

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen,
Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/9262 –**

Mangelnde Umsetzung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wacht über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in den 47 Staaten des Europarates. Jeder Bürger kann sich an ihn wenden und die Einhaltung seiner ihm zustehenden Rechte fordern. Doch setzt ein effizienter Rechtsschutz voraus, dass Urteile eines Gerichts durch den jeweils verurteilten Mitgliedstaat auch umgesetzt werden.

Der Regelungsgehalt der EMRK ist nicht statisch, sondern entwickelt sich durch die Rechtsprechung des EGMR stets weiter. Die EMRK und ihre Auslegung durch den EGMR ist durch die deutsche Gerichtsbarkeit zu berücksichtigen. Das verlangt folglich, dass mindestens deutsche Gerichte und Staatsanwaltschaften, aber auch Verwaltungsbehörden Kenntnis haben von den Entwicklungen der EMRK. Es bedarf also einer fachorientierten, kontinuierlichen Fortbildung, es ist erforderlich, dass entscheidende Organe über die Rechtsprechung des EGMR informiert sind, ansonsten ist die Beachtung der EMRK in der Zukunft gefährdet.

Als Reaktion auf die völkerrechtswidrige Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim im Februar 2014 wurde Russland das Stimmrecht im Europarat entzogen. Seitdem findet seitens Russland ein faktischer Boykott statt: Die russische Delegation nimmt nicht mehr an den Plenarsitzungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats teil und Russland hat die Pflichtbeitragszahlungen in Höhe von 33 Mio. Euro jährlich eingestellt. Hinzu kommt, dass das russische Verfassungsgericht am 14. Juli 2015 entschieden hat, dass Urteile des EGMR nur bindend sind, wenn sie nicht gegen die eigene Verfassung verstoßen, sie also nationaler Kontrolle unterworfen sind (www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244). Im Dezember 2015 wurde ein dies bestätigendes Gesetz erlassen (N 7-ΦΚ3, Federal Constitutional Law on the Introduction of Amendments to the Federal Constitutional Law On the Constitutional Court of the Russian Federation; englische Version: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)006-e)). Damit hat sich Russland faktisch aus der Bindungswirkung der EGMR-Urteile zurückgezogen.

Allerdings ist Russland nicht das einzige Land, das sich von den Europäischen Institutionen entfernt. Auch die Türkei fällt dadurch auf, dass sie eine Vielzahl von Urteilen des EGMR nicht beachtet bzw. nicht umsetzt. Ein aktuelles Beispiel ist der Fall des türkischen Oppositionspolitikers Selahattin Demirtas, der trotz der Entscheidung des EGMR vom 20. November 2018 (14305/17) und der Anordnung seiner Freilassung nach wie vor in Haft ist. Die stellenweise ausdrückliche Weigerung der türkischen Regierung in den vergangenen Jahren ist nicht nur aufgrund dieses Falles allgemein bekannt (www.bundestag.de/resource/blob/482672/f9ace5e6e53fc37be870a3bbccbb85ed/wd-2-104-16-pdf-data.pdf). Umso interessanter ist, dass im Zeitraum von 1959 bis 2015 die meisten EGMR-Urteile zu der Türkei gefällt wurden. Wenn Staaten beginnen, sich Urteilen des EGMR zu verweigern, ist der effektive Rechtsschutz durch die Geltung der Entscheidungen des EGMR in Gefahr.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellt auf seiner Website (www.echr.coe.int) umfangreiches statistisches Material unter anderem zur Zahl der erledigten und anhängigen Verfahren, aufgegliedert nach Staaten und anderen Kriterien zur Verfügung. Einzelne Verfahren können in der Datenbank HUDOC (<https://hudoc.echr.coe.int/eng#>) abgefragt werden, die auch eine Möglichkeit nach Staaten zu filtern vorsieht. Über die Umsetzung der Urteile unterrichtet das zuständige Ministerkomitee des Europarats auf seiner Website (www.coe.int/en/web/execution) ebenso umfassend; auch diese Daten sind über HUDOC abrufbar.

Die Überwachung der Vollstreckung der Urteile des EGMR obliegt den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten des Europarats im Komitee der Ministerbeauftragten in der Sonderformation Menschenrechte (KMB/MR) unter Mitwirkung der zuständigen Abteilung des Sekretariats des Europarats. Informationen zur Überwachung der Vollstreckung können auf der Webseite des Europarats abgerufen werden unter

- [www.coe.int/en/web/execution/statistics#{"34782408":\[\]}\]](http://www.coe.int/en/web/execution/statistics#{) (Zeitraum bis 2017)
- www.coe.int/en/web/execution/annual-reports (Jahresberichte ab 2007 mit weitergehenden Informationen)
- <https://rm.coe.int/annual-report-2018/168093f3da> (Jahresbericht für 2018).

Da die genannten Informationen zu den jeweiligen Fall- und Erledigungszahlen öffentlich zugänglich sind und die Bundesregierung weder eine eigene Statistik führt noch über sonstige weiter gehende Daten verfügt, wird im Hinblick auf alle Teilfragen zur Statistik auf diese Quellen verwiesen.

1. Wie viele Verfahren sind heute vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) insgesamt anhängig (bitte nach Ländern und Prioritätskategorien des Gerichtshofs aufschlüsseln)?
2. Wie viele Verfahren wurden in den letzten zehn Kalenderjahren pro Jahr durchschnittlich abgeschlossen?
3. Die Erledigungsrate aus dem Jahr 2018, bzw. 2017, sollten die Zahlen aus 2018 noch nicht vorliegen, unterstellt, wie viel Zeit würde die Erledigung allein aller anhängigen Verfahren benötigen?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

4. Hält die Bundesregierung es für geboten, dass die Erledigungsrate des EGMR erhöht wird?

Der EGMR arbeitet kontinuierlich an der Erhöhung seiner Effizienz. Die Bundesregierung hält diese Anstrengungen für notwendig und unterstützt sie.

5. Falls die Frage 4 mit ja beantwortet wird, wie engagiert sich die Bundesregierung, um die Erledigungsrate des EGMR zu erhöhen bzw. die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens vor dem EGMR zu verringern?

Die Bundesregierung hat Vorschläge der Kanzlei des Gerichtshofs zur Verfahrensvereinfachung unterstützt. Für die Erprobungen der Vereinfachungen bei verschiedenen Staaten hat sich die Bundesregierung stets zur Verfügung gestellt.

Die Bundesregierung wirbt bei den Landesjustizverwaltungen zudem zur Aufstockung der Kapazitäten in der Kanzlei des EGMR regelmäßig und mit Erfolg für die Abordnung deutscher Richter und Staatsanwälte an den EGMR. Sie unterstützt ferner regelmäßig durch freiwillige Zuwendungen aus Haushaltsmitteln des Auswärtigen Amtes einen vom Europarat eingerichteten Sonderfonds, der dazu beitragen soll, die starke Arbeitsbelastung des EGMR angesichts seiner hohen Fallzahlen zu bewältigen. 2018 hat die Bundesregierung hierfür eine Million Euro zur Verfügung gestellt.

6. Wie viele Urteile ergingen vor dem EGMR insgesamt (bitte nach Jahren einerseits und nach Staaten, gegen die die Urteile jeweils ergingen, andererseits aufschlüsseln)?
7. Wie viele der Urteile wurden bereits umgesetzt, und wie viele sind noch umzusetzen (bitte nach Staaten aufschlüsseln, gegen die Urteile ergingen)?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

8. Wie viele Entscheidungen nach dem Pilotverfahren (sog. Priority Policy) wurden seit 2017 gefällt?

Wie viele anhängige Beschwerden konnten dadurch gestrichen werden?

Informationen zum Pilotverfahren sind dem Factsheet des Gerichtshofs „Pilot judgments“, das auf seiner Website zugänglich ist (www.echr.coe.int/documents/fs_pilot_judgments_eng.pdf), zu entnehmen. Die Pilotverfahren stehen jedoch nicht im Zusammenhang mit der „Priority Policy“ des Gerichtshofs (vgl. Antwort zu Frage 12).

9. Wie viele Fälle von Beschwerdeführern, die den Prioritätskategorien I bis III zugeordnet werden können, wurden seit 2017 entschieden, konkret für Beschwerdeführer aus Russland, der Türkei, Dänemark und Deutschland?
10. Wie viele Fälle von Beschwerdeführern, die der Prioritätskategorie IV zugeordnet werden können, wurden seit 2017 entschieden, konkret für Beschwerdeführer aus Russland, der Türkei, Dänemark und Deutschland?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Eine nach Ländern gegliederte Statistik der Entscheidungen nach Prioritätskategorien liegt der Bundesregierung nicht vor.

11. Hat die Bundesregierung seit 2013 praktische Maßnahmen in Form von Publikationen und Fortbildungen für deutsche Richter, Staatsanwälte und Polizeibeamte mit Mitteln des Bundeshaushalts in Deutschland unterstützt, um Kenntnis der deutschen Exekutive und Judikative von aktueller Rechtsprechung zu und Entwicklung der EMRK zu gewährleisten (bitte nach Art, Jahr und Umfang aufschlüsseln)?

Seit 2004 wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) jährlich ein Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland erstellt und den obersten Bundesgerichten, den Landesjustizverwaltungen, Berufsverbänden, dem Rechtsausschuss des Bundesrates sowie mehreren Ausschüssen des Deutschen Bundestages übersandt. Ein weiterer, von einem unabhängigen Wissenschaftler erstellt und aus dem Haushalt des BMJV finanzierter Bericht über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland wird ebenfalls jährlich an die gleichen Empfänger übersandt.

Beide Berichte sind auf der Webseite des BMJV zu finden, siehe: www.bmjv.de/DE/Themen/Menschenrechte/EntscheidungenEGMR/EntscheidungenEGMR_node.html.

Die Bundesregierung organisiert darüber hinaus seit 2015 jährlich eine Informationsreise für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an den EGMR, bei der jeweils fachbezogene Themen mit der Richterschaft am EGMR erörtert werden. Die Teilnahme erfolgt als Dienstreise auf Kosten des jeweiligen Dienstherrn.

Schließlich führt die Deutsche Richterakademie regelmäßig Tagungen durch, in denen die Rechtsprechung des EGMR thematisiert wird. Besonders hinzuweisen ist auf eine vom Bund angebotene Tagung „Internationaler Menschenrechtsschutz“ mit dem Schwerpunkt EGMR, die auch einen Besuch beim EGMR enthält.

Im Übrigen stellt die Bundesregierung dem Gerichtshof kostenlos deutsche Übersetzungen der Urteile in Verfahren gegen Deutschland zur Verfügung, die in die Datenbank HUDOC übernommen werden. Daneben unterstützt die Bundesregierung die Veröffentlichung der Leitentscheidungen des EGMR in deutscher Übersetzung.

12. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Erledigungsrate bzw. der Zeitdauer zwischen Beginn und dem Abschluss des Verfahrens einerseits und dem Rechtsschutzniveau, das der EGMR gewährt, andererseits?

Der EGMR bietet ein weltweit einmaliges internationales Rechtsschutzsystem im Bereich der Menschenrechte, einschließlich der Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes. Die Prioritätspolitik des Gerichtshofs stellt sicher, dass in Verfahren mit Bezug zu den zentralen Menschenrechten der Konvention auch jenseits des einstweiligen Rechtsschutzes schnell gehandelt werden kann. Die Bundesregierung sieht daher ein hinreichendes Rechtsschutzniveau beim EGMR als gewährleistet an.

13. Wie viele Urteile des EGMR gegen Russland sind nach Kenntnis der Bundesregierung umgesetzt, wie viele bislang nicht umgesetzt?

Eine Übersicht zur Vollstreckungsüberwachung hinsichtlich Russlands ist unter <https://rm.coe.int/russian-factsheet/1680764748> abrufbar. Detailliertere Statistiken sind unter den in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Webseiten abrufbar.

14. Im Falle, dass Urteile nicht umgesetzt wurden, welche Gründe sind in den Augen der Bundesregierung maßgeblich dafür, dass Russland nicht sämtliche Urteile umsetzt?

Die Gründe, warum ein konkretes Urteil nicht oder nicht vollständig umgesetzt wird, können je nach Einzelfall sehr unterschiedlich sein.

15. Wie bewertet die Bundesregierung das Gesetz, das Russland im Dezember 2015 verabschiedet hat, wonach russische Gerichte nur noch an EGMR-Urteile gebunden sind, sofern diese nicht gegen die nationale Verfassung verstoßen (N 7-ΦΚ3, Federal Constitutional Law on the Introduction of Amendments to the Federal Constitutional Law ‘On the Constitutional Court of the Russian Federation; englische Version: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)006-e))?

Die völkerrechtliche Verpflichtung, Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umzusetzen, ergibt sich aus Artikel 46 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die innerstaatliche Umsetzung einer völkerrechtlichen Pflicht obliegt den Mitgliedstaaten. Eine Einschränkung der völkerrechtlichen Verpflichtung kann dadurch nicht bewirkt werden. Die Bundesregierung weist auf die Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarats zu dem genannten Gesetz bei ihrer Sitzung am 10./11. Juni 2016 hin, im Internet abrufbar unter: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)016-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)016-e&lang=EN).

16. Wie viele Urteile des EGMR gegen die Türkei sind nach Kenntnis der Bundesregierung umgesetzt, und wie viele bislang nicht umgesetzt?

Eine Übersicht zur Vollstreckungsüberwachung hinsichtlich der Türkei ist unter <https://rm.coe.int/tur-eng-fs4/1680709767> abrufbar. Detailliertere Statistiken sind unter den in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Webseiten abrufbar.

17. Welche Gründe sind in den Augen der Bundesregierung maßgeblich dafür, dass die Türkei nicht sämtliche Urteile umsetzt?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

18. Wie viele und welche EGMR-Urteile sind seit Januar 2017 zu Deutschland ergangen?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und die in der Antwort zu Frage 11 genannten Berichte der Bundesregierung über die Rechtsprechung des EGMR in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland verwiesen. Alle einzelnen Entscheidungen zu diesen Verfahren können über die HUDOC-Datenbank abgerufen werden. Soweit Übersetzungen ins Deutsche vorliegen, sind diese dort ebenfalls abrufbar.

19. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung darüber hinaus, die Erledigungsrate des EGMR weiter zu erhöhen bzw. die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens vor dem EGMR zu verringern?

Der Gerichtshof arbeitet derzeit an einer weiteren Vereinfachung und Digitalisierung seiner Verfahren für eine weitere Effizienzsteigerung.

20. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung dem EGMR im Hinblick auf Beschwerdeführer aus Russland und der Türkei bei, wenn die Urteile des EGMR beispielsweise durch die Türkei (wie im Fall Demirtas) nicht umfassend umgesetzt werden?

Die Bundesregierung misst der Rechtsprechung des EGMR ganz wesentliche Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten des Europarats bei. Dies gilt auch für Russland und die Türkei. Ungeachtet bestehender Defizite haben beide Staaten bisher einen erheblichen Teil der Urteile des EGMR umgesetzt. Dadurch konnten Beschwerdeführer effektiven Schutz gegen konkrete Menschenrechtsverletzungen erreichen. Zudem wurden in zahlreichen Fällen vom Gerichtshof angeordnete Entschädigungszahlungen an die Beschwerdeführer geleistet und ihnen damit wirksam geholfen. Die Rechtsprechung des EGMR hat nach Kenntnis der Bundesregierung in bestimmten Bereichen auch zu längerfristigen Verbesserungen beigetragen, zum Beispiel in einigen Aspekten des Strafvollzugswesens der Russischen Föderation.

21. Welche konkreten Maßnahmen, die sich nicht im Führen von Gesprächen erschöpfen, ergreift die Bundesregierung, um die Umsetzung der Urteile des EGMR gerade in der Türkei und in Russland zu gewährleisten?

Die Bundesregierung fordert in den Sitzungen des KMB/MR in unmissverständlicher und deutlicher Weise die Umsetzung der Urteile des EGMR. Darüber hinaus macht die Bundesregierung bei sonstigen Gelegenheiten klar, welche Bedeutung sie der Vollstreckung der Urteile durch die verurteilten Staaten beimisst, zum Beispiel durch anlassbezogene öffentliche Stellungnahmen hochrangiger Vertreter sowie durch Erklärungen im Ständigen Rat der OSZE oder über die Sonderformation KMB/MR hinaus auch in den allgemeinen Sitzungen des Komitees der Ministerbeauftragten des Europarats, in der Regel gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten.

22. Steht die Bundesregierung einem Ende des Entzugs des Stimmrechts für russische Parlamentarier im Europarat positiv oder negativ gegenüber?

Die Bundesregierung setzt sich im Europarat für die uneingeschränkte Mitwirkung aller Mitgliedstaaten mit allen Rechten und Pflichten ein. Gleichzeitig tritt sie dafür ein, dass alle Mitgliedstaaten ihre satzungsmäßigen Verpflichtungen erfüllen und die grundlegenden Werte und völkerrechtlichen Verpflichtungen als Mitglieder des Europarats respektieren, insbesondere im Hinblick auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und freiheitliche Demokratie. Derzeit arbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit den Regierungen anderer Mitgliedstaaten darauf hin, eine satzungskonforme Lösung für Fälle schwerer Verstöße eines Mitgliedstaats gegen die genannten Verpflichtungen und Prinzipien zu finden. Diese Lösung sollte im Einvernehmen zwischen dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung gefunden werden. Auf dieser Grundlage soll auch die Frage des Stimmrechtsentzugs der russischen Parlamentarier in satzungskonformer Weise gelöst werden.

[1] N 7-ΦΚ3, Federal Constitutional Law on the Introduction of Amendments to the Federal Constitutional Law ‘On the Constitutional Court of the Russian Federation; englische Version: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)006-e).

