



Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Europäischen Menschenrechtsschutz am 31. Mai 2006

- Zu den Fragen 1-3 (Deutsches Institut für Menschenrechte)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte dankt dem Menschenrechtsausschuss für seine Einladung zu dieser Anhörung.

Im Folgenden werden die Fragen 1-3 beantwortet und zum besseren Verständnis werden vor der Beantwortung der Fragen die drei europäischen Systeme kurz umrissen (vgl. auch die Übersichtsgrafik im Anhang). Abschnitt 4 enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Der Europarat und die Europäische Union (EU) verfügen über die (meisten) Elemente eines Menschenrechtsschutzsystems, nicht aber die OSZE, wenngleich diese eine Fülle von wichtigen Aktivitäten in diesem Bereich und bei der Krisenprävention leistet.

Daher konzentriert sich unsere Antwort auf den Europarat und die EU.

1. Wie verhalten sich die Menschenrechtsschutzsysteme von EU, Europarat und OSZE zueinander? In welcher Weise ergänzen, verstärken oder behindern sie sich? Welches der drei Systeme prägt die Standards am stärksten?

Die drei Institutionen: Europarat, EU und OSZE

Alle drei Institutionen befassen sich mit den Menschenrechten, aber auch mit anderen Themen wie Förderung der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Terrorismusbekämpfung.

Die Mitgliedschaften überlappen sich. Allein durch diese unterschiedlichen und sich überlappenden Kreise der Mitglieder haben Europarat, EU und OSZE als (pan-)europäische Foren unterschiedliche Funktionen in der internationalen Zusammenarbeit.

Beim Vergleich der drei Institutionen ist grundsätzlich zu bedenken, dass es sich bei dem Europarat und der OSZE um internationale Organisationen handelt, bei der Europäischen Union hingegen um eine supranationale Organisation. Aufgrund dieses Unterschiedes sind die Menschenrechtsschutzsysteme des Europarats und der EU nur sehr begrenzt einem Vergleich zugänglich.

Durch die ihr von den EU-Mitgliedstaaten übertragenen Rechtssetzungskompetenzen verfügt die EU über staatsanaloge Qualitäten. Sie hat und benötigt daher – wie auch jeder einzelne Staat – ein eigenes Menschenrechtsschutzsystem. Dieses kann und soll durch das internationale,

völkerrechtliche Menschenrechtssystem der EMRK gestärkt und abgesichert werden. Das eigene Menschenrechtssystem ist aber ebenso wenig durch das Menschenrechtssystem des Europarats wie die nationalen Schutzsysteme ersetzbar. Vielmehr sind die Signatarstaaten der EMRK, die als EU-Mitgliedstaaten Kompetenzen auf die EU übertragen haben, nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte dafür verantwortlich, für ein der EMRK vergleichbares Niveau des Grundrechtsschutzes in der EU zu sorgen¹.

A. Europarat (46 Mitgliedsstaaten)

Der Europarat hat die entscheidenden Menschenrechtsnormen für Westeuropa entwickelt, zunächst mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 und später mit weiteren Abkommen wie der Europäischen Sozialcharta, dem Antifolterabkommen und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, jeweils mit eigenen Expertenausschüssen. Die Konventionen müssen von nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Darüber hinaus hat der Europarat Institutionen für den Menschenrechtsschutz geschaffen wie die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), das Amt des Kommissars für Menschenrechte und die Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission).

EMRK

Handlungsgrundlage

EMRK-Staaten haben sich völkerrechtlich gegenseitig zur Einhaltung der Menschenrechte aus der EMRK in ihrem Jurisdiktionsbereich verpflichtet.

Besonderheiten

Die Einhaltung der Verpflichtungen aus der EMRK kann vom Einzelnen durch eine Individualklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg überprüft werden. Der EGMR kann nur über den konkreten Fall einer Menschenrechtsverletzung entscheiden und dem betreffenden Signatarstaat aufgeben, die Verletzung zu beenden, ein Recht zu gewähren und/oder ggfls. Schadensersatz zu zahlen.

Der EGMR kann weder nationales Recht noch Recht der EU verwerfen, er kann auch keine Normenkontrolle durchführen. Diese Befugnis hat für deutsches Recht das Bundesverfassungsgericht und für EU-Recht der EuGH (auch: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften) in Luxemburg. Die Individualklagemöglichkeit vor dem EGMR stellt einen sehr wichtigen, außerordentlichen Rechtsbehelf für solche Fälle dar, in denen der innerstaatliche Grund- bzw. Menschenrechtsschutz ausnahmsweise defizitär ist. Diese Individualklagemöglichkeit kann und soll aber die Arbeit der nationalen Verfassungsgerichte und des EuGH nicht ersetzen.

¹ Siehe dazu zuletzt das Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *Bosphorus v. Irland*, Appl. No. 45036/98 vom 30. Juni 2005, NJW 2006, S 19, Rz. 153 ff. mit weiteren Rechtsprechungsnachweisen.

B. Europäische Union (25 Mitgliedsstaaten)

Die EU unterscheidet sich vom Europarat und der OSZE dadurch, dass sie eine supranationale Organisation darstellt, d. h. es ist ein enger Zusammenschluss von Staaten, die teilweise Souveränität und Rechtsetzungskompetenzen auf die EU übertragen haben. Dies gilt mittlerweile in einem sehr breiten Regelungsbereich, einschließlich äußerst grundrechtsintensiver Materien wie der Einwanderung, dem Asyl und der Polizeilichen sowie Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (= 3. Säule des Unionsrechts).

Hier handelt es sich nicht um eine völkerrechtliche Zusammenarbeit. Es wird autonomes EU-Recht geschaffen, das die Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Parlamente bindet, auch wenn die Mitgliedstaaten das EU-Recht häufig durch eigene Rechtsvorschriften und Behörden umsetzen bzw. anwenden müssen und dabei einen mehr oder weniger großen Umsetzungsspielraum haben. Europarecht hat Vorrang vor nationalem Recht und ist unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar anwendbar.

Handlungsgrundlage des Menschenrechtsschutzes im supranationalen Rahmen

Die Organe der EU (v. a. Rat, Kommission, Europäisches Parlament, EuGH) sind schon jetzt qua Primärrecht (das ist verfassungsähnliches Recht der EU) an die Unionsgrundrechte gebunden. Die Unionsgrundrechte werden aus der EMRK und anderen Menschenrechtsabkommen und den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquellen im Wege wertender Rechtsvergleichung ermittelt.

Das Schutzniveau der Unionsgrundrechte in der Rechtsprechung des EuGH bewegt sich dabei nicht etwa auf dem Niveau eines Mindeststandards. Vielmehr ergibt die durch den EuGH vorgenommene wertende Rechtsvergleichung in der Regel ein weit über dem menschenrechtlichen Mindeststandard liegendes Ergebnis. Soweit es sich um EGMR-Grundrechte handelt, übernimmt der EuGH mittlerweile ohne Umschweife die Rechtsprechung des EGMR zu dem betreffenden EMRK-Recht. Der Einfluss der deutschen Grundrechtsrechtsprechung auf den EuGH ist groß.

Den bestehenden Konsens gibt die Grundrechtscharta wieder, die der Rat der EU, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament im Dezember 2000 gemeinsam feierlich proklamiert und, trotz bisher fehlender Rechtsverbindlichkeit, als Grundlage ihres Handelns anerkannt haben². Mehrere Generalanwälte beim EuGH und das Gericht erster Instanz nehmen auf die Grundrechtscharta Bezug.

In der Grundrechtscharta ist auch ausdrücklich geregelt, dass EU-Grundrechte die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie entsprechende EMRK-Grundrechte in der Ausformung, die sie durch die EGMR-Rechtsprechung bekommen haben³. Darüber hinaus regelt die Grundrechtscharta den jetzt bereits vom EuGH respektierten allgemeinen Grundsatz des internationalen Menschenrechtsschutzes, wonach die Unionsgrundrechte nicht im Sinne der Einschränkung oder Verletzung von in anderen Menschenrechtsabkommen oder in Verfassungen

² Siehe dazu Mitteilung der Europäischen Kommission, Application de la Charte; SEK (2001) 380/3; Europäisches Parlament, Auswirkungen und künftiger Status der Charta der Grundrechte, Entschließung vom 23. 10. 2002.

³ Siehe dazu Art. II-112 Absatz 4 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa:

„Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weitergehenden Schutz gewährt.“

garantierten Menschenrechten ausgelegt werden dürfen⁴. Die Charta geht über die EMRK auch hinaus, etwa im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und beim Diskriminierungsschutz.

Da die EU erst seit relativ kurzer Zeit Kompetenzen für sehr grundrechtsintensive Materien hat, sind das Bewusstsein hierfür und die institutionelle Ausgestaltung des präventiven Menschenrechtsschutzes noch in einer Phase der Entwicklung, die Unterstützung verdient. Neben der Ausarbeitung der internen Grundrechtskontrolle der Rechtssetzung der Organe der EU stellt die für 2007 geplante Gründung der EU-Grundrechtsagentur ein sinnvolles Instrument des präventiven Menschenrechtsschutzes dar.

Besonderheiten

Solange in der EU ein angemessener Grundrechtsschutz besteht, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Fall ist, kann kein Gericht der Mitgliedstaaten Unionsrecht verwerfen. Diese Kompetenz hat nur der EuGH, sonst würde das Europarecht nicht funktionieren. Da mitgliedstaatliche Gerichte daher auch keinen Grundrechtsschutz gegen Eingriffe in Grund- und Menschenrechte gewähren können, die mittelbar oder unmittelbar vom Unionsgrundrecht ausgehen, muss das ein anderes Gericht, nämlich der EuGH, leisten. Der EuGH prüft daher, ob das Unionsrecht und das Handeln der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts mit Unionsgrundrechten vereinbar sind. Der Schutz durch den EuGH erfolgt über die Vorlage von Einzelfällen durch nationale Gerichte beim EuGH. Klagen können aber auch der Rat, die Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten.

Eine Individualklage vor dem EuGH gibt es noch nicht.

Der Beitritt der EU zur EMRK ist geplant und sehr wünschenswert, damit der/die Einzelne gegenüber Menschenrechtsverletzungen, die durch Unionsrecht determiniert sind, die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten hat, wie gegenüber Menschenrechtsverletzungen durch einen EMRK-Signatarstaat.

C. OSZE (55 Mitgliedsstaaten)

Die OSZE bietet kein Schutzsystem im engeren Sinne (Menschenrechtsnormen, Klagemöglichkeit, Gerichtsentscheidungen), sondern v.a. eine Plattform für eigene Verpflichtungen, sog. commitments, und besonders präventive Mechanismen durch Besuche vor Ort, Beobachtung, vertrauliche Verhandlungen und Beratungen.

Diese führten zur Schaffung von Beobachtungs- und Präventivmechanismen, einschließlich Wahlbeobachtungen, die vor allem in Osteuropa und der Russischen Föderation aktiv waren (OSZE-Hochkommissar für Nationale Minderheiten, Feldmissionen). Auch wurde der Wiener Mechanismus – Konsultativberatungen – und der Moskauer Mechanismus – Missionen auf Einladung eines Staates (Expertenmission) bzw. auf Wunsch von 10 Mitgliedsstaaten (Berichterstattung) – geschaffen, der unterdessen aber kaum noch genutzt wird.

Die OSZE hat kein Individualbeschwerdeverfahren. Das Personal von Feldmissionen wird aber für die Entgegennahme von Beschwerden geschult⁵.

⁴ Art. II-113 des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa lautet:

„Schutzniveau:

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch internationale Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“

⁵ OSCE, Individual Rights Complaints. A Handbook for OSCE Field Personnel, Warsaw 2004.

2. Welchen Stellenwert messen die Nationalstaaten den Menschenrechtsschutzsystemen in der Politik bei und wie setzen sie sie um?

Europäische Regierungen bekennen sich allgemein zum europäischen Menschenrechtsschutz.

A. Europarat

- Empfehlungen des Europarats (Parlamentarische Versammlung/engl. PACE und Ministerrat) und des Menschenrechtskommissars des Europarats:

Das Monitoring der Umsetzung ist bei der PACE wohl eher schwach ausgebildet – im Vergleich etwa zu den UN-Vertragsorganen, die Staatenberichte prüfen und Empfehlungen aussprechen. Aber die praktischen Erfahrungen bei der PACE haben sicher vor allem diejenigen Bundestagsabgeordneten, die gleichzeitig Mitglied in der PACE sind.

Der Ministerrat verfügt über ein eigenes Monitoring. Er hat sich für einen themenspezifischen Vergleich entschieden wie z.B. Medien- und Meinungsfreiheit, Funktionsweise der demokratischen Institutionen, der Justiz, kommunale und regionale Demokratie, Todesstrafe, Polizei und Sicherheitsdienste. Die Erörterung der Ergebnisse seines Monitoring erfolgt vertraulich. Deutschland hat auf eine Veröffentlichung der Monitoringergebnisse gedrängt, bisher aber ohne Erfolg⁶.

Eine systematische wissenschaftliche Auswertung und Analyse zur Umsetzung der Empfehlungen der PACE und des Ministerrats ist uns nicht bekannt.

- Zusätzlich ist die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) zu nennen, die ohne ein eigenes Normensystem arbeitet. Auf der Basis von Besuchen vor Ort wird ein Bericht erstellt und dem betreffenden Staat zur Kommentierung übersandt. Auch wenn es in Einzelfällen zu deutlichen Unterschieden in der Bewertung kommt, werden ECRI-Berichte als Diskussionsbasis durchweg akzeptiert.

- Abkommen des Europarats
Nach der Ratifikation durch die Staaten ist die Umsetzung relativ gut, entsprechend den allgemeinen Regeln des Völkerrechts.

Zurückhaltung gibt es bei manchen Staaten allerdings bei der Zeichnung und Ratifikation bestimmter Menschenrechtsabkommen, vor allem der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996. Von den 46 Mitgliedsstaaten des Europarates haben sie nur 30 Staaten ratifiziert; darunter ist nicht Deutschland.

- EMRK
Die Signatarstaaten räumen der EMRK einen unterschiedlichen rechtlichen Rang ein. Der Konvention kommt z.B. in Deutschland der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zu, in

⁶ Auswärtiges Amt, Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin 2005, S. 236.

Österreich hat die EMRK Verfassungsrang, und in den Niederlanden steht sie oberhalb der Verfassung. Gleichwohl wird die EMRK im Großen und Ganzen befolgt.

- Urteile des EGMR

Urteile binden die Mitgliedstaaten in dem betreffenden Fall. Darüber hinaus haben Gerichte und Behörden die EMRK in der Ausformung zu beachten, die sie durch die Rechtsprechung des EGMR erfahren hat. Hier bestehen auch in Deutschland noch manchmal Defizite, z. B. beim Abschiebungsschutz im Falle nichtsstaatlicher Verfolgung in Einzelfällen. Ein grundsätzliches Problem fehlender Befolgung von EGMR-Urteilen durch deutsche Gerichte besteht aber nicht.

Der EGMR verfügt mit dem Ministerrat des Europarates über einen „politischen Arm“, der auf eine konventionskonforme Umsetzung der Urteile durch den betroffenen Staat drängt.

Ein Beispiel für die Monitoring-Aktivitäten des Ministerrates findet sich im Anhang 2 (Pressemitteilung des Ministerrates des Europarates, Juni 2005).

Derzeit häufiger in der Diskussion ist die ernsthafte Unterfinanzierung des EGMR, die mittelfristig die Glaubwürdigkeit dieses wichtigen und unersetzlichen Gerichtshofs gefährden könnte. Die Europaratsstaaten könnten ihr Bekenntnis zum Europäischen Menschenrechtsschutz durch eine finanzielle und personelle Stärkung des EGMR bekräftigen.

Europäisches Antifolterabkommen

Bei Verträgen, die eine Zustimmung des Staates vor der Veröffentlichung von Besuchsberichten vorsehen wie dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung der Folter (CPT), wird heute eine solche nur in sehr seltenen Fällen verweigert. Mitte der 90er Jahre hat die Türkei zunächst eine Veröffentlichung abgelehnt, später aber die Erlaubnis gegeben. Im Fall Russlands wurden bis heute mehr als zehn Berichte des CPT aufgrund mangelnder Zustimmung nicht veröffentlicht, ein Ausnahmefall unter den Mitgliedsstaaten des Europarates, der jedoch nach dem Abkommen zulässig ist (Art. 11).

B. Europäische Union

Mitgliedstaat kann gem. Art. 49 EU-Vertrag nur werden, wer selbst im nationalen Rahmen die EU-Grundrechte, wie sie sich u. a. aus der EMRK ergeben, achtet. Alle EU-Staaten sind auch Signatarstaaten der EMRK und verfügen über nationale Menschenrechtsschutzsysteme.

Die Organe der EU und die EU-Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts sind an Unionsgrundrechte gebunden und unterliegen insoweit der Rechtsprechung des EuGH. EU-Grundrechte verwehren den Mitgliedstaaten nicht, ein eigenes, höheres Schutzniveau beizubehalten oder einzuführen.

Die Urteile des EuGH sind für die Mitgliedstaaten verbindlich und können notfalls auch mittels Zwangsgeld durchgesetzt werden.

Die genannten Grundsätze werden nicht in Zweifel gezogen. Die Schaffung einer Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta ist wegen des (politisch nicht durch Fragen des Grundrechtsschutzes verursachten) vorläufigen Scheiterns des Verfassungsentwurfs leider nicht gelungen. Es wäre theoretisch möglich, eine Rechtsverbindlichkeit der Charta auch ohne Verfassungsvertrag zu regeln.

Ein den Rechtsschutz verkürzendes Manko ist aus menschenrechtlicher Sicht die immer noch eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH in den Bereichen Einwanderung und Asyl sowie in der

Polizeiliche und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Dies würde durch das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages behoben. Für alle genannten Bereiche bestünden aber jenseits des Verfassungsvertrages andere rechtliche Möglichkeiten der Angleichung der EuGH-Kompetenzen an das ansonsten im EU-Recht Übliche, ohne dass dadurch das Projekt des Verfassungsvertrages geschwächt würde. Da die eingeschränkte Zuständigkeit vor allem mit der drohenden Überlastung des EuGH begründet wird, bedarf es einer Stärkung des EuGH.

C. OSZE

Der OSZE ist es durch ihre politischen Ansätze in vielen Situationen gelungen, die Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bekommen und Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren⁷.

3. Welche menschenrechtsrelevante Rolle fällt dem Europäischen Parlament, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und der OSZE bzw. deren menschenrechtsrelevanten Gremien zu?

Die Parlamente und die parlamentarischen Versammlungen spielen eine entscheidende initiativ und kontrollierende Rolle; sie unterscheiden sich in der Reichweite der Befugnisse, die meist empfehlenden Charakter haben. Am stärksten sind die Mitwirkungsbefugnisse der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in der EU, wo eine wirksame Kontrolle der Rechtssetzung und Klagen zum EuGH möglich sind.

Sie nehmen

- Länder- und Themensituationen politisch auf;
- beobachten durch eine Vielzahl von Mechanismen Entwicklungen, auch durch Besuche vor Ort, um politisch reagieren zu können und um durch informelle Verhandlungen den Boden für Erfolg versprechende politische Initiativen zu bereiten;
- suchen durch öffentliche Erklärungen auch nationale und europäische Öffentlichkeiten zu informieren und zu mobilisieren;
- sprechen gegenüber den Leitungsgremien der internationalen Institution Empfehlungen aus (Europarat: Ministerrat; EU: Kommission und Rat; OSZE: Ständiger Rat);
- wirken an der Gesetzgebung mit und
- können Klagebefugnisse haben.

A. Europarat

PACE hat eine wichtige Rolle bei der Einsetzung und Durchführung von Monitoringverfahren für Neumitglieder nach 1989 gespielt. Hierzu gehörten Besuche, die Ausarbeitung von Mängellisten, deren Abarbeitung beobachtet und unterstützt wurde, bis hin zur Aufstellung von Mängelpunkten auch nach dem Beitritt des betreffenden Staates zum Europarat. Ende 2005 befanden sich zehn Länder im Monitoringverfahren für Beitrittsländer und vier Länder im „Post-

⁷ Für einen Überblick siehe z.B. Claus Neukirch, Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen. Eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland, Baden-Baden 2003; OSCE, Combating hate crimes in the OSCE region. An overview of statistics, legislation and national initiatives, Warsaw: ODIHR, 2005; Christiane Höhn, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention. Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Berlin u.a. 2005 und Elisabeth Kübler, Antisemitismusbekämpfung als gesamteuropäische Herausforderung. Eine vergleichende Analyse der Maßnahmen, Wien 2005.

Monitoring Dialogue“ (Slowakei, Bulgarien, Makedonien und Lettland)⁸. In einem Ausnahmefall hat die PACE die Mitgliedschaft eines Staates, Russlands, für ein Jahr suspendiert (2000/01).

Weitere Beispiele:

- PACE befasst sich seit langem mit Tschetschenien (erinnert sei auch an die OSZE-Mission 1995-2001).
- CIA-Flüge in Europa 2005/06: Hervorzuheben ist die aktive Rolle der Menschenrechts-/Rechtsausschüsse der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und des Europaparlaments sowie der Bericht des Generalsekretärs des Europarates an die Mitgliedsstaaten, der auch Empfehlungen enthält.

B. Europäische Union

Das Europäische Parlament kann in weiten Teilen des EU-Rechts Rechtsakte der Kommission und des Rates blockieren (Mitentscheidungsverfahren). Anders ist es allerdings noch in der – menschenrechtssensiblen– dritten Säule. Es sollte insbesondere dort, wo das Europäische Parlament nur ein Anhörungsrecht hat, Aufgabe der nationalen Parlamente sein, die Haltung der (Bundes-)Regierung in den entsprechenden Ratsverhandlungen zu kontrollieren. Die in den letzten Jahren enorm gewachsene Transparenz auf EU-Ebene erleichtert diese Aufgabe. Ein Beispiel für einen Bereich sehr schwacher parlamentarischer Kontrolle auf EU-Ebene ist der Ausbau der EU-Zusammenarbeit in Polizei- und Strafsachen bei gleichzeitig noch nicht erfolgter Setzung von Datenschutzstandards.

Von großer Bedeutung ist die Klagebefugnis des Europäischen Parlaments vor dem EuGH. Das Europäische Parlament kann dadurch Klage gegen EU-Rechtsakte erheben, die seiner Meinung nach gegen EU-Grundrechte verstoßen. Aktuelle Beispiele hierfür sind die Klagen des Europäischen Parlaments gegen die EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung und gegen die EU-Richtlinie über Mindestgarantien im Asylverfahren.

Auch in der Außen-, Sicherheits-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik der EU ist das Europäische Parlament aktiv in den Beziehungen zu Drittstaaten. Dieses breite Themenfeld steht aber mit Blick auf den Schwerpunkt der Anhörung hier nicht zur Diskussion.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Schlussfolgerungen

1. Alle drei Ebenen des Menschenrechtsschutzes sind eng miteinander verschränkt und erfüllen jeweils eigene Funktionen. Nur kumulativ ergeben die drei Ebenen einen umfassenden Menschenrechtsschutz. Wie auch aus den engen und vertrauensvollen Beziehungen der Richter der beiden europäischen Gerichtshöfe in Straßburg (EGMR) und Luxemburg (EuGH)

⁸ Siehe hierzu den Vortrag von Rudolf Bindig auf der Tagung des Auswärtigen Amtes zum kollektiven Menschenrechtsschutz in Europa am 15.05.2006: „Entwicklung des Menschenrechtsschutzes in Osteuropa – das Monitoring der Parlamentarischen Versammlung des Europarates“ (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Menschenrechte/Download/Podiumsdisk150506-ThesenBindig.pdf>) und Auswärtiges Amt, Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin 2005, S. 235f.

untereinander sichtbar wird (siehe dazu z. B. den sog. Juncker-Report⁹), besteht kein Konkurrenzverhältnis. Der EuGH orientiert sich unmittelbar an der Rechtsprechung des EGMR. Durch Art. 112 Absatz 3 des Verfassungsentwurfs wird diese Vorgehensweise als Maßstab durch die EU-Verfassung nach ihrer Annahme festgeschrieben werden.

2. Die thematischen Handlungsfelder von Europarat, OSZE und EU überlappen sich bei einigen Themen wie Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit¹⁰. Dies ist sinnvoll und notwendig, aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Beteiligten der Systeme. Zwischen allen dreien bestehen Kontakte, Verflechtungen und gemeinsame Arbeitsmechanismen.

3. Die Schutzstandards werden derzeit inhaltlich am stärksten durch das System des Europarats geprägt, das gegenwärtig aus der Europäischen Menschenrechtskonvention mitsamt ihren Zusatzprotokollen und drei weiteren Menschenrechtsabkommen bzw. –vereinbarungen besteht. Zu nennen sind hier z. B. die Europäische Sozialcharta, und die Antifolterkonvention, zu denen auch Expertenausschüsse arbeiten.

4. Die EU hat in ihrem Primärrecht Grundrechtsnormen verankert, die die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts binden. Die Grundrechtskonformität des EU-Rechts und mitgliedstaatlicher Durchführungshandlungen wird vom EuGH überprüft. Die Grundrechtscharta gibt den in der EU bestehenden Konsens und Bestand an EU-Grundrechte wider. Trotz der wegen des vorläufigen Scheiterns des EU-Verfassungsvertrages fehlenden Rechtsverbindlichkeit hat die Grundrechtscharta bereits Auswirkungen auf das Handeln der EU-Organe. Ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH bzgl. der Nichtdiskriminierung von EU-Bürgern ist das Antidiskriminierungsrecht ein besonders starkes Segment der EU-Grundrechtspolitik.

5. Die OSZE ist weniger mit eigenen Normen sondern mit politischen Erklärungen zur menschlichen Dimension, später zu Rechtsstaat, Demokratie und den Menschenrechten hervorgetreten. Sie nennt diese Selbstverpflichtungen commitments¹¹.

6. Zur Zusammenarbeit zwischen OSZE, Europarat und EU
Die OSZE und der Europarat gaben 2005 bekannt, dass sie ihre Zusammenarbeit auf den Gebieten Kampf gegen den Terrorismus, Menschenhandel, Toleranz und Nicht-Diskriminierung sowie nationale Minderheiten verstärken werden. Weitere Gebiete der Zusammenarbeit sind u.a. Wahlbeobachtung, Roma und Sinti, Menschenrechte und Demokratisierung¹².

Der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker hat 2006 einen Bericht über eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der EU auf dem Gebiet der Menschenrechte an die Staats- und Regierungschefs des Europarates übergeben, in dem er von

⁹ Jean-Claude Juncker, Council of Europe – European Union: A sole ambition for the European continent, Bericht an die Staats- und Regierungschefs des Europarates; Internet: http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411_report_JCJuncker_EN.pdf.

¹⁰ Vgl. den Überblick zu Aktivitäten aller drei Institutionen und der UN: OSCE/ODIHR, International Action against Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance in the OSCE Region. A Comparative Study, Warsaw 2004.

¹¹ OSCE, OSCE Human Dimension Commitments. A reference guide, Warsaw 2001.

¹² OSZE, 553. Plenarsitzung, Beschluss Nr. 670: Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Europarat 28.04.2005.

einem komplementären Modell für beide Institutionen ausgeht („two different, but complementary organisations“), das bereits besteht, aber weiter verbessert werden sollte¹³.

B. Empfehlungen

1) Stärkung des EGMR

Die Unterfinanzierung des EGMR ist ein ernsthaftes Problem, das die Funktionsfähigkeit und womöglich damit auch die Glaubwürdigkeit dieses wichtigen Gerichtshofs gefährdet. Die Beibehaltung des individuellen Rechtsschutzes ist auch weiterhin von zentraler Bedeutung. Die Bundesregierung sollte im Europarat entschieden für eine bessere Ausstattung eintreten.

2) Ausbau des EU-Grundrechtsschutzes

Angesichts der zunehmenden Vertiefung der Europäischen Integration in menschenrechtssensiblen Bereichen wie z. B. dem Einwanderungs- und Asylrecht und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist eine institutionelle Ausgestaltung des EU-Grundrechtsschutzes unabweisbar. Dies gilt besonders für das dringende Erfordernis demokratischer, präventiver und gerichtlicher Grundrechtskontrolle über die EU-Aktivitäten im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen der dritten Säule des Unionsrechts, sowie der Einwanderungs- und Asylpolitik. Eine Pflicht der EU-Staaten, das Menschenrechtssystem der EU entsprechend der sich vertiefenden EU-Integration fortzuentwickeln, ergibt sich aus Art. 1 EMRK.

a) Beitritt zur EMRK

Um auch gegenüber Menschenrechtsverletzungen, die von Unionsrecht determiniert sind, adäquaten Individualrechtsschutz zu schaffen, sollte ein baldiger Beitritt der EU zur EMRK angestrebt werden.

b) Stärkung des EuGH

Die Zuständigkeit des EuGH in den Bereichen Einwanderung und Asyl sowie Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen unterliegt noch einschränkenden Sonderregeln. Auf deren Aufhebung sollte zur Stärkung des Menschenrechtsschutzes hingewirkt werden. Hierfür ist eine finanzielle und personelle Stärkung des EuGH erforderlich.

Eine Stärkung des EuGH wird nach dem Beitritt der EU zur EMRK zu einer Entlastung des EGMR führen. Der EuGH wird schon in vielen Fällen vorab im Sinne des EGMR entscheiden, so dass eine Klage zum EGMR gar nicht mehr nötig sein wird.

c) Aufgaben für das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament sollte in den Bereichen des Polizei- und Strafrechts echte Mitbestimmungsrechte erhalten. Dies würde der Verringerung des Demokratiedefizits und damit dem Menschenrechtsschutz dienen. Eine Blockadehaltung gegenüber der EU-Verfassung wäre schädlich.

d) Zur Rolle des Deutschen Bundestages

Das Europäische Parlament kann in weiten Teilen des EU-Rechts Rechtsakte der Kommission und des Rates blockieren (Mitentscheidungsverfahren). Anders ist es allerdings noch in der – menschenrechtssensiblen – dritten Säule.

¹³ Jean-Claude Juncker, Council of Europe – European Union: A sole ambition for the European continent, Bericht an die Staats- und Regierungschefs des Europarates; S. 30; Internet: http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411_report_JCJuncker_EN.pdf.

Daher sollte es Aufgabe des Deutschen Bundestages sein, dort, wo das Europäische Parlament nur ein Anhörungsrecht hat, die Haltung der Bundesregierung in den entsprechenden Ratsverhandlungen stärker unter Menschenrechtsgesichtspunkten zu kontrollieren. Die in den letzten Jahren enorm gewachsene Transparenz auf EU-Ebene erleichtert diese Aufgabe.

e) Zum Verhältnis von EU-Grundrechte-Agentur, EGMR und dem Kommissar
Das nächste Ziel der EU muss ihr Beitritt zur EMRK sein. Dadurch würde die in der Praxis bereits bestehende Orientierung des EuGH an der Rechtsprechung des EGMR förmlich geregelt.

Gerade damit der EGMR seine Wächterrolle auch gegenüber den Organen der EU wirksam ausüben kann, und nicht von einer Flut von Klagen gegen die EU überschwemmt wird, bedarf die EU aber eines eigenen starken Menschenrechtsschutzsystems. Die Stärkung des EuGH und der Aufbau einer eigenen EU-Grundrechtsagentur stehen deshalb nach Einschätzung des Instituts nicht etwa in Konkurrenz zur notwendigen Stärkung und Effektivierung des EGMR, sondern tragen zu ihr bei.

Strategisch sollte daher die Stärkung des EGMR, des Europäischen Kommissars für Menschenrechte (beide: Europarat) und die EU-Grundrechte-Agentur (EU) nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Menschenrechtssysteme von EU und Europarat sind komplementär aufeinander angelegt, wie dies auch Jean-Claude Juncker in seinem Bericht an den Europarat zur Zusammenarbeit mit der EU betont hat¹⁴. Vielmehr sollten die Aufgaben der EU-Grundrechtsagentur sinnvoll definiert und angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Noch einmal ist daran zu erinnern, dass der Beobachtungsbereich der EU-Grundrechte-Agentur mit dem Focus auf dem EU-Recht – Stichwort: EU als supranationale Organisation – ein anderer ist als bei den Einrichtungen des Europarates.

3) Universitäre Ausbildung für Jurist/innen

Die Bundesregierung und die Länder sollten sich für eine stärkere Beachtung des Themas „Europäische Grundrechte“ in die Jurist/innenausbildung einsetzen, da es hier vielfach an Kenntnissen fehlt.

Dr. Wolfgang S. Heinz, Deutsches Institut für Menschenrechte

¹⁴ Im Mai 2006 hat der Ministerrat des Europarats beschlossen, von einer hochrangigen Gruppe weitere Vorschläge hierzu ausarbeiten zu lassen; auch die EU soll beteiligt werden; Council of Europe, Conclusions of Ministers Session and Russian Chairmanship, 116th session of the Committee of Ministers, Strasbourg, 18-19 May 2006.

Anhang 1: **Übersicht zum europäischen Menschenrechtsschutz** (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

	Europarat	OSZE	EU
Menschenrechtsnormen	EMRK, 14 Zusatzprotokolle Europäische Sozialcharta Antifolterabkommen Rahmenabk. Nat. Minderheiten	Nein, aber zahlreiche Konferenzen und politische Erklärungen Commitments	Art. 6 EU-Vertrag Art. 13, 67 EG-Vertrag, Bezugnahme auf EMRK, andere internationale Menschenrechtsabkommen und Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten (Verfassung, EU-Grundrechtscharta, noch nicht in Kraft)
MR-Instanzen	EGMR CPT ECRI Expert.-Ausschüsse Kommissar für Menschenrechte	Beauftragensystem: - Beauftragter für Medienfreiheit - Hochkommissar für Nationale Minderheiten - Beauftragte für Menschenhandel	EuGH: zuständig für die Überprüfung von Unionsrecht und mitgliedstaatlicher Durchführungsakte am Maßstab der Unionsgrundrechte. Verfahren: entweder Vorlage durch ein nationales Gericht oder Klage eine Organs der EU EU-Ombudsman
Individualbeschwerde	Ja, EGMR	Nein	Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, Kläger/in muss direkt von EU-Handlungen betroffen sein (EuGH)
Präventivmechanismen	Besuche vor Ort (CPT, ECRI)	Hochkommissar und Beauftragte ODIHR, Warschau (u.a. Wahlbeobachtung) (kaum noch genutzt): Moskauer Mechanismus: - Expert.-Mission - Berichterstattung Wiener Mechanismus: - bi- und multilaterale Konsultationen)	- EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) - sich entwickelndes internes Grundrechtsmonitoring der Organe - geplante EU-Grundrechtsagentur

Council of Europe Committee of Ministers to supervise the execution of the Human Rights Court's judgments

Strasbourg, 06.06.2005 - The Council of Europe Committee of Ministers will hold its third Human Rights meeting of 2005 on 6 and 7 June to supervise the execution of judgments by the European Court of Human Rights (Article 46 of the ECHR).

The Committee will supervise payment of just satisfaction in some 495 cases. It will also look at around 54 cases of individual measures (including grouped cases) to erase the consequences of violations (such as striking out convictions from criminal records, re-opening domestic judicial proceedings, etc.) and at 89 cases involving general measures (including grouped cases) to prevent similar violations (e.g. constitutional and legislative reforms, changes of domestic case-law and administrative practice). The Committee will also start examining 105 new Court judgments and will consider 41 draft final resolutions concluding that States have complied with the Court's judgments. The agenda includes:

- Remedial measures to be taken by Italy and Turkey to grant the applicants rapid and adequate redress for their conviction and imprisonment on the basis of unfair trials (Dorigo v. Italy and Hulki Güneş v. Turkey cases);
- Measures to be taken by Moldova and Russia following the Ilaşcu and Others judgment (08/07/2004), which considered the applicants' detention in the "Moldavian Republic of Transnistria" to be arbitrary and unlawful and ordered the immediate release of the applicants still in detention;
- General and/or individual measures to comply with a number of judgments concerning actions of security forces in Turkey and Northern Ireland, including issues relating to the absence of effective investigations into alleged abuses;
- Individual measures to be taken by Latvia to comply with the Slivenko judgment (09/10/2003) finding a violation of the right to private life because of the deportation of the applicants, a mother and a daughter, former Latvian permanent residents of Russian origin, to Russia in connection with the withdrawal of Russian military personnel from Latvia;
- General measures to be taken by Turkey to comply with the Cyprus v. Turkey judgment (10/05/2001), with a primary focus at this meeting on the issues of missing persons, on some specific questions concerning the living conditions of the Greek Cypriots in the northern part of Cyprus, in particular those related to education and freedom of religion, as well as on the question of the powers of military courts regarding civilians;
- Legislative reform in the United Kingdom to remedy the unpredictable effects of 'binding over' orders arising from the vague notion of "behaviour contra bonos mores", at the basis of the violation of the right to freedom of expression found in the Hashman and Harrup judgment (25/11/99);
- Progress achieved and further measures envisaged by Italy in the reform of their judicial systems to prevent new violations as regards the excessive length of judicial proceedings;

- Measures to be adopted by Ukraine to erase the consequences of interferences by the Executive in the independence of the judiciary, as required by the *Sovtransavto v. Ukraine* judgment (06/11/2002 (see Interim Resolution DH (2004)14));

While its deliberations are confidential, the Committee's decisions and the information submitted by governments regarding the execution of judgments are public. Interim Resolutions, which are normally adopted by the Committee on important and urgent issues, take effect and become public on the day of the meeting. The other decisions adopted and the annotated agenda, which contains information on the progress in the execution of the Court's judgments, are made public few days after the meeting on the Internet site (http://www.coe.int/Human_rights/execution/).