

JURISTRAS

**Wie kann die Rolle des Europäischen Gerichtshofs
für Menschenrechte gestärkt werden?
Empfehlungen für Deutschland**

Policy Paper

Prof. Dr. Christoph Gusy
Sebastian Müller
Universität Bielefeld
Mai 2009

Bericht (D15) für das JURISTRAS Projekt, gefördert von der Europäischen Kommission, 6. Forschungsrahmenprogramm, Bürger und Staat in der Wissensgesellschaft (Vertragsnummer: FP6-028398)

Kontakt Daten: Prof. Dr. Christoph Gusy, Sebastian Müller, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Bielefeld, 33501 Bielefeld. Email: christoph.gusy@uni-bielefeld.de; sebastian.mueller22@uni-bielefeld.de

Kurzfassung des Policy Papers

Die Autoren führten in Deutschland im Rahmen des EU-geförderten Projekts „Juristras“ eine empirische Untersuchung durch, um zu erforschen, welchen Stellenwert die Urteile des EGMR in Deutschland haben und wie sie umgesetzt werden. Diese Untersuchung verdeutlicht, dass die meisten grund- und menschenrechtlich motivierten Gerichtsverfahren schon auf nationaler Ebene gelöst werden. Bei sehr strittigen oder problematischen Fällen entscheidet hier das Bundesverfassungsgericht. Es bleibt ferner festzuhalten, dass die meisten Fälle aus Deutschland, die beim Straßburger Gerichtshof anhängig gemacht werden, als unzulässige Beschwerden abgewiesen werden. Schließlich kommt die Untersuchung zum Ergebnis, dass die wenigen Urteile gegen Deutschland, die eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) feststellen, in der Regel von den verantwortlichen Behörden schnell umgesetzt werden. Ausnahmen aus den Bereichen des Familienrechts und des Schutzes vor überlangen Gerichtsverfahren sollten jedoch erwähnt werden. Trotz dieser guten Bilanz konnten einige Bereiche herausgearbeitet werden, in denen Verbesserungen möglich sind. Diese Bereiche sollen in diesem Policy Paper in Form von Kurzanalysen und Empfehlungen thematisiert werden. Die Verbesserungsvorschläge betreffen eher Systemfragen als einzelne Menschenrechtsverletzungen. Zu den Systemfragen gehören folgende Punkte: die ausreichende Kenntnis des Europarats und seiner Schutzmechanismen, das Fehlen von ausreichenden Übersetzungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und das Verbreitungssystem von Urteilen des EGMR in Deutschland. Eine andere Frage betrifft die Umsetzung der Urteile in Deutschland, da sie von staatlichen Behörden durchgeführt und überwacht wird. Diese Konstruktion kann in Ausnahmefällen zu Loyalitätskonflikten führen. Die Analyse der Fälle aus Deutschland lenkt schließlich den Blick auf einzelne menschenrechtliche Fragestellungen, die sich anhand der Entscheidungen und der Urteile des EGMR erkennen lassen. Eine davon betrifft das Asylverfahren in Deutschland. Asylbewerber versuchten regelmäßig über einen Prozess vor dem EGMR das negative Ergebnis des nationalen Verfahrens vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu ändern. In anderen Fällen versuchten Immigranten ihre Abschiebung zu verhindern, indem sie vortrugen, dass Deutschland sonst gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoße. In einer anderen Konstellation war es schon zu einer unbefristeten Ausweisung aus Deutschland gekommen, sodass die Beschwerde darauf gerichtet war, eine Wiedereinreise zu ermöglichen. Einige Urteile des EGMR gegen andere Staaten, in denen das Gericht über die Erteilung von ausländerrechtlichen Aufenthaltstiteln entschieden hatte, lösten in Deutschland eine Diskussion aus, ob und wenn ja wie diese Urteile hier umgesetzt werden müssen. Andere Fälle aus Deutschland, die vom EGMR entschieden wurden, betreffen ein weniger homogenes Spektrum von benachteiligten Personen und umfassen Fragen aus dem Gesundheitsbereich sowie Fragen zur Meinungs- und Religionsfreiheit. Auf der Grundlage der gemachten Untersuchung werden in diesem Policy Paper sieben Empfehlungen abgegeben, die folgende Themen behandeln: Verbesserung der Kenntnis über den Europarat, Förderung des Verständnisses für Deutschlands rechtliche Verpflichtungen aus der EMRK, Gründung einer unabhängigen, nationalen Monitoringeinrichtung mit einer Überwachungs- und Beratungsfunktion bezüglich der EGMR-Verfahren, Übersetzung und Verbreitung der Urteile des EGMR in Deutschland, einheitliche Übersetzung der Urteile des EGMR durch den Europarat, Verbesserung des Überwachungs- und Besuchsmechanismus in öffentlichen und privaten psychiatrischen Anstalten und Kliniken sowie die Gründung eines Informationsnetzwerks für Praktiker.

Zusammenfassung der Fallstudie: Supranationaler Rechtsschutz, Umsetzung und nationaler Einfluss der Straßburger Rechtsprechung: Eine Studie über Deutschland

Das deutsche Team führte eine empirische Untersuchung durch, um den Einfluss der Urteile des EGMR auf die nationale Rechtsordnung sowie die Rolle der Rechtsprechung des EGMR im Deutschen Bundestag und bei der Arbeit von menschenrechtlich ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen zu analysieren. Es wurde ferner danach gefragt, ob es ein Bewusstsein in der Öffentlichkeit für den Europarat mit seinen Schutzmechanismen gibt. Die Grundlage der Untersuchung bilden 28 Interviews, die mit insgesamt 30 Interviewpartnern in 2007 und 2008 geführt wurden. Zu den Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen gehörten Praktiker und Praktikerinnen, die teilweise auch mit der Umsetzung der Urteile in Deutschland betraut sind, Richter und Richterinnen sowie Menschenrechtsexperten und -expertinnen. Darüber hinaus wurden die relevanten Fälle des EGMR sowie der nationalen Gerichte, Artikel in Massenmedien und in Rechtszeitschriften sowie Stellungnahmen und Pressemitteilungen von Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt. Dokumente des Deutschen Bundestages, die öffentlich zugänglich sind, vervollständigten die Untersuchung. Der Umfang der empirischen Untersuchung, die von den Autoren in Form einer Fallstudie in englischer Sprache veröffentlicht wurde (abrufbar auf der Projekthomepage unter <http://www.juristras.eliamap.gr/?cat=8>), deckt fast ausschließlich Urteile ab, die einen Bezug zu den *bürgerlichen und politischen Rechten* der Art. 8 bis Art. 11 der EMRK sowie zu *benachteiligten Gruppen* in Deutschland haben.

Die Fallstudie kommt zum Ergebnis, dass die EMRK und die Urteile des EGMR innerhalb des empirischen Untersuchungsumfanges nur einen geringen Einfluss auf die nationale Rechtsordnung und auf die politischen Debatten ausüben. Die meisten der Grund- und Menschenrechtsverletzungen in Deutschland werden durch die bestehenden nationalen Mechanismen behoben. Die vorherrschende Rolle der nationalen Mechanismen lässt sich daran festmachen, dass es nur eine geringe Zahl von Urteilen des EGMR gegen Deutschland gibt, in denen eine Verletzung der EMRK festgestellt wurde (zwischen 1978 und 2008 verurteilte der EGMR Deutschland in 14 Fällen - bezogen auf den Forschungsrahmen der Studie). Der Schwerpunkt auf den nationalen Schutzsystemen zeigt sich auch in dem relativ geringen öffentlichen Kenntnisstand über die Arbeit des EGMR. Er zeigt sich in der geringen politischen Bedeutung der Urteile des EGMR im Deutschen Bundestag, wenn konkrete Gesetzesvorhaben diskutiert werden, sowie in der geringen Bedeutung der Urteile des EGMR bei vielen Nichtregierungsorganisationen in Deutschland (eine Ausnahme stellt die Debatte um das Zuwanderungsrecht dar). Letztendlich ist die Diskussion um die Bindungswirkung der Urteile des EGMR, die vor einigen Jahren besonders intensiv geführt wurde, ein weiteres Indiz für diese Aussage. Mit Bezug auf die Richter und Richterinnen in Deutschland lässt sich vermuten, dass sie in der Regel die Urteile des EGMR umsetzen. Lediglich die Verbreitung der Urteile scheint verbesserungsfähig zu sein. Trotz dieses generellen Befundes zeigt die Studie zudem, dass die EMRK und der EGMR vereinzelt erheblichen Einfluss auf verschiedene Rechtsgebiete hatten. Das gilt für folgende Bereiche der Verwaltung, der Rechtsprechung oder der Gesetzgebung: Zuwanderungsrecht, soweit es Aufenthaltstitel betrifft, die sich aus familiären Bindungen ableiten lassen sowie das non-refoulement Prinzip; der Begriff einer Person des öffentlichen Lebens; das Verbot Beweise für ein Strafverfahren durch den Einsatz von Brechmittel zu gewinnen; die Kostenübernahme durch den Staat von Übersetzern in einem Ordnungswidrigkeits- bzw. Strafverfahren; die Position von politisch aktiven Beamten. Im allgemeinen verbesserte sich die Rezeption der EMRK als Folge des Urteils im Fall Görgülü gegen Deutschland (EGMR, Nr. 74969/01). Der Einfluss des EGMR lässt sich zudem im deutschen Strafverfahrensrecht wieder finden, das nicht Teil der Studie war, aber dennoch kurz erwähnt werden muss. In einigen Fällen vor dem EGMR aus

Deutschland, wie beispielsweise dem Verfahren anlässlich der Entlassung einer Beamtin aus dem Staatsdienst wegen politischer Aktivitäten (EGMR, Vogt gegen Deutschland, Nr. 17851/91) sowie den Verfahren zu den staatlichen Überwachungsmaßnahmen (EGMR, Klass u.a. gegen Deutschland, Nr. 5029/71 und Weber u.a. gegen Deutschland, Nr. 54934/00), ließen sich breitere gesellschaftliche Ziele ausmachen, die zur Verfahrenseinleitung führten. Ferner muss betont werden, dass schon die Möglichkeit der Beschwerde vor dem EGMR einen Einfluss auf die nationalen Entscheidungsträger haben kann. Der Richter oder die Richterin ist sich in der Regel bewusst, dass die eigene Entscheidung in einem letzten Schritt nochmals von dem EGMR überprüft werden kann. Das hat zur Folge, dass das nationale Gericht sein Urteil umfassend begründen muss, damit die Urteilsbegründung für die nachfolgenden Instanzen nachvollziehbar bleibt. Es zwingt den entscheidenden Richter dazu, sich mit der Rechtsprechung des EGMR auseinander zu setzen und - wo nötig - sie anzuwenden. Ansonsten kann das Urteil eines nationalen Gerichts zu Schadensersatzansprüchen des Klägers führen, die die Bundesrepublik Deutschland nach einem Urteil des EGMR zu bezahlen hat. Diese Beziehung der Rechtsordnungen hat einen eigenen Effekt, der nicht durch statistische Untersuchungen oder Artikel in Rechtszeitschriften festgestellt werden kann. Es ist zudem zu vermuten, dass sich der Einfluss der EMRK auch auf benachteiligte Gruppen in Deutschland positiv auswirkt.

Das untersuchte Fallrecht des EGMR und die sich anschließenden staatlichen Maßnahmen belegen ferner, dass die Umsetzung der Urteile gegen Deutschland gut funktioniert und es zu einer umfassenden Rezeption der Urteile kommt. Lediglich in wenigen Fällen kommt es zu Umsetzungsschwierigkeiten, wie die absichtliche Missachtung des Urteils des EGMR im Falle Görgülü gegen Deutschland durch ein Oberlandesgericht zeigt. Dieser Vorgang ist eine Ausnahme, wobei er als Indiz für die teilweise in Deutschland existierende ambivalente Einstellung zu internationalen Standards herangezogen werden kann.

Diese Ergebnisse führen zur Schlussfolgerung, dass Grund- und Menschenrechtsschutz in Deutschland nach wie vor im Wesentlichen durch die nationalen Mechanismen gewährleistet wird. Als Folge neigen deutsche Regierungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen und Praktiker dazu, sich auf die nationale Ebene zu konzentrieren. Es stimmt zwar, dass die nationalen Schutzmechanismen gut funktionieren. Dieser Umstand darf jedoch nicht dazu führen, die Entwicklungen auf der Ebene des Europarats zu ignorieren und sich nicht über die wechselseitige Beziehung der Schutzsysteme bewusst zu werden. Diese Beziehung zeigt sich besonders deutlich in den Fallkonstellationen, in denen der EGMR die staatliche Souveränität in Frage stellt, wie es im Aufenthaltsrecht bei Abschiebefällen geschieht. Sie zeigt sich auch in anderen Fällen, wenn der EGMR einzelne, menschenrechtlich problematische Entwicklungen in Deutschland korrigiert. Schlussendlich liefert der EGMR mit seinem Fallrecht die Grundlage für ein breiteres Verständnis einer gemeinsamen europäischen Grund- und Menschenrechtsordnung.

Empfehlungen

1. Verbesserung der Kenntnisse über den Europarat und seiner Beziehungen zum nationalen Rechtssystem

Wenn in der politischen Debatte oder der medialen Berichterstattung supranationale Einrichtungen thematisiert wurden, lag der Fokus der Medien, vieler menschenrechtlich ausgerichteter Nichtregierungsorganisationen, der Regierungsbehörden und der politischen Institutionen in den letzten Jahren auf der Europäischen Union und nicht so sehr auf dem Europarat. Es ist jedoch wichtig, das Bewusstsein für die wechselseitigen Beziehungen der nationalen Rechtsordnung, der Europäischen Union und des Europarats zu fördern, da die Entwicklungen im deutschen Rechtsraum nicht isoliert von den übrigen europäischen Staaten oder vom Europarat stattfanden und stattfinden werden. Die Entwicklungen der Grund- und Menschenrechte sowie der demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in Deutschland beeinflussten die Aktivitäten des Europarats. Zugleich beeinflusste der Europarat nationale Politiker und Politikerinnen, Juristen und Juristinnen sowie nationale Menschenrechtsorganisationen. In diesem Zusammenhang sollte die wichtige und nicht zu ersetzende Rolle des Europarats hervorgehoben werden, die er im Menschenrechtsschutz sowie in der Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien inne hat. Die hier beschriebenen wechselseitigen Beziehungen und Einflussnahmen werden auch in zukünftigen Entwicklungen Bestand haben. Der Europarat kann auf eine jahrzehntelange Erfahrung zurückblicken und mit seinen dialogischen und gerichtlichen Mechanismen dazu beitragen, zukünftige Herausforderungen, die eher die Staatengemeinschaft als den einzelnen Staat betreffen werden, zu meistern. Um dieses Wissen und die Erfahrung des Europarats nutzen zu können, scheint es erforderlich zu sein, ein öffentliches Bewusstsein dafür zu schaffen, welche wertvollen Beiträge der Europarat in der Vergangenheit geleistet hat und welche zukünftigen Entwicklungen er fördern kann. Nur dann wird es möglich sein, jeden Bürger und jede Bürgerin darin zu stärken, die internationalen Beziehungen besser zu verstehen sowie die eigene Rolle, die er oder sie darin einnehmen kann. Die Bundesregierung wird dann in einer besseren Position sein, die notwendigen finanziellen Mittel für den Europarat zur Verfügung zu stellen, ohne mit einer stark ablehnenden Haltung der Bevölkerung rechnen zu müssen.

Empfehlungen:

- **Die Bundesregierung sollte das Verständnis der wechselseitigen Beziehungen der bestehenden Rechtsordnungen fördern, die als Ganzes eine gemeinsame Grund- und Menschenrechtsordnung in Europa bilden. Das kann durch die finanzielle Förderung von Menschenrechtsprojekten geschehen. Ferner kann die Bundesregierung in eigenen Publikationen auf die Aktivitäten des Europarats hinweisen, wenn ein solcher Hinweis sich anbietet.**
- **Die Landesgesetzgeber sollten Menschenrechte als Wahlfach in die juristischen Ausbildungsordnungen für Studierende aufnehmen.**
- **Nationale Menschenrechtsorganisationen werden ermutigt, die Ergebnisse und Aktivitäten der Menschenrechtsschutzmechanismen des Europarats mehr in ihrer Arbeit zu berücksichtigen.**

2. Förderung des Verständnisses für Deutschlands rechtliche Verpflichtungen aus der EMRK

Das Verständnis für die Bindungswirkung der Urteile des EGMR sollte zu den folgenden drei Punkten verbessert werden: Urteile gegen Deutschland, die eine Verletzung der EMRK feststellen, Urteile gegen andere Staaten des Europarats und Deutschlands Verantwortung für eine Gesetzgebung durch die Europäische Union, die die Urteile des EGMR und die EMRK respektiert.

Bindungswirkung von Urteilen gegen Deutschland

Die Bindungswirkung von Urteilen des EGMR wurde in Deutschland einige Male in Frage gestellt und zwar von den nationalen Gerichten, den Massenmedien und teilweise von Politikern. So vertrat beispielsweise ein Oberlandesgericht die Ansicht in einem Fall zu Besuchsrechten eines Vaters zu seinem Sohn, dass es sich nicht an das Urteil des EGMR gebunden fühle und es folglich in dieser Sache nicht beachtet werden werde. Die Medien stellten die Bindungswirkung in Frage, als der EGMR in einem Fall über den Begriff der Person des öffentlichen Lebens eine andere Haltung einnahm als das Bundesverfassungsgericht. Schließlich zweifelten einige Politiker die Bindungswirkung bezüglich eines Urteils gegen Deutschland an, in dem der EGMR eine Verletzung der EMRK feststellte, weil es bei überlanger Dauer gerichtlicher Verfahren keine Untätigkeitsbeschwerden gebe. Auch wenn in Deutschland die allgemeine Ansicht vorherrscht, dass Urteile des EGMR umgesetzt werden müssen, verdeutlichen diese Beispiele, wie wichtig das Verständnis für deren Bindungswirkung ist. Das Bundesverfassungsgericht betont in einem Beschluss aus dem Jahr 2004: „Zur Bindung an Gesetz und Recht gehört aber auch die Berücksichtigung der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Entscheidungen des Gerichtshofs im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung. Sowohl die fehlende Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des Gerichtshofs als auch deren gegen vorrangiges Recht verstoßende schematische ‚Vollstreckung‘ können deshalb gegen Grundrechte in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verstoßen.“ (BVerfG, Nr. 2 BvR 1481/04, Rn. 47). Dieser Aussage liegen zwei Erkenntnisse zugrunde: Erstens binden die EMRK und die Urteile des EGMR alle staatlichen Organe unmittelbar im Rahmen des deutschen Grundgesetzes. Zweitens überträgt das Grundgesetz nicht die volle Souveränität auf den EGMR. Daher müssen die Urteile des EGMR berücksichtigt werden, ohne sie automatisch und blind zu vollstrecken. In *Ausnahmefällen* darf eine Behörde oder ein anderes staatliches Organ von einem Urteil des EGMR abweichen, wenn es sonst keine methodisch vertretbare Lösung gibt, die nicht das Grundgesetz verletzen würde. Es muss hierbei betont werden, dass es sich dabei um *Ausnahmen* handelt!

Bedeutung von Urteilen des EGMR gegen andere Staaten des Europarats

Noch weniger klar ist die Bindungswirkung von Urteilen des EGMR in Deutschland, die gegen andere Staaten des Europarats verabschiedet wurden. In diesem Zusammenhang bleibt zuallererst festzuhalten, dass diese Urteile Deutschland *nicht* unmittelbar binden. Allerdings ist es erforderlich, dass deutsche Staatsorgane die EMRK in der Auslegung durch den EGMR berücksichtigen. Das bedeutet in der Praxis, dass auch die Urteile gegen andere Staaten Beachtung finden müssen. Es ist zudem nahe liegend, dass in solchen Fallkonstellationen, zu denen es eine gefestigte Rechtsprechung des EGMR gibt und die in vergleichbarer Weise in Deutschland auftreten, damit zu rechnen ist, dass Deutschland ebenfalls vom EGMR verurteilt wird. Um eine Verurteilung zu verhindern, ist es sinnvoll, die Rechtsprechung des EGMR gegen andere Staaten zu berücksichtigen. Das bewahrt zudem potentielle Beschwerdeführer davor, menschenrechtlich relevante Fälle durch alle bestehenden Instanzen verfolgen zu müssen.

Deutschlands Verantwortung für die EU-Gesetzgebung

Der EGMR nimmt bezüglich der nationalen Verwaltungspraxis, Gesetzgebung und Rechtsprechung alle Mitgliedstaaten des Europarats in die Verantwortung und unterscheidet in diesem Zusammenhang nicht, ob das hoheitliche Verhalten durch die EU motiviert ist oder nicht. Daraus folgt, dass Staaten sich damit nicht der rechtlichen Verantwortung vor der EMRK entziehen können, weil ein Urteil eines nationalen Gerichts, ein nationales Gesetz oder eine nationale Behördenentscheidung Folge der EU-Gesetzgebung ist. Jeder Staat muss die EMRK beachten, was zudem über die nationale Ebene hinausgeht. Denn er muss *sowohl* auf der nationalen Ebene für seine nationalen Staatsorgane *als auch* für seine Rolle als Mitgliedstaat der EU darauf bedacht sein, die EMRK zu respektieren.

Empfehlungen:

- Staatliche Behörden werden ermutigt, auf der Bundes- wie auch auf der Landesebene das rechtliche Verständnis über die Bindungswirkung der EGMR-Urteile zu fördern. Das gilt für die Bindungswirkung von Urteilen gegen Deutschland, für relevante Urteile gegen andere Staaten des Europarats und für die Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung bei der Umsetzung von EU-Recht. Staatliche Behörden werden zudem ermutigt, den Respekt vor der EMRK in EU-Gesetzgebungsverfahren zu fördern.

- Mitglieder des Deutschen Bundestages werden dazu ermutigt, die Urteile des EGMR vermehrt zu berücksichtigen, wenn sie Behördenverhalten kontrollieren. Dasselbe gilt für die Annahme von Gesetzesvorlagen. Durch diese Prozesse kann das allgemeine Verständnis für die EGMR-Rechtsprechung verbessert werden.

- Rechtsanwender und Fortbildungseinrichtungen werden ermutigt, die Rechtskenntnisse zum Fallrecht des EGMR sowie zur Bindungswirkung der Urteile aufzuarbeiten und zu vertiefen.

3. Gründung einer unabhängigen, nationalen Monitoringeinrichtung mit einer Überwachungs- und Beratungsfunktion bezüglich der EGMR-Verfahren

In Deutschland übernimmt die Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Bundesjustizministerium die Aufgabe, die Bundesregierung vor dem EGMR zu vertreten. Nach einem Urteil des EGMR, das eine Verletzung der EMRK feststellt, hat die Beauftragte die Aufgabe, die Umsetzung des Urteils in Deutschland zu überwachen und zu fördern; wo es möglich ist, wie bei der Bezahlung der gerechten Entschädigung in Geld, kann sie unmittelbar tätig werden. Das Amt der Beauftragten umfasst bezüglich des EGMR damit zwei wichtige Aufgaben: die Vertretung der Bundesregierung vor dem EGMR und die Sicherstellung, dass Urteile des EGMR innerstaatlich umgesetzt werden, wenn dies durch staatliche Organe geschehen kann. An dieser Stelle muss betont werden, dass das System gut funktioniert und es existieren offensichtliche Vorteile: Die Beauftragte kann aufgrund der umfangreichen Kenntnis des Falles gut abschätzen, wie das Urteil am besten umgesetzt werden kann. Die Bezahlung der gerechten Entschädigung in Geld kann von derselben staatlichen Stelle vorgenommen werden und erfolgte in der Vergangenheit ohne zeitliche Verzögerung. Das Wissen um die Fälle gegen Deutschland und das relevante Fallrecht des EGMR konzentriert sich in einem Amt und kann so von Mitarbeitern anderer Behörden und Parlamentariern zentral abgerufen werden. Diese Verwaltungskonstruktion kann jedoch auch einen Nachteil haben: Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass in besonders strittigen Urteilen des EGMR gegen Deutschland der oder die Beauftragte nicht in der Lage ist, die Umsetzung des Urteils

so zu verfolgen, wie er oder sie es gerne täten. Denkbar wäre, dass der Deutsche Bundestag zu einem Urteil eine andere Haltung einnimmt als die Bundesregierung oder dass die Regierung, um eine gute Menschenrechtsbilanz zu bewahren, weitergehende Umsetzungsmaßnahmen, die sich aus einem Einzelfall ergeben müssten, nicht verfolgt. Ferner wäre daran zu denken, dass der Deutsche Bundestag in die Lage versetzt wird, sich selbst umfassend über das Fallrecht des EGMR zu informieren, um so seiner Aufgabe besser nachzukommen, die Bundesregierung zu kontrollieren. Es gibt zudem noch ein weiteres Betätigungsfeld. Eine unabhängige Überwachungs- und Beratungseinrichtung für EGMR-Verfahren in Deutschland könnte als eine erste Anlaufstelle für potentielle Beschwerdeführer dienen. So steht der geringen Zahl an zulässigen Beschwerden aus Deutschland (in 2008 waren es 10 Fälle) eine sehr hohe Zahl an unzulässigen oder aus anderen Gründen aus dem Verfahren genommenen Beschwerden vor dem EGMR gegenüber (in 2008 waren es über 1.500 Fälle). Es lässt sich vermuten, dass zu einem großen Teil die Beschwerdeführer nicht so über die grundlegenden Zulässigkeitsvoraussetzungen informiert sind, dass sie in der Lage sind, ihren Fall richtig einzuschätzen. Eine solche Einrichtung könnte folglich sogar die Arbeitsbelastung der Beauftragten und des EGMR reduzieren, indem es über die grundlegenden Zulässigkeitsvoraussetzungen informiert.

Empfehlung:

Die Bundesregierung oder der Deutsche Bundestag sollten in Erwägung ziehen, eine unabhängige, nationale Monitoringeinrichtung mit einer Überwachungs- und Beratungsfunktion bezüglich der EGMR-Verfahren zu schaffen. Das Mandat der Einrichtung könnte darin bestehen, potentielle Beschwerdeführer zu beraten und über die grundlegenden Zulässigkeitsvoraussetzungen aufzuklären, Mitglieder des Bundestages mit umfangreich ausgewerteten Informationen bezüglich des Fallrechts des EGMR zu bedienen, bei besonders strittigen Fällen zwischen entgegenstehenden Interessen als Mediator aufzutreten, die Umsetzung der Urteile des EGMR in Deutschland zu überwachen und das Verständnis des Mehrebenengrundrechtsschutzes zu fördern, der aus dem deutschen Grundgesetz, der EMRK und den Grundrechten der EU besteht.

4. Übersetzung und Verbreitung der Urteile des EGMR in Deutschland

Als ein erster Schritt sollten alle für Deutschland relevanten Urteile (das sind Urteile gegen Deutschland wie auch Urteile, die vergleichbare Fallkonstellationen betreffen oder die über die Auslegung der EMRK von Bedeutung sind) übersetzt und systematisiert veröffentlicht werden. Der Beginn einer Sammlung übersetzter Urteile des EGMR, von der kürzlich der erste Band veröffentlicht wurde, verbessert die Situation und muss als positive Entwicklung hervorgehoben werden. Die Veröffentlichung der Urteile gegen Deutschland im Internet durch das Bundesjustizministerium sowie durch den Europarat haben den Zugang zu den Urteilen ebenfalls erleichtert. Private Übersetzungen sowie Urteilsveröffentlichungen in Rechtszeitschriften wie der Neuen Juristischen Wochenschrift oder der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift ergänzen die vom Europarat und der Bundesregierung vorgenommenen Veröffentlichungen hilfreich. Diese Entwicklungen sind allesamt hervorragend und notwendige Schritte dahin, eine systematisierte und leicht zugängliche Sammlung aller relevanten Urteile und Entscheidungen in deutscher Sprache zu schaffen. Wenn die Mitgliedstaaten des Europarats jedoch einen gemeinsamen Rechtsraum schaffen möchten, kann die Aufgabe, eine umfangreiche und vereinheitlichte Sammlung übersetzter Urteile nur vom Europarat selbst bewerkstelligt werden (siehe dazu die Empfehlung Nr. 5).

Es bleibt dennoch festzuhalten, dass die Übersetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene ein wichtiger Schritt ist.

Empfehlung:

Alle relevanten Urteile des EGMR, einschließlich aller Urteile gegen Deutschland, sollten in voller Länge ins Deutsche übersetzt und in verschiedenen Bänden veröffentlicht werden. Die Verbreitung der Urteile kann zudem durch nationale Rechtszeitschriften und andere Publikationsmittel verbessert werden.

5. Einheitliche Übersetzung der Urteile des EGMR durch den Europarat

Die positive Entwicklung, die Urteile des EGMR zu übersetzen und in Deutschland systematisiert zu veröffentlichen, kann noch einen Schritt weiter geführt werden. Der Europarat selbst sollte sich bemühen, eine einheitliche Übersetzung aller relevanten Urteile des EGMR in alle Sprachen der Mitgliedstaaten des Europarats zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten werden dazu ermutigt, die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, um damit Juristen und Juristinnen sowie Übersetzer und Übersetzerinnen anzustellen, die auf der Grundlage eines gemeinsamen Thesaurus die Urteile des EGMR bestmöglich übersetzen. Damit können gemeinsame und einheitliche Rechtsbegriffe geschaffen werden. Es sollten alle relevanten Urteile (vermutlich 300 Fälle pro Jahr) in alle Sprachen, die in den Mitgliedstaaten des Europarats gesprochen werden, übersetzt werden. Nur so kann der Europarat gewährleisten, dass die EGMR-Rechtsprechung innerhalb der unterschiedlichen Rechtsordnungen bestmöglich Einfluss nehmen kann. Eine solche einheitliche Übersetzung aller relevanten Urteile würde zudem eine bessere Grundlage für die Umsetzung der Urteile in Deutschland liefern, da damit eine umfangreiche und systematisierte Publikation vorläge, die eine gesamteuropäische Bedeutung hätte.

Empfehlung:

Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag werden ermutigt, ein Projekt zur Umsetzung aller relevanten Urteile auf der Grundlage eines gemeinsamen Thesaurus in die Sprachen, die in den Staaten des Europarats gesprochen werden, politisch zu fördern und finanziell zu unterstützen.

6. Verbesserung des Überwachungs- und Besuchsmechanismus in öffentlichen und privaten psychiatrischen Anstalten und Kliniken

Der EGMR verurteilte Deutschland im Jahr 2005 wegen unzureichender Überwachungs- und Kontrollmechanismen in psychiatrischen Kliniken und vergleichbaren privaten Einrichtungen (EGMR, Storck gegen Deutschland, Nr. 61603/00). Der Fall geht in die 1970er Jahre zurück und veranlasste den Gerichtshof festzustellen, dass die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen keine ausreichenden Schutzmechanismen für psychisch erkrankte Menschen vorsahen, die aufgrund ihrer Erkrankung und gegen ihren Willen untergebracht bzw. in ihrer körperlichen Bewegungsfreiheit eingeschränkt waren. Die rechtliche Situation hat sich seitdem merklich verbessert, da die Landesgesetzgeber Besuchskommissionen eingeführt haben. Wegen der tief greifenden Grundrechtseinschränkung in Fällen eines zwangsweise durchgeführten Freiheitsentzugs sowie wegen der eingeschränkten Möglichkeit für psychisch erkrankte Menschen, ihre Rechte im Wege eines Gerichtsverfahrens zu schützen, sollten

Landesgesetzgeber und die zuständigen Landesbehörden die gesetzlichen Regelungen und die Praxis der Schutzmechanismen prüfen und ggf. verbessern.

Empfehlungen:

- Landesgesetzgeber und Landesbehörden sollten die Landesgesetze zur Unterbringung psychisch erkrankter Menschen daraufhin überprüfen, ob sie ein effektives Monitoring freiheitsentziehender Maßnahmen in psychiatrischen Kliniken sowie vergleichbaren privaten Einrichtungen ermöglichen und dies in der Praxis auch Anwendung findet.

- Die Landesgesetzgeber werden ermutigt, die rechtlichen Bestimmungen bei Bedarf zu verbessern; die Behörden werden ermutigt, die Praxis bei Bedarf zu verbessern.

7. Gründung eines Informationsnetzwerks für Praktiker

Für Praktiker und Praktikerinnen kann es sehr hilfreich sein, über Urteile gegen Deutschland und gegen andere Staaten fachspezifisch informiert zu werden. Die Notwendigkeit, über alle relevanten Urteile informiert zu werden, ist mit der Bindungswirkung der Urteile des EGMR verknüpft, die alle Staaten des Europarats betrifft. Wegen der Fülle an Urteilen, die es schon gibt und die der EGMR jedes Jahr verabschiedet, ist es sinnvoll, sich in einem internetbasierten Netzwerk von Experten und Expertinnen zu organisieren. Da verschiedene Personen verschiedene Gebiete behandeln können, können sich die Teilnehmer umfassend über die neuesten Entwicklungen informieren. Als gutes Beispiel kann das Netzwerk www.migrationsrecht.net genannt werden, in dem fachlich gut aufbereitete Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Empfehlung:

Richter und Richterinnen der unterschiedlichen Gerichtszweige werden ermutigt, internetbasierte Plattformen einzurichten, um Informationen über Urteile des EGMR oder Entwicklungen in der Umsetzung der Urteile auszutauschen. Bundes- und Landesbehörden, insbesondere auf dem Gebiet des Zuwanderungsrechts, werden ermutigt, ein vergleichbares, internetbasiertes Netzwerk zu schaffen.