

Einführung in den Menschenrechtsschutz des Europarates

Michael Krennerich

1. Der Europarat – den Menschenrechten verpflichtet

Der Europarat mit Sitz in Straßburg wurde 1949 als erste europäische Staatenorganisation nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet. Seine Mitgliederzahl hat sich von ursprünglich zehn auf 47 Länder erhöht. Der Europarat umfasst mit Ausnahme Weißrusslands mittlerweile alle Staaten Europas, einschließlich der Türkei und den Staaten des Kaukasus. Zu den vornehmlichen Zielen des Europarats gehört der Schutz der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und des Rechtsstaats. Die Länder, die dem Europarat beitreten, verpflichten sich, die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und den Vorrang der Menschenrechte und Grundfreiheiten anzuerkennen.

Durch die Erweiterung des Europarates auf heute 47 Staaten hat sich dessen politische Bedeutung verändert. Er steht vor der Herausforderung, politische Reformen gerade auch in solchen Mitgliedsstaaten anzustoßen, in denen erhebliche Probleme in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fortbestehen. Der Europarat verfolgt seit den 1990er-Jahren dabei eine eher integrative Strategie: Durch die Mitgliedschaft sollen die Beitrittsstaaten sukzessive an die Standards des Europarates herangeführt werden. Dies birgt zugleich aber auch die Gefahr, dass Staaten mit einem schlechten Menschenrechtsprofil, die Verfahren des Europarates zum Schutz der Menschenrechte blockieren oder unterlaufen.

Zugleich ist es wichtig, den Menschenrechtsschutz des Europarates mit jenem anderer supra- bzw. internationaler Organisationen (Europäische Union, OSZE, Vereinte Nationen) abzustimmen. Ein wichtiges Thema ist der angestrebte Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der durch das Protokoll Nr. 14 der EMRK nunmehr möglich ist.

Ausfluss der besonderen Verantwortung des Europarates für die Menschenrechte sind eine Reihe rechtsverbindlicher Konventionen und Übereinkommen zum Schutz von Menschenrechten. Etliche der 216 Verträge (Stand: August 2014) haben Menschenrechte zum Inhalt oder weisen Menschenrechtsbezüge auf. Hierzu gehören u.a.:

- die Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK (von 1950/seit 1953 in Kraft), die durch 14 Protokollen ergänzt wurde. (Die Protokolle Nr. 15 und Nr. 16 aus dem Jahre 2013 treten erst bei einer hinreichenden Zahl an Ratifikationen in Kraft);
- die Europäische Sozialcharta (1961/1965) bzw. die Revidierte Europäische Sozialcharta (1996/1999);
- das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1987/1989);
- die Konvention zur Bekämpfung des Menschenhandels (2005/2008);

- das Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (2007/2010);
- das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) (2011/2014).

Eigens zu erwähnen wären auch die – im Folgenden nicht weiter ausgeführten – Abkommen zum europäischen Minderheitenschutz, namentlich: das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1995/1998) sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1992/1998), die von Deutschland 1997 bzw. 1998 ratifiziert wurden. Nationale Minderheiten, die Deutschland im Sinne des Rahmenübereinkommens anerkennt, sind: die dänische Minderheit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland sowie die deutschen Sinti und Roma (nicht aber etwa die vielen Menschen mit jüngerem Migrationshintergrund). Die Sprachencharta schützt die Sprachen der offiziell anerkannten nationalen Minderheiten, in Deutschland also das Dänisch der Dänen, das Nordfriesisch und das Saterfriesisch der Friesen, das Nieder- und Obersorbisch der Sorben und das Romanes der deutschen Sinti und Roma

Wie auch für andere völkerrechtliche Verträge gilt, dass die Abkommen nur für die Vertragsparteien rechtlich bindend sind. Die Europaratsstaaten sind lediglich verpflichtet, die Satzung des Europarates anzuerkennen und der EMRK beizutreten. Zu den wenigen Verträgen, die von allen Europaratsmitgliedern ratifiziert wurde, gehört neben der EMRK auch die Europäische Antifolterkonvention, die mit dem „Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ ein Präventivsystem zum Schutz von Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, etabliert hat.

Die Menschenrechtsarbeit des Europarates wird von verschiedenen Organen und Institutionen getragen (s.u.). Wichtige politische Impulse gingen von den – in der Satzung nicht vorgesehenen – Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aus, die bisher drei Mal stattfanden: Auf den Gipfeltreffen in Wien (1993), Straßburg (1997) und Warschau (2005) wurden institutionelle Reformen, Maßnahmen und Aktionspläne verabschiedet, die auch der Stärkung des Menschenrechtsschutzes dienen. Der Europarat organisiert zudem regelmäßig Fachministerkonferenzen, die sich vertiefend mit – teils menschenrechtlich relevanten – Fachthemen befassen.

Allgemeine Kontaktdaten und Informationen:

Council of Europe

Avenue de l'Europe

F 67075 Strasbourg Cedex, France

Tel: +33 (0)3 88 41 20 00

E-Mail: visites@coe.int (Besuche), pressunit@coe.int (Presse)

Website: www.coe.int

2. Die allgemeinen Institutionen des Europarates und ihre Bedeutung für den Menschenrechtsschutz

Das Ministerkomitee

Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates. Es setzt sich aus den Außenminister/innen der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen, die einmal pro Jahr tagen, oder aus deren Ständigen Vertreter/innen in Straßburg, die sich wöchentlich treffen und im

Rahmen des Komitees der Ministerbeauftragten die laufende Arbeiten des Ministerkomitees erledigen.

Als Entscheidungsorgan des Europarates spielt das Ministerkomitee die zentrale Rolle bei der Normsetzung. Es trifft die endgültigen Beschlüsse über alle Vertragstexte, einschließlich der Menschenrechtsabkommen.

Im Rahmen der Überwachungsmechanismen der jeweiligen Menschenrechtsabkommen des Europarates nimmt das Ministerkomitee zudem eine Kontrollfunktion wahr. Unterstützt von einer besonderen Vollstreckungsabteilung des Sekretariats – dem *Department for the Execution of Judgements of the European Court of Human Rights* – überwacht es die Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und wirkt ggf. darauf hin, dass dem Beschwerdeführer etwaige von Gericht zugesprochene Entschädigungen zuteil und Maßnahmen zur Wiedergutmachung eingeleitet werden. Ebenso wacht das Ministerkomitee darüber, dass die Staaten notwendige Maßnahmen ergreifen (Änderungen von Gesetzen, Vorschriften etc.), um Verletzungen der Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention künftig zu verhindern. Das Komitee der Ministerbeauftragten hält regelmäßig „Menschenrechtstreffen“ (*Human Rights meetings*) über den Vollzug der Urteile ab.

Bei anderen Menschenrechtsabkommen, deren Schutzsysteme weniger stark ausgestaltet sind, spielt das Ministerkomitee mitunter ebenfalls eine Rolle. Am Ende des mehrstufigen Berichtsverfahrens und des Kollektivbeschwerdeverfahrens der Europäischen Sozialcharta gibt es abschließende Erklärungen und Empfehlungen ab. Im Rahmen des Überwachungsmechanismus des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten obliegt dem Ministerkomitee, unterstützt von einem Beratenden Ausschuss, die rechtliche verbindliche Einschätzung, ob die Vertragsstaaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen angemessen erfüllt haben. Es zieht die Schlussfolgerungen (*conclusions*) und spricht etwaige Empfehlungen (*recommendations*) aus.

Außerhalb der Überwachungsmechanismen der Menschenrechtsverträge kontrolliert das Ministerkomitee mittels seiner 1994 eingeführten (aber erst seit 2000 angewandten) Monitoring-Verfahren – auf Antrag von Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär oder von Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung – einzelne Länder in Bezug auf die Einhaltung der Normen und Standards des Europarates in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auf Initiative des Generalsekretärs (2000) und auf Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung (2003) kam ein solches Verfahren z.B. zweimal im Falle Russlands wegen der Menschenrechtssituation im Tschetschenien-Konflikt zur Anwendung. Einige Staaten (z.B. Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Serbien und Montenegro) unterzog das Ministerkomitee auch eigens einem spezifischen *post-accession monitoring*). Die Monitoring-Aktivitäten dienen dazu, Mängel bei der Um- und Durchsetzung der Normen und Standards des Europarates aufzudecken und im politischen Dialog auf die Beseitigung dieser Mängel unterstützend hinzuwirken.

Im Falle schwerwiegender Verstöße können im Sinne einer *ultimatio* auch Sanktionen ausgesprochen werden; sie reichen von der zeitweiligen Suspendierung des

Vertretungsrechts eines Staates bis hin zu dessen Ausschluss aus dem Europarat. Dies kam allerdings – obwohl von der Parlamentarischen Versammlung für Russland wegen des Tschetschenien-Konfliktes verschiedentlich angeregt und 2013 auch im Falle von Bosnien-Herzegowina wegen der unzureichenden Umsetzung der EGMR-Urteile vom parlamentarischen Monitoring-Komitee gefordert – noch nie vor. Einzig Griechenland wäre im Jahre 1969 suspendiert worden, kam dieser Maßnahme aber durch einen Austritt zuvor. Im Zuge der Rückkehr zur Demokratie trat das Land 1974 wieder dem Europarat bei.

Kontakt- und weiterführende Informationen:

Secretariat of the Committee of Ministers

Council of Europe

F 67075 Strasbourg Cedex, France

Tel: +33 (0)3 88 41 28 49

E-Mail: cm@coe.int

Website: www.coe.int/t/cm

Das Generalsekretariat und die Generaldirektion Menschenrechte

Das Generalsekretariat leitet und koordiniert die Tagesgeschäfte des Europarates. Der Generalsekretär wird von der Parlamentarischen Versammlung für fünf Jahre gewählt. Seit 2009 bekleidet der Norweger Thorbjørn Jagland das Amt. Ihm voraus gingen der Brite Terry Davis (2004-2009) und der Österreicher Walter Schimmer (1999-2004).

Der bzw. die Generalsekretär/in kann, sofern vom Ministerkomitee oder durch einen Europaratsvertrag ermächtigt, ebenfalls auf die Umsetzung der Menschenrechtsstandards hinwirken. Die EMRK ermöglicht es ihm, von den Vertragsparteien Auskünfte darüber einzuholen, wie nationales Recht die wirksame Anwendung der Konventionsbestimmungen gewährleistet. Die bisherigen Generalsekretäre stellten schon vielfach eine solche Anfrage an eine oder alle Vertragsstaaten, so auch bezüglich der „Verschleppungsflüge“ (*rendition flights*) durch die CIA über Europa, zu denen Terry Davis 2006 zwei vielbeachtete Berichte vorlegte.

Um die Einhaltung menschenrechtlicher Standards bei den Untersuchungen zu den gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Ukraine ab dem 30. November 2013 zu prüfen, setzte Generalsekretär Jagland ein „*International Advisory Panel on Ukraine*“ ein.

Dem Generalsekretariat angeschlossen ist die „Generaldirektion Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“. Sie unterstützt und berät den Generalsekretär, das Ministerkomitee und fallweise auch alle anderen Organe des Europarats in politischen und rechtlichen Menschenrechtsfragen. In Ausführung der allgemeinen Anweisungen und Richtlinien des Generalsekretärs übernimmt sie die verantwortliche Planung und Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte. Sie ist auch zuständig für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Menschenrechtsstandards des Europarats und beobachtet Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, welche die Menschenrechte gefährden. Weiterhin entwirft, implementiert und begleitet die Generaldirektion sowohl Programme zur Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als auch zwischenstaatliche Menschenrechtsprojekte mit der und für die Zivilgesellschaft.

Die Website des Generalsekretariats lautet: <http://www.coe.int/en/web/secretary-general/home>

Die Parlamentarische Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung ist ein beratendes Organ, das sich aus 318 Mitgliedern und ebenso vielen Stellvertreterinnen und Stellvertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer zusammensetzt. Die deutsche Delegation umfasst 18 Abgeordnete aller Fraktionen (und weitere 18 stellvertretend). Aufgrund von terminlichen Überschneidungen mit Bundestagssitzungen ist die deutsche Delegation freilich für gewöhnlich nicht vollständig bei den vierteljährlich stattfindenden, einwöchigen Plenarsitzungen in Straßburg vertreten.

Gemeinsam mit dem Ministerkomitee bemüht sich die Parlamentarische Versammlung – als das „demokratische Gewissen Europas“ – um den Schutz der Grundwerte des Europarates und überwacht die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen. Die Versammlung wählt u.a. den Generalsekretär des Europarates, die Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und den Menschenrechtskommissar des Europarates.

Die Initiativen der Parlamentarischen Versammlung haben bislang wesentlich dazu beigetragen, dass eine Reihe von Abkommen, Empfehlungen und Entschlüssen im Bereich der Menschenrechte vom Ministerkomitee verabschiedet wurden. Vorschläge beispielsweise zur völligen Abschaffung der Todesstrafe, zur Überwachung des Folterverbots, zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten, zur Erarbeitung einer Biomedizin-Konvention usw. wurden vom Ministerkomitee aufgegriffen.

So verabschiedet die Parlamentarische Versammlung eine Vielzahl an unverbindlichen Entschlüssen und Empfehlungen an das Ministerkomitee und die Regierungen der Mitgliedstaaten, und zwar – mit Ausnahme von Verteidigungsfragen – zu einem breiten Spektrum an Themen, gerade auch im Bereich der Menschenrechte. Verbunden mit einer eindeutigen Verurteilung jeglicher Form von Terrorismus, hat die Parlamentarische Versammlung im vergangenen Jahrzehnt beispielsweise darauf gedrängt, dass die Terrorismusbekämpfung nicht gegen Menschenrechtsstandards verstößt. Zahlreiche Resolutionen aus den vergangenen Jahren zielten auf einen besseren Menschenrechts- und Minderheitenschutz ab und hatten aktuelle menschenrechtliche Themen zum Inhalt, etwa im Bereich Asyl, Flucht und Migration oder in Bezug auf Gewalt gegen Kinder und Frauen. Mitunter behandeln die Resolutionen auch die Menschenrechtslage und -entwicklung in einzelnen Staaten (z.B. Belarus, Ungarn, Syrien, Ukraine) und Regionen (z.B. Naher Osten).

Andererseits gelingt es Staaten mit einem schlechten Menschenrechtsprofil immer wiedergemeinsam, kritische Berichte und Resolutionen zu Menschenrechtsverletzungen der Parlamentarischen Versammlung abzumildern bzw. zu verhindern - so etwa Russland oder auch Aserbaidschan, das im Mai 2014 sogar den halbjährigen Vorsitz des Europarates übernahm.

Die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung stützt sich ganz wesentlich auf die Vorarbeiten seiner Ausschüsse. Im Bereich der Menschenrechte ist hier der 84 Mitglieder umfassende Ausschuss für Recht und Menschenrechte zu nennen, der ein breites menschenrechtliches Themenspektrum bearbeitet, parlamentarische Berichterstatter zu menschenrechtlichen Themen ernennt und sich für eine Stärkung gerade der EMRK auf nationaler Ebene einsetzt. Im Juli 2014 unterhielt der Ausschuss vier Unterausschüsse: den

Unterausschuss für Menschenrechte, den Unterausschuss zu Kriminalitätsproblemen und Terrorismusbekämpfung, den Unterausschuss zu Rechtsstaatlichkeit sowie den Unterausschuss für die Wahl der Richter des EGMR.

Darüber hinaus behandeln auch andere Fachausschüsse menschenrechtlich relevante Fragen, etwa die Ausschüsse für Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene, für Politische Angelegenheiten und Demokratie, für Soziales, Gesundheit und nachhaltige Entwicklung.

Von besonderer Bedeutung ist der Monitoring-Ausschuss, der beobachtet, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nachkommen. Bei dem Monitoring-Verfahren handelt es sich um einen parlamentarischen *peerreview*-Prozess, bei dem jeweils zwei Parlamentarier/innen als Rapporteurs auf Grundlage von Gesprächen mit Fachleuten und Akteuren vor Ort das ausgewählte Land prüfen. Im Prinzip können alle Mitgliedsstaaten beobachtet werden, in der Praxis sind dies jedoch vor allem jene Staaten, die nach 1990 in den Europarat aufgenommen werden. Im Jahre 2014 wurden – wie in den Jahren zuvor - Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien und die Ukraine beobachtet. In Vorbereitung ist auch ein Bericht zu den Rückschritten im Bereich der Menschenrechte in Frankreich (Stichwort: Roma-Vertreibungen). Vier weitere Staaten befanden sich in einem *post-monitoringdialogue* (Bulgarien, Monaco, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei).

Die Parlamentarische Versammlung unterhält eine eigene Website: <http://assembly.coe.int>. Dort finden sich auch aktuelle Kontaktdaten sowohl der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung als auch der Mitarbeiter/innen des Büros der Parlamentarischen Versammlung.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas

Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas ist ebenfalls ein beratendes Organ und setzt sich aus der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen zusammen. Die Zwei-Kammer-Versammlung umfasst 318 Delegierte und ebenso viele Stellvertreter/innen aus den Kommunen und Regionen der Mitgliedstaaten. Sie gilt als die „Stimme der Regionen und Gemeinden Europas“ und berät das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in allen Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik.

Der Kongress trifft sich einmal jährlich in Straßburg, verfügt aber auch über einen Ständigen Ausschuss, der im Rahmen von Herbst- und Frühjahrsitzungen gemeinsam mit verschiedenen Fachausschüssen die Kontinuität der Arbeit sicherstellt. Der Kongress setzt sich im Rahmen des Europarates für die Entwicklung der Kommunal- und Regionaldemokratie ein, indem er u.a. das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung in Fragen der Gemeinde- und Regionalpolitik berät, die diesbezügliche internationale Zusammenarbeit fördert und die Mitgliedstaaten beim Aufbau kommunaler und regionaler Selbstverwaltungen unterstützt. Der Wahlbeobachtung bei Kommunal- oder Regionalwahlen kommt vergleichsweise große Bedeutung zu. Über die gegenwärtigen Prioritäten des Kongresses, zu denen die lokale und regionale Demokratie- und Menschenrechtsförderung zählen, gibt das Dokument „*Priorities of the Congress 2013-2016*“ Auskunft.

Von besonderer Bedeutung für die lokalen und regionalen Dimensionen von Demokratie und Menschenrechten sind u.a. die Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung (1985),

das Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (1992), die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen (1992), die Europäische Städtecharta (1992), die Charta über die Beteiligung der Jugendlichen am Leben der Gemeinden und Regionen (1992, revidiert 2003) oder auch der *Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy* (2009). Die Übereinkommen wurden vom Ministerrat verabschiedet. Hinzu kommen zahlreiche unverbindliche Empfehlungen, Entschließungen und Stellungnahmen, gerade auch zu lokalen Wahlen.

Congress of Local and Regional Authorities
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 21 10
Fax: +33 (0)3 88 41 27 51
E-mail: congress.web@coe.int
Website: www.coe.int/T/Congress

Die Konferenz Internationaler Nichtregierungsorganisationen

Nachdem international Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs) bereits 1952 Konsultativstatus im Europarat erhalten hatten, wurde ihnen 2003 ein mitwirkender Status (*participatorystatus*) eingeräumt, den bisher rund 400 INGOs erhalten haben. Die Mitwirkung reicht von einfachen Konsultationen bis hin zu Projektkooperationen.

Institutioneller Ausdruck der Partizipation von INGOS ist die Konferenz der INGOS. Sie ist Teil des „Quadrilogs“ zwischen der Zivilgesellschaft in Gestalt der INGOS (mit mitwirkendem Status) und dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung sowie dem Kongress der Gemeinden und Regionen.

Die Konferenz trifft sich zweimal jährlich in Straßburg während der regulären Sitzung der Parlamentarischen Versammlung. Sie verfügt über einen eigenen Präsidenten, ein eigenständiges Konferenzkomitee und Büro sowie über thematische Komitees, darunter auch eines zu Menschenrechten.

Letztes bringt Eigenangaben zufolge 160 NGOs zusammen und bearbeitet ein breites Spektrum an Themen (z.B. Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen, Medien und Menschenrechte, sowie Religion und Menschenrechte, wirtschaftliche und sozialen Rechte).

Die Konferenz hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Erklärungen und Empfehlungen zu Menschenrechten verabschiedet, die sich auf der Website alle abrufen lassen. Dort finden sich auch Kontaktdaten eines Großteils der INGOs mit Beobachterstatus beim Europarat.

Division of Civil Society
Directorate of Democratic Governance, Culture and Diversity
Directorate General of Democracy
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 31 07
Fax: +33 (0)3 88 41 27 84
E-Mail: ngo-unit@coe.int
Website: www.coe.int/T/NGO

3. Spezielle Menschenrechtsinstitutionen (keine Vertragsorgane)

Der Menschenrechtskommissar des Europarates

Eingeleitet durch das Gipfeltreffen in Straßburg (1997) wurde 1999 das unabhängige Amt eines Menschenrechtskommissars geschaffen, der am 1. Januar 2000 seine Tätigkeit aufnahm. Erster Amtsinhaber war der Spanier Alvaro Gil-Robles (2000-2006), auf ihn folgte Thomas Hammarberg (2006-2012) aus Schweden. Der aktuelle Amtsinhaber ist der Lette Nilös Muižnieks.

Der Menschenrechtskommissar verfügt über keine gerichtlichen Kompetenzen, behandelt keine Beschwerden von Einzelpersonen und kann auch keine Sanktionen verhängen, wenn Menschenrechte verletzt werden. Vielmehr spielt er eine unterstützende, vornehmlich präventive Rolle, indem er u.a. die Menschenrechtsbildung und die Einhaltung der Menschenrechte fördert und etwaige legislative oder praktische Unzulänglichkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Menschenrechte ausmacht. Er erteilt Auskünfte und Ratschläge, unterstützt nationale Ombudspersonen und richtet schriftliche Empfehlungen oder Stellungnahmen an das Ministerkomitee oder die Parlamentarische Versammlung. Zusätzlich gestärkt wurde die Rolle des Menschenrechtskommissars durch die Deklaration des Europarates zur Stärkung von Menschenrechtsverteidigern (2008), für deren Schutz er sich einsetzt.

Die Tätigkeit des Kommissars entwickelt vor allem politisch-moralische Wirkung. Dabei griffen die bisherigen Amtsinhaber aktuelle und brisante Menschenrechtsprobleme auf, wie etwa die Lage in Tschetschenien, Einschränkungen der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus, Rechtsverletzungen gegenüber Migranten oder auch die Bewahrung von Menschen in Zeiten ökonomischer Krise

Auf der Website sind die vielfältigen länderbezogenen und thematischen Berichte, Meinungen, Empfehlungen und Themenpapiere des Menschenrechtskommissars abrufbar. Im Oktober 2006 besuchte Thomas Hammarberg Deutschland und legte einen umfassenden, leider aber wenig beachteten Bericht vor. In einem Brief an Kanzlerin Merkel kritisierte er 2009 die Zwangsrückführung von Kosovo-Flüchtlingen.

Office of the Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 34 21
Fax: +33 (0)3 90 21 50 53
E-Mail: commissioner@coe.int
Website: <http://www.coe.int/en/web/commissioner>

Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI)

Die Gründung von ECRI geht auf eine Initiative der Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen in Wien (1993) zurück. ECRI nahm 1994 ihre Arbeit auf, mit dem Ziel, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu bekämpfen.

Im Rahmen des so genannten „länderspezifischen Ansatzes“ beobachtet und untersucht ECRI Phänomene von Rassismus und rassistischer Diskriminierung in jedem Mitgliedstaat. Diesem Zweck dienen Länderbesuche und Länderberichte, die im Fünf-Jahres-Turnus abwechselnd alle Mitgliedstaaten betreffen. Pro Jahr werden zwischen neun bis zehn Staaten

behandelt. In die jeweiligen Endberichte fließen auch Informationen von Einzelpersonen und NGOs ein. Zu Deutschland liegen inzwischen fünf Berichte vor; der jüngste wurde im Dezember 2013 verabschiedet und im Februar 2014 veröffentlicht.

Darüber hinaus befasst sich ECRI mit allgemeinen, länderübergreifenden Themen, die bei der Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz in der gesamten Region des Europarates von Bedeutung sind. Diesbezüglich hat ECRI etliche „Allgemeine Politikempfehlungen“ abgegeben, beispielsweise zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma (Nr. 3, Nr. 13), zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen (Nr. 5), zur Bekämpfung von Antisemitismus (Nr. 9) sowie zur Bekämpfung von Rassismus in vielen weiteren Bereichen, etwa im Kampf gegen den Terrorismus (Nr. 8), in der Schulbildung (Nr. 10), bei der Polizeiarbeit (Nr. 11), im Sport (Nr. 12) oder in der Arbeitswelt (Nr. 14).

ECRI verabschiedet zudem regelmäßig Statements zu aktuellen politischen Ereignissen, beispielsweise zum Referendum über das Minarettverbot in der Schweiz (2009), zur Behandlung von Roma in Frankreich (2010), zu homophobischer Gewalt in Armenien (2012) oder auch zur Diskriminierungen der ukrainisch-sprachigen Bevölkerung und der Tartaren auf der Krim, nach der de-facto-Besetzung durch Russland (2014).

Schließlich pflegt ECRI enge Beziehungen zur Zivilgesellschaft, um seine „Anti-Rassismus-Botschaft“ möglichst weit in den gesellschaftlichen Raum hineinzutragen. Zu diesem Zweck führt ECRI, oft gemeinsam mit NGOs, Informations- und Diskussionsveranstaltungen durch und kooperiert mit den Medien.

Secretariat of ECRI
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 21 46 62
Fax: +33 (0)3 90 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int
Website: www.coe.int/ecri

Der Human Rights Trust Fund

Der Human Trust Fund zielt darauf ab, die Mitgliedsstaaten des Europarates finanziell bei der Umsetzung der der EMRK und anderer Menschenrechtsstandards des Europarates zu unterstützen. Er wurde 2008 von Norwegen gemeinsam mit der Entwicklungsbank des Europarates gegründet. Ihm sind Deutschland, die Niederlande, Finnland, die Schweiz sowie inzwischen auch Großbritannien beigetreten.

Secretariat of the Human Rights Trust Fund
Verena Taylor, Director
Office of the Directorate General of Programmes
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 28 64
Fax: +33 (0)3 90 21 46 31
E-Mail: verena.taylor@coe.int
Website: <http://www.coe.int/humanrightstrustfund>

4. Menschenrechtsabkommen und ihre Vertragsorgane

Die EMRK und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist das Herzstück des europäischen Menschenrechtsschutzes, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ist das zentrale internationale Organ zum Schutz der dort verbrieften, vornehmlich bürgerlich-politischen Rechte. In seiner heutigen Form als ständig tagender, mit Berufsrichtern besetzter Gerichtshof besteht der EGMR erst seit 1998, nachdem das 11. Protokoll zur EMRK in Kraft trat. Er ist an die Stelle der (1954 errichteten) Europäischen Menschenrechtskommission und des früheren (1959 gegründeten) Gerichtshofs getreten.

Vertragsstaaten können sich in Form von Staatenbeschwerden wegen jeder behaupteten Verletzung der EMRK an den Gerichtshof wenden, natürlichen oder juristischen Personen, Personenvereinigungen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) steht ein Individualbeschwerde-Verfahren offen. Eine Beschwerde kann sich dabei gegen einen oder mehrere Vertragsstaaten richten und muss einen staatlichen Hoheitsakt zum Gegenstand haben, der nach Inkrafttreten der EMRK in dem jeweiligen Staat stattfand. Bei Individualbeschwerden muss der Beschwerdeführer dabei selbst und unmittelbar von der Verletzung der Vertragsrechte betroffen sein und den innerstaatlichen Rechtsweg bereits ausgeschöpft haben. Auch ist eine Sechs-Monate-Frist nach Ergehen der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung einzuhalten. Nach Eingang der Beschwerde kann der Gerichtshof in dringenden Fällen „vorläufige Maßnahmen“ erlassen, beispielsweise um den/die Beschwerdeführer/in während des Verfahrens zu schützen.

Offenkundig unzulässige Beschwerden werden von einem Einzelrichter oder einem Ausschuss von drei Richter/innen als unzulässig erklärt – oder an eine Kammer des Gerichtshofs mit sieben Richtern verwiesen, die dann eine Entscheidung über die Zulässigkeit trifft. Ist die Beschwerde zulässig, kommt es unter Mitwirkung des Gerichtshofes entweder zu einer gütlichen Einigung der Parteien ohne Urteil oder aber zu einem Urteilspruch durch eine Richterammer. Dabei handelt es sich in der Regel um eine aus sieben Richter/innen bestehenden Kammer, auf Antrag und bei besonders bedeutsame Fällen kann aber auch die Große Kammer mit 17 Richter/innen das Urteil fällen. Mittels schriftlicher Erklärungen und – eher selten – in mündlichen Verhandlungen können die Beschwerdeführer/innen und die jeweiligen Regierungen ihre Begründungen vorbringen. Der Gerichtshof kann weitere Informationen anfordern und Zeugen – ggf. auch in dem betroffenen Land – verhören. Etabliert ist auch die Beteiligung von Dritten (häufig Nicht-Regierungsorganisationen), die im Verfahren Hintergrundinformationen beisteuern können.

Während die Zahl der Staatenbeschwerden vergleichsweise klein ist, wird der Gerichtshof mit Individualbeschwerden geradezu überschwemmt, so dass ein gewaltiger Bearbeitungsrückstand aufgelaufen ist. Am 30. Juni 2014 waren 84.850 Beschwerden anhängig. Im Jahre 2013 fällte der Gerichtshof insgesamt 3.659 Urteile und erklärte 89.737 Beschwerden als unzulässig (oder entfernte sie aus der Beschwerdeliste). Neben der hohen Zahl an unzulässigen Beschwerden besteht ein Grundproblem darin, dass einige Staaten chronische Verfahrens- und Menschenrechtsprobleme aufweisen, die zu zahlreichen gleichgelagerten Beschwerden führen. Beispielsweise traf der EGMR insgesamt Tausende von Urteilen allein wegen überlanger oder unfairer Gerichtsverfahren in Staaten wie der Türkei, Russland, der Ukraine und Italien.

Im Mai 2004 verabschiedete das Ministerkomitee das Protokoll Nr. 14 zur EMRK, das – nach jahrelanger Blockade durch Russland – im Juni 2010 in Kraft trat und eine Reform des heillos

überlasteten Gerichtshofs vorsieht. Es zielt darauf ab, die Arbeit des Gerichtshofs effektiver zu gestalten (schnelleres Aussortieren der vielen unzulässigen und gleichgelagerten Fälle etc.) und eine zügige Umsetzung seiner Urteile zu erreichen (verbesserte Zusammenarbeit von Ministerkomitee und Gerichtshof). Zeitgleich gibt es Bemühungen, die Umsetzung der EMRK auf nationaler Ebene zu stärken, um den Gerichtshof zu entlasten. Die noch nicht in Kraft getretenen Protokolle Nr. 15 und 16 (beide von 2013) sollen zu einer weiteren Entlastung und Stärkung des Gerichtshofes führen.

Die Urteile des EGMR sind bindend und von ihnen geht eine bedeutsame rechtsdogmatische Wirkung für den europäischen Rechtsraum aus. Wenn auch mit Verzögerungen und nicht überall, werden die Urteile mehrheitlich umgesetzt und haben zu weitreichenden Veränderungen von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedsstaaten geführt. Allerdings handelt es sich bei den Urteilen um reine Feststellungsurteile. Die – vom Ministerkomitee überwachte – Umsetzung obliegt den Staaten und kann bei mangelnden politischen Willen der betroffenen Regierung nicht erzwungen werden. Einige Staaten sind nicht willens oder fähig, ihre Rechts- und Verwaltungspraxis konsequent an die Standards der EMRK anzupassen. Dies trifft mitunter auch langjährige rechtsstaatliche Demokratien wie Großbritannien, das sich beispielsweise seit einem Jahrzehnt beharrlich weigert, das vom EGMR 2004 (und 2014) kritisierte pauschale Wahlrechtsverbot von Gefangenen aufzuheben und neu zu regeln. Dem Ministerkomitee obliegt die Aufgabe, die Umsetzung der Urteile zu überwachen und deren Umsetzung politisch einzufordern.

Umfassende Informationen zum EGMR finden sich auf der Homepage des Gerichtshofes. Dort findet sich auch die HUDOC-Datenbank mit allen Urteilen und Entscheidungen des EGMR. Das Bundesministerium der Justiz gibt zudem alljährlich einen deutschsprachigen „Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland“ heraus, der auf der Internetseite des Justizministeriums (www.bmj.de) abrufbar ist. Eine deutschsprachige Sammlung der Grundlagenrechtsprechung des EGMR für den Zeitraum 1960 bis 1989 findet sich auf der Homepage der Europäischen Grundrechte Zeitung (www.eugrz.info) unter EGMR-E. Aktuelle Entscheidungen des EGMR in deutscher Sprache werden u.a. im „Newsletter Menschenrechte“ des österreichischen Menschenrechtsinstituts veröffentlicht (www.menschenrechte.ac.at)

European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex, France
Tel.: 0033 (0)3 88 41 20 18
Fax: 0033 (0)3 88 41 27 30
Website: www.echr.coe.int

Die Europäische Sozialcharta und das Europäische Komitee für Soziale Rechte

Die Europäische Sozialcharta hebt auf den Schutz und die Gewährleistung verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Rechte ab, darunter die Rechte auf Arbeit, auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, gerechtes Entgelt, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Mutterschutz und soziale Sicherheit, das Recht von behinderten Menschen auf berufliche Ausbildung sowie die Rechte von Kindern und Jugendlichen, Müttern und Familien auf angemessenen Schutz.

Die Charta wurde im Laufe der Jahre durch drei Protokolle ergänzt und liegt seit 1996 in einer revidierten Fassung vor, die einige Bestimmungen verändert und neue Rechte verankert hat. Die Veränderungen verstärkten den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung der Geschlechter sowie den Schutz von Müttern, Kindern und Menschen mit Behinderung. Hinzu gefügt wurden u.a. die Rechte auf Arbeitnehmerschutz bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses und bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, auf Unterrichtung und Anhörung bei Massenentlassungen sowie „*therightofdignity at work*“. Auch bekennt sich die revidierte Sozialcharta zum Recht eines jeden auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung sowie zum Recht auf Wohnen.

Der herrschenden Rechtsauffassung zufolge räumt die Europäische Sozialcharta den einzelnen Menschen keine einklagbaren „subjektiven“ Rechtspositionen ein, sondern enthält lediglich eine – wenn auch verbindliche – Handlungsaufforderung an die Vertragsstaaten, ihre Rechts- und Sozialordnung so auszugestalten, dass die einzelnen Rechte wirksam gewährleistet werden. Diese Auffassung ist jedoch in Frage zu stellen, zumal Verletzungen der Europäischen Sozialcharta mitunter von nationalen Gerichten bereits geprüft worden sind und das Europäische Komitee für Soziale Rechte im Rahmen des Kollektivbeschwerdeverfahrens eine beachtenswerte Spruchpraxis entwickelt hat.

Bis Juli 2014 haben 33 Staaten die Charta in ihrer revidierten Fassung von 1996, 10 Staaten hingegen (darunter Deutschland) nur in ihrer ursprünglichen Form von 1961 ratifiziert. Dabei sind die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet, eine Mindestzahl von Verpflichtungen und Kernbestimmungen der Charta anzunehmen. Mit Ausnahme Frankreichs haben bisher alle Vertragsstaaten der ursprünglichen oder revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta von diesem *à la carte*-Ansatz Gebrauch gemacht. Die Hoffnung, dass die Vertragsstaaten sukzessive mehr Verpflichtungen annehmen, hat sich nicht erfüllt.

Die Europäische Sozialcharta sieht standardmäßig ein Staatenberichtsverfahren vor. Demzufolge müssen die Vertragsstaaten regelmäßig Bericht über die Erfüllung der sich aus der Sozialcharta ergebenden Pflichten erstatten. Das Europäische Komitee für Soziale Rechte bewertet die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Charta durch die Vertragsparteien. Die Schlussfolgerungen dieses unabhängigen Sachverständigenausschusses werden dann einem Regierungsausschuss zugeleitet, der ebenfalls Stellung nimmt und seinen Bericht wiederum an das Ministerkomitee weiterleitet, das ggf. Empfehlungen abgibt. Bei dem Berichtsverfahren handelt es sich zwar um ein schwaches Kontrollinstrument, doch immerhin entfacht die Veröffentlichung der jeweiligen Dokumente eine gewisse moralische und politische Wirkung.

Ein zusätzliches Kontrollinstrument ist die Möglichkeit einer Kollektivbeschwerde. Es wurde durch ein Zusatzprotokoll im Jahre 1995 eingerichtet, das aber bis Juli 2014 lediglich von 15 Staaten ratifiziert worden ist. Hiernach sind Beschwerden von internationalen und nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie von besonderen internationalen NGOs mit Beobachterstatus beim Europarat möglich. Zudem können Staaten nationalen NGOs allgemein ein Beschwerderecht einräumen, was bis 2014 jedoch nur Finnland getan hat. Solche Beschwerden werden vom Europäischen Komitee für Soziale Rechte untersucht und führen ggf. zu Empfehlungen des Ministerkomitees an den betreffenden Vertragsstaat. Bis Juli 2014 sind 109 Beschwerden registriert worden. Mit der wachsenden Anerkennung der Justiziabilität sozialer Menschenrechte weltweit wird die Spruchpraxis des Komitees für die Interpretation sozialer Menschenrechte zweifelsohne an Bedeutung gewinnen.

Department of the European Social Charter
Council of Europe
Directorate General of Human Rights and Rule of Law

Agora
1, quai Jacoutot
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 32 58
Fax: +33 (0)3 88 41 37 00
social.charter@coe.int
www.coe.int/socialcharter

Die Europäische Antifolter-Konvention und der Europäische Antifolter-Ausschuss

Die von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifizierte Konvention begründet ein nichtgerichtliches, präventives System zum Schutz von Häftlingen. Es stützt sich auf periodische Besuche und Ad-hoc-Besuche des gleichnamigen Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) z.B. in Haftanstalten, Gefängnissen, Polizeiwachen oder auch in psychiatrischen Kliniken und geschlossenen Anstalten für Kinder. Periodische Besuche werden in allen Vertragsstaaten der Konvention regelmäßig durchgeführt. Ad-hoc-Besuche erfolgen dann, wenn sie dem Komitee als „nach den Umständen“ erforderlich scheinen.

Das CPT setzt sich aus unabhängigen und unparteiischen Sachverständigen zusammen. Für jeden Vertragsstaat wird ein Mitglied für vier Jahre gewählt, das jedoch nicht in Bezug auf das eigene Land tätig wird. Gemäß der Konvention haben die Delegationen des CPT das Recht auf unbeschränkten Zugang und volle Bewegungsfreiheit an allen Orten, an denen sich Personen befinden, denen die Freiheit entzogen ist. Ausgehend von den jeweiligen Besuchen erstellt das CPT einen Bericht mit Empfehlungen, der dem betroffenen Staat zugeschiedt wird. Dieser Bericht ist der Ausgangspunkt für einen kontinuierlichen Dialog mit dem Staat. Getreu den Prinzipien der Zusammenarbeit und Vertraulichkeit sind die Berichte eigentlich vertraulich, in der Praxis jedoch erlauben die Staaten deren Veröffentlichung.

Deutschland wurde von einer CPT-Delegation bisher in den Jahren 1991, 1996, 1998, 2000, 2005, 2010 und 2013 besucht. Für 2015 ist ein weiterer Besuch anvisiert. Die entsprechenden Berichte und die Stellungnahmen der deutschen Regierung sind auf der Homepage des Komitees abrufbar.

Das CPT hat auf Grundlage seiner Tätigkeit Normen für die Behandlung von Personen entwickelt, denen die Freiheit entzogen ist. Sie sind in der Broschüre „Die Standards des CPT“ veröffentlicht. Die Broschüre ist ebenfalls auf der Homepage abrufbar.

Secretariat of the CPT
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 88 41 39 39
Fax: +33 (0)3 88 41 27 72
E-Mail: cptdoc@coe.int
Website: www.cpt.coe.int

Die Konvention gegen Menschenhandel und GRETA

Das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005 trat 2008 in Kraft und wurde bis Mitte 2014 von 42 Staaten ratifiziert - auch von Belarus, das nicht Mitglied des Europarates ist. Nach der Ratifikation im Dezember 2012 trat das Abkommen in Deutschland im April 2013 in Kraft. Es zielt darauf ab, auf Menschenhandel nationaler und zwischenstaatlicher Ebene zu verhüten und zu bekämpfen, die Menschenrechte der von Menschenhandel betroffenen Personen zu schützen sowie die Täter zu bestrafen.

Im Hinblick auf die Rechte und den Schutz der Betroffenen (Kapitel III des Abkommens) sind die Staaten u.a. verpflichtet, diese als Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, ihr Privatleben zu schützen und sie – unabhängig ihrer Kooperationsbereitschaft in Strafverfahren - zu unterstützen (Lebensunterhalt, sichere und angemessene Unterkunft, medizinische Notversorgung, Zugang zur Bildung im Falle von Kindern etc.). Die Betroffenen haben das Recht auf Rechtsbeistand und auf Entschädigung durch die Täter/innen oder den Vertragsstaat (Entschädigungsfonds. Während einer Erholungs- und Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen dürfen die Betroffenen nicht abgeschoben werden. Unter bestimmten Bedingungen sind verlängerte Aufenthaltstitel vorgesehen. Zugleich macht das Abkommen Vorgaben hinsichtlich der Repatriierung und Rückführung der Opfer.

Eine 15-köpfige Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, GRETA) überwacht die Durchführung des Abkommens durch die Vertragsparteien. Auf Grundlage von Fragebögen, zusätzlichen Informationen seitens der Zivilgesellschaft und von Vor-Ort-Besuchen erstellt GRETA einen Berichtsentwurf, zu der die betroffene Regierung eine Stellungnahme abgeben kann. Der endgültige Bericht und die Schlussfolgerungen von GRETA gehen an den betroffenen Staat und an den Ausschuss der Vertragsparteien, der seinerseits Empfehlungen aussprechen kann. Zu Deutschland liegt noch kein Bericht vor. Ein erster Evaluationsbesuch von GRETA in Deutschland fand im Juni 2014 statt.

Die Berichte, Empfehlungen und Stellungnahmen sowie allgemeine Informationen zur Konvention und dem Monitoring-Verfahren sind auf der „Anti-Trafficking Website“ des Europarates veröffentlicht.

Secretariat of the Council of Europe Convention
on Action against Trafficking in Human Beings
(GRETA and Committee of the Parties)
F 67075 Strasbourg Cedex, France
Tel: +33 (0)3 90 21 52 54 or (0) 3 90 21 47 38
E-Mail: trafficking@coe.int
Website: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/>

Die Lanzerote-Konvention und ihr Monitoring-Verfahren

Das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzerote-Konvention) von 2007 trat am 1. Juli 2010 in Kraft. Es wurde bisher von allen Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnet und von 32 Staaten ratifiziert, einschließlich des Nicht-Mitgliedstaates Marokko. Die deutsche Ratifikation stand Mitte 2014 noch aus.

Ausgehend von dem Recht eines jeden Kindes auf Schutz durch die Familie, die Gesellschaft und den Staat, bezweckt die Konvention, a) die sexuelle Ausbeutung und den sexuellen Missbrauch von Kindern zu verhüten und zu bekämpfen, b) die Rechte kindlicher Opfer sexueller Ausbeutung und sexuellen Missbrauchs zu schützen sowie c) die nationale und internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs zu fördern. Das Abkommen sieht vielfältige Maßnahmen zur Prävention (*prevention*), zum Schutz (*protection*) und zur Strafverfolgung (*prosecution*) vor.

Überwacht wird die Umsetzung des Abkommens durch den Ausschuss der Vertragsparteien, in den die Vertragsparteien möglichst sachverständige Vertreter/innen entsenden. Auf Grundlagen von allgemeinen und themenbezogenen Fragebogen und ggf. zusätzlichen Informationen, inkl. Vor-Ort-Besuchen, erstellt der Ausschuss Länderberichte über die Umsetzung der Konvention. Die Berichte, samt entsprechenden Empfehlungen, gehen dem Ministerkomitee zu. Zudem kann der Ausschuss „Allgemeine Bemerkungen“ zur Interpretation der Konvention erstellen.

Detaillierte Informationen zur Konvention und zum Überwachungsmechanismus finden sich unter: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/>

Die Istanbul-Konvention und GREVIO

Das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) von 2011 trat am 1. August 2014 in Kraft und wurde bis dato von 14 Staaten des Europarates ratifiziert. Deutschland hat die Konvention zwar unterzeichnet (2011), aber noch nicht ratifiziert.

Das Abkommen beruht auf dem Verbot der Diskriminierung von Frauen und dem Recht jeder Person, insbesondere von Frauen, im öffentlichen wie im privaten Bereich frei von Gewalt zu leben. Das Abkommen dient dem Schutz von Frauen vor allen Formen von Gewalt sowie der Verhütung, Strafverfolgung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die vor allem Frauen betrifft. Obgleich die Vertragsstaaten ermutigt werden, das Übereinkommen auch auf häusliche Gewalt gegen andere Opfergruppen (z.B. Kinder, Männer, alte Menschen) anzuwenden, bleibt das Hauptaugenmerk auf der Gewalt gegen Frauen. Diese wird zugleich als Ausdruck massiver Frauendiskriminierung erachtet, die es abzubauen gilt. Zu diesem Zweck sieht das Abkommen eine breite Palette gesetzgeberischer und anderer Maßnahmen der Vertragsstaaten vor.

Der Überwachungsmechanismus ist erst im Aufbau. Es wird ähnlich ablaufen wie bei der Konvention gegen den Menschenhandel. Ein zunächst zehnköpfiges (ab 25 Ratifikationen: 15-köpfiges) Gremium unabhängiger Sachverständiger (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, GREVIO) erstellt auf Grundlage von Fragebögen, Informationen der Zivilgesellschaft und unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen sowie ggf. von Länderbesuchen einen vorläufigen Bericht, zu dem der betroffene Vertragsstaat eine Stellungnahme abgeben kann. Der abschließende

Bericht von GREVIO mit Vorschlägen zur Überwindung etwaiger Probleme geht an den Vertragsstaat sowie an den Ausschuss der Vertragsparteien (*Committee of the Parties*), der seinerseits Empfehlungen abgeben kann.

Zusätzlich kann GREVIO allgemeine Bemerkungen (*general recommendations*) zu einzelnen Artikeln und Themen der Konvention verabschieden, die den Vertragsstaaten Orientierung bei der Umsetzung der Konventionsrechte geben sollen. Vorgesehen ist auch die Einbeziehung der nationalen Parlamente und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in das Monitoring der von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen.

Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence

Directorate of Human Dignity and Equality

DG II – Democracy

Council of Europe

F 67075 Strasbourg Cedex, France

Tel: +33 (0)3 90 21 56 48

E-Mail: conventionviolence@coe.int

Website: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/>