalen Parlamente –, die Ergebnisse und Befunde dieser Berichterstattung offensiv in die laufende Debatte einzubringen. Hierbei ist es auch wichtig, darauf einzuwirken, dass die Evaluierung von Reformmaßnahmen auf nationaler Ebene durch die Mitgliedstaaten in einem robusten Verfahren und mit Beteiligung der Parlamente und Zivilgesellschaft erfolgt.

## Empfehlungen

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat gemeinsam mit dem Europäischen Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNHRI) ebenfalls in der GDR-F Stellung genommen und wendet sich nunmehr mit den folgenden Empfehlungen gezielt an die deutschen Mitglieder der PACE:

- Einbringen eines Resolutionsentwurfs in die PACE, der den Vorrang der innerstaatlichen Anwendung und Umsetzung der EMRK vor weiteren Reformen des EGMR und seiner Verfahrensregelungen betont und zu diesem Zweck die Erteilung eines Prüfauftrags im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls anregt, welches den Anwendungsvorrang der EMRK im Sinne supranationalen Rechts und die allgemeine Pflicht zur Wiedereröffnung gerichtlicher Verfahren bei

Feststellung einer Konventionsverletzung durch den EGMR verbindlich regelt.

- Einbringen eines Resolutionsentwurfs in die Versammlung, der eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente im Sinne einer systematischen Prüfung der EMRK-Konformität von Gesetzentwürfen und Überwachung der Umsetzung von Urteilen durch einen Parlamentsausschuss fordert.
- Einbringen eines Resolutionsentwurfs in die Versammlung, der die unabhängige Überwachung der innerstaatlichen Umsetzung von Urteilen des EGMR in den Mitgliedstaaten fordert und hierfür die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution entsprechend den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen sowie die angemessene finanzielle und personelle Ausstattung der neuen oder bestehenden Nationalen Menschenrechtsinstitution empfiehlt.
- Einbringen eines Resolutionsentwurfs in die Versammlung, der die Mitgliedstaaten auffordert, die Umsetzung empfohlener Reformmaßnahmen auf nationaler Ebene unter Einbeziehung von Parlament und Zivilgesellschaft in einem robusten Verfahren zu evaluieren.