

**Norman Weiß:**

## **Individualrechtsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention**

---

### **Inhaltsübersicht**

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>I. Einführung in die Grundlagen der Europäischen Menschenrechtskonvention<ul style="list-style-type: none"><li>1. Entstehung und Ziele der Konvention</li><li>2. Überblick über die materiellen Inhalte der Konvention</li><li>3. Organe der Konvention</li><li>4. Entscheidungen</li></ul></li><li>II. Das Individualrechtsschutzverfahren nach geltendem Recht<ul style="list-style-type: none"><li>1. Überblick</li><li>2. Verfahren vor der Kommission I (Zulässigkeit)<ul style="list-style-type: none"><li>a) Überblick und Ablauf</li><li>b) Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen im einzelnen</li><li>c) Fortgang des Verfahrens</li></ul></li><li>3. Vorläufige Maßnahmen</li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>4. Verfahren vor der Kommission II (Meritorisches Verfahren)</li><li>5. Verfahren vor dem Gerichtshof (Begründetheit)<ul style="list-style-type: none"><li>a) Überblick</li><li>b) Prüfungsbefugnisse des Gerichtshofs</li><li>c) Urteil</li><li>d) Entschädigung</li><li>e) Kostenersatz</li></ul></li><li>6. Entscheidung des Ministerkomitees</li><li>7. Kontrollverfahren</li><li>8. Entscheidungswirkung</li><li>III. Das Individualbeschwerdeverfahren nach künftigem Recht</li><li>IV. Bewertung</li><li>V. Prüfungsschema</li><li>VI. English summary</li></ul> |
|---|---|
- 

### **I. Einführung in die Grundlagen der Europäischen Menschenrechtskonvention**

#### **1. Entstehung und Ziele der Konvention**

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950<sup>1</sup> war der erste völkerrechtliche Vertrag, der verbindlich einen Katalog von Menschenrechten fixierte und einen Kontrollmechanismus zur

Durchsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen statuierte.

Sie entstand im Europarat<sup>2</sup>, einer internationalen Organisation, die durch eine enge Verbindung ihrer Mitgliedstaaten diejenigen Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, schützen und fördern sowie zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beitragen will. Persönliche und politische Freiheit bilden zusammen mit der Herrschaft des Rechts dieses gemeinsame Erbe.

---

<sup>1</sup> BGBl. 1952 II S. 685, 953; in Kraft seit dem 3. September 1953. Am 1. Januar 1997 galt sie in 34 Staaten.

---

<sup>2</sup> Dem heute 40 Staaten angehören; 5 weitere haben Beitrittsanträge gestellt, 3 genießen Beobachterstatus (Stand 31. Dezember 1996).

Um diese Ziele zu erreichen, sieht die Satzung<sup>3</sup> des Europarates eine umfassende, alle wesentlichen Politikbereiche abdeckende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor. Nachdem insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen der westeuropäischen Staaten in der Folgezeit in den Europäischen Gemeinschaften - Europäische Atomgemeinschaft (EAG)<sup>4</sup>, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)<sup>5</sup> und Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft (E[W]G)<sup>6</sup> - organisiert wurden, konzentrierte sich der Europarat zunehmend auf den Schutz der Menschenrechte. Diese Aufgabe wird in der Präambel und Art. 1 der Satzung formuliert und soll der Herbeiführung einer größeren Einigkeit unter den Mitgliedstaaten dienen.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen geriet der Prozeß, ein System des internationalen Menschenrechtsschutzes zu errichten, rasch nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung vom 10. Dezember 1948<sup>7</sup> ins Stocken. Deshalb beschlossen die im Europarat zusammengeschlossenen - damals allein westeuropäischen - Staaten, ein regionales System ins Leben zu rufen. Unter Berufung auf ihr „gemeinsames Erbe an geistigen Gütern, politischen Überlieferungen, Achtung der Freiheit und Vorherrschaft des Gesetzes“<sup>8</sup> wollten sie auf dem Weg zu einer universellen und kollektiven Geltung der Menschenrechte vorangehen.

<sup>3</sup> Vom 5. Mai 1949, BGBl. II 1950 S. 263.

<sup>4</sup> Europäische Atomgemeinschaft vom 25. März 1957, BGBl. 1957 II S. 1014, UNTS Bd. 298 S. 11 u. 167.

<sup>5</sup> Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951, BGBl. 1952 II S. 447.

<sup>6</sup> Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, BGBl. 1957 II S. 753. Seit dem Maastricht-Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992: Europäische Gemeinschaft.

<sup>7</sup> Res. 217 A (III).

<sup>8</sup> Präambel der EMRK, Abs. 5.

Nach wie vor bildet das - nach dem Sitz der Organisation benannte - Straßburger System das Kernstück des europäischen Menschenrechtsschutzes. Inzwischen haben sich aber auch andere Organisationen, wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und nicht zuletzt die Europäische Gemeinschaft dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugewandt.<sup>9</sup>

## 2. Überblick über die materiellen Inhalte der EMRK

Die Konvention selbst wird von derzeit elf Zusatzprotokollen ergänzt, von denen inzwischen neun in Kraft sind. Mehrere dieser Protokolle enthalten zusätzliche materielle Menschenrechtsgarantien.

Die Konvention gewährt das Recht auf Leben (Art. 2<sup>10</sup>), verbietet Folter (Art. 3), Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 4). Sie statuiert ein Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), regelt den Anspruch auf rechtliches Gehör und Rechte des Angeklagten (Art. 6) sowie den Grundsatz *nulla poena sine lege* (Art. 7). Die Konvention ruft ferner zur Achtung der privaten Sphäre auf (Art. 8), gewährt ein Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9), auf freie Meinungsäußerung (Art. 10), Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11), ein Recht auf Ehe und Familie (Art. 12) und verbietet schließlich Diskriminierung im Hinblick auf die Ausübung der gewährten Rechte (Art. 14).

Das 1. Zusatzprotokoll (aus dem Jahr 1952 / in Kraft seit 1954) gewährleistet den Schutz des Eigentums. Im 4. Zusatzprotokoll (aus dem Jahr 1963 / in Kraft seit 1968) wird unter anderem die Freizügigkeit

<sup>9</sup> Vgl. hierzu *N. Weiß*, Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene - Garantien und Verfahren, in *N. Weiß / D. Engel / G. d'Amato*, Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1997, S. 9 (25ff.).

<sup>10</sup> Art. ohne nähere Bezeichnung sind solche der EMRK.

garantiert. Das Verbot der Todesstrafe findet sich im 6. Zusatzprotokoll (aus dem Jahr 1983 / in Kraft seit 1985). Das 7. Zusatzprotokoll (aus dem Jahr 1984 / in Kraft seit 1988<sup>11</sup>) erweitert u. a. die Garantien im Strafverfahren und für Ausländer.

### 3. Organe der Konvention

Zu unterscheiden ist zunächst zwischen den Organen des Europarates einerseits und denen der EMRK andererseits. Organe des Europarates sind nach Art. 10 der Satzung das Ministerkomitee (Committee of Ministers) und die Beratende Versammlung (Parliamentary Assembly), denen das Sekretariat des Europarates zur Seite steht. Das Ministerkomitee besteht aus den Außenministern der Mitgliedstaaten. Die Beratende Versammlung setzt sich aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammen, deren Anzahl von der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten abhängt.<sup>12</sup>

Die EMRK verfügt über zwei eigene Organe: Die Europäische Kommission für Menschenrechte<sup>13</sup> und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>14</sup>. Die Zahl der Mitglieder von Kommission und Gerichtshof entspricht jeweils der Zahl der Vertragsstaaten, heute gehören jedem Gremium also 40 Mitglieder an.

Beide sind mit der Überwachung der materiellen Garantien betraut, ergänzende Kompetenzen werden vom Ministerkomitee des Europarates nach Maßgabe der Art. 31 und 32 wahrgenommen.

Kommission und Gerichtshof bilden keine ständigen Einrichtungen, sondern tagen in Sessionen; sie treten mehrmals im Jahr für jeweils zwei Wochen zusammen. Der

---

<sup>11</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnet.

<sup>12</sup> Von den derzeit insgesamt 286 Sitzen entfallen 18 auf Deutschland.

<sup>13</sup> (= EKMR) Art. 20ff.

<sup>14</sup> (= EGMR) Art. 38ff.

Kommission steht ein permanentes Sekretariat zur Seite, der Gerichtshof wird von der Kanzlei unterstützt.

Die Konvention sieht in Art. 24 ein Staatenbeschwerdeverfahren vor und räumt dem einzelnen in Art. 25ff. die Möglichkeit ein, sich direkt gegen behauptete Menschenrechtsverletzungen zu wehren.

Der Ablauf eines Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 25ff. soll an dieser Stelle nur insoweit skizziert werden, als daraus die Aufgaben der beteiligten Organe deutlich werden (Einzelheiten s. u. III):

Bisher wird eine Beschwerde von der Europäischen Menschenrechtskommission auf ihre Zulässigkeit hin überprüft. Etwa 10 Prozent aller Beschwerden (rund zweitausend werden pro Jahr registriert) überwinden diese Verfahrenshürde. Scheitert eine gütliche Einigung vor der Kommission, so leitet diese den Fall mit einer Stellungnahme zur behaupteten Menschenrechtsverletzung an das Ministerkomitee weiter. Dieses entscheidet, wenn der Gerichtshof nicht innerhalb von drei Monaten durch den betroffenen Staat, die Kommission oder - gemäß dem 9. Zusatzprotokoll - vom Beschwerdeführer angerufen wird. Die Entscheidungen von Komitee und Gerichtshof sind gleichermaßen verbindlich.

### 4. Entscheidungen

Die Entscheidungen der Konventionsorgane und des Ministerkomitees werden zum Teil mehrfach veröffentlicht, sind aber nicht gerade leicht zugänglich. Im folgenden sollen die wichtigsten Fundorte, die Kennzeichnung und Zitierweise der Entscheidungen vorgestellt werden.

Die Entscheidungen der Kommission werden in einer amtlichen Sammlung veröffentlicht, die bis 1974 *Collection of Decisions (C.D.)*, seit 1975 *Decisions and Reports (D.R.)* heißt.

Die Entscheidungen des Gerichtshofs wurden bis Mitte 1996 in geringem zeitlichen Abstand zur Verkündung als Einzelhefte in

den beiden Amtssprachen herausgebracht. Diese benutzerfreundliche und kostengünstige Alternative besteht nicht mehr.

Dem eigentlichen Urteil ist eine Zusammenfassung der Kanzlei vorangestellt, die auch Verbindungen zu älteren Fällen herstellt. Nach Informationen über die Zusammensetzung des Gerichts und den Daten der Behandlung des Falles in Straßburg referiert das Urteil den zugrundeliegenden Sachverhalt, den Verfahrensablauf vor der Kommission und deren Schlußfolgerungen.

Die anschließenden rechtlichen Erwägungen nehmen zunächst auf das Vorbringen der Beteiligten Bezug und enthalten danach die Würdigung des Gerichtshofs. Am Schluß des Urteils steht der Tenor.

Kennzeichnende Elemente der Entscheidung sind der Name des Beschwerdeführers (gegebenenfalls durch Anfangsbuchstaben oder ein „X“ anonymisiert) und des beklagten Mitgliedstaates.<sup>15</sup> Hinzu tritt das Datum der Entscheidungsverkündung.

Das Aktenzeichen spielt für die Zitierung eine eher untergeordnete Rolle. Gleichwohl soll sein Aufbau kurz erläutert werden. Es besteht aus vier Teilen, z.B.: 53/1994/500/582.

Dabei kennzeichnen die ersten beiden Zahlen die Reihenfolge des Eingangs beim Gerichtshof im jeweiligen Jahr. Der Beispielsfall wurde dem Gerichtshof demnach als 53. Sache im Jahr 1994 zur Entscheidung vorgelegt.

Die dritte Zahl steht für die Position des Falles auf der Liste aller Eingänge seit der Schaffung des Gerichtshofs und die vierte gibt dies für die entsprechende Liste der Kommission an. Die Differenz beider Zahlen rührt daher, daß der Gerichtshof Fälle zu einer gemeinsamen Entscheidung verbinden kann.

---

<sup>15</sup> Beispiele: Öztürk ./ Deutschland; W. ./ Schweiz; X & Y./ Niederlande.

Die Urteile (bis 31. Dezember 1996 insgesamt 711) werden in der amtlichen Sammlung des Gerichtshofs, in der sogenannten Serie A, veröffentlicht.<sup>16</sup> Ihre Serie B enthält die Verfahrensdokumente von insgesamt 105 Fällen. Die beiden Reihen erscheinen im Carl Heymanns Verlag.<sup>17</sup> Eine von diesem Verlag begonnene deutsche Ausgabe der Serie A gelangte nicht über drei Bände hinaus.

Die Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) veröffentlicht seit 1974 einen Großteil der Entscheidungen in deutscher Übersetzung, teilweise aber mit leider erheblicher zeitlicher Verzögerung.

Der vom Österreichischen Institut für Menschenrechte (ÖIMR) herausgegebene „NEWSLETTER“ bietet in der Regel frühzeitiger eine deutschsprachige Zusammenfassung - auch von Kommissionsentscheidungen -, wobei der Schwerpunkt aber naturgemäß auf den Fällen mit österreichischer Beteiligung liegt.

Das Jahrbuch zur EMRK wird von der Direktion für Menschenrechte des Europarates herausgegeben. Es erscheint etwa zwei Jahre nach dem Berichtszeitraum und erfährt wegen seines hohen Preises eine äußerst geringe Verbreitung. Hier finden sich ausgewählte Entscheidungen der Kommission, Auszüge oder Zusammenfassungen der Urteile des Gerichtshofs sowie die Texte der „Entschließung“ genannten Entscheidungen des Ministerkomitees.

Durch das 11. Zusatzprotokoll<sup>18</sup> soll ein permanent tagender Gerichtshof für Men-

---

<sup>16</sup> Zitierbeispiel: Deumeland ./ Deutschland, Urteil vom 29. Mai 1986, Serie A Nr. 100, § 10.

<sup>17</sup> Serie B wurde im Laufe des Jahres 1996 bei Band 105 eingestellt, Serie A mit dem Erscheinen von Band Nr. 338 zu Beginn des Jahres 1997. Ab jetzt werden die Urteile unter dem Titel „Reports of Judgements and Decisions“ im selben Verlag veröffentlicht; ihre Zählung beginnt jedes Jahr bei Nr. 1.

<sup>18</sup> Vom 11. Mai 1994, noch nicht in Kraft.

schenrechte errichtet werden und gleichzeitig die Kommission wegfallen. Das Ministerkomitee soll keine eigene Entscheidungsbefugnis mehr haben, sondern nur noch für die Überwachung der Urteilsausführung durch die Mitgliedstaaten zuständig sein (Einzelheiten s. u. III).

## II. Das Individualbeschwerdeverfahren nach geltendem Recht

### 1. Überblick

Den Schöpfern der EMRK erschien ein Individualbeschwerdeverfahren unverzichtbar, um zu einer wirkungsvollen Durchsetzung der materiellen Garantien zu gelangen. Ein bloßes Petitionsrecht zum Ministerkomitee wurde als unzulänglich verworfen. Das Verfahren müsse einen Anspruch auf Entscheidung gewährleisten und mindestens gerichtsähnlich sein. Einen unmittelbaren Zugang des einzelnen zu einem internationalen Gerichtshof hielt man aber für einen gegenüber der staatlichen Souveränität zu weitreichenden Anspruch. Deshalb entschied man sich für ein zweistufiges Verfahren, bei dem ein zweites Organ vor dem Gerichtshof tätig wird.<sup>19</sup>

Die Individualbeschwerde ist dadurch charakterisiert, daß sie - darin der Verfassungsbeschwerde nach deutschem Recht vergleichbar - einen subsidiären und spezifischen Rechtsbehelf darstellt.

Der Subsidiaritätsgrundsatz hat seinen Niederschlag einerseits im Gebot der Rechtswegerschöpfung (dazu unten 2b), andererseits im Beurteilungsspielraum der nationalen Entscheidungsinstanzen (dazu unten 5c) gefunden.

Als spezifischer Rechtsbehelf steht die Individualbeschwerde nur für die Rüge der

Verletzung der in der Konvention garantierten Rechte zur Verfügung.

Eine Individualbeschwerde nach Straßburg hat - wiederum der deutschen Verfassungsbeschwerde vergleichbar - keine aufschiebende Wirkung. Allerdings kann die Kommission in bestimmten Eilfällen vorläufigen Rechtsschutz gewähren (s. u. 3).

### 2. Verfahren vor der Kommission I (Zulässigkeit)

#### a) Überblick und Ablauf

In diesem Verfahren herrscht kein Anwaltszwang, doch ist die Hinzuziehung eines Rechtsbeistandes empfehlenswert.

Verfahrenssprachen sind die beiden Amtssprachen des Europarates, Englisch und Französisch; die Eingabe kann auch in der Sprache des Beschwerdeführers erfolgen. Dies wirkt sich wegen der erforderlichen Übersetzungen jedoch zeitraubend und kostentreibend aus.

Die Zulässigkeit der Individualbeschwerde wird von der Europäischen Kommission für Menschenrechte geprüft.

Nach Eingang im Sekretariat wird die Beschwerde registriert und dem zuständigen Kommissionsmitglied zur Vorprüfung vorgelegt. Dieser Berichterstatter macht nach § 47 VerfOKom einen Vorschlag zum weiteren Verfahren. Der Beschwerdeführer kann aufgefordert werden, ergänzende Tatsachenauskünfte vorzulegen.

Bei offensichtlicher Unzulässigkeit nach Art. 27 kann die Beschwerde von einem Dreierausschuß der Kommission zurückgewiesen werden, ohne sie der belangten Regierung zur Kenntnis zu bringen (Art. 20 Abs. 3).

In allen übrigen Fällen wird die Sache regelmäßig einer der beiden Kammern der Kommission zugewiesen. Die Kammern können Fälle wegen ihrer Bedeutung an das Plenum verweisen, das seinerseits auch Kammerfälle an sich ziehen kann (Art. 20 Abs. 2 und 4).

<sup>19</sup> Vgl. den Bericht von *Teitgen* über die Organisation einer kollektiven Garantie der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 5. September 1949, in: *Conseil de l'Europe, Recueil des Travaux Préparatoires*, vol. 1 (H [61]4), S. 101ff.

Die Regierung des belangten Staates wird um eine schriftliche Stellungnahme ersucht; dem Beschwerdeführer kann ab diesem Zeitpunkt Verfahrenshilfe gewährt werden.<sup>20</sup> Da das Verfahren vor den Straßburger Instanzen kostenfrei ist, bezieht sich die Verfahrenshilfe auf die Kosten des Beschwerdeführers oder seines Rechtsbeistandes.

b) Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen im einzelnen:

*Anonyme* Beschwerden sind unzulässig (Art. 27 Abs. 1 a) und werden gar nicht registriert.<sup>21</sup>

Auch der *Mißbrauch* des Beschwerderechts führt gemäß Art. 27 Abs. 2 zur Unzulässigkeit. Damit soll querulatorischen Beschwerden vorgebeugt werden.<sup>22</sup>

Nach Art. 27 Abs. 1b sind Beschwerden, die mit einer bereits früher von der Kommission geprüften übereinstimmen, unzulässig (*res judicata*).

Dieselbe Vorschrift untersagt es der Kommission, eine Beschwerde zu überprüfen, mit der *bereits eine andere internationale Instanz* (etwa der Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>23</sup>) befaßt war.

Im Anschluß an diese vier allgemeinen Voraussetzungen prüft die Kommission zunächst ihre Zuständigkeit *ratione personae*:

<sup>20</sup> Das Sekretariat weist den Beschwerdeführer hierauf hin. Etwa 30% der Beschwerdeführer erhalten Verfahrenshilfe.

<sup>21</sup> Eine vertrauliche Behandlung ist dagegen möglich.

<sup>22</sup> Vgl. M.E. Villiger, Handbuch der EMRK, 1993, S. 57 m. w. Nw.

<sup>23</sup> Vgl. dazu N. Weiß, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, MRM, Heft 1, S. 7 (8ff.).

Die *Parteifähigkeit* regelt Art. 25 Abs. 1 Satz 1. Dort ist von (natürlichen) Personen, Personenvereinigungen und nichtstaatlichen Organisationen die Rede. Anders als der englische Text schränkt die gleichermaßen verbindliche französische Version den Begriff der Person auf „natürliche“ Personen ein.

Aus der Regelung folgt, daß *natürliche Personen* als Beschwerdeführer grundsätzlich uneingeschränkt parteifähig sind. Insbesondere ergeben sich keine Einschränkungen aus dem Alter, der Geschäftsfähigkeit oder - da die EMRK Menschenrechte und keine Bürgerrechte garantiert - aus der Staatsangehörigkeit.<sup>24</sup> Ob das ungeborene Kind parteifähig ist, wurde bislang ausdrücklich offengelassen.<sup>25</sup>

Die Konventionsrechtsfähigkeit und Parteifähigkeit natürlicher Personen enden mit dem Tode. Erben können das Individualbeschwerdeverfahren unter Beibehaltung des Rubrums grundsätzlich fortführen.<sup>26</sup>

Art. 25 Abs. 1 Satz 1 setzt für die Parteifähigkeit *juristischer Personen* voraus, daß es sich um Personenvereinigungen (Dies trifft z. B. nicht für Stiftungen zu, die keine Mitglieder haben.) oder um nichtstaatliche Organisationen handelt. Die Kommission bejaht die Parteifähigkeit juristischer Personen des Privatrechts als nichtstaatlicher Organisationen in ständiger Rechtsprechung.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Allerdings ist bei Art. 16 eine einschränkende Auslegung vorzunehmen, so daß Ausländer nicht vom Schutzbereich erfaßt werden, vgl. EGMR, Fall *Piemont* ./ Frankreich, Urteil vom 27. April 1995, Serie A Nr. 314 (deutsche Zusammenfassung in ÖIMR Newsletter, 1995/3, S. 125ff.).

<sup>25</sup> Vgl. IntKomm EMRK, K. Rogge, Art. 25 Rz. 123.

<sup>26</sup> EGMR, Fall *Deweere* ./ Belgien Urteil vom 27. Februar 1980, Serie A Nr. 35, S. 19f = EuGRZ 1980, S. 667.

<sup>27</sup> EKMR, Entscheidung vom 21. März 1975, Beschwerde-Nr. 6538/74, D.R. 2, S. 90 (95).

Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts verneint die Kommission regelmäßig den nichtstaatlichen Charakter - unabhängig von der dem deutschen Rechtswender geläufigen Differenzierung nach der Art ihres Handelns (fiskalisch oder als Hoheitsträger).<sup>28</sup>

Nichtstaatliche Organisationen können als Beschwerdeführer nur eigene Rechte - wie etwa die Versammlungsfreiheit nach Art. 11 -, nicht aber die ihrer Mitglieder geltend machen.

Die *Prozeßfähigkeit* wird, um den Schutzzweck der EMRK verwirklichen zu können, von der Kommission nicht nach Kriterien des nationalen Rechts bestimmt. Denn gerade in der Aberkennung der Prozeßfähigkeit könnte ja eine Menschenrechtsverletzung liegen. Daher soll die bloße Personenqualität des Beschwerdeführers genügen.<sup>29</sup> In jedem Fall können Minderjährige oder Entmündigte als beschränkt prozeßfähige Personen die für sie einschlägigen Rechte geltend machen.<sup>30</sup>

Der Beschwerdeführer muß - im Wortlaut der EMRK (Art. 25) - *Opfer* der behaupteten Menschenrechtsverletzung sein. Das heißt, er muß *betroffen* (Adressat der angegriffenen Maßnahme) sein und eine *Beschwerde* (Verletzung in eigenen Rechten) behaupten.

*Gegenstand* der Beschwerde ist ein bestimmtes Handeln, unter Umständen auch ein Unterlassen des beklagten Vertragsstaates.

---

<sup>28</sup> EKMR, Entscheidung vom 7. Januar 1991, Beschwerde-Nr. 15050/89, D.R. 68, S. 209. Bei Kirchen wird auch den öffentlich-rechtlichen die Nicht-Staatlichkeit bescheinigt, es sei denn, es handelt sich um Staatskirchen (wie in England).

<sup>29</sup> EKMR, Entscheidung vom 4. Oktober 1962, Beschwerde-Nr. 1527/62, YB 5 (1962), 238 [244f.].

<sup>30</sup> K. Rogge, Die Einlegung einer Menschenrechtsbeschwerde, EuGRZ 1996, 341 [344].

Der *Beschwerdegegner*, also der beklagte Staat, muß die EMRK beziehungsweise das materiell einschlägige Zusatzprotokoll ratifiziert und diesbezüglich das Individualbeschwerderecht (Art. 25) und die Zuständigkeit des Gerichtshofs (Art. 46) anerkannt haben. Hier wird die Reform des Individualbeschwerdeverfahrens durch das 11. Zusatzprotokoll dazu führen, daß das Recht, Beschwerde einzulegen, nicht mehr von den betroffenen Staaten durch - zumeist befristete - Erklärungen<sup>31</sup> gewährt wird, sondern künftig in jedem Fall zwingend besteht.<sup>32</sup>

Die Kommission ist *ratione loci* zuständig, wenn der beklagte Staat für die angegriffene Handlung oder Unterlassung verantwortlich gemacht werden kann.

Aus dem *zeitlichen Geltungsbereich* der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle ergeben sich heute für die Zulässigkeit gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichteter Beschwerden regelmäßig keine Probleme, weil das Inkrafttreten bereits länger zurückliegt. Völkerrechtliche Vorschriften entfalten keine Rückwirkung, so daß materielle Garantien der EMRK erst nach Ratifizierung und Inkrafttreten für den jeweiligen Staat wirksam sind. Liegt die angegriffene Maßnahme zeitlich vorher,

---

<sup>31</sup> Die aktuellen Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland zu Art. 25 und 46 EMRK datieren vom 1. Juli 1994 und sind auf fünf Jahre befristet. Lediglich Finnland, Irland, Island, die Niederlande, Rumänien, Slowenien und Schweden (die Schweiz nur die nach Art. 46) haben die entsprechenden Erklärungen bis auf Widerruf bzw. auf unbestimmte Zeit erklärt. Die Erklärungen Bulgariens, Polens, Portugals, der Slowakei, Spaniens, der Tschechischen Republik und Ungarns sind stillschweigend verlängerbar. Eine Zusammenstellung der Erklärungen auf dem Stand vom 31. Juli 1996 findet sich in EuGRZ 1996, 378.

<sup>32</sup> Neuer Art. 34.

erfolgt die Unzulässigkeitserklärung *ratione temporis*.

Die Beschwerde muß sich auf ein für den beklagten Staat verpflichtendes Menschenrecht nach der Konvention oder dem 1., 4., 6. oder 7. Zusatzprotokoll beziehen, andernfalls ist sie *ratione materiae* unzulässig. Man kann also etwa nicht eine Verletzung des Rechts auf Arbeit, des Rechts auf Rechtsmittelbelehrung oder auf Anrechnung der Untersuchungshaft auf die Strafhaft geltend machen.<sup>33</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang das 7. Zusatzprotokoll (vor allem den Grundsatz *ne bis in idem* statuierend) nicht ratifiziert. Eine hierauf gestützte Beschwerde wäre nach dem oben gesagten abzuweisen.

Die Zulässigkeitsprüfung schließt mit den Punkten der Rechtswegerschöpfung und der Einlegungsfrist.

Gemäß Art. 26 muß der *innerstaatliche Rechtsweg erschöpft* sein. Dies wiederholt ein völkerrechtliches Prinzip, Angelegenheiten zunächst in der Sphäre der Staaten zu erledigen.

Der Grundsatz besagt, daß der Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg vertikal, also durch alle Instanzen auszuschöpfen hat. Dabei sind aber nur effektive Rechtsbehelfe einzulegen. Demnach ist es beispielsweise nicht erforderlich, ein Gnadengesuch einzureichen. In der Bundesrepublik Deutschland ist regelmäßig die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht der Beschwerde nach Straßburg vorzuschalten.<sup>34</sup> Auf einer anderen Ebene liegt das aktuelle Problem, inwieweit

ein überlanges Verfassungsbeschwerdeverfahren selbst die EMRK verletzt.<sup>35</sup>

Zur Erschöpfung des Rechtsweges gehört es auch, daß den nationalen Behörden und Gerichten Gelegenheit gegeben war, sich materiell mit den behaupteten Verletzungen der Konvention auseinanderzusetzen (sog. horizontale Erschöpfung).

Art. 26 statuiert ferner eine *Frist* von sechs Monaten zur Einlegung der Beschwerde. Die Kommission prüft diese Voraussetzung erst, nachdem sie die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges festgestellt hat. Denn die Frist beginnt mit der Eröffnung oder der Zustellung der ausgefertigten letztinstanzlichen Entscheidung an den Beschwerdeführer.

Die Frist gilt als gewahrt, wenn der Beschwerdeführer innerhalb von sechs Monaten einen ersten Schriftsatz an die Kommission sendet.<sup>36</sup> Darin sollten die seiner Ansicht nach verletzte Konventionsrechte aufgeführt und dargelegt werden, daß der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sei. Ablichtungen der angefochtenen Entscheidungen sollten beigelegt werden.

### c) Fortgang des Verfahrens

Kommt die Kommission aufgrund ihrer Prüfung noch nicht zu dem Ergebnis, die Beschwerde sei unzulässig, so stellt sie diese der Regierung des beklagten Staates zur Stellungnahme zu.

Diese Stellungnahme bezieht sich auf die Zulässigkeit und Begründetheit der Be-

<sup>33</sup> Zu weiteren Beispielen mit Rechtsprechungsnachweisen vgl. *Villiger* (Fn. 22), S. 68f.

<sup>34</sup> Dazu: *J. Schaupp-Haag*, Die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges nach Art. 26 EMRK und das deutsche Recht, 1987, 85ff.

<sup>35</sup> Hierzu der Fall *Süssmann /. Deutschland*, Urteil vom 16. September 1996, zitiert nach der Presseverlautbarung des Gerichtshofs: Drei Jahre, vier Monate und drei Wochen waren wegen der Vielzahl der berechtigterweise zu einer Entscheidung zusammengefaßten Fälle und der nicht zu kritisierenden vorrangigen Behandlung von gleichgelagerten Fällen - es ging in allen Fällen um Pensionsobergrenzen - aus der ehemaligen DDR nicht zu beanstanden.

<sup>36</sup> Auch per Fax.

schwerde. Sie wird dem Beschwerdeführer übermittelt, der sich seinerseits dazu äußern kann. Auf dieser Grundlage berät die Kommission den Fall erneut. Sie kann ihn für unzulässig erklären, (in komplizierteren Fällen) eine mündliche Verhandlung anberaumen oder die Zulässigkeit direkt feststellen.

Diese bindende Entscheidung ist Voraussetzung für den Fortgang des Verfahrens, für den verschiedene Möglichkeiten in Betracht kommen. Es wird aber noch keine Verletzung der Konvention festgestellt.

### 3. Vorläufige Maßnahmen<sup>37</sup>

Die Notwendigkeit für solche vorläufigen Maßnahmen leitet sich vor allem daraus her, daß in den letzten Jahren die Kommission vermehrt mit Beschwerden von Ausländern befaßt wurde, denen die Abschiebung oder Ausweisung in einen Staat drohte, in dem die EMRK nicht gilt.

Art. 36 der VerfoKom ermöglicht es der Kommission oder ihrem Präsidenten,

*„jede vorläufige Maßnahme zu bezeichnen, die im Interesse der Parteien oder der sachgemäßen Durchführung des Verfahrens wünschenswert erscheint.“*

Jährlich gehen über hundert Anträge auf Erlaß solcher Maßnahmen ein, im Jahr 1994 wurde ihnen in fünf, 1995 schon in vierundzwanzig und 1996 in fünfundzwanzig Fällen entsprochen.

Die Anträge werden per Fax an das Sekretariat der Kommission gerichtet.<sup>38</sup> Dort wird der Fall so schnell wie möglich geprüft. Lehnt die Kommission den Erlaß vorläufiger Maßnahmen ab, so unterrichtet

sie den Beschwerdeführer unverzüglich und fragt, ob er die Beschwerde aufrechterhalten will. Wird dem Antrag stattgegeben, so wird dies der Regierung und dem Beschwerdeführer umgehend per Telefon oder Fax mitgeteilt.

Die Vertragsstaaten leisten der Aufforderung der Kommission, von ihren aufenthaltsbeendenden Maßnahmen abzusehen, regelmäßig Folge. Die Sache wird sodann mit verkürzten Äußerungsfristen fortgeführt.

### 4. Verfahren vor der Kommission II (Meritorisches Verfahren)

Die zulässige Beschwerde ist mithin ein Fall, der wichtige Probleme aufweist, die weiterer Untersuchung bedürfen. Um diese Probleme aus dem Weg zu räumen, haben die Parteien nach Art. 28 Abs. 1b die Möglichkeit, sich gütlich zu einigen.<sup>39</sup> In gut zehn Prozent der für zulässig erklärten Fälle erfolgt eine solche gütliche Einigung. Lehnt eine Partei die gütliche Einigung ab, läuft das Verfahren weiter.

Die Kommission erarbeitet sodann ihren Schlußbericht gemäß Art. 31. Dieser schildert den Sachverhalt und die ausführlich begründete Feststellung, ob der beklagte Staat nach Ansicht der Kommission die Konvention verletzt hat.

Dieser Schlußbericht wird dem beklagten Staat und dem Ministerkomitee übermittelt.

Gemäß Art. 32 Abs. 1 beginnt nun eine Frist von drei Monaten zu laufen, während der die Sache vor den Gerichtshof gebracht werden kann.

Antragsberechtigt sind nach Art. 48 die Kommission, der Vertragsstaat, dessen Staatsangehöriger der Beschwerdeführer ist und der beklagte Staat (bei Staatenbeschwerden nach Art. 24 auch der klagende Staat). Da die Bundesrepublik Deutschland

<sup>37</sup> Vgl. dazu: H. C. Krüger, Vorläufige Maßnahmen nach Art. 36 der Verfahrensordnung der EKMR, EuGRZ 1996, 346ff.

<sup>38</sup> The Secretary, European Commission of Human Rights, Council of Europe, F - 67075 Strasbourg CEDEX, Tel.: 00 33 - 3 - 88 41 20 18, Fax: 00 33 - 3 - 88 41 27 92

<sup>39</sup> Zum Ablauf des Einigungsverfahrens siehe Villiger, (Fn. 22), S. 120 m. w. Nw.

das 9. Zusatzprotokoll ratifiziert hat<sup>40</sup>, ist in gegen sie gerichteten Verfahren auch der Beschwerdeführer selbst zur Anrufung des Gerichtshofs berechtigt. Seinen Antrag kann der Gerichtshof jedoch in einem obligatorischen Zulassungsverfahren - das es in den Fällen des Art. 48 nicht gibt - durch ein aus drei Richtern und dem Richter aus dem beklagten Staat bestehendes „Screening panel“ abweisen.

Verstreicht die Ausschlußfrist des Art. 38 Abs. 1, so entscheidet das Ministerkomitee darüber, ob eine Konventionsverletzung vorliegt (dazu u. 5.).

## 5. Verfahren vor dem Gerichtshof (Begründetheit)

### a) Überblick

Zur Prüfung jedes Falles bildet der Gerichtshof eine Kammer aus neun Richtern, die als der Gerichtshof entscheidet.<sup>41</sup> Von Amts wegen gehören ihr der Präsident oder Vizepräsident sowie der Richter an, der Angehöriger des beteiligten Staates ist. Die übrigen Mitglieder der Kammer werden vom Präsidenten durch das Los bestimmt.<sup>42</sup>

Das Verfahren wird schriftlich vorbereitet (Art 37 VerFOGH). Dabei ist zu beachten, daß die Beteiligten Gelegenheit haben, ihre Anträge schriftlich anzubringen und zu begründen, nicht aber kontradiktorisch zum

---

<sup>40</sup> ebenso: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

<sup>41</sup> In schwerwiegenden Auslegungsfragen kann, bei zu erwartenden Abweichungen von früheren Entscheidungen muß die Sache an die mit neunzehn Richtern besetzte sog. Große Kammer (seit Oktober 1994) oder das Plenum abgegeben werden.

<sup>42</sup> Diese Praxis belegt, daß das deutsche Verständnis vom gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 GG) in Europa nicht überall geteilt wird.

Vorbringen der Gegenseite Stellung nehmen können.

Bei Verhandlungsreife des Falles beraumt der Präsident einen Termin für die - regelmäßig - öffentliche mündliche Verhandlung an.

Der Gerichtshof verhandelt in englischer oder französischer Sprache. Der Beschwerdeführer oder sein Rechtsbeistand kann sich in seiner Sprache äußern, die Übersetzungskosten trägt der Europarat.

Der Gerichtshof entscheidet mit Mehrheit, es besteht für die Richter die Möglichkeit, Sondervoten abzugeben.

### b) Prüfungsbefugnisse des Gerichtshofs

In der Feststellung des Sachverhaltes und der Überprüfung der Rechtslage ist der Gerichtshof grundsätzlich frei. Allerdings wird der Rahmen seiner Überprüfungsbefugnisse durch die Zulässigkeitsklärung der Kommission bestimmt. Beschwerdepunkte, die die Kommission für unzulässig erklärt hat, können vom Gerichtshof nicht überprüft werden. Damit soll eine Konzentration auf die wesentlichen Gesichtspunkte der Sache erreicht werden.

Allerdings kann der beklagte Staat die in Art. 27 aufgezählten Unzulässigkeitsgründe (v.a. die mangelnde Erschöpfung des Rechtswegs gemäß Art. 26) erneut vorbringen, was der Gerichtshof auch dann überprüft, wenn sich bereits die Kommission mit diesem Einwand befaßt hat.

### c) Urteil

Ist die - auch vor dem Gerichtshof bestehende - Möglichkeit einer gütlichen Einigung gescheitert, entscheidet der Gerichtshof durch Urteil.

In seiner rechtlichen Würdigung untersucht der Gerichtshof häufig, ob der Artikel, dessen Verletzung geltend gemacht wird, überhaupt einschlägig ist - dies wird von den Regierungen gerne bestritten - und

befaßt sich in einem zweiten Schritt mit der Frage, ob die Vorschrift verletzt wurde.

Hierbei spielt der den nationalen Stellen eingeräumte Ermessens- oder Beurteilungsspielraum („Margin of appreciation“) eine wichtige Rolle. Damit wird einerseits ein Entscheidungsvorrang der nationalen Rechtsanwender gegenüber der subsidiären Kontrolle durch die Konventionsorgane ausgedrückt, andererseits aber auch auf die in manchen Bereichen der materiellen Garantien der Konvention deutlich ausgeprägten kulturellen und sozialen Unterschiede in Europa Rücksicht genommen. Der Gerichtshof versucht, bei seinen Entscheidungen, in denen er diesen Spielraum respektiert, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem wirksamen Menschenrechtsschutz und einer Gleichbehandlung der Konventionsstaaten zu erreichen.<sup>43</sup>

Der Tenor stellt Verletzungen der EMRK fest oder verneint sie. Dabei wird jede gerügte und geprüfte Bestimmung separat behandelt. Es kommt durchaus vor, daß die Mehrheitsverhältnisse von Artikel zu Artikel unterschiedlich ausfallen.

#### d) Entschädigung

In Art. 50 sieht die Konvention eine „gerechte Entschädigung“ für den Fall vor, daß eine Verletzung der EMRK festgestellt wird.

Die Entschädigung umfaßt den materiellen und immateriellen Schaden sowie die Kosten des Verfahrens. Voraussetzung ist ein *Antrag* des Beschwerdeführers.

Der Gerichtshof entscheidet bereits im Urteil zur Hauptsache über die Entschädigung, wenn der Antrag entscheidungsreif ist. Dies ist der Fall, wenn er hinreichend substantiiert ist beziehungsweise nicht be-

stritten wird. Anderenfalls ergeht eine gesonderte Entscheidung nur zu Art. 50.

Der Schaden ist wie üblich nachzuweisen. Der Ersatz erstreckt sich auf den wirklich erlittenen Verlust (*damnum emergens*) und den entgangenen Gewinn (*lucrum cessans*), der nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge zu erwarten gewesen wäre. Zwischen dem Schaden und der Konventionsverletzung muß ein Kausalzusammenhang bestehen.

#### e) Kostenersatz

Obsiegende Beschwerdeführer bekommen die Kosten des Verfahrens vor den innerstaatlichen Behörden und Gerichten sowie vor den Organen der EMRK erstattet.

Voraussetzung ist, daß diese Kosten (1) tatsächlich entstanden sind; (2) notwendigerweise entstanden, d.h. aufgrund der Anfechtung der betreffenden EMRK-Verletzung erwachsen sind; und (3) insgesamt angemessen (*reasonable*) erscheinen.

Die Höhe des Kostenersatzes wird im Urteil ausgesprochen; dabei wird eine eventuell gewährte Verfahrenshilfe<sup>44</sup> berücksichtigt.

### 6. Entscheidung des Ministerkomitees

Wie bereits ausgeführt, entscheidet das Ministerkomitee immer dann, wenn ein Fall vor der Kommission für zulässig erklärt wird, ihn aber keiner der Berechtigten innerhalb von drei Monaten vor den Gerichtshof bringt (Art. 38 Abs. 1).

Das Ministerkomitee bringt den Fall gemäß Art. 32 zu Ende. Die nichtöffentliche Behandlung der Sache erfolgt in der Regel auf Grundlage des Abschlußberichts der Kommission. Der Beschwerdeführer kann an den Beratungen nicht teilnehmen.

Die „Resolution“ genannte Entscheidung über eine Konventionsverletzung bedarf nach Art. 32 der Zweidrittelmehrheit im

<sup>43</sup> Vertiefend: R.St.J. Macdonald, *The Margin of Appreciation*, in: R.St.J. Macdonald et al. (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, 1993, S. 83ff.

<sup>44</sup> Siehe oben bei II 2 a (Fn. 19).

Ministerkomitee, derzeit also siebenundzwanzig Stimmen. Nach Inkrafttreten des 10. Zusatzprotokolls wird nur noch die einfache Mehrheit erforderlich sein. Damit soll vermieden werden, daß ein Fall unentschieden bleibt, was in der Vergangenheit durchaus schon vorkam.

Regelmäßig beschließt das Ministerkomitee, den Abschlußbericht der Kommission zu veröffentlichen. So erfährt der Beschwerdeführer nun erstmals vom Ausgang seines Falles, es sei denn, der beklagte Staat hat das 9. Zusatzprotokoll ratifiziert. Dann ist nach dem neugefaßten Art. 31 Abs. 2 der Abschlußbericht der Kommission so gleich auch an den Beschwerdeführer zuzustellen.

Wenn das Ministerkomitee eine Konventionsverletzung feststellt, ist es berechtigt, die Kommission um Vorschläge hinsichtlich der Frage des Schaden- und Kostenersatzes zu bitten. Diese führt sodann ein Kostenverfahren durch, welches nicht veröffentlicht wird. Seine Ergebnisse lassen aber darauf schließen, daß es den Grundsätzen folgt, die der Gerichtshof hierauf anwendet.<sup>45</sup> Das Ministerkomitee nimmt das Entscheidungsergebnis der Kommission in seine Resolution auf.

## 7. Kontrollverfahren

Zunächst ist das Ministerkomitee angehalten, über die *Befolgung seiner eigenen Resolutionen* zu wachen (Art. 32 Abs. 2). Hierzu setzt es dem Staat eine Frist, um die in seiner Resolution vorgesehenen Maßnahmen durchzuführen.

Wenn der Staat keine „befriedigenden Maßnahmen“ trifft, entscheidet das Ministerkomitee, auf welche Weise seine Entscheidung durchgesetzt werden soll. Art. 32 Abs. 3 sieht die Veröffentlichung des Berichts vor.

In der Praxis wartet das Ministerkomitee mit der Entscheidung zur Hauptsache aber ab, bis der betroffene Staat mitgeteilt hat, daß er Abhilfemaßnahmen getroffen hat, und nimmt die Angelegenheit automatisch erneut auf die Tagesordnung seiner Sitzungen.

Außerdem überwacht das Ministerkomitee gemäß Art. 54 die *Ausführung der Urteile des Gerichtshofs*, in denen dieser eine Verletzung der EMRK festgestellt hat. Dies geschieht in der Praxis<sup>46</sup>, indem das Ministerkomitee den betreffenden Staat auffordert, ihm die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen zu erläutern. Hält das Ministerkomitee diese Maßnahmen für ausreichend, erklärt es in einer Resolution, daß der Staat seinen Pflichten aus dem Urteil nachgekommen sei. Um sich nicht auf eine bloße Ankündigung hin seiner einzigen Kontrollbefugnis zu begeben, behilft sich das Ministerkomitee vor allem bei größeren Gesetzesnovellierungen mit vorläufigen Resolutionen, in denen es sich das Recht vorbehält, nach einigen Jahren die tatsächliche Umsetzung zu überprüfen.

## 8. Entscheidungswirkung

Vorab ist kurz auf die Entscheidungen der Kommission einzugehen:

Die Entscheidung über die Unzulässigkeit einer Beschwerde ist unanfechtbar. Sie sagt jedoch nichts über eine Konventionsverletzung aus (etwa im Falle einer Verfristung). Wird die Zulässigkeit bejaht, äußert sich die Kommission zwar auch zur Frage der Begründetheit, doch handelt es sich dabei lediglich um eine Meinung der Kommission. Der Bericht nach Art. 31 ist Voraussetzung für den Fortgang des Verfahrens, bindet aber weder die anderen Organe noch den betroffenen Staat.

<sup>45</sup> Villiger (Fn. 22), S. 145 m. Beispielen.

<sup>46</sup> Zum Ablauf siehe auch: IntKomm EMRK, H. Golsong, Art. 54 EMRK RZ 25ff.

Bei den *Urteilen* des Gerichtshofs und *Resolutionen* des Ministerkomitees handelt es sich um Entscheidungen mit feststellendem Charakter. Sie stellen fest, daß ein staatliches Organ die Konvention gegenüber einem Individuum verletzt hat.<sup>47</sup>

Weitere Wirkungen lassen sich aus den Art. 32, 50, 52 und 53 ableiten. So binden die Entscheidungen nur den am Rechtsstreit beteiligten Staat. Andere Konventionsstaaten sind nicht verpflichtet, ihre eigene, möglicherweise gleichfalls konventionswidrige Rechtslage oder Praxis zu ändern.

Zum sachlichen Umfang der Rechtskraft soll hier nur darauf hingewiesen werden, daß diese nicht auf den Tenor beschränkt ist, sondern auch die Entscheidungsgründe umfaßt. Dabei ist auf den Streitgegenstand abzustellen.<sup>48</sup>

Aus dem Charakter der Konventionsverletzung als völkerrechtlichem Delikt lassen sich nach allgemeinem Völkerrecht drei Verpflichtungen der Vertragsstaaten ableiten, die sämtlich auch in der EMRK normiert sind:

Erstens die Pflicht zur Beendigung der festgestellten Konventionsverletzung, zweitens zur Wiedergutmachung und drittens die Pflicht, Vorkehrungen gegen eine Wiederholung des völkerrechtlichen Unrechts zu treffen.

---

<sup>47</sup> Zu Recht weist *J. Polakiewicz*, Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 1993, S. 8ff., darauf hin, daß zur Beurteilung der Urteilswirkungen grundsätzlich auf den völkerrechtlichen Charakter der EMRK abzustellen ist. Gleichzeitig muß aber auch ihr dynamischer Charakter berücksichtigt werden, der sie weit über diesen Ursprung hinaus erhoben hat. Die zu konstatierende fortschreitende Verflechtung mit den nationalen Grundrechtsordnungen wird sich langfristig auch auf die Urteilswirkungen auswirken.

<sup>48</sup> Ausführlich dazu: *J. Polakiewicz*, (vorige Fn.), S. 37ff.

Die *Beendigungspflicht*<sup>49</sup> besteht beispielsweise bei fortdauernden, konventionswidrigen Gesetzen. Hier ist zumindest die weitere Anwendung EMRK-konform zu gestalten.<sup>50</sup> Eine mit der Konvention unvereinbare Inhaftierung ist durch sofortige Freilassung zu beenden. Aber auch die Vollstreckung von Urteilen, die auf einer konventionswidrigen materiellen Grundlage beruhen, ist zu beenden.

Bei Urteilen, die auf einem nicht konventionskonformen Verfahren beruhen, liegt in der Vollstreckung kein Dauerdelikt. Zum Teil wird argumentiert, daß eine fortgesetzte Inhaftierung nicht rechtmäßig im Sinne von Art. 5 Abs. 1 sei und deshalb beendet werden müsse.<sup>51</sup> Dafür spricht, daß auch Art. 5 Abs. 1 von einem fairen und ordentlichen Verfahren ausgeht und es deshalb notwendig erscheint, solche Verletzungen der Verfahrensgarantien aus Art. 6 zu berücksichtigen, die für die Verurteilung kausal gewesen sind.<sup>52</sup>

Die allgemeine völkerrechtliche *Wiedergutmachungspflicht* im Sinne einer *restitutio in integrum* wird durch Art. 50 modifiziert. Das Völkerrecht respektiert die vom innerstaatlichen Recht gezogenen Grenzen der Wiedergutmachungspflicht. Als Aus-

---

<sup>49</sup> Zum völkerrechtlichen Dauerdelikt vgl. *J. Brownlie*, System of the Law of Nations: State Responsibility, Part I (1983), S. 194f.

<sup>50</sup> So geschehen nach der Verurteilung im Fall *Luedicke, Belkacem und Koç / Deutschland*, Urteil vom 28. November 1978, Serie A Nr. 29. Nachdem die im GKG vorgesehene Kostentragungspflicht des Angeklagten für Dolmetscherkosten beanstandet worden war, wiesen die Landesjustizverwaltungen ihre Kostenbeamten an, in Parallelfällen keine Dolmetscherkosten in Ansatz zu bringen; das GKG wurde erst in August 1980 an die Straßburger Vorgaben angepaßt.

<sup>51</sup> *J. Polakiewicz* (Fn. 46), S. 86ff. m. w. Nw.

<sup>52</sup> Vgl. den ähnlichen Argumentationsansatz des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf Art. 103 Abs. 1 GG: BVerfG E 60, 313 [318]; 73, 322 [330].

gleich kann der Gerichtshof eine billige Entschädigung in Geld zusprechen.

Der Gerichtshof untersucht inzwischen kaum noch, ob die nationalen Rechtsordnungen Möglichkeiten der *restitutio in integrum*<sup>53</sup> vorsehen, sondern spricht den Beschwerdeführern direkt eine billige Entschädigung in Geld zu.

Dies hat im wesentlichen drei Gründe<sup>54</sup>: Erstens schließt die Art der meisten Konventionsverletzungen im Bereich der Art. 5 und 6 eine *restitutio* aus. Zweitens will der Gerichtshof seine Entscheidung über die Konventionsverletzung und die Entschädigung in ein und demselben Urteil fällen, und drittens bevorzugen die Beschwerdeführer häufig eine Entschädigung in Geld.

Interessant und gegenüber dem nationalen Recht der meisten Vertragsstaaten eine wesentliche Neuerung ist die Zuerkennung einer Entschädigung in Geld für immaterielle Schäden bei Grundrechtsverletzungen. Die Höhe der Entschädigung richtet sich in hohem Maße nach Billigkeitserwägungen, wobei die Schwere der Konventionsverletzung von entscheidender Bedeutung ist. So sieht der Gerichtshof bei weniger gravierenden Fällen bereits in der bloßen Feststellung der Konventionsverletzung eine ausreichende Genugtuung als gegeben an.<sup>55</sup>

Die allgemeine Pflicht, *Vorkehrungen gegen eine Wiederholung* der festgestellten Konventionsverletzung zu treffen, wird in der Praxis der Vertragsstaaten vor allem durch drei Typen von Maßnahmen erfüllt:

---

<sup>53</sup> Etwa die Aufhebung von Verwaltungsakten, die Wiederaufnahme von Gerichtsverfahren oder die Beseitigung der faktischen Folgen von hoheitlichem Handeln, das aus Rechtsgründen selbst nicht rückgängig gemacht werden kann.

<sup>54</sup> Einzelheiten siehe bei J. Polakiewicz (Fn. 46), S. 101ff.

<sup>55</sup> G. Dannemann, Schadensersatz bei Verletzung der EMRK, 1994, S. 365ff. m. w. Nw.

Die einfachste Art der Vorkehrung liegt in der Bekanntmachung des Urteils des Gerichtshofs. Hierdurch soll den nationalen Behörden und Gerichten ermöglicht werden, ähnliche Situationen in Zukunft zu vermeiden.

Daneben sind Maßnahmen auf der Ebene des Verwaltungsvollzuges üblich; den Behörden und Gerichten werden konkrete Anweisungen erteilt, um die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu beachten. Mitunter werden auch Verwaltungsvorschriften geändert.<sup>56</sup>

Schließlich werden weitere Vorkehrungen getroffen, wie etwa im Fall Martins Moreira / Portugal<sup>57</sup>: Die Verurteilung wegen überlanger Verfahrensdauer wurde unter anderem auch auf die unzureichende personelle Ausstattung eines beteiligten gerichtsmedizinischen Instituts gestützt. Die portugiesische Regierung verbesserte daraufhin die Ausstattung dieses Instituts mit Personal und Sachmitteln.

Von besonderer Bedeutung ist neben diesen verschiedenen Arten der praktischen Vorbeugung natürlich die *Anpassung von Gesetzen* an die EMRK.<sup>58</sup> Entgegen einer mitunter vorgebrachten Ansicht besteht diese Verpflichtung bereits nach dem ersten Urteil des Gerichtshofs, das eine innerstaatli-

---

<sup>56</sup> Vgl. Fn. 49.

<sup>57</sup> Urteil vom 26. Oktober 1988, Serie A Nr. 143.

<sup>58</sup> Auch die Modifizierung völkerrechtswidriger innerstaatlicher Rechtsnormen ist nach allgemeinem Völkerrecht eine grundsätzliche Pflicht der Staaten; grundlegend StIGH, Gutachten vom 21. Februar 1925, Serie B No. 10, S. 20. Vgl. heute vor allem die Praxis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, bspw. Reid-Case (20. Juli 1990), Communication No. 250/1987 (= UN Doc. CCPR/C/39/D/250/1987), § 13.

che Gesetzesbestimmung für konventionswidrig hielt.<sup>59</sup>

Der Gesetzgeber ist auch verpflichtet, die nationale Verfassung an die Europäische Menschenrechtskonvention anzupassen.

### III. Das Individualbeschwerdeverfahren nach künftigem Recht<sup>60</sup>

Nach dem Inkrafttreten<sup>61</sup> des 11. Zusatzprotokoll vom 11. Mai 1994 wird das Individualbeschwerdeverfahren die nachfolgend skizzierten Änderungen erfahren.

Die Reform bringt in erster Linie institutionelle Neuerungen. So wird die Kommission abgeschafft und ein permanent tagender Gerichtshof eingerichtet werden. Die Aufgaben des Ministerkomitees werden auf die Überwachung der Urteilsausführung beschränkt.

Die Stellung des einzelnen wird dadurch gestärkt, daß er zukünftig mit jeder Individualbeschwerde direkt den Gerichtshof befassen kann. Die Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs (bisheriger Art. 46)<sup>62</sup> entfällt. Damit wird der gegenwärtige Defacto-Zustand auch rechtlich umgesetzt. Außerdem wird die bisher durch das 9. Zusatzprotokoll nur teilweise und auch nur gegenüber einigen Mitgliedstaaten verbes-

serte Stellung des Individualbeschwerdeführers als Partei insgesamt aufgewertet.

Die Organisation des Gerichtshofs wird den neuen Gegebenheiten angepaßt. Er wird in Ausschüssen (drei Richter), Kammern (sieben Richter) und einer Großen Kammer (siebzehn Richter) sowie im Plenum (allerdings nur in organisatorischen Fragen) zusammentreten.

Die Ausschüsse werden eine Filterfunktion wahrnehmen und die offensichtlich unzulässigen Beschwerden zurückweisen (neuer Art. 28). Anschließend werden die Kammern über die Zulässigkeit und Begründetheit entscheiden (neuer Art. 29). In schwerwiegenden Fragen der Auslegung der Konvention oder wenn die Entscheidung von einem früheren Urteil des Gerichtshofs abweichen sollte, kann die Kammer das Verfahren - wenn keine Partei widerspricht - an die Große Kammer abgeben (neuer Art. 30). Diese entscheidet auch, wenn die Kammer ein Urteil gefällt hat und eine der Parteien die Verweisung an die Große Kammer beantragt (neuer Art. 43).

Diese letzte Konstellation ist möglich, weil die Urteile des Gerichtshofs, sofern sie von einer Kammer stammen - und das wird meistens der Fall sein - nicht sofort endgültig sind, sondern dies erst nach Maßgabe des neuen Art. 44 Abs. 2 später werden.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen sind inhaltlich unverändert geblieben (neuer Art. 35). Der Ablauf des Verfahrens wird sich so gestalten, daß nach dem schriftlichen Vorverfahren eine mündliche Verhandlung vor der Kammer erfolgen wird. Daraufhin wird die Entscheidung über die Zulässigkeit gefällt, hernach besteht die Möglichkeit einer gütlichen Einigung. Kommt eine solche nicht zustande, entscheidet der Gerichtshof durch Urteil.

Die Möglichkeit des Gerichtshofs, eine gerechte Entschädigung zuzusprechen, findet sich im neuen Art. 41. Seine Urteile haben gemäß dem neuen Art. 46 Abs. 1 bindende Kraft, und ihre Durchführung wird vom Ministerkomitee nach dem neuen Art. 46 Abs. 2 überwacht.

<sup>59</sup> Zur Diskussion siehe *J. Polakiewicz* (Fn. 46), S. 158f. m. w. Nw. Vgl. auch die zögerliche Haltung der Bundesrepublik Deutschland, aus der Verurteilung im Öztürk-Fall (Urteil vom 21. Februar 1984, Serie A Nr. 73 [=EuGRZ 1985, 62ff.]) gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen. Dazu siehe *N. Weiß* (Fn. 9), S. 18.

<sup>60</sup> Vgl. dazu: *A. Drzemczewski / J. Meyer-Ladewig*, Grundzüge des neuen EMRK-Kontrollmechanismus, EuGRZ 1994, S. 317ff sowie den im gleichen Heft abgedruckten Erläuternden Bericht zum 11. Zusatzprotokoll.

<sup>61</sup> Hierzu ist die Ratifizierung durch alle 34 Konventionsstaaten erforderlich. Dies könnte Ende 1997 erreicht werden, da nur noch 5 ausstehen (Stand: 15. Januar 1997).

<sup>62</sup> Siehe oben bei und in Fn. 31f.

#### IV. Bewertung

Der von der EMRK errichtete Kontrollmechanismus ist ein Opfer seines eigenen Erfolges. Die intergouvernementalen Ursprünge haben sich zu einem verfahrenstechnischen Hemmschuh entwickelt und werden darüber hinaus als unzeitgemäß empfunden. Die wachsende Zahl der Konventionsstaaten hat zusätzlich den Reformdruck erhöht.

Durch das 11. Zusatzprotokoll will der Gerichtshof diesen Herausforderungen begegnen: Das Verfahren soll ausschließlich vor einem unabhängigen Gericht stattfinden, Kammerbildung und permanente Sitzungsweise sollen die Erledigungen erhöhen und den - durch die Neumitglieder zu einem überdimensionierten Spruchkörper entwickelten - Gerichtshof wieder handlungsfähiger machen.

Inhaltlich hat die Auslegung der EMRK durch den Gerichtshof in nicht zu unterschätzender Weise Einfluß auf die nationalen Rechtsordnungen genommen. In vielen hundert Einzelfällen wurden menschenrechtswidrige Handlungen der Staaten wirksam geahndet.

Allerdings ist auch eine Tendenz zu beobachten, daß es in manchen Teilbereichen inzwischen um recht feine Verästelungen des Menschenrechtsschutzes geht. So wird der Gerichtshof beileibe nicht nur oder überwiegend mit Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen befaßt. Ein zunehmender Teil der Beschwerdeführer sucht in Straßburg die Einzelfallgerechtigkeit, die er vor den nationalen Instanzen nicht erreichen konnte.<sup>63</sup>

#### V. Prüfungsschema

Keine anonymen Beschwerden einlegen.

<sup>63</sup> Bspw. im Fall Karlheinz Schmidt ./ Deutschland, Urteil vom 118. Juli 1994, Serie A, Nr. 291, betreffend die Erhebung von Ausgleichsabgaben für Männer (und nicht auch für Frauen), die nicht zum Dienst in der freiwilligen Feuerwehr herangezogen werden.

Beschwerden, die mit einer bereits früher von der Kommission geprüften übereinstimmen, sind unzulässig.

Beschwerden dürfen nicht bereits einer anderen internationalen Instanz (etwa dem Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte) vorliegen.

(Natürliche) Personen, Personenvereinigungen und nichtstaatlichen Organisationen sind parteifähig. Dies gilt für natürliche Personen als Beschwerdeführer grundsätzlich uneingeschränkt. Es soll die bloße Personenqualität des Beschwerdeführers genügen. In jedem Fall können Minderjährige oder Entmündigte als beschränkt prozeßfähige Personen die für sie einschlägigen Rechte geltend machen.

Art. 25 Abs. 1 Satz 1 setzt für die Parteifähigkeit juristischer Personen nach der Rechtsprechung voraus, daß es sich um nichtstaatliche Organisationen handelt. Dies wird bei juristischen Personen des Privatrechts bejaht, bei solchen des öffentlichen Rechts regelmäßig verneint. Nichtstaatliche Organisationen können als Beschwerdeführer nur eigene Rechte, nicht aber die ihrer Mitglieder geltend machen.

Prozeßfähigkeit: Der Beschwerdeführer muß Opfer der behaupteten Menschenrechtsverletzung, also betroffen (Adressat der angegriffenen Maßnahme) sein und eine Beschwer (Verletzung in eigenen Rechten) behaupten.

Der Beschwerdegegner, also der beklagte Staat, muß die EMRK beziehungsweise das materiell einschlägige Zusatzprotokoll ratifiziert und diesbezüglich das Individualbeschwerderecht (Art. 25) und die Zuständigkeit des Gerichtshofs (Art. 46) anerkannt haben.

Die Beschwerde muß sich auf ein für den beklagten Staat verpflichtendes Menschenrecht nach der Konvention oder dem 1., 4., 6. oder 7. Zusatzprotokoll beziehen, andernfalls ist sie ratione materiae unzulässig.

Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang das 7. Zusatzprotokoll (vor allem den

Grundsatz *ne bis in idem* statuierend) nicht ratifiziert. Eine hierauf gestützte Beschwerde gegen Deutschland wäre abzuweisen.

Gemäß Art. 26 muß der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein. Der Grundsatz besagt, daß der Beschwerdeführer den innerstaatlichen Rechtsweg vertikal, also durch alle Instanzen auszuschöpfen hat. Dabei sind aber nur effektive Rechtsbehelfe einzulegen. Demnach ist es beispielsweise nicht erforderlich, ein Gnadengesuch einzureichen. In der Bundesrepublik Deutschland ist regelmäßig die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht der Beschwerde nach Straßburg vorzuschalten.

Zur Erschöpfung des Rechtsweges gehört es auch, daß den nationalen Behörden und Gerichten Gelegenheit gegeben war, sich materiell mit den behaupteten Verletzungen der Konvention auseinanderzusetzen (sog. horizontale Erschöpfung).

Art. 26 statuiert ferner eine Frist von sechs Monaten zur Einlegung der Beschwerde. Die Frist gilt als gewahrt, wenn der Beschwerdeführer innerhalb von sechs Monaten nach der letztinstanzlichen Entscheidung einen ersten Schriftsatz an die Kommission sendet.

## VI. English summary

This article provides some basic information about the Council of Europe and the European Convention on Human Rights. Its main part deals with the individual complaint to the European Commission of Human Rights.

The Council of Europe's devotion to the principles of democracy, the rule of law and respect for human rights are emphasized. It is pointed out that the Convention is an international agreement by which the member States of the Council undertake to secure certain fundamental human rights. The structure of the supervisory mechanisms and the functions of the Commission, the Court and the Committee of Ministers are described.

The German lawyer will find a compact overview of the requirements and procedures regarding an individual complaint. The text explains problems like the exhaustion of local remedies, the margin of appreciation, interim measures, and compensation.

There is also a view on the protocol no. 11 that will reform the complaint procedure and the whole structure of the supervision system.