

4. Petition 14/1581 betr. Umsetzung der Vorschläge des Menschenrechtskommissars

Der Petent macht unter Bezugnahme auf den Bericht des Menschenrechtskommissars T. Hammerberg vom 11. Juli 2007 über seinen Besuch in Deutschland im Oktober 2006 (im Folgenden: Bericht des Kommissars) konkrete Vorschläge zur Umsetzung einiger darin ausgesprochener Empfehlungen. Zudem schlägt er vor, die Richterwahl und -beförderung sowie die Aufsicht über die Richter unabhängig von der Exekutive auszugestalten.

1. Schaffung unabhängiger außergerichtlicher Beschwerdeorgane

Der Vorschlag knüpft an die Empfehlung Nummer 3 im Bericht des Kommissars an. Entgegen der Auffassung des Petenten rügt der Kommissar hierin nicht das Fehlen unabhängiger außergerichtlicher Beschwerdeorgane, sondern empfiehlt,

„(...) dass die deutschen Behörden die Unabhängigkeit außergerichtlicher Beschwerdeorgane, soweit möglich, fördern (...)“

Dem entspricht auch die vom Kommissar vorgenommene Bewertung der Beschwerdegremien und Menschenrechtsstrukturen in Deutschland in den Nummern 11 bis 30 seines Berichts:

Hierin führt der Kommissar zunächst aus, dass es auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ein hochentwickeltes Petitionssystem gibt, welches das in Artikel 17 GG niedergelegte Recht, sich einzeln oder gemeinschaftlich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden (vgl. hierzu BVerfG, NJW 1992, 3033), gewährleistet. In Baden-Württemberg sieht Artikel 35 a LV die Bestellung eines Petitionsausschusses als Pflichtausschuss des Landtags vor. Die Befugnisse des Petitionsausschusses, insbesondere das Recht auf Aktenvorlage und auf Auskunft durch die Behörden sowie auf Zutritt zu ihren Einrichtungen, sind im Petitionsgesetz geregelt. Detaillierte Regelungen zum Verfahren im Landtag und im Petitionsausschuss sowie zur Entscheidung des Landtags über die Petition enthalten die §§ 67 und 68 GeschO. Das derart ausgestaltete Petitionswesen gibt dem Landtag die Möglichkeit zur wirksamen Kontrolle der Regierung, ohne in deren Sachkompetenz einzugreifen (vgl. Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Artikel 35 a Rn. 3, 11). Der Kommissar äußert in Nummer 14 seines Berichts, dass er von der Arbeit der Ausschüsse beeindruckt sei; er betrachtet das Petitionssystem als zentralen Mechanismus, mit dem die Aufmerksamkeit auf Fehlverhalten innerhalb der Verwaltung gelenkt und Defizite bzw. Lücken in den Rechtsvorschriften ermittelt werden können.

Sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene gibt es darüber hinaus viele Beauftragte, die sich mit speziellen Menschenrechtsthemen befassen. In Baden-Württemberg sind als Beispiele zu nennen der Beauftragte der Landesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§§ 13, 14 L-BGG), der Landesbe-

auftragte für den Datenschutz (§§ 26 bis 32 LDSG) sowie der Integrationsbeauftragte der Landesregierung.

Des Weiteren wurde im Jahr 2001 unter Hinweis auf die Pariser Grundsätze der Vereinten Nationen zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen das Deutsche Institut für Menschenrechte gegründet. Das Mandat des Instituts beinhaltet die Bereitstellung von Informationen und Unterlagen, Forschung, politische Beratung und Menschenrechtserziehung in Deutschland. Das Institut fungiert zudem als offene Kommunikationsplattform für Menschenrechtsfragen und übt daher eine wichtige Brückenfunktion zwischen staatlichen Stellen und nicht staatlichen Interessenträgern aus. Um seine Unabhängigkeit von staatlichem Einfluss zu gewährleisten, enthält die Geschäftsordnung des Instituts detaillierte Bestimmungen zu den Ausscheidungs- und Verbreitungsverfahren. Nach Auffassung des Kommissars spielt das Institut eine wesentliche Rolle bei der Ergänzung der bestehenden Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland.

Für den Bereich des Bundes ist ferner auf den Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hinzuweisen. Diesem Ausschuss kommt insbesondere die Aufgabe zu, die Tätigkeiten der Regierung im Bereich der Menschenrechte zu kontrollieren, indem er sein Recht ausübt, konkrete Fragen an die Mitglieder der Bundesregierung zu stellen.

Angesichts dieses Bestandes an Beschwerdegremien und Menschenrechtsstrukturen besteht keine Notwendigkeit, weitere unabhängige außergerichtliche Beschwerdeorgane zu schaffen. Konkrete Unzulänglichkeiten, aus denen sich – auf Landesebene – ein zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben würde, sind hier nicht bekannt geworden.

2. Schaffung von Menschenrechtsausschüssen in den Landesparlamenten

Dem Vorschlag liegt die Empfehlung Nummer 2 im Bericht des Kommissars zugrunde. Entgegen der Auffassung des Petenten fordert der Kommissar hierin nicht die Schaffung von Menschenrechtsausschüssen in den Landesparlamenten, sondern empfiehlt,

„(...) die Einrichtung parlamentarischer Menschenrechtsausschüsse auf Länderebene zu prüfen.“

In Nummer 19 heißt es erläuternd, dass der Kommissar angesichts der wichtigen Rolle der Länder bei der Umsetzung der Menschenrechtsstandards die Landesparlamente ermutigt, Menschenrechtsanliegen in ihrer Arbeit systematischer zu berücksichtigen. Hierzu können die Landesparlamente

„(...) die Einsetzung engagierter Menschenrechtsausschüsse oder die regelmäßige Einbeziehung von Menschenrechtsfragen in die Arbeit bestehender Ausschüsse in Erwägung ziehen (...)“

Der Bericht des Kommissars respektiert in diesem Punkt das Selbstorganisationsrecht des Landtags. Das Recht des Parlaments, seine Angelegenheiten zu re-

geln, erstreckt sich traditionell auf die Bereiche „Geschäftsgang“ und „Disziplin“. Dazu gehört auch die Befugnis, sich im durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen selbst zu organisieren und sich dadurch in den Stand zu setzen, seine Aufgaben zu erfüllen (vgl. BVerfGE 80, 188, 218 f.). Da die Landesverfassung die Bestellung eines Landtagsausschusses für Menschenrechte nicht zwingend vorschreibt, liegt es deshalb im Organisationsermessen des Landtags, ob er einen solchen Ausschuss bestellt, oder ob er – wie bisher – die Behandlung von Menschenrechtsfragen in der Arbeit der bestehenden Ausschüsse für ausreichend hält (vgl. § 18 GeschO).

3. Ausbau der Infrastruktur für die Menschenrechtserziehung für alle Berufe einschließlich von Polizei und Justiz sowie der staatlichen Bediensteten im Allgemeinen und von Parlamentariern auf Bundes- und Länderebene

Sämtliche von der Kultusministerkonferenz im Bereich der beruflichen Bildung beschlossenen Rahmenlehrpläne sehen vor, dass im allgemeinen Unterricht auf die Gewährleistung der Menschenrechte einzugehen ist. In ihrer „Empfehlung zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule“ (Beschluss vom 4. Dezember 1980 i. d. F. vom 14. Dezember 2000) hat die Kultusministerkonferenz zudem die Menschenrechtserziehung zum Kernbereich der Bildungs- und Erziehungsaufgaben in den Schulen erklärt. Die Schüler sollen befähigt werden, sich in ihrem persönlichen und politischen Lebensumkreis für die Realisierung der Menschenrechte einzusetzen. Menschenrechtserziehung ist deshalb Aufgabe für den gesamten Unterricht und Aufgabe aller Lehrer. Sämtliche Lehr- und Lernmittel müssen der Empfehlung Rechnung tragen. Die Kultusministerinnen und Kultusminister der Länder wirken darauf hin, dass die getroffene Vereinbarung auch im Rahmen der Lehreraus- und -fortbildung angemessen berücksichtigt wird.

Darüber hinaus wird in Baden-Württemberg seit Jahrzehnten die aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger durch eine Vielzahl von Angeboten im Bereich der Demokratieerziehung bzw. der politischen Bildung gefördert und unterstützt (vgl. hierzu Stellungnahme des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Europafähigkeit baden-württembergischer Schüler vom 17. August 2006, LT-Drs. 14/195). So hat etwa am 14. November 2005 im Landtag eine Konferenz zum Europäischen Jahr der Demokratieerziehung stattgefunden, die einen wesentlichen Beitrag dazu leistete, die Bedeutung und die Anliegen des Europarates gerade auch für die junge Generation deutlich zu machen.

Zur Menschenrechtsbildung bei den Polizeibehörden stellt der Kommissar in Nummer 37 seines Berichts fest, dass die Menschenrechte bei der Vorbereitung auf den Polizeidienst und der internen Schulung eine große Rolle spielen und dass diese Schulungsmaßnahmen in den letzten Jahren verstärkt worden sind. Im siebten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (BT-Drs. 15/5800) wird dieses Engagement bestätigt und werden die Menschenrech-

te als fester Bestandteil der Polizeiausbildung gewürdigt. In der Laufbahnausbildung etwa werden die Menschenrechte in den Ausbildungsfächern Verfassungsrecht, Eingriffsrecht, Politikwissenschaft und Berufsethik thematisiert. Die Bundesregierung hat darüber hinaus in ihrem Kommentar zum Bericht des Kommissars zutreffend betont, dass in einem demokratischen Rechtsstaat eine an Grund- und Menschenrechten orientierte Organisations- und Leitungsstruktur der Polizei selbstverständlich ist.

Die Menschenrechte sind des Weiteren Gegenstand der Juristenausbildung. Bei der Ausübung rechtsprechender Gewalt werden die Europäische Menschenrechtskonvention und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebührend berücksichtigt. Die Deutsche Richterakademie, die der überregionalen Fortbildung der Richter aller Gerichtszweige sowie Staatsanwälte dient, bietet zudem regelmäßig Veranstaltungen an, in denen allgemeine und spezielle Menschenrechtsfragen und ihre Bedeutung für die Justiz thematisiert werden.

Was schließlich die Beachtung der Menschenrechte durch die staatlichen Bediensteten im Allgemeinen sowie die Parlamentarier auf Bundes- und Länderebene anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass sich die Bundesrepublik Deutschland und das Land Baden-Württemberg als wehrhafte Demokratie verstehen. Hieraus folgt der Auftrag an alle Verfassungsorgane, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu wahren und aktiv für sie einzutreten, wozu insbesondere die Achtung der im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte gehört (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Mai 1986 – 1 A 12/82 –). Dementsprechend darf gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 LBG in das Beamtenverhältnis nur berufen werden, wer die Gewähr dafür bietet, dass er jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt; von der Wählbarkeit zum Landtag ist gemäß § 9 Abs. 2 LWG ausgeschlossen, wer infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

Ein weitergehender Handlungsbedarf besteht nicht.

4. Entwicklung eines „nationalen Aktionsplans Menschenrechte“ in Zusammenarbeit mit dem Bund

Der siebte Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik enthält zum ersten Mal einen „nationalen Aktionsplan Menschenrechte“. Dies wird vom Kommissar in Nummer 49 seines Berichts ausdrücklich begrüßt. Der „nationale Aktionsplan“ legt Zielvorgaben und Strategien zu wichtigen Problemfeldern der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung dar, die im Sinne einer kontinuierlichen Stärkung des Menschenrechtsschutzes fortgeschrieben werden sollen. Dabei wird als allgemeiner Grundsatz betont, dass die Achtung der Menschenrechte in Deutschland ein Verfassungsgebot ist, das Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung unmittelbar bindet. Die Respektierung und der Schutz der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind mithin Quer-

schnittsaufgabe in allen Politikbereichen und täglicher Auftrag für staatliches Handeln auf allen Ebenen. Zudem hebt der „nationale Aktionsplan“ die Beteiligung der Zivilgesellschaft am nationalen Menschenrechtsdiskurs als wesentliches Element der Menschenrechtspolitik hervor.

Der Kommissar stellt in diesem Zusammenhang fest, dass das System zum Schutz der Menschenrechte in Deutschland in den letzten Jahrzehnten ständig weiterentwickelt worden ist, was auch die im Bereich der Internationalen Menschenrechtsstandards und Grundmechanismen erzielten Fortschritte widerspiegelt.

5. Aufnahme der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK), des internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) und des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) als verbindliches Grundrecht in die Verfassung von Baden-Württemberg

Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle sind völkerrechtliche Verträge, denen der Bundesgesetzgeber jeweils mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG zugestimmt hat. Damit hat er sie in das deutsche Recht transformiert und einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung stehen die EMRK und ihre Zusatzprotokolle im Range eines förmlichen Bundesgesetzes, sodass ihre Berücksichtigung im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zur Bindung an Gesetz und Recht gemäß Artikel 20 Abs. 3 GG gehört (vgl. BVerfGE 111, 307, 316 f.). Dies gilt entsprechend für den IPbürgR und den IPwskR, denen der Bundesgesetzgeber ebenfalls gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG zugestimmt hat.

Die EMRK, der IPbürgR und der IPwskR sind mithin bei der Auslegung der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze der Landesverfassung Baden-Württemberg, da die baden-württembergischen Grundrechte zum einen am Grundgesetz orientiert sind (Artikel 2 Abs. 1 LV) und zum anderen keinen minderen Schutz bewirken dürfen als die vergleichbaren Grundrechte des Grundgesetzes (Artikel 142 GG). Ausgehend von diesem Befund ist kein Bedarf für eine Verankerung der genannten völkerrechtlichen Verträge in der Landesverfassung ersichtlich.

6. Ausgestaltung der Richterwahl und -beförderung sowie der Aufsicht über die Richter unabhängig von der Exekutive

Mit diesem Vorschlag spricht die Petition das Thema der Selbstverwaltung der Justiz an. Hierzu ist aus rechtlicher Sicht das Folgende auszuführen:

Das Prinzip der Gewaltenteilung, das insbesondere von Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG vorausgesetzt wird, gebietet entgegen der Auffassung des Petenten keine Selbstverwaltung der Justiz. Bei dem Grundsatz der Gewaltenteilung geht es nicht allein um die strikte

Unterscheidung, sondern auch und vor allem um die sachgerechte Zuordnung und Balancierung der drei Teilmachten. Inhalt und Tragweite des Gewaltenteilungsprinzips ergeben sich damit letztlich aus der Gesamtheit der staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen und aus deren systematischem Zusammenhang. Das Grundgesetz zeichnet sich insoweit durch eine vielfältige Verschränkung und ein differenziertes Zusammenwirken der Staatsgewalten aus (vgl. Papier, BDVR-Rundschreiben 1/2007, 6, 8).

Eine Selbstverwaltung der Justiz lässt sich auch nicht aus der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Artikel 97 GG) ableiten. Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit hat eine andere Schutzrichtung als die Idee einer Selbstverwaltung der Justiz. Sie ist verbunden mit dem Status des einzelnen Richters und zielt nicht auf eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte. Darüber hinaus erstreckt sich der Schutzbereich der richterlichen Unabhängigkeit auf die Ausübung der buchstäblich richterlichen Tätigkeit. Bei der Ausübung von Personalhoheit, bei der Aufstellung und dem Vollzug des Haushaltsplans wie auch bei den gesamten sonstigen Aufgaben des Gesetzvollzugs im Rahmen der Justizverwaltung handelt es sich jedoch nicht um die Ausübung rechtsprechender Gewalt.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Vorschlag des Petenten mit den geltenden grundgesetzlichen Regelungen nicht vereinbar ist. Artikel 95 Abs. 2 und Artikel 98 Abs. 4 GG sehen die Zuständigkeit der Exekutive für Personalangelegenheiten betreffend die Justiz ausdrücklich vor.

Beschlussempfehlung:

Der Petition kann nicht abgeholfen werden.