

Andreas Zimmermann (Hrsg.)
**60 Jahre Europäische
Menschenrechtskonvention**

– Die Konvention als „living instrument“ –



60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention
– Die Konvention als „living instrument“ –

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam
Human Rights Centre of the University of Potsdam

begründet von/founded by

Eckart Klein

Hrsg./eds.:

Logi Gunnarsson

Andreas Zimmermann

Band 38

ISBN 978-3-8305-2027-6

Andreas Zimmermann (Hrsg.)

60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention

– Die Konvention als „living instrument“ –



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2027-6

© 2014 BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

60 Jahre EMRK – Versuch einer Bilanz –	7
<i>Andreas Zimmermann/Nina Schniederjahn</i>	
Materielle Garantien der EMRK in der Rechtsprechung der Konventionsorgane 1953–2013 zwischen Normtext und unbegrenzter „dynamischer Auslegung“	21
<i>Christoph Grabenwarter</i>	
Materielle Garantien der EMRK in der Spruchpraxis der Konventionsorgane 1953–2013 zwischen Normtext und unbegrenzter „dynamischer Auslegung“ – 10 Thesen	43
<i>Eckart Klein</i>	
Wirkungen von Urteilen des EGMR nach 60 Jahren: noch klassisches Völkerrecht oder schon Teil eines „ordre constitutionnel européen“?	51
<i>Marten Breuer</i>	
Wirkungen von Urteilen des EGMR nach 60 Jahren: noch klassisches Völkerrecht oder schon Teil eines „ordre constitutionnel européen“? – Kommentar	75
<i>Ralf Alleweldt</i>	
Ministerkomitee und EMRK: Fremdkörper oder (noch) essentieller Bestandteil?	81
<i>Katharina Pabel</i>	

Inhaltsverzeichnis

Ministerkomitee und EMRK: Fremdkörper oder essentieller Bestandteil?	103
---	-----

Almut Wittling-Vogel

Nach der Reform ist vor der Reform	125
---	-----

Renate Jaeger

60 Jahre EMRK

– Versuch einer Bilanz –

Andreas Zimmermann/Nina Schniederjahn

A.

Am 3. September 2013 jährte sich zum 60. Mal das Inkrafttreten der Europäischen Menschenrechtskonvention¹. Angesichts der systematischen Menschenrechtsverletzungen vor und während des Zweiten Weltkrieges war damals gerade in (West-)Europa das Verlangen nach einer deutlichen Stärkung des Menschenrechtsschutzes auf völkerrechtlicher Ebene groß. Allerdings gelang es den Vereinten Nationen in ihren Anfangsjahren bekanntlich nicht,

- 1 Die Konvention war am 4. November 1950 unterzeichnet worden und trat am 3. September 1953 in Kraft nachdem 10 Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten; für die Bundesrepublik Deutschland war sie am 3.9.1953 in Kraft getreten, vgl. BGBl II 1952, 685.

Bereits zuvor hatte das Saarland als assoziiertes Mitglied des Europarates die Konvention ratifiziert; vgl. näher zur Position des Saarlandes im Verhältnis zur EMRK vor dem Beitritt des Saargebietes zum Geltungsbereich des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zuletzt *Zimmermann*, *Bringing Kosovo within the Reach of the European Convention on Human Rights: Disentangling the Convention and the Status-Issue*, in Leutheuser-Schnarrenberger (Hrsg.), *Vom Recht auf Menschenwürde – 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention*, 2013, 225 ff. Zu den sukzessionsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Beitritt des Saarland zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Art. 23 GG a.F. vgl. *Zimmermann*, *Staattennachfolge in völkerrechtliche Verträge*, 2000, 180 ff.

Heute gilt die EMRK für insgesamt 47 Staaten; zum aktuellen Ratifikationsstand vgl. die Webseite des Europarates <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG> (Stand: 2.10.2014); zu den Problemen im Hinblick auf die Geltung der EMRK im Kosovo vgl. *Zimmermann* (o. Fn. 1), 219 ff.

einen verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag zum Schutze der Menschenrechte zu verabschieden. Es blieb vielmehr, jedenfalls zunächst, bei der Verabschiedung der als solche völkerrechtlich unverbindlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte² durch die Mehrheit der in der Generalversammlung der Vereinten Nationen damals vertretenen Staaten³ deren Inhalt zumal lediglich „als das von allen Völkern und Nationen zu erreichendes gemeinsames Ideal“ bezeichnet worden war.

Bereits mit der Gründung des Europarats im Jahre 1949 wurde demgegenüber der Grundstein für ein verbindliches europäisches Menschenrechtsinstrument gelegt, setzt doch bereits Art. 3 von dessen Statut voraus, dass nur solche Staaten Mitglied des Europarates werden können, welche die Herrschaft des Rechts anerkennen.⁴ Seitdem wurden im Rahmen des Europarates eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge nebst Zusatzprotokollen insbesondere zum Schutze der Menschenrechte und Freiheiten erarbeitet und verabschiedet von denen jedenfalls die meisten auch für die große Mehrzahl der Europaratsstaaten in Kraft getreten sind. Die herausragendste Errungenschaft des Europarates dürfte jedoch die Europäische Menschenrechtskonvention mit ihren mittlerweile 16 Zusatzprotokollen darstellen, von denen die ersten 14 Zusatzprotokolle mittlerweile in Kraft getreten sind.⁵

- 2 Zur gegenwärtigen normativen Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte des Jahres 1948 *Eide/Alfredsson/Melander/Rehof/Rosas*, *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, 1993, 5 ff.; *Glendon, A World Made New- Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, 2001, 235 ff.
- 3 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde mit 48 Ja-Stimmen, keiner Gegenstimme und 8 Enthaltungen (Weißrussland, Tschechoslowakei, Polen, Ukraine, Jugoslawien, UdSSR, Saudi-Arabien und Südafrika) angenommen, siehe *Kanger*, *Human Rights in the UN Declaration*, 1984, 20.
- 4 Zum Aufnahmeverfahren im Europarat und zu den dabei jeweils von den Beitrittskandidaten abzugebenden ‚commitments‘ und deren völkerrechtlichen Bedeutung umfassend *Djeric*, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered into by New Member States*, *ZaöRV* 2000, 605 ff.; zur damaligen Diskussion um die Aufnahme der Russischen Föderation in den Europarat den ‚Report of the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of European Standards‘, *HRLJ* 1994, 249 ff.
- 5 Zum jeweiligen Ratifikationsstand der einzelnen Zusatzprotokolle vgl. die Webseite des Europarats, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG> (Stand: 2.10.2014).

Waren aber beim Inkrafttreten der Konvention nur zehn Europaratsstaaten zugleich Vertragsparteien der EMRK, von denen zudem nicht wenige wenn überhaupt nur die Zuständigkeit der damaligen Europäischen Kommission für Menschenrechte (nicht aber diejenige des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte) zur Entgegennahme von Individualbeschwerden anerkannt hatten, so sind mittlerweile alle 47 Mitgliedstaaten des Europarats zugleich auch Vertragsparteien der EMRK. Hinzukommt, dass die Ratifikation der EMRK in der Fassung des 11. Zusatzprotokolls (und damit einhergehend die automatische Anerkennung der Zuständigkeit des EGMR für die Entgegennahme von Klagen aller Personen, die der Hoheitsgewalt des betreffenden Konventionsstaates unterworfen sind) *condicio sine qua non* für die Aufnahme eines beitriftswilligen Staates in den Europarat ist.

Dabei ist es ferner auch bedeutsam, dass der EGMR seit seinen Urteilen in den Rechtssachen *Belilos*⁶ und *Loizidou*⁷ nicht nur davon ausgeht, dass er selbst über die Vereinbarkeit und die Wirkung etwaiger Vorbehalte zur EMRK entscheiden kann. Vielmehr vertritt er auch die von den Konventionsstaaten konsentiertere und mittlerweile allgemein akzeptierte Auffassung, dass unzulässige Vorbehalte zur EMRK ungeachtet etwaiger Reaktionen anderer Vertragsstaaten in der Form von Einsprüchen nicht nur unwirksam sind, sondern vielmehr auch dazu führen, dass der betroffene Konventionsstaat dann in vollem Umfang an die Konvention gebunden bleibt.⁸ Dabei ist

Das Inkrafttreten des 15. und des 16. Zusatzprotokolls, die eine Bezugnahme auf den Grundsatz der Subsidiarität und die *margin of appreciation*-Doktrin des EGMR enthalten (15. Zusatzprotokoll) beziehungsweise letztinstanzlichen nationalen Gerichten ermöglichen, Fragen der Auslegung der EMRK dem EGMR vorzulegen (16. Zusatzprotokoll), steht noch aus. Vgl. ferner zum Beitritt der EU zur EMRK näher *Polakiewicz*, *EU law and the ECHR: Will the European Union's accession square the circle? The draft accession agreement of April 5, 2013*, *European Human Rights Law Review* 2013, 592 ff.; dieser steht seit Juli 2013 beim EuGH auf dem Prüfstand, [http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B2%3B13%3BAVIS%3B1%3BP%3B1%3BC2013%2F0002%2FP%2F1&pro=&lgrec=en&nat=&oqp=&dates=&lg=&language=en&jur=C&cit=none%252C%252CCJ%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&n](http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B2%3B13%3BAVIS%3B1%3BP%3B1%3BC2013%2F0002%2FP%2F1&pro=&lgrec=en&nat=&oqp=&dates=&lg=&language=en&jur=C&cit=none%252C%252CCJ%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&n) (Stand: 2.10.2014).

6 EGMR, Urte. v. 29.4.1988, *Belios* ./ Schweiz, Nr. 10328/83, Ziff. 50.

7 EGMR, Urte. v. 23.3.1995, *Loizidou* ./ Türkei, Nr. 15318/89, Ziff. 95.

8 *Behnsen*, Das Vorbehaltsrecht völkerrechtlicher Verträge: Vorschlag einer Reform, 2007, 158; *Karpenstein/Mayer* (Hrsg.), EMRK: Konvention zum

es auch bemerkenswert, dass es nicht zuletzt diese Praxis des EGMR war, welche die neueren Arbeiten der International Law Commission zum Recht der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen wesentlich prägte.⁹

Hinzu kommt die Spruchpraxis des Gerichtshofes zur Verbindlichkeit der von ihm nach Art. 39 VerFO angenommenen einstweiligen Maßnahmen.¹⁰ Insoweit geht der EGMR seit dem Urteil der Großen Kammer vom 4. Februar 2005 in der Sache *Mamatkulov und Abdurasulovic gegen die Türkei* – und damit dem Beispiel des IGH im Fall *LaGrand* folgend¹¹ – in ständiger Rechtsprechung bekanntlich davon aus, dass diese völkerrechtlich verbindlich sind mit der Folge, dass deren Nichteinhaltung mithin einen eigenständigen Konventionsverstoß darstellt.¹²

Zur Effektivierung des Rechtsschutzes durch den EGMR trägt ferner auch bei, dass die in einem Verfahren involvierten Konventionsstaaten durch Art. 38 der Konvention ausdrücklich dazu verpflichtet worden sind, mit dem

Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Kommentar, 2012, Art. 57 Rn. 12.

9 ILC, Guide to Practice on Reservations to Treaties, Nr. 3.2, 3.2.4, 3.2.5.

10 Article 39 der Verfahrensordnung lautet:

“1. The chamber or, where appropriate, its President may, at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings before it.

2. Notice of these measures shall be given to the Committee of Ministers.

3. The Chamber may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure it has indicated.”

11 IGH, *LaGrand Case (Germany v. United States of America)*, Judgement, I.C.J. Reports 2001, p. 466; vgl. dazu insbesondere *Oellers-Frahm*, in: *Zimmermann/Tomuschat/Oellers-Frahm*, *The Statute of the International Court of Justice – A Commentary*, 2012, Art. 41, Rn. 89 ff.

12 Vgl. zum Ganzen näher unter anderem *Frumer*; Un arrêt définitif sur les mesures provisoires: la Cour européenne des droits de l’homme persiste et signe – Commentaire de l’arrêt *Mamatkulov et Askarov c. Turquie* du 4 février 2005, RTDH 2005, 799 ff.; *Tavernier*; Observations – Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, JDI 2006, 1077 ff.; *Tigroudja*, La force obligatoire des mesures provisoires indiquée par la Cour européenne des droits de l’homme. Observations sous l’arrêt du 6 février 2003, *Mamatkulov c. Turquie*, RGDIP 2003, 601 ff.

Gerichtshof zu kooperieren¹³. Dies hat zur Folge, dass auch ein etwaiges vollständiges Nichterscheinen in einem Verfahren, anders als etwa in Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof¹⁴ oder vor dem Internationalen Seegerichtshof¹⁵, einen Konventionsverstoß darstellt.

Schließlich hat der Gerichtshof auch durch seine Rechtsprechung zur extraterritorialen Geltung der EMRK¹⁶, und dabei namentlich zuletzt etwa durch seine Urteile in den Verfahren *Al Jedda und Al Skeini gegen das Vereinigte Königreich*¹⁷, die Bedeutung der Konvention auch bei einem Tätigwerden der Konventionsstaaten im Ausland wesentlich erhöht.

Der materielle Schwerpunkt der Konvention liegt auf der Bewahrung der klassischen bürgerlichen und politischen Rechte so wie sie *mutatis mutandis* auch im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte geschützt werden. Es ist dabei auffällig, dass der Gerichtshof, nach einer zunächst eher als progressiv zu bezeichnenden Interpretation, namentlich des Art. 3 EMRK¹⁸, heute eher zurückhaltend ist, wenn es darum geht auch sozio-kulturelle Rechte in den Schutzbereich der durch die Konvention geschützten Rechte mit einzubeziehen. Hintergrund dürfte dabei nicht zuletzt der Umstand sein, dass auch im Rahmen des Europarates – strukturell parallel zu den beiden UN-Pakten – Menschenrechte der zweiten Generation durch einen gesonderten völkerrechtlichen Vertrag, die Europäische Sozialcharta von 1961, geschützt werden. Auffällig ist dabei, dass zum einen den Vertragsparteien der Europäischen Sozialcharta (auch in ihrer revidierten Fassung) in materieller Hinsicht die Möglichkeit eingeräumt wird, aus der

- 13 EGMR, Urt. v. 21.10.2013, Janowiec u.a. /J. Russland, Nr. 55508/07 und 29520/09, Ziff. 207 ff.
- 14 Vgl. etwa die Tatsache, dass Indien jüngst mitgeteilt hat, sich an dem IGH-Verfahren, das von den Marshall Inseln eingeleitet wurde, nicht zu beteiligen, vgl. dazu die Pressemitteilung des IGH vom 19. 6. 2014; allgemein zu diesen Fragen von *Mangoldt/Zimmermann*, in: *Zimmermann/Tomuschat/Oellers-Frahm* (o. Fn. 11), Art. 53, passim.
- 15 ITLOS, Urt. v. 22.11.2013, Niederlande /J. Russland, Nr. 22, Ziff. 30.
- 16 Allgemein dazu *Milanovic*, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2011, 181 ff.
- 17 EGMR, Urt. v. 7.07.2011, *Al-Jedda* /J. das Vereinigte Königreich, Nr. 27021/08, Ziff. 74 ff.
- 18 *Bank*, in: *Dörr/Grote/Marauhn* (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Band I, Kapitel 11, Rn. 113 ff.