

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe
Ausschussdrucksache **20(17)90**

DR. JUR. HARTMUT EMANUEL KAYSER
RECHTSANWALT¹

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME

IN DER ÖFFENTLICHEN ANHÖRUNG
DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

„DURCHSETZUNG INTERNATIONALER UND EUROPÄISCHER
MENSCHENRECHTSKONVENTIONEN ANLÄSSLICH DES
70. JAHRESTAGES DER
EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION
UND DER VERABSCHIEDUNG DER
ALLGEMEINEN ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE
VOR 75 JAHREN“

10. JUNI 2021

¹ Rechtsanwalt in Berlin. Bis 2021 Inhaber der Professur für Rechtswissenschaft (Wirtschaftsrecht und Internationales Wirtschaftsrecht) an der EBC Hochschule. Bis 2016 Lehrbeauftragter an der Philipps-Universität Marburg sowie bis 2013 an der Freien Universität Berlin. Monographien und zahlreiche Aufsätze zu Fragen des Völkerrechtes, der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes in deutscher, portugiesischer und englischer Sprache.

GLIEDERUNG

I. Vorbemerkung und Eingrenzung

II. Schriftliche Stellungnahme

III. Schriftliche Stellungnahme zu einzelnen Fragen

GLIEDERUNG

I. Vorbemerkung und Eingrenzung

II. Schriftliche Stellungnahme

Überblick über den gegenwärtigen Stand der Menschenrechtskonventionen, weiterer menschenrechtlicher Verträge des Völkerrechtes sowie des Primärrechts der EU und über ihre Durchsetzungsmöglichkeiten

1. Universeller Menschenrechtsschutz

- a. Charta der Vereinten Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- b. Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte
- c. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- d. Weitere bei dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen registrierte universelle menschenrechtliche Übereinkommen

2. Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa

- a. Der Europarat: Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Protokolle
- b. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu illegal Einreisenden und der Zulässigkeit von Push-backs sowie zu Asylanträgen außerhalb Europas
- c. Weitere menschenrechtliche Übereinkommen des Europarates
- d. Die EU: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

III. Schriftliche Stellungnahme zu einzelnen Fragen

I. Vorbemerkung und Eingrenzung

Das Thema der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 10. Juni 2024 ist mit dem Titel „Durchsetzung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen anlässlich des 70. Jahrestages der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor 75 Jahren“ festgelegt.

Mit der Formulierung des Themas wird auf globale und regionale Menschenrechtskonventionen Bezug genommen. Es gibt, hinausgehend über die globalen und regionalen Menschenrechtskonventionen, welche für Deutschland rechtliche Bindungswirkung erlangt haben, regionale Menschenrechtsinstrumente², auf welche einige der sehr weitgehenden Fragen der Fraktionen bezogen werden können. Diese Stellungnahme wird aufgrund des engen Rahmens keine Instrumente behandeln, die für Deutschland keine rechtliche Bindung entfalten.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), welche von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet wurde, soll ebenfalls Thema der Anhörung sein. Der AEMR kommt keinerlei rechtliche Bindungswirkung zu.

Eine Reihe der von den Fraktionen gestellten Fragen ist nicht völkerrechtlicher Natur. Aufgrund des beschränkten Rahmens können in dieser Stellungnahme allein Fragen zum Völkerrecht beantwortet werden. Bezüglich der vom durch den der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages festgelegten Thema abweichenden Fragen zum Recht der Europäischen Union, etwa der zum Europäischen Gerichtshof (EuGH), können nur wenige kurze Anmerkungen gemacht werden.

² Vgl. Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK, Pakt von San José, Costa Rica) vom 22. November 1969 mit Protokollen; Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker vom 27. Juni 1981.

II. Schriftliche Stellungnahme

Überblick über den gegenwärtigen Stand der Menschenrechtskonventionen, weiterer menschenrechtlicher Verträge des Völkerrechtes sowie des Primärrechts der EU und über ihre Durchsetzungsmöglichkeiten

Bei der völkerrechtlichen Einordnung des Standes der internationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Besonderheiten des Völkerrechtes gegenüber dem nationalen Recht, die große Zahl und Verschiedenartigkeit der rechtsetzenden Staaten und der, völkerrechtlich betrachtet, kurze verstrichene Zeitraum seit der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berücksichtigt werden.

Im klassischen Völkerrecht war der einzelne Mensch stets durch die Staaten „mediatisiert“. Der Einzelne war kein Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, sondern lediglich ein reines Objekt der Völkerrechtsnormen.

1. Universeller Menschenrechtsschutz

a. Charta der Vereinten Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Der Schutz der Menschenrechte wird im Völkerrecht der Gegenwart erstmals in der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) vom 26. Juni 1945 mehrfach erwähnt³.

³ SVN Präambel: Mitgliedstaaten bekräftigen ihren „Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau“; Art. 1 III: internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Förderung und Festigung der „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied ...“; Art. 13 verpflichtet die Generalversammlung u. a. Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben, um „zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied ... beizutragen“; Art. 55 c) wiederholt diese Formulierung im Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Ziele der VN. In Art. 56 verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen“. Auch wenn man diese Bestimmungen

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet, besitzt wie alle Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen keinerlei rechtliche Bindungswirkung, Die AEMR ist nur eine Empfehlung. Ihr kommt damit lediglich politisch-moralische Bedeutung zu.

b. Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte

Auf globaler Ebene trat der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (IPBürg, auch Zivilpakt) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen am 16. Dezember 1966, welcher von der Bundesrepublik Deutschland am 17. Dezember 1973 ratifiziert wurde, am 23. März 1976 in Kraft. Bis heute wurde er von 174 Staaten ratifiziert. Die im IPBürg garantierten Rechte werden als „Menschenrechte der ersten Generation“ bezeichnet. Diese Menschenrechte der ersten Generation garantieren die individuelle Freiheit gegenüber dem Staat, sowie die demokratische Partizipation⁴. Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinen verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen Vorkehrungen zu treffen, um den Rechten des Zivilpaktes Wirksamkeit zu verleihen. Zudem verpflichtet sich jeder Vertragsstaat dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen Rechten verletzt wurde, wirksame Beschwerden eingeleitet, sein Recht durch zuständige Stellen festgestellt werden kann und erfolgreichen Beschwerden Geltung verschafft wird. Inhaltlich stellt der Zivilpakt keinen Fortschritt gegenüber der Rechtslage des

nicht als unverbindliche Grundsatzserklärungen betrachtet, ist ihr Inhalt nicht näher beschrieben und der Vollzug zudem allein den souveränen Staaten anvertraut.

4 Er enthält u. a. das inhaltlich umstrittene Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art. 1), das Recht auf Leben (Art. 6), das Folterverbot (Art. 7), das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 8), das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Art. 9), Strafvollzugsrechte (Art. 10, 11), Fortbewegungsfreiheit (Art. 12) Ausländerrechte vor Ausweisung (Art. 13), Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Art. 14), Strafverfahrensrechte (Art. 15), Recht auf Rechtsfähigkeit (Art. 16), Schutz der Privatsphäre und der Familie sowie der Kinder (Art. 17, 23, 24), Gedanken-, Gewissens-, Religionsfreiheit (Art. 18), Meinungsfreiheit (Art. 19), Versammlungsfreiheit (Art. 21, 22), Recht zur Teilnahme an Wahlen (Art. 25), Gleichheit vor dem Gesetz und Diskriminierungsverbot (Art. 26), Minderheitenschutz (Art. 27). Das zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe wurde am 18. August 1992 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert und ist für 91 Staaten in Kraft.

Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland dar.

Zur Implementierung der im IPBürg garantierten Rechte dienen verschiedene Verfahrensmöglichkeiten, vor dem Ausschuss für Menschenrechte (Art. 28 I) mit Sitz in Genf. Zunächst das obligatorische Staatenberichtsverfahren nach Art. 40, die vom Menschenrechtsausschuss geprüft und mit eigenen Bemerkungen beantwortet werden. Die Schwäche der Staatenberichte liegt zum einen in der – grundsätzlich die Kontrollgremien aller menschenrechtlichen Abkommen betreffenden - weitverbreiteten Säumigkeit der Staaten bei der Abgabe ihrer Berichte, zudem in einem fehlenden Willen zur Selbstkritik der berichtenden Staaten. Art. 41 sieht die Möglichkeit einer Staatenbeschwerde für diejenigen Staaten vor, die eine Erklärung betreffend die Anerkennung der entsprechenden Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses abgegeben haben. Die Bundesrepublik Deutschland hat zwar eine derartige Erklärung abgegeben, das Staatenbeschwerdeverfahren hat aufgrund der Befürchtungen der Mitgliedstaaten vor „vergeltenden Staatenbeschwerden“ im IPBürg keine praktische Bedeutung erlangt.

Das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte sieht schließlich als drittes Kontrollverfahren die Individualbeschwerde vor. Voraussetzung ist die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte für die Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden über eine behauptete Vertragsverletzung⁵. Das Fakultativprotokoll trat für die Bundesrepublik Deutschland nach dem Beitritt am 25. August 1993 in Kraft.

5 Jeder Bürger eines Mitgliedstaates kann Beschwerde vor dem Menschenrechtsausschuss erheben und eine Verletzung eines der im IPBürg garantierten Rechte durch einen Vertragsstaat des Fakultativprotokolls rügen. Der Einzelne muss selbst und gegenwärtig betroffen sein und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Das Verfahren darf nicht vor einer anderen internationalen Gerichtsbarkeit oder Streitregelungsinstanz anhängig sein. Der Menschenrechtsausschuss veröffentlicht nach seiner Prüfung seine Stellungnahme. Das Individualbeschwerdeverfahren hat erhebliche praktische Relevanz, da die Stellungnahmen politischen Druck auf die Regierungen („Pranger“) ausüben. Bezüglich Deutschland wurden bislang nur wenige Stellungnahme abgegeben.

c. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 („Sozialpakt“) trat am 3. Januar 1976 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Sozialpakt am 17. Dezember 1973 ratifiziert.

Der Sozialpakt enthält einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte⁶, die auch als „Menschenrechte der zweiten Generation“ bezeichnet werden, als Leistungsrechte ausgestaltet sind und dem Individuum einen Anspruch auf Leistungen durch den Staat gewähren⁷. Inhaltlich stellt auch der Sozialpakt keinen Fortschritt gegenüber der Rechtslage der Bundesrepublik Deutschland dar.

Die Implementierung des Sozialpaktes erfolgt in erster Linie mittels eines Staatenberichtsverfahrens (Art. 16, 17) durch den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee for Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) nach dessen Verfahrensregeln, der dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) untersteht.

Verletzungen des Sozialpaktes können auch im Rahmen von Individualbeschwerden (Art. 2-9 FP) geltend gemacht werden, sofern der Mitgliedstaat die Zuständigkeit des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch Ratifizierung des Fakultativprotokolls anerkannt hat. Zulässig ist die Individualbeschwerde nur bei Ausschöpfung des innerstaatlichen

6 Art. 6 Recht auf Arbeit, Art. 7 Gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Art. 8 Gewerkschaftliche Rechte, Streikrecht, Art. 9 Soziale Sicherheit, Art. 10 Schutz von Familie, Müttern, Kindern, Art. 11 Angemessener Lebensstandard, Art. 12 Recht auf Gesundheit, Art. 13, 14 Recht auf Bildung, Art. 15 Recht auf Kultur.

7 Die dritte Generation der Menschenrechte umfasst Rechte, die Gruppen statt Individuen zukommen. Welche Rechte im einzelnen darunter fallen und ob es sich bei den Kollektivrechten überhaupt um Menschenrechte handelt, ist streitig. Zu den hier am häufigsten genannten Rechten zählen das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Frieden und das Recht auf eine gesunde Umwelt (kodifiziert etwa in der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker <„Banjul-Charta“>, Art. 22-24). Probleme bilden bei der dritten Generation der Menschenrechte u. a. die Definition der Kollektive, die Frage der Vertretungsbefugnis und die unbestimmte Weite der Schutzbereiche.

Rechtswegs (exhaustion of domestic remedies) und bei Erhebung binnen eines Jahres (Art. 3 FP). Die Prüfung beschränkt sich auf die Angemessenheit (reasonableness) der staatlichen Maßnahme (Art. 8 IV FP). Diese ergibt sich aus Art. 2 I des Sozialpaktes: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich ... unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, *um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen*“. Aus der Festlegung der Verpflichtung zu einer nur progressiven Verwirklichung der Rechte des Sozialpaktes wird schon seit den Entwurfsverhandlungen überwiegend verneint, dass es sich um unmittelbar zu erfüllende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten handelt. Hieraus ergeben sich in der Praxis beinahe unbegrenzte Handlungsspielräume der Staaten.

Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Individualbeschwerde) am 20. April 2023 beigetreten.

Ergänzend zum Individualbeschwerdeverfahren hat das FP ein Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 10 FP) sowie ein Untersuchungsverfahren (Art. 11 FP) eingeführt. Diese gelten nur für Staaten, die sich ausdrücklich unterworfen haben. Deutschland hat dies bislang nicht getan.

d. Weitere bei dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen registrierte universelle menschenrechtliche Übereinkommen

Zu den siebenundzwanzig insgesamt bei dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen gemäß Art. 102 SVN registrierten universellen menschenrechtlichen Übereinkommen gehören u. a.: - die Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (in Kraft für 153 Staaten; Deutschland ist der Konvention am 24. November 1954 beigetreten); - das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (in Kraft für 182 Staaten; Deutschland hat das Übereinkommen am 16. Mai 1969

ratifiziert); - Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention) vom 18. Dezember 1979 (in Kraft für 189 Staaten; Deutschland hat das Übereinkommen am 10. Juli 1985 ratifiziert) mit Fakultativprotokoll (Individualbeschwerde, in Kraft für 189 Staaten; von Deutschland ratifiziert am 15. Januar 2002) ; - Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (in Kraft für 174 Staaten; Deutschland hat das Übereinkommen am 1. Oktober 1990 ratifiziert) mit Fakultativprotokoll (regelmäßige Staatenbesuche zur Kontrolle; in Kraft für 94 Staaten; Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert); - Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention; in Kraft für 196 Staaten; Deutschland hat das Übereinkommen am 6. März 1992 ratifiziert) mit 1. Fakultativprotokoll (Kindersoldaten; in Kraft für 173 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 13. Dezember 2004), 2. Fakultativprotokoll (Kinderhandel, Kinderprostitution, Kinderpornographie; in Kraft für 178 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 15. Juli 2009), 3. Fakultativprotokoll (Individualbeschwerde; in Kraft für 52 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 28. Februar 2013); - Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (in Kraft für 191 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 24. Februar 2009) mit Fakultativprotokoll (Individualbeschwerde; in Kraft für 106 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 24. Februar 2009) - Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 20. Dezember 2006 (in Kraft für 75 Staaten; ratifiziert von Deutschland am 24. September 2009).

2. Regionaler Menschenrechtsschutz in Europa

a. Der Europarat: Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Protokolle

Auf regionaler Ebene in Europa hat der 1949 gegründete Europarat⁸ als internationale Regierungsorganisation mit heute 46 Mitgliedstaaten, darunter alle 27 Mitgliedsstaaten der EU⁹, bis heute zweihundertvierundzwanzig¹⁰ völkerrechtliche Abkommen erarbeitet, die zum Teil auch Nichtmitgliedstaaten, partiell sogar außereuropäischen Nichtmitgliedstaaten zum Beitritt offenstehen.

Die (Europäische) „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 4. November 1950 (EMRK; in Kraft für alle 46 Mitgliedstaaten des Europarates mit insgesamt knapp 700 Millionen Menschen; Deutschland hat die Konvention am 5. Dezember 1952 ratifiziert) stellt mit seinen bislang insgesamt 16 ändernden und ergänzenden Protokollen das wichtigste Abkommen des Europarates dar. Im Abschnitt I. enthält die EMRK die durch sie geschützten Menschenrechte (Art. 2-14) und Regeln über Auslegung und Einschränkungen (Art. 15-18)¹¹. Gemäß Art. 1 EMRK

8 Der Europarat hat nach Art. 1 seiner Satzung vom 5. Mai 1949 die Aufgabe, „einen engeren Zusammenschluß seiner Mitglieder zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen“. „Dieses Ziel wird ... (u. a.) erstrebt durch den Abschluß von Abkommen und ... durch Schutz und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“.

9 Die Bundesrepublik Deutschland trat der Satzung des Europarates durch Hinterlegung seiner Ratifikations-Urkunde am 13. Juli 1950 bei.

Nach Beginn des Ukrainekrieges hat das Ministerkomitee mit Beschluss gemäß Artikel 8 der Satzung des Europarates vom 16. März 2022 beschlossen, dass die Russische Föderation kein Mitglied des Europarates mehr ist. Am 15. März hatte deren Regierung die Generalsekretärin über ihren Austritt aus dem Europarat im Einklang mit (Art. 7) der Satzung Europarates und ihre Absicht, die EMRK aufzukündigen, informiert.

10 Unter Einbeziehung der Zusatzprotokolle.

11 Im Abschnitt I der EMRK sind die Rechte und Grundfreiheiten aufgeführt: Art. 2 Recht auf Leben, Art. 3 Folterverbot, Art. 4 Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit, Art. 5 Freiheit und Sicherheit, Art. 6 Gerichtliches Gehör – Angeklagtenrechte, Art. 7 Nulla poena sine lege, Art. 8 Achtung Privat- und Familiensphäre, Art. 9 Gedanken-, Gewissens-, Religionsfreiheit, Art. 10 Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 11 Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Art. 12 Freie Ehegattenwahl, Art. 13 Recht auf Einlegung einer wirksamen Beschwerde bei Verletzung der EMRK-Rechte, Art. 14 Diskriminierungsverbot für Genuss der Rechte, Einschränkungen in Krieg und Notstand. Durch das (1.) Zusatzprotokoll (Eigentum, Bildung, Recht auf freie und geheime Wahlen) sowie die Protokolle 4 (Verbot der Freiheitsentziehung wegen Schulden, Freizügigkeit, Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger, Verbot der Kollektivausweisung ausländischer Personen, ratifiziert von Deutschland am 1. Juni 1968), 6 (Abschaffung Todesstrafe – Ausnahme in Kriegszeiten ratifiziert von Deutschland am 5. Juli 1989), 7 (verfahrensrechtlicher Schutz bei Ausweisung eines Ausländers, Urteilsüberprüfung bei Verurteilung oder der Strafe, Entschädigung bei Fehlurteilen; ne bis in idem, gleiche Ehegattenrechte und Pflichten; nicht ratifiziert von Deutschland), 12 (allgemeines

sichern die Mitgliedsstaaten der EMRK allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu¹².

Mit dem Inkrafttreten des „Protokolls Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus“ am 1. November 1998 wurde die Implementierung der EMRK grundlegend neu geregelt¹³.

Der, seit 1998 als ständiges Organ eingerichtete, Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (kurz: Gerichtshof, EGMR oder EuGHMR) ist gemäß Art. 19 EMRK dazu berufen, die Einhaltung der Konvention durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Artikel 33 EMRK regelt die Kontrolle durch Staatenbeschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte¹⁴.

Die Individualbeschwerde des Artikels 34 EMRK ermöglicht es heute jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch einen Vertragsstaat in einem von der EMRK verbürgten Grundrecht verletzt worden zu sein, Beschwerde beim

Diskriminierungsverbot; nicht ratifiziert von Deutschland) und 13 (vollständige Abschaffung Todesstrafe, auch bei Straftaten, die bei drohenden- oder im Krieg begangen wurden; ratifiziert von Deutschland am 11. Oktober 2004) wurden materiellrechtlich neue EMRK-Menschenrechte eingeführt. Die weiteren Protokolle betreffen formelles EMRK-Recht.

12 Die EMRK steht im Rang unter dem Grundgesetz und kann auch durch späteres Bundesgesetz geändert werden. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2015 - 2 BvL 1/12 - (Überschreibung DBA durch deutsches Gesetz - „treaty override“ - ist verfassungsrechtlich zulässig) festgestellt hat, folgt aus Art. 9 II 1 GG dass völkerrechtlichen Verträgen, soweit sie nicht in den Anwendungsbereich einer anderen, spezielleren Öffnungsklausel - insbesondere Art. 23 bis 25 GG - fallen, innerstaatlich der Rang eines einfachen Bundesgesetzes zukommt. Art. 9 I 1 GG schränkt die Geltung des lex-posterior-Grundsatzes für völkerrechtliche Verträge nicht ein. Spätere Gesetzgeber können damit - entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes - innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Grenzen Rechtssetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren.

13 Der Gerichtshof wurde zu einem ständigen Organ umgestaltet, das heute nur für Beschwerden zuständig ist.

14 „Art. 33 – Staatenbeschwerden Jeder Hohe Vertragschließende Teil kann den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung dieser Konvention und der Protokolle durch einen anderen Hohen Vertragschließenden Teil anrufen“. Hier gilt das oben Ausgeführte entsprechend. Bis 2014 wurde die Staatenbeschwerde nur zwei Mal erhoben. Bis heute ist die praktische Relevanz der Staatenbeschwerde gegenüber der Individualbeschwerde von untergeordneter Bedeutung.

Gerichtshof zu erheben¹⁵.

Hiermit wurde die Rechtslage der Individuen erheblich verbessert gegenüber der bis zum Protokoll Nr. 11 nur fakultativen, vergleichsweise wenig wirksamen, Individualbeschwerde¹⁶ (Unterwerfungserklärung des Beschwerdegegnerstaates erforderlich) vor der abgeschafften Menschenrechtskommission. Die Individualbeschwerde der EMRK stellt heute das bedeutendste Instrument des Menschenrechtsschutzes weltweit dar. Per 1. Januar 2024 waren – in unterschiedlichen Verfahrensstadien – über 68.000 Verfahren beim EGMR anhängig.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualbeschwerde sind in Art. 35 EMRK und Art. 45, 47 der Verfahrensordnung des EGMR geregelt. Wenn sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind, ergeht eine Sachentscheidung des Gerichtshofes, dies bei etwa 10 % der Verfahren der Fall. Die übrigen Beschwerden werden als unzulässig zurückgewiesen.

Zu den wichtigsten Voraussetzungen gehört, dass der Gerichtshof erst nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe und nur binnen vier Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung angerufen werden kann, Art. 35 I EMRK. Die Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gehört nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofes zum vorab zu erschöpfenden Rechtsweg.

Der Gerichtshof befasst sich u. a. auch dann nicht mit einer Individualbeschwerde, die im Wesentlichen mit einer schon vorher vom Gerichtshof geprüften Beschwerde übereinstimmt oder schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist und keine neuen Tatsachen enthält. Der Gerichtshof erklärt eine Individualbeschwerde für unzulässig, wenn er sie für unvereinbar mit der EMRK, für offensichtlich unbegründet oder für missbräuchlich hält oder wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist, es sei denn, die Achtung der Menschenrechte der EMRK erfordert eine

15 „Artikel 34 – Individualbeschwerden Der Gerichtshof kann von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch einen der Hohen Vertragsschließenden Teile in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde befaßt werden. Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern“.

16 Diese konnte nur Empfehlungen für eine gütliche Einigung aussprechen. Bei Scheitern einer Einigung stand ein Klagerecht vor dem Gerichtshof nur der Kommission oder einem Mitgliedsstaaten zu. Auch dies setzte jedoch eine Unterwerfungserklärung des beklagten Staates unter die Gerichtsbarkeit des EGMR und dessen Urteil voraus.

Prüfung der Begründetheit der Beschwerde.

Der EGMR kann auf Antrag einer Partei, jeder betroffenen Person sowie von Amts wegen gegenüber den Parteien vorläufige Maßnahmen bezeichnen, die im Interesse der Parteien oder eines ordnungsgemässen Verfahrensablaufs ergriffen werden sollten, Art. 39 I Verfo EGMR („rule 39“). Gegen Urteile der Kammern des Gerichtshofes kann jede Partei binnen drei Monaten die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer beantragen. Die Mitgliedstaaten sind in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, gemäß Art. 46 I EMRK verpflichtet, endgültige Urteile des EGMR zu befolgen¹⁷. Urteile des Gerichtshofes haben, mit Ausnahme der Zubilligung einer Entschädigung (Art. 41 EMRK) im Wesentlichen feststellenden Charakter, Maßnahmen einer Vertragspartei werden also nicht unmittelbar aufgehoben¹⁸. Gemäß Art. 46 II EMRK wird das endgültige Urteil des Gerichtshofs dem Ministerkomitee¹⁹ zugeleitet. Dieses überwacht die Durchführung des Urteils.

b. Der EGMR zu illegal Einreisenden und Push-Backs sowie zu Asylanträgen außerhalb Europas

Die Frage der seit einem guten Jahrzehnt nach Europa und insbesondere Deutschland gelangenden Massenmigration hat nicht nur die Bevölkerung stark beschäftigt.

Stellvertretend für die u. a. politische, philosophische und rechtliche Kritik an der unkontrollierten Massenmigration stehen nicht nur der frühere sozialdemokratische deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt, der 2015 forderte „Wir müssen die Massenzuwanderung aus fremden Kulturen beenden“ und einer der bedeutendsten Denker unserer Zeit, der Philosoph Peter Sloterdijk, der kritisierte, dass sich die deutsche Regierung in einem Akt des Souveränitätsverzichts der Überrollung preisgegeben habe und darauf hinwies, dass es „keine moralische Pflicht zur Selbsterstörung“ gebe. Der

17 „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.“

Für unbeteiligte Mitgliedstaaten haben Urteile nur Orientierungswirkung.

18 Das Gutachtenverfahren (Art. 47 EMRK) als dritte Verfahrensart des EGMR hat für die materiellen Fragen der Menschenrechte keinerlei Bedeutung. Gemäß Art. 47 kann der EGMR auf Antrag des Ministerkomitees Gutachten über Rechtsfragen erstatten, welche die Auslegung der EMRK betreffen. Diese Gutachten dürfen aber keine Fragen behandeln, die sich auf den Inhalt oder das Ausmaß der Konventionsrechte im ersten Abschnitt oder in den Protokollen beziehen oder über die der Gerichtshof oder das Ministerkomitee auf Grund eines nach der Konvention eingeleiteten Verfahrens zu entscheiden haben könnte.

19 Art. 10, 13-21 Satzung des Europarates.

deutsche Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio schrieb in einem Gutachten: „Der Bund ist aus verfassungsrechtlichen Gründen ... verpflichtet, wirksame Kontrollen der Bundesgrenzen wieder aufzunehmen, wenn das gemeinsame europäische Grenzsicherungs- und Einwanderungssystem vorübergehend oder dauerhaft gestört ist ... Das Grundgesetz garantiert nicht den Schutz aller Menschen weltweit durch faktische oder rechtliche Einreiseerlaubnis. Eine solche unbegrenzte Rechtspflicht besteht auch weder europarechtlich noch völkerrechtlich.“

Der EGMR musste sich mit der Migrationsproblematik vielfach auseinandersetzen.

In ständiger Rechtsprechung hat der EGMR anerkannt, dass das Recht der Vertragsstaaten im Völkerrecht allgemein anerkannt sei, die öffentliche Ordnung vorbehaltlich vertraglicher Verpflichtungen²⁰ dadurch zu gewährleisten, dass Einreise und Aufenthalt von Ausländern kontrolliert werden. Es gibt völkerrechtlich kein Recht in einen fremden Staat einzureisen.

In einem wichtigen Urteil, welches in der politischen Debatte allerdings nicht die ihm gebührende Aufmerksamkeit erhalten hat, hat die Große Kammer des EGMR mit Urteil vom 13. Februar 2020 in der Sache N. D. und N. T. gg. Spanien (8675/15 und 8697/15) eine unzulässige Kollektivausweisung i.S.v. Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK verneint. Dem lag folgender Sachverhalt zugrunde: Am 13. August 2014 versuchten etwa 600 Personen, den 13 km langen Grenzzaun der spanische Exklave Melilla liegt an der Nordgrenze Marokkos zu überwinden. Den zwei aus Mali sowie der Elfenbeinküste stammenden Beschwerdeführern gelang die Überwindung des Zauns. Sie wurden dort von der Guardia Civil festgenommen und unverzüglich nach Marokko zurückgeschoben. Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohte ihnen dort nicht. Nachdem die Kammer des EGMR in einem Urteil vom 3. Oktober 2017 in der Rückschiebung eine unzulässige Kollektivausweisung i. S. v. Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK²¹ erkannt hatte, urteilte nach Anrufung durch Spanien die Große Kammer des Gerichtshofes 13. Februar 2020, dass keinerlei Verstoß gegen die Konvention vorlag. Nach dem Urteil findet Art. 3 EMRK Anwendung, sobald Migranten im völkerrechtlichen Sinn das Staatsgebiet betreten. Grundsätzlich besteht zwar ein Verbot der Rückschiebung ohne Individualprüfung. Eine Ausnahme gilt jedoch dann, wenn die

20 „Art. 33 GFK I Verbot der Ausweisung und Zurückweisung 1. Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling ... über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

II Auf die Vergünstigung dieser Vorschrift kann sich jedoch ein Flüchtling nicht berufen, der aus schwer wiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde“ sowie Art. 3 EMRK in der Auslegung des EGMR (Refoulement-Verbot).

21 „Kollektivausweisungen ausländischer Personen sind nicht zulässig.“

Migranten nicht schutzwürdig sind. Hieran fehlt es, wie im vorliegenden Fall, wenn Migranten versuchen, kollektiv gewaltsam eine befestigte Landgrenze zu überwinden, obwohl der Staat einen echten, effektiven Zugang zu legalen Einreisewegen geschaffen hat. Zu diesem Zugang zählen insbesondere Grenzkontrollpunkte für diejenigen, die sich unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sehen, in den übrigen Fällen aber auch die Möglichkeit, in Botschaften oder konsularischen Vertretungen einen Asylantrag zu stellen²².

c. Weitere menschenrechtliche Übereinkommen des Europarates

Der Europarat hat über die EMRK eine Reihe weiterer Übereinkommen geschaffen, die den Schutz von Menschenrechten zum Inhalt haben²³ und diesen Schutz erweitern und vertiefen.

d. Die EU: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Mit der Charta der Grundrechte, in Kraft seit dem 1. Dezember 2009, hat die Europäische Union einen Katalog von Rechten, Freiheiten und Grundsätzen anerkannt. Art. 6 I des Vertrags über die Europäische Union (EUV) regelt: „Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ... niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind dabei rechtlich gleichrangig“. Die Charta der Grundrechte²⁴ stellt

22 Im Fall des EGMR N.S.K. gg das Vereinigte Königreich (28774/22), wurde vom Gerichtshof am 14.6.2022 eine vorläufige Maßnahme bezeichnet, mit dem die Abschiebung des irakischen Asylantragstellers nach Ruanda, wo das Verfahren aufgrund einer Vereinbarung der Regierungen durchgeführt werden sollte, gestoppt. Das Vereinigte Königreich hat mit dem Illegal Migration Act 2023, dem Nationality and Borders Act 2022 und der Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill nun die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um gleichwohl wie ursprünglich geplant vorgehen zu können. Dieser offene Widerspruch zur Rechtsprechung des EGMR, sollte aufgrund der grundsätzlichen Kündbarkeit der EKMR (Art. 58 EMRK) ebenso wie der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 44 GFK), der Bedeutung des Vereinigten Königreiches und des nachgewiesenen Willens des Vertragstaates, sich aus für ihn unhaltbaren internationalen Organisationen zu lösen, mit besonderer Sorgfalt behandelt werden.

23 U. a. Europäische Sozialcharta, Europäisches Folterübereinkommen (ECPT), Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (von Deutschland nicht ratifiziert), Menschenhandelskonvention, Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Datenschutzübereinkommen.

24 Die Rechte finden sich in den Titeln I (Würde des Menschen: Menschenwürde, Leben, körperliche und geistige Unversehrtheit, Folterverbot, Sklaverei- und Zwangsarbeitsverbot), II (Freiheiten: Freiheit und Sicherheit, Achtung des Privat- und Familienlebens, Schutz personenbezogener Daten, Ehe- und Familiengründungsrecht, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Freiheit der Meinungsäußerung und der Information, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Recht auf Bildung und das Recht zu arbeiten, Berufs- und unternehmerische Freiheit, Eigentumsfreiheit, Recht auf Asyl, Schutz gegen Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung), III (Gleichheit: Gleichheit vor dem Gesetz, Diskriminierungsverbot, Vielfalt der Kulturen, Religionen, Sprachen, Gleichstellung von Männern und Frauen, Kinderrechte, Rechte älterer Menschen, Behindertenintegration), IV (Solidarität: Arbeitsrechte, Kinderarbeitsverbot, Schutz des Familien- und Berufslebens, Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit, Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz, Zugang zu Dienstleistungen allgemeinen wirtschaftlichen Interesses), V (Bürgerrechte: aktives und passives Wahlrecht, Recht auf gute Verwaltung, Zugang zu

Primärrecht der EU dar. Gem. Art. 51 GrCh gilt diese für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Keine Anwendung findet die Charta somit auf rein nationale Sachverhalte.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gewährleistet bei seiner Auslegung des EU-Rechts nicht nur die Charta der Grundrechte der EU, sondern auch, dass die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, geachtet werden (Art. 6 II EUV). Er berücksichtigt dabei die Rechtsprechung des EGMR bei der Prüfung von Gemeinschaftsgrundrechten.

III. Stellungnahme zu einzelnen Fragen

1. Bewertung des Zustandes der internationalen Menschenrechtsinstitutionen

Bei der völkerrechtlichen Einordnung des Standes der internationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Besonderheiten des Völkerrechtes gegenüber dem nationalen Recht, die große Zahl und Verschiedenartigkeit der rechtsetzenden Staaten und der, völkerrechtlich betrachtet, kurze verstrichene Zeitraum seit der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berücksichtigt werden.

Die rein zahlenmäßige Entwicklung des Schutzes der Menschenrechte durch die anhaltende Kodifizierung der Menschenrechte seit 1948 ist imposant. Dies gilt sowohl für die universelle, als auch die regionale europäische Völkerrechtsebene. Auf der universellen Ebene enthält – wie ausgeführt - allein die Liste der bei dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen gemäß Art. 102

EU-Dokumenten, Petitionsrecht, Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit, diplomatischer und konsularischer Schutz, VI (Justizielle Rechte: wirksamer gerichtlicher Rechtsbehelf bei Gericht und unparteiisches Gericht, Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte, Gesetz- und Verhältnismäßigkeit bei Straftaten und Strafen, ne bis in idem).

SVN registrierten Übereinkommen 27 Konventionen und Protokolle menschenrechtlichen Inhaltes die ab 1948 entstanden sind.

Imposant ist auch die Zahl der Staaten, für welche die Abkommen völkerrechtlich bindend sind. Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte als wichtigstes globales Abkommen zum Menschenrechtsschutz ist heute für 174 Staaten in Kraft.

Der Zivilpakt enthält die „Menschenrechte der ersten Generation“, welche die individuelle Freiheit gegenüber dem Staat, sowie die demokratische Partizipation garantieren. Inhaltlich wurde mit dem Zivilpakt kein Fortschritt gegenüber der Rechtslage des Grundgesetzes erreicht.

Als Kontrollverfahren zur Implementierung der im IPBürg garantierten Rechte leidet das obligatorische Staatenberichtsverfahren unter der Säumigkeit der zur Berichtsabgabe verpflichteten Staaten und an den zumeist schönfärbenden Inhalten. Auch das zweite Kontrollverfahren, die Staatenbeschwerde, welche eine Unterwerfungserklärung unter die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses, erfordert, bleibt praktisch wirkungslos, da aus Angst vor „vergeltenden Staatenbeschwerden“ die Vertragsstaaten dieses Verfahren nicht zur Anwendung bringen. Das Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, heute für 116 Staaten – darunter auch Deutschland - in Kraft, ermöglicht die Entgegennahme und Prüfung von Individualbeschwerden über eine behauptete Vertragsverletzung durch den Ausschuss für Menschenrechte nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Die Individualbeschwerde stellt das wirksamste Verfahren des Zivilpaktes dar, gleichwohl sind die Zahlen gering. Im Jahre 2018 wurden 190 Individualbeschwerden eingereicht.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte behandelt „Menschenrechte der zweiten Generation“ als Leistungsrechte, die dem Individuum einen Anspruch auf Leistungen durch den Staat gewähren. Der menschenrechtliche Wirksamkeit des Sozialpaktes leidet darunter, dass es sich bei den nur progressiv zu verwirklichenden Rechten des Sozialpaktes nicht um unmittelbar zu erfüllende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten handelt.

Dem regionalen Menschenrechtsschutz in Europa steht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, den weiteren menschenrechtlichen Übereinkommen des Europarates und, auf der Ebene der EU, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung die nach 1948 kodifiziert worden sind. Aufgrund der größeren Homogenität der Rechtssysteme und außerrechtlichen Grundüberzeugungen hat die regionale europäische Ebene bei der Kodifizierung der Menschenrechte erhebliche Vorteile. Während es auf globaler Ebene, bedingt durch verschiedene Kulturkreise, Verfassungsformen, Ideologien und Lebenswirklichkeiten kein einheitliches Menschenrechtsverständnis gibt, gilt dies für Europa in einem höheren Maße. Dem Europarat mit 46 Mitgliedstaaten, darunter alle 27 Staaten der EU, kommt bei der Verwirklichung der Menschenrechte in Europa die bedeutendste Rolle zu. Die EMRK mit ihrem Zusatzprotokoll sowie ihren weiteren fünf materiellrechtlichen Protokollen hat das materiellrechtlich größte Menschenrechtssystem geschaffen. Die EMRK besitzt zudem ein besonders wirksames Verfahren zur Kontrolle der Mitgliedstaaten. Denn neben dem praktisch wenig wirksamen Staatenbeschwerdeverfahren kann die Verletzung von Menschenrechten von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe im Individualbeschwerdeverfahren vor dem Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gerügt werden. Da es sich bei der Individualbeschwerde der EMRK heute um ein obligatorisches, für alle Staaten verpflichtendes Verfahren handelt, für das - anders als etwa im Zivilpakt keine besondere Unterwerfungserklärung der Vertragsparteien erforderlich ist – konnte der Gerichtshof mit rund 68.000 anhängigen Verfahren per Januar 2024, Fallzahlen erreichen, die im globalen Kontext ihres Gleichen suchen.

Die hohen Fallzahlen führen für die Beschwerdeführer vor dem Gerichtshof jedoch zu Problemen. Die Verfahrensdauer vor dem Gerichtshof beträgt in der Regel zwischen drei und sechs Jahren. Eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen ist die vorherige Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe, wozu in Deutschland auch das Bundesverfassungsgericht gehört. Die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem Bundesverfassungsgericht beträgt 18 Monate, der

Instanzenzug des jeweiligen deutschen Gerichtszweiges nimmt, abhängig von der Gerichtsbarkeit und den Gegebenheiten der entscheidenden Gerichte ebenfalls wenigstens drei Jahre in Anspruch. Im Anschluss folgt die Durchführung des Urteils durch den Mitgliedstaat, welche vom Ministerkomitee überwacht wird. Auch dieses Umsetzungsverfahren kann bis zu 5 Jahre in Anspruch nehmen. Der Zeitraum von bis zu zehn Jahren von der erstinstanzlichen Klageerhebung bis zu einer Entscheidung des Gerichtshofes, sowie weiteren fünf Jahren für die Umsetzung eines stattgebenden Urteils, insgesamt also bis zu fünfzehn Jahren ab nationaler Klageerhebung kann für die Beschwerdeführer kaum zufriedenstellend sein.

Der EGMR hat in der Frage der Massenmigration ein bemerkenswertes Urteil zu der Zulässigkeit von push-backs erlassen, welches jedoch weitgehend unbeachtet geblieben ist.

Die Fortentwicklung von Rechten der EMRK durch den Gerichtshof stellt eine Überschreitung der Kompetenzen des EGMR dar, die von unterschiedlichen Vertragstaaten nicht akzeptiert werden dürfte. Angesichts des erfolgten Ausscheidens der Russischen Föderation und offen ausgesprochener Erwägungen, die Konvention zu kündigen, erscheint eine weitere Überdehnung der eigenen Zuständigkeit durch Organe des Europarates problematisch.

Die EMRK wirkt über den Europarat hinaus. So ist für die Europäische Union festgelegt, dass die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind, Art. 6 III EUV.

Zudem ist in Art. 6 II EUV vorgesehen, dass die Union der EMRK beitrifft. Dies ist jedoch bislang unterblieben, nachdem Gutachten der EUGH in seinem Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, festgestellt hat, dass die Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht mit Art. 6 II EUV und dem Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 II des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der

Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vereinbar ist²⁵.

Auch die EU hat mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, welche Primärrecht der EU darstellt, einen eigenen Grundrechtskatalog anerkannt, der für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten nur bei der Durchführung von EU-Recht gilt und vom EuGH im Rahmen seiner Rechtsprechung gewährleistet wird. Die Durchsetzung der unionsrechtlichen Grundrechte wird u. a. mithilfe der Vorlagen mitgliedstaatlicher Gerichte im Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH sichergestellt, Art. 267 AEUV. Diese verfügen über besondere Wirksamkeit. Die Grundrechte des Grundgesetzes treten bei der Überprüfung von EU-Recht zurück, sofern dieses einen mit dem Grundgesetz vergleichbaren Schutzstandard bietet, was vom Bundesverfassungsgericht jederzeit überprüft werden kann.

2. Maßnahmen zur Stärkung menschenrechtlicher Institutionen

Unter Bezugnahme auf den Überblick über den gegenwärtigen Stand sowie Antwort zu 1. erscheinen im Bereich der Verfahrensdauer der Individualbeschwerden der EMRK und bei der Umsetzung der Urteile des Gerichtshofes Bemühungen zur Beschleunigung angezeigt. Der EGMR muss in seiner Rechtsprechung darauf achten, die eigenen Kompetenz nicht zu überschreiten.

25 „Im Licht aller vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die geplante Übereinkunft in folgenden Punkten nicht mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem EU-Protokoll Nr. 8 vereinbar ist:

– Sie ist geeignet, die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen, da sie nicht sicherstellt, dass Art. 53 EMRK und Art. 53 der Charta aufeinander abgestimmt werden, keine Vorkehrungen enthält, um der Gefahr einer Beeinträchtigung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht zu begegnen, und keine Regelung des Verhältnisses zwischen dem durch das Protokoll Nr. 16 geschaffenen Mechanismus und dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren vorsieht.

– Sie ist geeignet, Art. 344 AEUV zu beeinträchtigen, da sie die Möglichkeit nicht ausschließt, den EGMR mit Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union zu befassen, die die Anwendung der EMRK im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen.

– Sie sieht keine Modalitäten des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und des Verfahrens der Vorabfassung des Gerichtshofs vor, die gewährleisten, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.

– Sie verstößt gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union im Bereich der GASP, da sie die gerichtliche Kontrolle einiger dieser Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen ausschließlich einem unionsexternen Organ anvertraut.“

3. Welches sind die größten Hindernisse für ein Verfahren vor dem EGMR sowie für eine effektive Umsetzung seiner Urteile und welcher Maßnahmen bedarf es, um diese zu beheben?

Die Möglichkeiten bei der Umsetzung der Urteile des Gerichtshofes ergeben sich aus Art. 46 IV, V EMRK, welche Mahnungen des Ministerkomitees, die Anrufung des Gerichtshofes zur Klärung der Frage, ob das endgültige Urteil befolgt wurde und im Falle der Nichtbefolgung die Rückverweisung an das Ministerkomitee zur Prüfung der zu treffenden Maßnahmen vorsehen.

Bei der EMRK handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag. Es ist somit stets der genossenschaftliche Charakter des Völkerrechtes zu beachten. Es gibt anders als im staatlichen Recht kein Über-/Unterordnungsverhältnis. Das Völkerrecht ist ein Recht Gleicher, die Staaten sind Rechtserzeuger und, mit wenigen Ausnahmen, nur an das Recht gebunden, welchem sie sich selbst unterworfen haben. Für die Verfahrensregeln der EMRK gilt somit, dass es nur zu bindenden Änderungen kommen kann, sofern die betroffenen Staaten diesen Änderungen zustimmen.

4. Neue Menschenrechte: saubere Umwelt und Menschenrechtsschutz im Cyber-Raum?

Völkerrechtlich kann de lege lata nicht von einem eigenständigen Recht auf saubere Umwelt gesprochen werden.

Zwar hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution A/76/L.75 über das Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt verabschiedet. Diese hat allerdings nur empfehlenden Charakter, Art. 10 SVN.

Der Europarat prüft gegenwärtig erst, ob das Recht auf saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt durch ein eigenes Übereinkommen oder ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention oder zur Europäischen Sozialcharta geschützt soll.

Die Große Kammer des EGMR hat in ihrem Urteil vom 9. April 2024 – A 53600/20 in dem der, unter anderem von Greenpeace initiierte, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gegen die Schweiz Individualbeschwerde erhoben hatte, festgestellt, dass ein Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität besteht, im konkreten Fall vor dem Klimawandel. Der EGMR hat hier eindeutig Rechtsfortbildung betrieben, da er auf Art. 8 EKMR abgestellt (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens). Zu Recht kritisiert wird, dass der Gerichtshof hierbei die Grenzen seiner Zuständigkeit weit überschritten hat. Dem konkreten Vertragsstaat wurde ultra-vires ein völlig neuer Vertragsinhalt aufgedrängt, der sich nicht nach den allgemeinen Auslegungsregeln der Art. 31 ff WVRK ergibt und daher weder von der Schweiz noch von irgendeinem anderen Vertragsstaat ratifiziert wurde. Der Gerichtshof betätigt sich hiermit kompetenzüberschreitend rechtsetzend. Eine Welle von vergleichbaren Klagen dürfte beim ohnehin schon überlasteten Gerichtshof zu erwarten sein. Nicht nur im Ständerat der Schweiz hat dies zu erheblichen juristischen und politischen Diskussionen über parlamentarische und weitere Konsequenzen über den laut NZZ „gerichtlichen Aktivismus des Menschengrichtshofes“ geführt²⁶. In verschiedenen Vertragstaaten der EMRK, etwa im Vereinigten Königreich, wird eine Kündigung der Konvention nach Art. 58 EMRK aufgrund der Kompetenzüberschreitungen des EGMR diskutiert. Nachdem die Russische Föderation seit 2022 kein Mitglied des Europarates mehr ist, wäre der Gerichtshof und auch der Europarat insgesamt gut beraten, von Kompetenzüberschreitungen abzusehen, die den Zusammenhalt dieser Organisation gefährden und die menschenrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten erheblich einschränken können.

De lege ferenda scheint ein bindendes Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt zumindest außerhalb des europäischen und nordamerikanischen Resonanzraumes wenig Perspektiven zu haben. Dies einerseits aufgrund des sehr diffusen

26 NZZ v. 5.6.2024: „Klimaseniorinnen gg. die Schweiz: Ständerat kritisiert die Strassburger Richter und fordert Reaktionen vom Bundesrat“.

Charakters eines solchen Rechtes. Zudem werden wenigstens im globalen Süden die Versuche, europäischer und nordamerikanischer Akteure, internationale Kontrollen zu ermöglichen, überwiegend als schwere Eingriffe in die staatliche Souveränität und Versuche zur Errichtung neokolonialistischer Strukturen verstanden und grundsätzlich abgelehnt.

Ebensowenig kennt das Völkerrecht *de lege lata* ein Recht auf Schutz der Privatsphäre im Cyberspace.

De lege ferenda scheint die Schaffung eines Rechtes auf Privatsphäre und Meinungsfreiheit auch im Cyberspace aufgrund der verbreitet zu beobachtenden Versuche der Demokratien neuen Typs, neben staatlichen Medien und großen Teilen der traditionellen Printmedien auch die neuen Massenkommunikationsformen zu kontrollieren und erlaubte, aber unliebsame Meinungen zu unterdrücken und nur einen bestimmten, ihnen genehmen Meinungskorridor zuzulassen, wünschenswert.

Aktivitäten und Pläne der Bundesregierung zur Einschränkung der Meinungsfreiheit haben vor wenigen Wochen energische Kritik führender deutscher Staatsrechtler und sogar wichtiger Vertreter der Regierungsparteien erfahren.

In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 11. April 2024, 1 BvR 2290/23 deutlich zugunsten der Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG die Feststellung getroffen, dass der Staat grundsätzlich keinen Ehrschutz genießt und auch scharfe und polemische Kritik aushalten muss. Der Staat dürfe nicht gegen öffentliche Kritik immunisiert werden, die vom Grundrecht der Meinungsfreiheit besonders gewährleistet wird. Nach dem Bundesverfassungsgericht benötigt Machtkritik einen besonderen Schutz.