

## Herausforderungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

von Emil Konstantinov, Sofia

Von großer Bedeutung für die friedliche und demokratische Entwicklung in Europa ist die EMRK. Damit rücken auch die Fragen ihrer Anwendung in den Vordergrund. Deren Aktualität unterstreicht auch die große Anzahl von Verfahren, die beim Gerichtshof in Strasbourg anhängig sind. Die EMRK gestaltet sich immer mehr zu einem Element der Rechtsordnung in Europa. Inzwischen wurden bereits die ersten effektiven Schritte in Richtung auf die gesamteuropäische Wirksamkeit der EMRK unternommen. Nach Inkrafttreten des Elften Protokolls und nach Abschluss der institutionellen Reform des Kontrollmechanismus der Konvention gilt es nun, bei ihrer Anwendung den neuen Herausforderungen zu begegnen.

Die effektive Implementierung der EMRK und der wahre Fortschritt beim Schutz der Menschenrechte in Europa hängen nicht nur von der Vollkommenheit der nationalen und internationalen Rechtsmechanismen ab. Eine Reihe weiterer Faktoren üben einen negativen, hemmenden Einfluss auf den Fortschritt im humanitären Bereich aus, selbst wenn die Regierungen die besten Absichten haben. So zum Beispiel sind die Ursachen für die Verstöße gegen die Menschenrechte in vielen Fällen nicht rein juristischer Natur, sondern sie haben sozialen, politischen, ökonomischen, kulturellen oder sonstigen Charakter. Armut, Korruption, Krankheiten, Mangel an Ressourcen für das Bildungswesen, niedriges Niveau der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung – damit sind nur einige der Faktoren genannt, die zu einer Verschlechterung der Situation mit der Achtung der Menschenrechte führen.

Die Schlussfolgerung, die man von diesem Standpunkt aus formulieren kann, lautet, dass das Bild, welches die objektiven Ausgangsbedingungen für die Einhaltung der Menschenrechte in Europa charakterisiert, ziemlich bunt ist. So zum Beispiel unterscheidet sich das Entwicklungsniveau der einzelnen osteuropäischen Länder erheblich von dem der alten Demokratien in Westeuropa. Die osteuropäischen Länder haben mit ernsthaften politischen, ökonomischen und sozialen Problemen zu kämpfen, die überdies langfristigen Charakter haben. Ihre jungen demokratischen Institutionen sind immer noch recht fragil und befinden sich im Prozess des Heranreifens, des Sammelns von Erfahrungen und der Herausbildung von Traditionen. Die Ausmaße der Probleme und der Herausforderungen von den osteuropäischen Ländern sind wesentlich größer als diejenigen, mit denen die westeuropäischen Staaten zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur EMRK konfrontiert waren.

Der Schutz der Menschenrechte durch die nationale Gesetzgebung ist in vielen osteuropäischen Ländern noch

immer nicht so effektiv wie in den meisten Staaten Westeuropas. Das Gerichtssystem der erstgenannten Länder wird Probleme damit haben, den strengen Kriterien der EMRK und der Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs adäquat zu entsprechen. Dies wird zu einer Erhöhung der Zahl der Beschwerden führen, die beim Strasbourger Gericht eingereicht werden. Es ist auch nicht auszuschließen, dass die Behörden einiger osteuropäischer Staaten mangelnde Bereitschaft zeigen, die Beschlüsse des Gerichtshofs zu berücksichtigen. Dies würde ein Abrücken von der bisherigen Praxis einer hundertprozentigen Ausführung der Gerichtsbeschlüsse bedeuten, was Risiken für eine Untergrabung der Autorität und des Vertrauens zum System in sich birgt.

Der neue politische Kontext für die Arbeit des Gerichtshofs, der durch den Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EMRK entstanden ist, wird unweigerlich zu einer Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und zu einem Anstieg der Anzahl der an ihn gerichteten Beschwerden führen. Der Gerichtshof wird mit völlig neuen Problemen konfrontiert werden, wie z.B. Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Minderheitenkonflikten, bewaffneten Auseinandersetzungen, Restitution von Eigentum usw.

In dieser Situation wird der Gerichtshof auf der einen Seite seine bisherige Rechtsprechungspraxis bewahren müssen, um die hohen Standards in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte aufrechtzuerhalten. Auf der anderen Seite wird er – angesichts der Tatsache, dass viele Staaten objektive Schwierigkeiten haben werden, seine hohen Kriterien zu erfüllen – nach Möglichkeiten zur Lösung der neuen Probleme suchen müssen. Die Ausübung der Ermessensbefugnis, wie dies die EMRK und die Praxis des Gerichtshofs vorsehen, könnte gestatten, einige spezifische und extreme Bedingungen des Übergangs in Osteuropa zu berücksichtigen. Doch diese rechtliche Möglichkeit darf nicht zu einer Abschwächung der grundlegenden Garantien führen, die den Menschen in allen Teilen Europas in gleichem Maße gewährt werden sollten. Auf jeden Fall sollte alles Erdenkliche getan werden, um der Entstehung von internationalen Spannungen und Konflikten vorzubeugen, wenn das vom Gerichtshof verurteilte Land objektiv nicht in der Lage ist, den hohen Kriterien Strasbourgs in Bezug auf die Anwendung der EMRK zu entsprechen.

Ein hoher Grad der Harmonisierung bei der Implementierung der Konvention ist leichter zu erreichen im materiellen Bereich sowie hinsichtlich struktureller Probleme. Dies betrifft solche Bereiche wie den Aufbau demokratischer Institutionen, die Änderung der Gesetz-

gebung und die Ausbildung von Spezialisten. Entsprechende Hilfe könnten dabei einzelne Staaten, der Europarat und andere europäische Institutionen erweisen. Schwieriger wird es jedoch sein, das Bewusstsein und das Verhalten der Menschen zu verändern, demokratische Traditionen zu formieren sowie die Rechtskultur im Bereich der Menschenrechte zu verbessern. Dauerhafte positive Ergebnisse können in dieser Richtung nur durch das Auflegen langfristiger Programme und durch enorme Anstrengungen erreicht werden.

Angesichts der neuen Realitäten, die sich aus der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Gerichtshofs nach Osten ergeben, sieht sich diese Institution mit der enormen Herausforderung konfrontiert, die Anomalien im Menschenrechtsschutzsystem in Europa aufzuzeigen.

Die Beschlüsse des Gerichtshofs werden für die Aufdeckung von Verstößen gegen die Konvention und für das Monitoring der Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Anwendung von wichtiger Bedeutung sein. Diese Beschlüsse werden nicht nur dazu dienen, Verstöße gegen die Menschenrechte zu registrieren, sondern sie werden auch dazu beitragen, die Ursachen und Faktoren für die Menschenrechtsverletzungen zu ermitteln und die bestehenden Mängel bei der Anwendung der EMRK zu definieren. Von wesentlicher Bedeutung sind in dieser Hinsicht die hohe Autorität des Gerichtshofs gegenüber den Regierungen und die Glaubwürdigkeit der von ihm bereitgestellten Informationen.

Die Rechtsprechungspraxis des Gerichtshofs, die die Schwächen der nationalen Systeme zur Anwendung der EMRK offenlegen wird, bildet eine solide Basis für die vom Europarat unternommenen Maßnahmen zur Überwindung der Mängel.

### **Vervollkommnung des Rechtsschutzes**

Eine der vorrangigen Aufgaben des ständigen Gerichts in Strasbourg besteht darin, die Standards für die Anwendung der Konvention unter den neuen Bedingungen zu uniformisieren. Dies muss in einer solchen Weise erfolgen, die ausschließt, dass die bisherigen hohen Kriterien hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte in den osteuropäischen Ländern eine Herabsetzung erfahren. Wenn es zur Anwendung doppelter Standards kommt, so würde dies unweigerlich zu einem Zerfall des auf der Basis der EMRK entstandenen gesamteuropäischen Rechtsraumes, zu einem Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ und zur Konservierung der Teilung des Kontinents führen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes muss klar, konsequent und anwendbar bleiben und verständlich sein für alle Menschen in Europa.

Die Aufgaben, die vor dem Gerichtshof stehen, sind in der Tat sehr umfassend und werden gigantische Anstrengungen erfordern. Seine Rechtszuständigkeit erfasst einen Raum, wo ca. 800 Millionen Menschen leben. Sie alle können direkt Beschwerden an den Gerichtshof rich-

ten. Die nationalen Gerichte werden im Wesentlichen auch in Zukunft die Rolle eines Filters für derartige Beschwerden spielen. Trotzdem ist mit einem gewaltigen Anstieg der Zahl der Beschwerden, vermutlich auf 15.000 bis 20.000 pro Jahr, zu rechnen. Freilich wird einige Zeit vergehen, bis die Juristen in den osteuropäischen Ländern die Vorteile erkennen, die die Anrufung des Gerichtshofes in Strasbourg bietet, und auf breiter Basis davon Gebrauch machen. Die Erfahrungen der westeuropäischen Staaten zeigen, dass diese Periode etwa zehn Jahre dauert. Aus diesem Grunde wäre es angebracht, sich schon jetzt Gedanken darüber zu machen, wie der Gerichtshof in langfristiger Perspektive ein solch großes Arbeitsvolumen bewältigen kann.

Eine der bestehenden Möglichkeiten in dieser Hinsicht wäre die Erweiterung des Sekretariats des Gerichtshofes. Man könnte zum Beispiel neue Juristen als Mitarbeiter einstellen, die dann hauptsächlich für die Bearbeitung von Beschwerden zuständig wären. Die Erweiterung des Sekretariats wird letztendlich von den verfügbaren Finanz- und Organisationsressourcen des Gerichtshofes abhängen.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Verkleinerung der Kammern bei gleichzeitiger Erhöhung ihrer Anzahl. Eine solche Reorganisation birgt jedoch potentiell das Risiko einer Verletzung der Konsistenz der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

Bei einer eventuellen künftigen Reformierung der EMRK könnte man sich darauf orientieren, die Verfahrensvorschriften des Gerichtshofes zu verbessern und einige Mängel auf diesem Gebiet zu beseitigen, die aus dem Kompromiss resultieren, der bei der Erarbeitung des Elften Protokolls erzielt worden ist.

Beträchtliche Reserven hinsichtlich des Potentials eines solchen Gerichtshofes könnten mit der Einrichtung subregionaler Gerichtshöfe als integrale Bestandteile des Gerichtssystems der EMRK erschlossen werden. Diese Gerichtshöfe würden den Menschen und den nationalen Justizsystemen näher stehen und somit die Funktionen, die jetzt von den Kammern des Strasbourger Gerichts ausgeübt werden, effektiver erfüllen können. Der regionale Zuständigkeitsbereich, der Status und die Verfahrensvorschriften dieser Gerichtshöfe sollten wissenschaftlich erarbeitet und international erörtert werden. Wenn keine Einigung über die Einrichtung von subregionalen Gerichtshöfen erzielt wird, so könnte die Bildung von subregionalen Kommissionen als untrennbare Bestandteile des Strasbourger Gerichts erwogen werden.

Als geeignetes Kriterium für die Bestimmung der Regionen bietet sich das geographische Prinzip an – zum Beispiel südliche, nördliche und westliche Region. Dieses Kriterium könnte durch historische Erwägungen ergänzt werden. Die einzelnen Regionen sollten sowohl ältere westliche Demokratien als auch ehemalige sozialistische Länder einschließen.

Die Einrichtung von subregionalen Gerichtshöfen bietet die Möglichkeit zur Etablierung des Strasbourger Gerichtshofes als eine zentrale Instanz. Er würde dann seltener und nur in prinzipiellen Fällen eingreifen, Neuverhandlungen durchführen können und die einheitliche Anwendung der internationalen und europäischen Rechtsnormen auf dem Gebiet der Menschenrechte überwachen. Auf diese Weise könnte der Gerichtshof in Strasbourg tatsächlich zu einem Obersten Gericht für Menschenrechte in Europa werden.

Um eine umfassende Anwendung der EMRK zu erreichen, müssen die entsprechenden Protokolle, die solche wichtigen Rechte wie das Recht auf Eigentum und auf Bildung, das Verbot der Todesstrafe usw. regeln, von allen Signatarstaaten der Konvention ratifiziert werden.

Der auf der Basis der EMRK formierte gesamteuropäische Rechtsraum wird in Zukunft weiter vervollkommen werden müssen. Neu kodifizierte Rechte sollten internationalen Schutz genießen. Besondere Bedeutung werden die Rechte im ökonomischen und sozialen Bereich erlangen, die in wesentlichem Maße eine Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte darstellen. Weitere Bereiche, auf die sich der gesamteuropäische Menschenrechtsschutz erstrecken bzw. in denen er intensiviert werden sollte, sind die Minderheiten, der Schutz der Rechte der Inhaftierten und das Verbot der Diskriminierung. Parallel zur Einbeziehung neuer Rechte in das System für internationalen Schutz könnte auch eine Erweiterung der Rechtszuständigkeit des Gerichtshofes auf diese neuen Bereiche vorgenommen werden. Auf diese Weise würde der gesamteuropäische Rechtsraum im humanitären Bereich zu einer Vertiefung und Intensivierung der Prozesse der Annäherung und Integration zwischen den europäischen Staaten beitragen.

*Prof. Dr. Emil Konstantinov ist Direktor des Instituts für politische und rechtliche Studien (IPLS), Berlin/Sofia und ehemaliges Mitglied der Europäischen Kommission für Menschenrechte, Strasbourg.*

## Achtung!

Die Internet-Adresse  
des Osteuropa-Instituts hat sich geändert.

Sie finden uns jetzt unter

<http://www.oei.fu-berlin.de>

Schauen Sie mal rein!

Helga Schultz, Alan Nothnagle (Hrsg.)

### Grenze der Hoffnung

Geschichte und Perspektiven der Grenzregion  
an der Oder

2. überarbeitete Auflage 1999, 289 S., kart.,  
58,- DM, 423,- ÖS, 53,- Sfr, ISBN 3-87061-885-X

Helga Schultz (Hrsg.)

### Bevölkerungstransfer und Systemwandel

Ostmitteleuropäische Grenzen  
nach dem Zweiten Weltkrieg

1999, 371 S., kart., 75,- DM, 548,- ÖS, 68,- Sfr  
ISBN 3-87061-807-8

Dagmara Jajeśniak-Quast, Katarzyna Stokłosa

### Geteilte Städte an Oder und Neiße

Frankfurt (Oder) – Słubice, Guben – Gubin  
und Görlitz – Zgorzelec 1945–1995

2000, 258 S., kart., 48,- DM, 350,- ÖS, 44,50 Sfr  
ISBN 3-87061-808-6

Wendelin Ettmayer

### Estland

Der Aufbruch nach Europa

1999, 169 S., kart., 49,- DM, 358,- ÖS, 45,50 Sfr  
ISBN 3-87061-840-X

Wendelin Ettmayer

### Finnland

Ein Volk im Wandel

1999, 299 S., kart., 54,50 DM, 398,- ÖS, 49,50 Sfr  
ISBN 3-8305-0051-3

Dörte Putensen

### Im Konfliktfeld zwischen Ost und West

Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage  
(1947–1973)

2000, 459 S., kart., 74,- DM, 540,- ÖS, 67,50 Sfr  
ISBN 3-8305-0054-8

Osmo Jussila, Seppo Hentilä, Jukka Nevakivi

### Vom Großfürstentum zur Europäischen Union

Politische Geschichte Finnlands seit 1809

1999, 415 S., kart., 49,- DM, 358,- ÖS, 45,50 Sfr  
ISBN 3-87061-833-7

Claudius H. Riegler, Olaf Schneider (Hrsg.)

### Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven

Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik

1999, 343 S., kart., 78,- DM, 569,- ÖS, 71,- Sfr  
ISBN 3-87061-784-5



**BERLIN VERLAG** Arno Spitz GmbH  
Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030/84 17 70-0  
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de  
Internet: <http://www.berlin-verlag.de>