

MenschenRechtsMagazin  
Informationen • Meinungen • Analysen

Heft 2 - Februar 1997

Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam



# Inhaltsverzeichnis

Editorial .....	4
Ekkehard Strauß: Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1996 .....	5
Norman Weiß: Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Europäischen Menschenrechts- konvention (EMRK) .....	14
Auswahl deutschsprachiger Literatur zur EMRK .....	30
Heike Stender: Die Individualbeschwerde nach der EMRK Schaubild des jetzigen und künftigen Ablaufs .....	32
Norman Weiß: Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Rassismus-Konvention der Vereinten Nationen .....	34
Informationen, Hinweise .....	38
Aktuelle Literaturhinweise .....	40

## Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein  
Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam,  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam  
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99 / e-mail: klein@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Assessor Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Assessor Ekkehard Strauß (strauss@rz.uni-potsdam.de)

Mitarbeit: Heike Stender

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

## Editorial

Wir freuen uns, in diesem Heft aktuell über die *Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1996* berichten zu können. Zwei wichtige „Communications“ zu Art. 12 und 19 CCPR werden in einem der nächsten Hefte ausführlich dargestellt und kommentiert.

Das *MenschenRechtsMagazin* möchte sämtliche Individualbeschwerdeverfahren vorstellen, mit denen der internationale Menschenrechtsschutz den nationalen Grundrechtsschutz ergänzt. Dazu wird eine Beitragsreihe „*Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen*“ veröffentlicht, die nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (in Heft 1 - Oktober 1996) nun dem internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von *Rassendiskriminierung* gewidmet ist. Im nächsten Heft wird auf die UN-Konvention gegen Folter eingegangen, wobei auch die aktuellen Entscheidungen analysiert werden.

Die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) ist für Europa und damit auch für Deutschland das maßgebliche Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes, der den nationalen Grundrechtsschutz ergänzt. Sie ist bekannter, länger in Anwendung und nach verbreiteter Ansicht effektiver als die verschiedenen Verfahren auf der Ebene der Vereinten Nationen. Zudem ist es erforderlich, daß sich der Beschwerdeführer bei gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Beschwerden zwischen dem Individualrechtsschutzverfahren nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und seinem ersten Zusatzprotokoll einerseits und demjenigen der EMRK andererseits entscheidet, weil die Bundesrepublik einen entsprechenden Vorbehalt angebracht hat.

Deshalb behandeln wir in diesem Heft die von der EMRK eröffnete Individualbeschwerde. Der Beitrag wird die derzeit noch gültigen Regelungen und Voraussetzungen darstellen. Auf die nach dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls, das das Verfahren reformieren wird, zu beachtenden Neuerungen wird eingegangen. Es ist vorgesehen, in den kommenden Heften zu einzelnen, besonders wichtigen materiellen Gewährleistungen der EMRK einführende Beiträge abzudrucken. Zudem sollen sämtliche Entscheidungen des EGMR gegen Deutschland vorgestellt werden.

Die Resonanz auf das erste *MenschenRechtsMagazin* war mehr als zufriedenstellend. Wir danken unseren Lesern, die den Fragebogen zurückgesandt und uns zum Teil wertvolle Anregungen gegeben haben. Einem häufig geäußerten Wunsch zufolge haben wir Hinweise auf zukünftige Veranstaltungen des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam aufgenommen und bieten zu einzelnen Themen weiterführende Literaturhinweise an. Um mit dem *MenschenRechtsMagazin* den speziellen Wünschen unserer Leser entsprechen zu können, sind wir auch weiterhin auf Anregungen angewiesen.

## Ekkehard Strauß:

### Bericht über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 1996

Der Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen traf sich im vergangenen Jahr zu seiner 56. bis 58. Sitzung<sup>1</sup>. Die achtzehn unabhängigen Experten aus den Vertragsstaaten des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (CCPR)<sup>2</sup> nahmen während der Sitzungen ihre Aufgabe wahr, Berichte der Mitgliedsstaaten<sup>3</sup> zu prüfen<sup>4</sup> und allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Rechten des Vertrages zu verabschieden<sup>5</sup>. Außerdem prüfte der Ausschuß Mitteilungen von Einzelpersonen aus Mitgliedsstaaten des Fakultativprotokolls<sup>6</sup> (I. ZP)<sup>7</sup> auf behauptete Verletzungen von Paktrechten<sup>8</sup>.

#### 1. Staatenberichte

Die Staatenberichte sind das zentrale Überwachungsinstrument des Ausschusses hinsichtlich der Paktrechte. Der konstruktive Dialog mit den jeweiligen Staatenvertretern und die Veröffentlichung der Anmerkungen des Ausschusses bilden eine Informationsquelle für die Situation in den einzelnen Staaten und ihre Vereinbarkeit mit den Paktrechten<sup>9</sup>. Zudem lassen sich die Ergebnisse auf die Beurteilung vergleichbarer

Situationen in anderen Staaten übertragen. Aufgrund dieser allgemeinen Aussagekraft sind einige Bemerkungen des Ausschusses zu einzelnen der insgesamt 12 Staatenberichte des Jahres 1996 wiederzugeben.

Während der 56. Sitzung wurden die Berichte Mauritius<sup>7</sup>, Guatemalas, Spaniens, Sambias und Nigerias geprüft<sup>10</sup>.

#### a) Mauritius

Der dritte Bericht Mauritius' wurde mit einer Verspätung von fünf Jahren vorgelegt<sup>11</sup>. Der Ausschuß lobte die harmonische Koexistenz der verschiedenen ethnischen Gruppen auf der Insel. Begrüßt wurde der Erlass eines Gesetzes<sup>12</sup>, das die Umwandlung von Todesstrafen in zeitige Freiheitsstrafen vorschreibt. In diesem Zusammenhang forderte der Ausschuß Mauritius auf, die Ratifikation des Zweiten Zusatzprotokolls<sup>13</sup> zu erwägen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Erörterungen war die Presse- und Veröffentlichungsfreiheit<sup>14</sup>. Die staatlichen Einschränkungen hinsichtlich sog. „Falschinformationen“ gehen nach Ansicht des Ausschusses zu weit.

<sup>1</sup> 56. Sitzung vom 18. März bis 4. April 1996 in New York, 57. Sitzung vom 9. bis 26. Juli 1996 in Genf, 58. Sitzung vom 20. Oktober bis 8. November 1996 in Genf.

<sup>2</sup> BGBl. 1973 II, S.1553.

<sup>3</sup> 134 Ratifikationen, Stand: 10. Juni 1996.

<sup>4</sup> Gem. Art. 40 CCPR.

<sup>5</sup> Gem. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

<sup>6</sup> 89 Ratifikationen, Stand: 10. Juni 1996.

<sup>7</sup> BGBl. 1992 II, S.1246.

<sup>8</sup> Art. 1, 5 ZP I.

<sup>9</sup> Die Feststellungen zur Situation in den Mitgliedsstaaten können insbesondere für das deutsche Asylverfahren in Hinblick auf Art. 16a Abs. 2, 3 GG Bedeutung gewinnen.

<sup>10</sup> Sog. periodische Staatenberichte gem. Art. 40 Abs. 1 CCPR, die seit 1981 im Abstand von 5 Jahren vorgelegt werden müssen.

<sup>11</sup> Fälligkeit am 18. Juli 1990, Vorlage am 2. Juni 1995.

<sup>12</sup> Abolition of the Death Penalty Act 1995.

<sup>13</sup> Zweites Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 15. Dezember 1989, BGBl. 1992 II, S. 390. 29 Ratifikationen, Stand: 10. Juni 1996.

<sup>14</sup> Art. 19 CCPR.

Hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes<sup>15</sup> begrüßte der Ausschuß die Aufnahme des Kriteriums des Geschlechtes in den Katalog der Diskriminierungsverbote in der Verfassung<sup>16</sup>. Der Mitgliedsstaat wurde aufgefordert, auch Ausländer in den Diskriminierungsschutz mit einzubeziehen.

#### b) Guatemala

Guatemala legte seinen Erstbericht vor. Der Ausschuß kritisierte zunächst den Inhalt des Berichtes allgemein. Es seien darin zu wenig Informationen über die konkrete Umsetzung der Paktrechte und der dabei auftretenden Schwierigkeiten enthalten.

Die Gesamtentwicklung des Staates seit Beendigung des Bürgerkrieges schätzen die Experten insgesamt positiv ein. Die Regierung wird aufgefordert, den Prozeß der nationalen Versöhnung als Voraussetzung eines dauerhaften Friedens weiterzuverfolgen. Die andauernden Menschenrechtsverletzungen und die weitverbreitete Gewalt in der guatemaltekischen Gesellschaft, insbesondere gegenüber Frauen und Straßenkindern, betrachtet der Ausschuß mit Besorgnis. Der Ausschuß schlägt ein Erziehungsprogramm für die gesamte Bevölkerung vor, um ein Klima von Toleranz und Respektierung der menschlichen Würde zu schaffen. Der Mitgliedsstaat wurde insgesamt zur Überprüfung seiner neuen Gesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention aufgefordert.

Erörtert wurde das Problem der Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkrieges. Der Ausschuß fordert den Mitgliedsstaat auf, die Verfolgung ohne Ansicht der Person aufzunehmen, Entschädigungen zu leisten und die Überführten aus dem Polizei- und Militärdienst zu entfernen.

---

<sup>15</sup> Art. 2, 3, 26 CCPR.

<sup>16</sup> Constitution of Mauritius Act 1995, ergänzt Abschnitt 16 der Verfassung von Mauritius entsprechend.

Der Mitgliedsstaat wurde außerdem aufgefordert, die Todesstrafe auf Fälle von schwersten Verbrechen zu begrenzen<sup>17</sup>.

#### c) Spanien

Der vierte Bericht Spaniens wurde für seine inhaltliche Übereinstimmung mit den Richtlinien des Ausschusses für das Abfassen der Staatenberichte<sup>18</sup> und seine fristgemäße Ablieferung gelobt.

Der Ausschuß erörterte die Vorwürfe, Sicherheitskräfte hätten in zahlreichen Fällen Personen mißhandelt, die unter Terrorismusverdacht verhaftet worden seien. Die Fälle wurden nach Ansicht des Ausschusses nicht hinreichend untersucht und verfolgt. Die Regierung wurde aufgefordert, die Verfolgung der Täter sicherzustellen und die Ausbildung der Staatsbediensteten hinsichtlich Menschenrechten zu verbessern. Die strafprozessualen Ausnahmen bei der Überführung von Terroristen gehen dem Ausschuß zu weit. Die Isolationshaft bis zu fünf Tagen, die unbegrenzte Dauer der Untersuchungshaft und der Ausschluß einer freien Wahl des Verteidigers sind nach Ansicht des Ausschusses aufzuheben.

Kritisiert wurde auch die fehlende Möglichkeit, als Mitglied der Armee nachträglich den Wehrdienst zu verweigern.

#### c) Sambia

Auch der zweite Bericht Sambias wird wegen seines unzureichenden Inhalts kritisiert. Der Staat wurde ausdrücklich aufgefordert, bei der Erstellung seines nächsten Berichtes die Richtlinien des Ausschusses zu beachten und sich dafür der Hilfe des Menschen-

---

<sup>17</sup> Art. 6 Abs. 2 CCPR.

<sup>18</sup> Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports from States Parties, U.N. Doc. CCPR/C/20/Rev.1 und A/46/40, 208, abgedruckt bei *Manfred Nowak*, CCPR Commentary (1993), Appendix B.3.c.

rechtszentrums der Vereinten Nationen in Genf zu bedienen.

Haupthindernis für die Umsetzung der Paktrechte sind nach Auffassung des Ausschusses die gewohnheitsrechtlich verfestigten Traditionen in der Gesellschaft Sambias. Diese Traditionen verhindern nach Einschätzung der Experten eine konventionskonforme Rolle der Frau und einen kritischen Umgang der nationalen Presse mit der Regierungsarbeit. Diskutiert wurden außerdem die andauernden Foltervorwürfe und die Strafmündigkeit von Kindern ab acht Jahren. Der Regierung wurden konkrete Vorschläge zur Änderung der Verfassung und einzelner gesetzlicher Bestimmungen unterbreitet, die eine Anpassung an die Konventionsrechte fördern könnten.

Während der 57. Sitzung beschäftigte sich der Ausschuß mit den Staatenberichten Brasiliens und Perus. Die abschließende Erörterung des Berichtes aus Peru wurde auf die 58. Sitzung verschoben. Die Prüfung des Berichtes aus Nigeria wurde abgeschlossen.

#### a) Brasilien

Der Erstbericht Brasiliens wurde sehr kritisch aufgenommen. Der Ausschuß stellte in Frage, ob die Bundesregierung die notwendigen Vorkehrungen getroffen hat, um den effektiven Schutz der Konventionsrechte auch auf der Ebene der Bundesstaaten<sup>19</sup> und Lokalregierungen zu sichern<sup>19</sup>.

Erörtert wurden konkret die Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte, die teilweise auch Mitglieder in den sog. Todesschwadronen seien. Die Vorwürfe von Folter, Gewalt und willkürlicher Haft würden nur unzureichend untersucht und blieben in großer Zahl straflos. In diesem Zusammenhang begrüßte der Ausschuß

---

<sup>19</sup> Der Ausschuß verwies in diesem Zusammenhang auf die Art. 2 und 50 CCPR.

zwei Gesetzesvorschläge. Der eine<sup>20</sup> definiert Folter als ein besonderes Verbrechen, der andere<sup>21</sup> begründet die Zuständigkeit ziviler Gerichte zur Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Militärpolizei. Diese Fälle wurden bisher vor Militärgerichten verhandelt.

Kritisiert wurde außerdem die Überfüllung in den Gefängnissen, die Diskriminierung von Frauen, Kinderarbeit und -prostitution und die Diskriminierung farbiger und indigener Bevölkerungsteile. Der Ausschuß machte diesbezüglich konkrete Vorschläge für gesetzgeberische und verwaltungsorganisatorische Maßnahmen.

#### b) Nigeria

Während der 55. Sitzung im November 1995 hatte der Ausschuß wegen der Prozesse und Todesurteile gegen Ken Saro Wiwa und andere Mitglieder der Bewegung für das Überleben des Ogoni Volkes die pünktliche Vorlage des Erstberichtes gefordert, der am 28. Oktober 1994 fällig war. Nigeria kam der Forderung im Februar 1996 nach. Wegen der aktuellen Ereignisse in Nigeria und der Verfügbarkeit der Delegation für nur einen Tag beschloß der Ausschuß in der 56. Sitzung, die Prüfung des Berichtes zu teilen. Während der 57. Sitzung wurde nur die Einhaltung des Rechtes auf Leben<sup>22</sup>, des Folterverbots<sup>23</sup>, der Freiheit und Sicherheit der Person<sup>24</sup> und der Garantien im Zivil- und Strafverfahren<sup>25</sup> erörtert.

Nach den Erörterungen während der 56. Sitzung wurde Nigeria aufgefordert, alle präsidentiellen Dekrete aufzuheben, die

---

<sup>20</sup> Gesetz n.4.716-A/94.

<sup>21</sup> Gesetz PL 2801/92.

<sup>22</sup> Art. 6 CCPR.

<sup>23</sup> Art. 7 CCPR.

<sup>24</sup> Art. 9 CCPR.

<sup>25</sup> Art. 14 CCPR.

Sondergerichte einsetzen oder verfassungsmäßige Rechte oder die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte beschränken<sup>26</sup>. Außerdem wurde die Einhaltung der Verfahrensrechte angemahnt.

In seinem Abschlußbericht in der 57. Sitzung konstatiert der Ausschuß, daß die geforderten Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt worden seien. Nach wie vor bestünde eine fundamentale Unvereinbarkeit zwischen den Maßnahmen der Militärregierung und den Paktrechten. Die Verfassung von 1979 sei durch Dekret wieder in Kraft getreten, allerdings ohne den Grundrechtskatalog. Die Bestimmung des geltenden Rechts sei wegen der vielen einschränkenden und aufhebenden Dekrete nicht mehr möglich. Die Häufigkeit der Fälle von Folterungen, Verschwindenlassen und willkürlichen Verhaftungen sind für den Ausschuß besorgniserregend. Die Haftbedingungen seien nicht im Entferntesten mit den Verpflichtungen aus der Konvention oder den Vorschriften der Vereinten Nationen über die Mindestbedingungen in der Haft<sup>27</sup> vereinbar. Das Verbot verschiedener Zeitungen und andere Eingriffe in die Pressefreiheit<sup>28</sup> seien mit der Konvention nicht vereinbar. Die Todesstrafe wird nach Auffassung des Ausschusses zu extensiv angewendet.

In den Bericht wurde auch aufgenommen, daß zwei Mitarbeitern einer Nichtregierungsorganisation, die an der Ausschußsitzung teilnehmen wollten, die Ausreise aus Nigeria verweigert wurde. Bemerkenswert

---

<sup>26</sup> Ausdrücklich benannte der Ausschuß folgende Dekrete: Sicherheitsdekret Nr. 2 v. 1984 (Verhaftung von Personen); Dekret der Militärregierung Nr. 12 v. 1994 (Oberhoheit und Stärkung der Kompetenzen); Dekret zur öffentlichen Unruhe Nr. 2 v. 1987 (Spezialgerichte); Dekret über Verrat und andere Delikte Nr. 1 v. 1986 (Militärgerichtsbarkeit).

<sup>27</sup> „Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners“, ECOSOC Res. 663C (XXIV) vom 31. Juli 1957 und 2076 (LXII) vom 13. Mai 1977.

<sup>28</sup> Art. 19 CCPR.

ist die Begründung eines Konventionsverstößes: Nach der Argumentation des Ausschusses liegt nicht nur eine Beschränkung der Freizügigkeit vor<sup>29</sup>. Vielmehr sei auch die Berichtspflicht verletzt, weil diese Pflicht die öffentliche Erörterung in Anwesenheit von NGOs umfasse. Die NGOs seien zur Teilnahme berechtigt, so daß Nigeria die Teilnahme der Vertreter nicht beschränken dürfe.

Während der 58. Sitzung prüfte der Ausschuß die Berichte aus Gabun, Dänemark, Deutschland, der Schweiz und den abschließenden Bericht Großbritanniens über Hongkong.

#### a) Gabun

Der Erstbericht Gabuns war bereits am 20. April 1984 fällig gewesen, aber erst im November 1995 eingereicht worden. Kritisiert wurde neben der Verspätung auch der magerere Inhalt, der aber durch die mündlichen Ergänzungen der Regierungsvertreter angereichert wurde.

Der Ausschuß lobte den Übergang Gabuns von einer Präsidialdemokratie zur Mehrparteien - Demokratie durch die Verfassung von 1991 und ihre Zusätze 1994. Sie löste die Verfassung von 1986 ab. Leider seien aber in der neuen Verfassung nicht alle Konventionsrechte beachtet worden und die Konvention auch nicht selbst unmittelbar anwendbar.

Kritisiert wurde konkret die Verhängung von Haftstrafen wegen vertraglicher Schulden<sup>30</sup>. Die Experten bedauerten die lange Dauer des Polizeigewahrsams und der Untersuchungshaft. Die Haftbedingungen und die Mißhandlungen von Gefangenen wurden beanstandet. Die Regierung wurde aufgefordert, entsprechend ihrer Bekundungen die Abschaffung der Todesstrafe zu erwä-

---

<sup>29</sup> Art. 12 Abs. 2 CCPR.

<sup>30</sup> Art. 11 CCPR.

gen. Zudem würden durch bestehende Ausländerbestimmungen Nicht-Gabunesen in ihrer Freizügigkeit unzulässig beschränkt.

#### b) Dänemark

Die Menschenrechtssituation in Dänemark scheint insgesamt unproblematisch zu sein. Bei der Erörterung des dritten Berichtes wurden die weitreichenden Kompetenzen des Ombudsmannes und das zunehmende Bewußtsein für Menschenrechte in Verwaltung und Gesetzgebung gelobt. Der Ausschuß kritisierte die viel zu späte Abgabe des Berichtes, der bereits am 1. November 1990 fällig war. Die Regierung wurde aufgefordert, die direkte Anwendbarkeit der Konvention im innerstaatlichen Recht herzustellen.

Konkret erörtert wurden die Vorbehalte Dänemarks zu einzelnen Bestimmungen des Paktes<sup>31</sup>, der Einsatz von Polizeihunden gegen Demonstranten und die schleppende Entschädigung von Grönländern, die durch die Einrichtung der Militärbasis in Thule von ihrem Land und reichhaltigen Fischgründen vertrieben wurden.

#### c) Deutschland<sup>32</sup>

Der vierte Bericht Deutschlands führte zu einigen interessanten Äußerungen des Ausschusses.

Gelobt wurde zunächst der Inhalt des Berichtes und die Tatsache, daß die Paktrechte nun auch den Bürgern der ehemaligen DDR gewährt werden könnten. Der Einsatz des Bundesverfassungsgerichtes für den Schutz individueller Rechte wurde vom Ausschuß sehr geschätzt. Die Bemühungen, Rassis-

mus zu bekämpfen, wurden ausdrücklich hervorgehoben. Ebenso die Aufnahme einer sehr großen Anzahl bosnischer Bürgerkriegsflüchtlinge.

Kritisiert wurden die Fälle der Mißhandlung von Ausländern durch die Polizei. Es sei keine wirklich unabhängige Institution für die Untersuchung solcher Vorwürfe vorhanden.

Trotz der Bemühungen der Regierung sei Rassismus weiterhin in bestimmten Bevölkerungsschichten verbreitet. Zur Schaffung eines umfassenden Menschenrechtsbewußtseins seien die Bildungsmaßnahmen im schulischen und verwaltungsinternen Bereich zu intensivieren. Ohne die Organisation ausdrücklich zu nennen wurde das Vorgehen in einigen Ländern gegen die Scientology - Sekte kritisiert, soweit die Zugehörigkeit zu der Organisation zu einem Ausschluß aus dem öffentlichen Dienst des Landes führe. Hinsichtlich der Entlassung von Beamten der ehemaligen DDR fordert der Ausschuß konkretere Beurteilungskriterien, die eine Entlassung aufgrund politischer Meinungsäußerungen in der Vergangenheit ausschließen. Das Fehlen des Streikrechts für Beamte ist nach Auffassung des Ausschusses mit der Konvention unvereinbar<sup>33</sup>.

Nicht akzeptiert wurde vom Ausschuß die Entschuldigung der Delegation, zu bestimmten Rechten bereits anderen Ausschüssen berichtet zu haben. Der Staatenbericht hat nach Meinung des Ausschusses ohne Rücksicht auf Überschneidungen mit anderen Berichtspflichten zu allen Konventionsrechten Stellung zu nehmen.

#### d) Schweiz

Die Schweiz legte ihren Erstbericht vor, der insgesamt positiv aufgenommen wurde. Begrüßt wurde die Tatsache, daß der Pakt im schweizerischen Recht Teil der objektiven Rechtsordnung ist und dem innerstaatli-

<sup>31</sup> Diese betreffen Art. 10 Abs. 3, 14 Abs. 1, 5 und 7, 20 Abs. 1 CCPR, s. *United Nations* (ed.), *Status of International Instruments* (1987), S. 33.

<sup>32</sup> Die „Concluding observations“ zum Bericht Deutschlands werden vollständig und in deutscher Übersetzung im nächsten Heft wiedergegeben.

<sup>33</sup> Art. 22 CCPR.

chen Recht vorgeht. Die Paktrechte fanden bisher Niederschlag in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und in verschiedenen Gesetzesänderungen, z.B. der Einführung des Straftatbestandes der Diskriminierung aus rassistischen, religiösen oder ethnischen Gründen.

Kritisiert wurde der Vorbehalt der Schweiz zur Gleichheit der Person<sup>34</sup>. Die Gleichbehandlung von Mann und Frau ist nach Meinung des Ausschusses insbesondere im privaten Sektor noch nicht Rechtswirklichkeit geworden. Die Experten beschäftigten sich auch mit den Vorwürfen von Mißhandlungen durch die Polizei, insbesondere von Ausländern. Auf Kantonsebene fehlten offensichtlich gesetzliche Verfahren zur Untersuchung dieser Vorwürfe. In vielen Kantonen sei es für die Verhafteten zudem schwierig, ihre Angehörigen oder einen Rechtsanwalt zu kontaktieren. Die kantonalen Vorschriften seien in Übereinstimmung mit der Konvention zu harmonisieren. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die Vorschriften hinsichtlich der Haft. Kritisiert wurde die Überfüllung der Untersuchungsanstalten, die dazu führe, daß Gefangene auf Dauer in Polizeistationen untergebracht werden. Die Möglichkeit der Inhaftierung bis zu einer Dauer von drei Monaten bis zur Entscheidung über die Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung und darüber hinaus bis zu einem Jahr während eines Rechtsmittelverfahrens ist nach Ansicht des Ausschusses willkürlich und diskriminierend. Zu lang erschien den Experten die achtzehnmonatige Frist, in der ein Familiennachzug nicht möglich ist. Beunruhigend sei die Notwendigkeit, eine im Ausland vorgekommene Adoption in der Schweiz in einem besonderen Verfahren anerkennen zu lassen. Während des Verfahrens erhalte das Kind lediglich eine Aufenthaltserlaubnis. Diese Verfahren dauerten i.d.R. zwei Jahre.

---

<sup>34</sup> Art. 26 CCPR.

e) Hongkong

Der Ausschuß wiederholte im Wesentlichen seine Bemerkungen zum Bericht aus der 55. Sitzung<sup>35</sup>.

## 2. Individualbeschwerden

Der Ausschuß verfaßt seine Entscheidungen in ähnlicher Form wie ein Gerichtsurteil. Die Entscheidungen werden in voller Länge und mit der Angabe der Identität von Einzelperson und Vertragsstaat in seinem Jahresbericht veröffentlicht. Zwar sind die Entscheidungen des Ausschusses rechtlich nicht bindend, die Autorität des Ausschusses garantierte jedoch bisher meist eine Unterwerfung des Staates unter die Entscheidung. Die Entscheidungen sind damit wichtige Quellen für die Auslegung und Anwendung des Paktes. Den Entscheidungen können auch allgemeine Hinweise für die Erfolgsaussichten möglicher Beschwerden entnommen werden. Einzelne Entscheidungen sollen daher in Auszügen wiedergegeben werden.

Der Menschenrechtsausschuß prüfte im Jahre 1996 insgesamt 31 Individualbeschwerden. 26 Fälle wurden abgeschlossen. Davon wurden 4 Beschwerden als unzulässig abgewiesen und damit die Prüfung einer Verletzung von Paktrechten endgültig unmöglich<sup>36</sup>. In 18 Beschwerdefällen teilte der Ausschuß die Auffassung des Bf., daß Paktrechte verletzt seien. In 4 Fällen waren die Beschwerden unbegründet<sup>37</sup>.

a) Etwa ein Drittel der Beschwerden richtete sich gegen Jamaika<sup>38</sup>. Die Beschwerdeführer rügten wegen des Aufenthaltes in der

---

<sup>35</sup> S. MRM Heft 1 Oktober 1996, S. 22.

<sup>36</sup> Sog. Decisions, Art. 3 ZP I.

<sup>37</sup> Sog. Views, Art. 5 Abs. 4 ZP I.

<sup>38</sup> Z. B.: Wayne Spence vs. Jamaica, No. 599/1994; Carl Sterling vs. Jamaica, No. 598/1994.

Todeszelle überwiegend einen Verstoß gegen das Folterverbot<sup>39</sup> und das Recht Inhaftierter, mit Würde und Menschlichkeit behandelt zu werden<sup>40</sup>.

Von allgemeiner Bedeutung ist zunächst die Auffassung des Ausschusses zur Zulässigkeit einer erneuten Beschwerde eines Beschwerdeführers, die schon einmal beschieden wurde<sup>41</sup>. Zwar könne eine erneute Beschwerde einen Mißbrauch des Verfahrens darstellen. Dies ist aber nicht der Fall, wenn der Beschwerdeführer seine Beschwerde auf Gründe stützt, die er im ersten Verfahren noch nicht hätte geltend machen können. Der Bf. hatte bereits am 8. Juli 1994 eine Entscheidung des Ausschusses erreicht. Dem Mitgliedsstaat wurde wegen Verletzung des Folterverbots und der menschenunwürdigen Behandlung Gefangener Mitteilung gemacht. Auf die „Todeszellen - Argumentation“ wurde die Beschwerde damals nicht gestützt. Zum Zeitpunkt der Einreichung der ersten Beschwerde<sup>42</sup> war der Bf. erst zwei Jahre in der Todeszelle, so daß er sich nach Meinung des Ausschusses noch nicht auf „death row“ berufen konnte. Nunmehr seien seit seiner Verhaftung aber sieben Jahre vergangen, so daß neue Gründe für eine Beschwerde entstanden seien.

Werden jedoch Argumente zur neuerlichen Begründung der Beschwerde vorgetragen, die schon vor den nationalen Gerichten hätten vorgebracht werden können, ist die Beschwerde unzulässig, weil innerstaatliche Rechtsbehelfe nicht erschöpft sind<sup>43</sup>.

Hinsichtlich der Begründetheit der Beschwerden wiederholte der Ausschuß seine Auffassung, daß der bloße Zeitablauf keine grausame Behandlung begründen könne, sondern zusätzliche Voraussetzungen im einzelnen Fall hinzutreten müßten. Diese Formulierung ist das Ergebnis kontroverser Diskussionen zwischen den Experten über die Notwendigkeit zusätzlicher Kriterien, die über den bloßen Zeitablauf hinaus erfüllt sein müssen. Die Mehrheitsmeinung setzte sich schließlich mit der Argumentation durch, daß die Anerkennung des bloßen Zeitablaufs als grausame Behandlung die Mitgliedsstaaten dazu motivieren würde, schnell zu exekutieren. Diese Folge sei aber mit dem Ziel des Paktes nicht vereinbar, die Todesstrafe einzuschränken<sup>44</sup>. Wäre der bloße Zeitablauf aber eine grausame Behandlung, würde diese Auslegung dazu führen, daß sich der Staat zwar bei der Verurteilung und Vollstreckung der Todesstrafe konventionskonform verhalten würde, nicht aber, wenn er eine Exekution über einen bestimmten Zeitpunkt hinaus aufschiebt, z.B. wegen der Überprüfung des Falles vor internationalen Institutionen. Damit würde sich der Ausschuß zudem selbst unter Zeitdruck setzen<sup>45</sup>.

Die Regierung von Jamaika machte sich die Auseinandersetzung des Ausschusses zunutze. Sie forderte die Behandlung der „death - row“ Fälle innerhalb bestimmter Fristen. Dabei verwies die Regierung auf ein Urteil des Privy Council<sup>46</sup>, nach dem eine Todesstrafe nach Ablauf von fünf Jahren nach der Verurteilung nicht mehr vollstreckt werden dürfe. Damit würde durch bloßen Zeitablauf indirekt ein Verbot der Todesstrafe erreicht.

---

<sup>39</sup> Art. 7 CCPR.

<sup>40</sup> Art. 10 Abs. 1 CCPR.

<sup>41</sup> S. Dwayne Hylton vs. Jamaica, No. 600/1994, Ziff. 6.3. f.

<sup>42</sup> No. 407/1990.

<sup>43</sup> Art. 2, 5 Abs. 2 b ZP I. Paul Thomas Coe vs. Australia, No. 557/1993; Pedrololy-Bengui vs. Canada, No. 556/1993.

---

<sup>44</sup> Art. 6 Abs. 2 CCPR.

<sup>45</sup> S. die ausführliche Begründung in: Errol Johnson vs. Jamaica, No. 588/1994.

<sup>46</sup> D.h. Oberster Gerichtshof des Commonwealth; Judgement of 6 November 1995, Guerra v. Attorney-General for Trinidad and Tobago, EuGRZ 1996, S. 162 ff.

b) Gerügt wurde in verschiedenen Beschwerden eine Verletzung von Verfahrensrechten<sup>47</sup>.

Der Ausschuß bestätigte seine Auffassung, daß die Tatsachenermittlung und Beweiswürdigung allein Aufgabe des nationalen Richters sei. Nur offensichtliches Fehlverhalten des Richters kann vom Ausschuß gerügt werden<sup>48</sup>.

Hinsichtlich der Rechte auf Verteidigung lehnte der Ausschuß eine Verantwortlichkeit des Mitgliedsstaates ab, wenn ein Verteidiger prozessuale Rechte nicht geltend macht, solange sich dieser von nachvollziehbaren sachlichen Erwägungen tragen lasse<sup>49</sup>. Dies gelte auch für den Fall eines Rechtsmittelverzichts<sup>50</sup>. Das nationale Gericht muß aber kontrollieren, ob der Verteidiger nicht gegen das Interesse der Gerechtigkeit gehandelt hat<sup>51</sup>. Trifft der Bf. seinen Verteidiger erst einen Tag vor der Verhandlung und ruft der Verteidiger gegen den Wunsch des Bf. keine Entlastungszeugen auf, kann dies allein eine Verletzung des Rechts auf effektive Verteidigung bedeuten<sup>52</sup>. Nimmt der Verteidiger greifbare Möglichkeiten zur Entkräftung eines Beweises nicht wahr, ist die Verteidigung mangelhaft und dies vom Mitgliedsstaat zu vertreten<sup>53</sup>. Das Recht auf Beistand eines Verteidigers besteht bei der Beschuldigung mit einem Kapitalverbrechen immer und bereits bei der ersten Anhörung<sup>54</sup>. In diesen Fällen muß das Gericht außerdem sicherstellen, daß ein Angeklagter so früh wie mög-

lich darüber unterrichtet wird, daß sein Verteidiger ein Rechtsmittel für aussichtslos hält, um rechtzeitig einen anderen Verteidiger beauftragen zu können<sup>55</sup>.

Der Anspruch auf einen Dolmetscher ist nicht erfüllt, wenn der Bf. zwar einen Dolmetscher zur Seite gestellt bekam, er aber anhand von einzelnen Beispielen nachweisen kann, daß dieser insgesamt mangelhaft übersetzt hat<sup>56</sup>.

Ergeht ein Todesurteil in einem Verfahren, das den Anforderungen des Paktes nicht entspricht, liegt eine Verletzung des Rechtes auf Leben vor, wenn kein Rechtsmittel mehr möglich ist<sup>57</sup>.

Der Ausschuß betonte außerdem den Ausnahmecharakter der Untersuchungshaft. Regelmäßig sei der Beschuldigte gegen Kautions- und entsprechende Auflagen freizulassen, es sei denn, daß er wahrscheinlich Beweise beseitigen, Zeugen beeinflussen oder das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates verlassen könnte. Die Tatsache allein, daß der Beschuldigte Ausländer ist, begründet die Fluchtgefahr jedoch nicht<sup>58</sup>.

c) Der Ausschuß bestätigte auch sein Vorgehen bei der Untersuchung von Foltervorwürfen. Die Ansprüche an die Beweisführung sind hoch. Überzeugend war für den Ausschuß z.B. die Tatsache, daß ein Bf.<sup>59</sup> die Gefängnisaufseher identifizieren konnte, die ihn mißhandelt hatten. Außerdem konnte er die Waffen beschreiben, mit denen er geschlagen wurde. Den Vorwürfen kommt nach den allgemeinen Beweisregeln des Ausschusses auch dann ein überwiegen-

---

<sup>47</sup> Art. 14 CCPR.

<sup>48</sup> Peter Grant vs. Jamaica, No. 597/1994; Antonius Valentijn vs. France, No. 584/1994; Vladimir Kulomin vs. Hungary, No. 521/1992

<sup>49</sup> Paul Anthony Kelly vs. Jamaica, No. 537/1993.

<sup>50</sup> Crafton Tomlin vs. Jamaica, No. 589/1994;

<sup>51</sup> Philip Leach vs. Jamaica, No. 546/1993

<sup>52</sup> Uton Lewis vs. Jamaica, No. 527/1993.

<sup>53</sup> Michael & Brian Hill vs. Spain, No. 526/1993.

<sup>54</sup> Eustace Henry & Everaldo Douglas vs. Jamaica, No. 571/1994;

---

<sup>55</sup> George Graham & Arthur Morrison vs. Jamaica, No. 461/1991.

<sup>56</sup> S. Fn. 50.

<sup>57</sup> S. Fn. 46.

<sup>58</sup> Michael & Brian Hill vs. Spain, No. 526/1993.

<sup>59</sup> Wayne Spence vs. Jamaica, No. 599/1994;

des Gewicht zu, wenn sich der Mitgliedsstaat zu den Vorwürfen nicht äußert<sup>60</sup>.

d) Die Begründung im Fall Simunek<sup>61</sup> wurde in einem Parallellfall wiederholt<sup>62</sup>. Bezüglich der Konfiskationen und Enteignungen während des Kommunismus prüft der Ausschuß nicht den Eingriff in das Eigentum, weil dieses von der Konvention nicht geschützt wird. Der Ausschuß prüft aber unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung, ob die heutigen Restitutions- und Entschädigungsregelungen objektive und vernünftige Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Einzelfällen ermöglichen<sup>63</sup>.

e) Der Schutz des Lebens umfaßt nach Meinung des Ausschusses die Verpflichtung zu seinem gesetzlichen Schutz<sup>64</sup>. Diese Pflicht wird vom Ausschuß sehr weit interpretiert. Der Mitgliedsstaat ist u.a. verpflichtet, Maßnahmen gegen die Gefährdung von Menschenleben durch Terrorismus zu verhindern, wie auch willkürliche Erschießungen durch seine eigenen Sicherheitskräfte. Auch das Verschwindenlassen von Personen subsumiert der Ausschuß unter diese Vorschrift. Diese Fälle muß der Mitgliedstaat durch kompetente staatliche Einrichtungen untersuchen<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> S. Fn. 46; Philip Leach vs. Jamaica, No. 546/1993; Mrs. Agnes N'Goya vs. Zaire, No. 542/1993; i.S. einer allgemeinen Beweisregel auch in Clyde Neptune vs. Trinidad and Tobago, No. 523/1992; Ketenguere Ackla vs. Togo, No. 505/1992; Jose Luis Garcia Fuenzalida vs. Ecuador, No. 480/1991.

<sup>61</sup> Vgl. MRM Heft 1 Oktober 1996, S. 23.

<sup>62</sup> Joseph Frank Adam vs. Czech Republic, No. 586/1994.

<sup>63</sup> Art. 26 CCPR. Ivan Somers vs. Hungary, No. 566/1993.

<sup>64</sup> Art. 6 Abs.1 CCPR.

<sup>65</sup> Basilio Laureano Atachahua vs. Peru, No. 540/1993.

### 3. Allgemeine Bemerkungen

Der Ausschuß arbeitete weiter an seinen allgemeinen Bemerkungen („General Comment“) zu den Rechten der Konvention. Die allgemeinen Bemerkungen enthalten Kommentierungen zu den einzelnen Paktrechten und wenden sich an die Mitgliedsstaaten in ihrer Gesamtheit<sup>66</sup>. Bisher wurden allgemeine Bemerkungen zu verschiedenen Paktrechten und zu den Anforderungen an die Berichtspflicht verabschiedet<sup>67</sup>.

Der General Comment zu Art. 25 CCPR<sup>68</sup> wurde vom Ausschuß endgültig verabschiedet.

Der Ausschuß beschloß eine Revision seines General Comment zu Art. 3 CCPR<sup>69</sup> und die Erarbeitung neuer allgemeiner Bemerkungen zu Art. 2 und 12 CCPR. Danach sollen allgemeine Bemerkungen zu Art. 21 und 22 CCPR folgen.

### 4. Sonstige Erörterungen

a) Der Ausschuß diskutierte erneut Möglichkeiten, das Prüfungsverfahren für Staatenberichte zu optimieren. Dafür wurde das Prüfungsverfahren für Erstberichte dem Prüfungsverfahren für periodische Berichte angeglichen. Damit besteht bereits bei der Prüfung des Erstberichtes die Möglichkeit, den Dialog auf bestimmte, vorher mit der Regierung festgelegte Fragen zu konzentrieren. Außerdem sollen für die Erörterung der Erstberichte zukünftig drei, für die Erörterung der periodischen Berichte zwei „Meetings“ vorgesehen werden.

---

<sup>66</sup> S. Art. 40 Abs. 4 CCPR.

<sup>67</sup> Vgl. die Auflistung in U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, S. 2 ff.

<sup>68</sup> General Comment No. 25 (57); der Wortlaut der Bemerkungen wird im nächsten Heft vollständig und in deutscher Übersetzung wiedergeben.

<sup>69</sup> General Comment No. 4 (13).

b) In Ermangelung eines vertraglich geregelten „Follow-up“-Verfahrens nach der Erörterung von Staatenberichten beschloß der Ausschuß, die Entwicklung hinsichtlich schwerer Menschenrechtsverletzungen fort

laufend durch Mitglieder des Büros zu beobachten, um möglicherweise besondere Entscheidungen hinsichtlich eines Mitgliedstaates zu treffen, z.B. eine Delegation des Ausschusses in das Land zu schicken.

---

**Norman Weiß:**

## **Individualrechtsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention**

---

### **Inhaltsübersicht**

- I. Einführung in die Grundlagen der Europäischen Menschenrechtskonvention
  1. Entstehung und Ziele der Konvention
  2. Überblick über die materiellen Inhalte der Konvention
  3. Organe der Konvention
  4. Entscheidungen
- II. Das Individualrechtsschutzverfahren nach geltendem Recht
  1. Überblick
  2. Verfahren vor der Kommission I (Zulässigkeit)
    - a) Überblick und Ablauf
    - b) Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen im einzelnen
    - c) Fortgang des Verfahrens
  3. Vorläufige Maßnahmen

4. Verfahren vor der Kommission II (Meritorisches Verfahren)
5. Verfahren vor dem Gerichtshof (Begründetheit)
  - a) Überblick
  - b) Prüfungsbefugnisse des Gerichtshofs
  - c) Urteil
  - d) Entschädigung
  - e) Kostenersatz
6. Entscheidung des Ministerkomitees
7. Kontrollverfahren
8. Entscheidungswirkung
- III. Das Individualbeschwerdeverfahren nach künftigem Recht
- IV. Bewertung
- V. Prüfungsschema
- VI. English summary

- 
- 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 verletzten 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.

---

### Literaturauswahl zur EMRK in deutscher Sprache:

#### a) Kommentare

Frowein, Jochen Abr. / Peuckert, Wolfgang:

Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1997, Kehl: N.P. Engel.

Golsong, Heribert et al.:

Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, (Loseblattsammlung), 1986ff, Köln: Carl Heymanns.

Karl, Wolfram / Miehsler, Herbert / Petzold, Herbert (Hrsg.):

Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Texte und Dokumente, (Loseblattsammlung), 1994ff.; Köln: Carl Heymanns.

Schorn, Hubert:

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihr Zusatzprotokoll in Einwirkung auf das deutsche Recht, 1965, Frankfurt: Vittorio Klostermann (veraltet, aber sehr praxisorientiert, deswegen zum Teil noch empfehlenswert).

## b) Monographien

Dannemann, Gerhard:

Schadensersatz bei Verletzung der Europäische Menschenrechtskonvention. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Haftung nach Art. 50 EMRK. (Völkerrecht, Europarecht, Staatsrecht, Bd. 13), 1994, Köln: Carl Heymanns

Ernst, Martina:

Die Haltung Deutschlands und Frankreichs zur EMRK unter besonderer Berücksichtigung der Anwendung des Art. 6 Abs. 3 in den beiden Staaten, (Europäische Hochschulschriften II/1623), 1994, Frankfurt: Peter Lang.

Fahrenhorst, Irene:

Familienrecht und Europäische Menschenrechtskonvention. Das Ehe- und Familienrecht der Bundesrepublik Deutschland und seine Vereinbarkeit mit der EMRK, 1994, Paderborn: Schöningh.

Fasselt-Rommé, Ursula:

Parteiherrschaft im Verfahren vor dem EuGH und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Zur Rolle des öffentlichen Interesses im internationalen Prozeßrecht. (Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Rechtswissenschaft, Bd. 1), 1993, Baden-Baden: Nomos.

Kleeberger, Wolfgang:

Die Stellung der Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Neubestimmung (Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Bd. 353), 1992, München: V. Florentz.

Nowak, Manfred (Hrsg.):

Europarat und Menschenrechte (Verwaltungswissenschaftliche Studien, Bd. 4), 1994, Wien: Orac.

Schaupp-Haag, Judith:

Die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges nach Art. 26 EMRK und das deutsche Recht (Europäische Hochschulschriften II/604), 1987, Frankfurt: Peter Lang.

Schellenberg, Frank:

Das Verfahren vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ((Europäische Hochschulschriften II/341), 1983, Frankfurt: Peter Lang

Sommermann, Karl-Peter:

Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates (Speyerer Forschungsberichte, Nr. 86), 1990, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Stenger, Carola:

Gegebener und gebotener Einfluß der Europäische Menschenrechtskonvention auf die Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte, 1991, Pfaffenweiler: Centaurus.

Uerpmann, Robert:

Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsordnung. Ein Beitrag zum Thema Völkerrecht und Landesrecht. (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 107), 1993, Berlin: Duncker & Humblot.

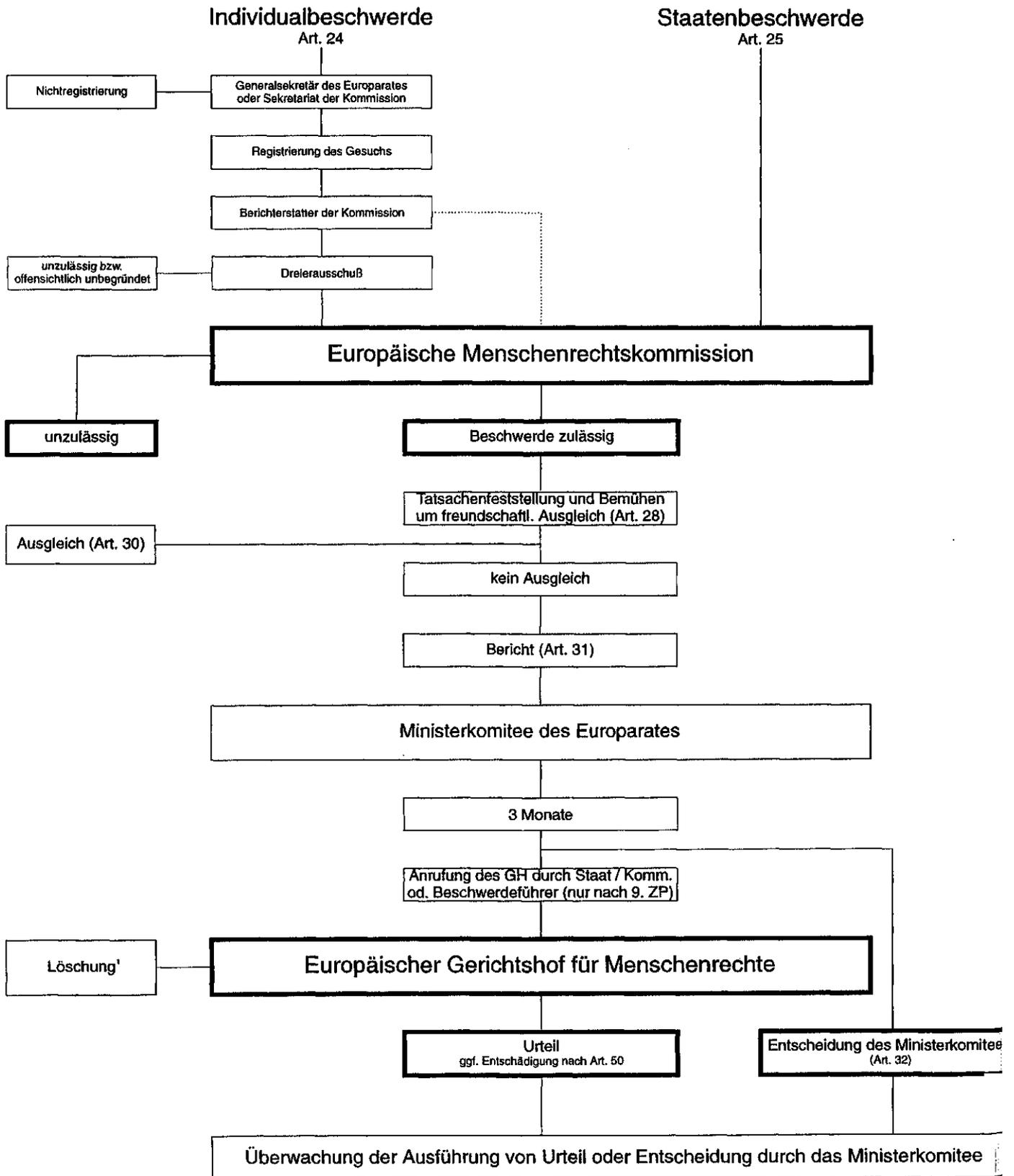
Villiger, Mark E.:

Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 1993, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.

# Kontrollmechanismen der EMRK

- heute -

zweistufiges Verfahren vor Kommission und Gerichtshof (mit Entscheidungsbefugnis des Ministerkomitees)

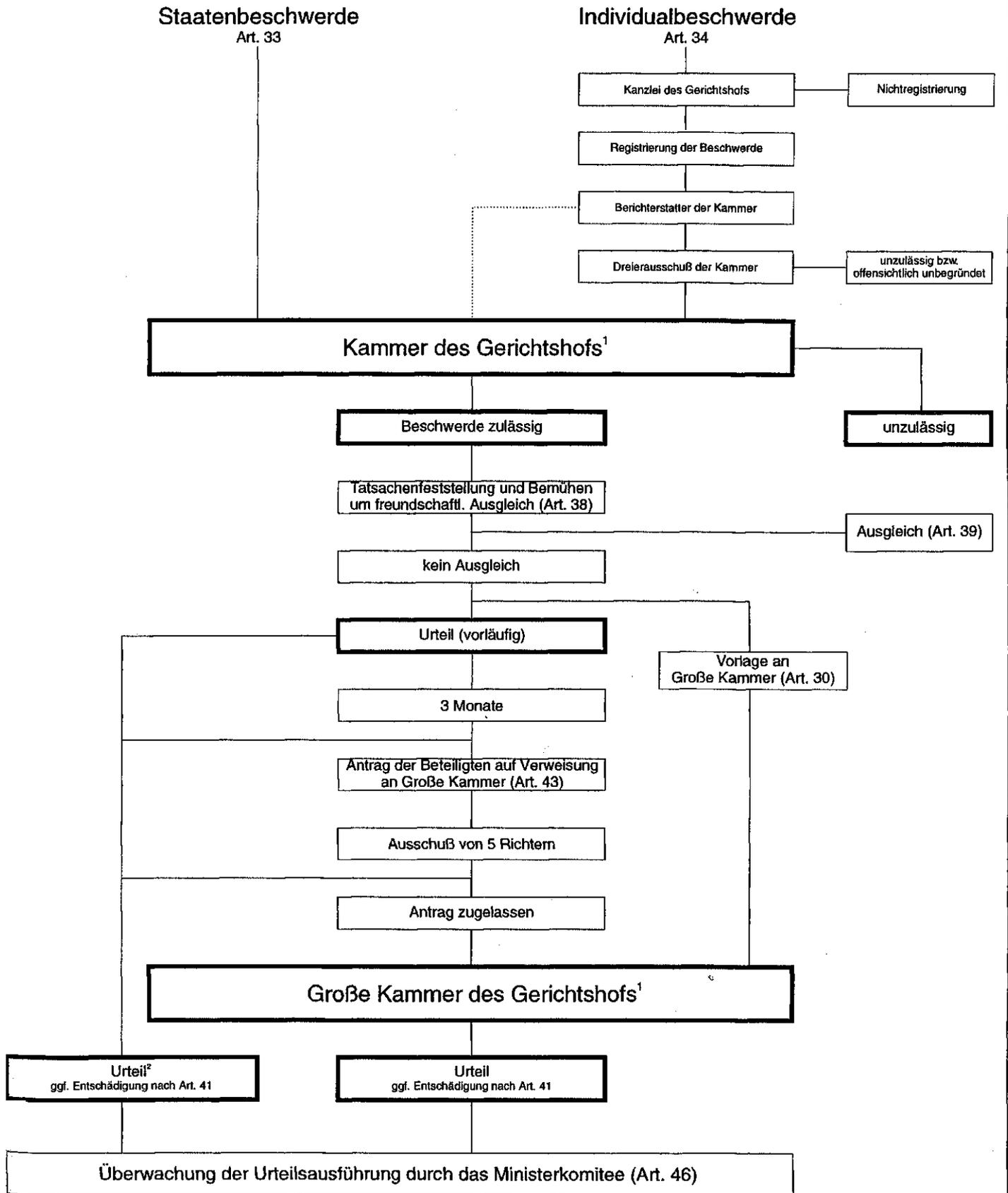


¹ Löschung bzw. Streichung aus dem Register ist in jedem Stadium des Verfahrens möglich

# Kontrollmechanismen der EMRK

- zukünftig -

Verfahren nach dem 11. Zusatzprotokoll vor einem ständigen Gerichtshof für Menschenrechte



<sup>1</sup> Vorläufiges Urteil wird endgültig, wenn kein Antrag eingegangen ist oder dieser nicht zugelassen wurde.

**Norman Weiß:**

## **Einführung in den Individualrechtsschutz nach der Anti-Rassismuskonvention der Vereinten Nationen**

### **Inhaltsübersicht**

1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention
2. Kontrollmechanismen
3. Das Individualbeschwerdeverfahren
  - a) Voraussetzungen
  - b) Verfahrensablauf
  - c) Entscheidung
4. Bewertung

### **1. Entstehungsgeschichte, Zielsetzung und Inhalt der Konvention**

Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist noch vor den beiden Menschenrechtspakten in Kraft getreten: Bereits am 4. Januar 1969 wurde es für damals siebenundzwanzig Staaten verbindlich.<sup>1</sup> Heute bindet das Abkommen 147 Staaten.<sup>2</sup> Kaum mehr als drei Jahre nach der einstimmigen Verabschiedung des Vertragstextes durch die Generalversammlung<sup>3</sup> der Vereinten Nationen<sup>4</sup> und noch keine neun Jahre nach dem ersten Anstoß zur Konvention waren bis dahin vergangen. Gegenüber dem Zeitraum, den die Menschenrechtspakte bis zur Verab-

schiedung und danach noch einmal bis zum Inkrafttreten brauchten, stellt dies eine kurze Zeitspanne dar.

Waren antisemitische Bekundungen und Ausschreitungen der unmittelbare Auslöser für das erste Tätigwerden der Vereinten Nationen, so erweiterte sich der Anwendungsbereich mit Blick auf die arabischen Staaten und den Ostblock schnell um ein Verbot rassistischer Diskriminierung. Die ursprünglich geplante Konvention gegen religiöse Diskriminierungen wurde erst sehr viel später und lediglich in Form einer rechtlich unverbindlichen Erklärung der Generalversammlung verwirklicht.<sup>5</sup> Diese Lösung vermag nicht zu befriedigen, weil es häufig zu einer Verquickung von Diskriminierungsmerkmalen kommt, wie das Beispiel Bosnien-Herzegowina lehrt.

Allerdings wird darauf verwiesen, daß der Konvention ein breiter Begriff der Rassendiskriminierung zugrundeliegt<sup>6</sup>, der ausdrücklich auf den Kolonialismus und die Apartheid Bezug nimmt.

Die Konvention gliedert sich in drei Abschnitte: Teil I enthält in sieben Artikeln die materiellen Bestimmungen, Teil II regelt in neun Artikeln die Überwachung der übernommenen Verpflichtungen, und Teil III versammelt die allgemeinen Bestimmungen in den Artikeln 17 bis 25.

In der Präambel wird neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch auf die

<sup>1</sup> In Deutschland seit dem 15. Juni 1969; BGBl. 1969 II S. 962.

<sup>2</sup> Stand: 31. Juli 1996.

<sup>3</sup> Zu den Organen der Vereinten Nationen vgl. MRM Heft 1/Okttober 1996, S.13.

<sup>4</sup> Res. 2106 A (XX) vom 21. Dezember 1965.

<sup>5</sup> Res. 36/55 vom 21. November 1981.

<sup>6</sup> *Natan Lerner*, The U.N. Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, 1980, S. 10f.

bis dahin erreichten Vereinbarungen und Verlautbarungen Bezug genommen, die sich gegen Diskriminierungen wenden.

Art. 1 Abs. 1<sup>7</sup> definiert den Begriff der Rassendiskriminierung. Er bedeutet:

*„jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“*

Von den vier tatbestandserfüllenden Handlungsvarianten nimmt die Bevorzugung eine Sonderstellung ein. Im Rahmen der Besserstellung bestimmter, bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen - sogenannte positive Diskriminierung oder „Affirmative action“ - ist sie bis zur Erlangung der Gleichheit mit der übrigen Bevölkerung zulässig.<sup>8</sup> Unterscheidende, ausschließende, beschränkende oder bevorzugende Maßnahmen sind diskriminatorisch, wenn sie erstens auf den fünf genannten Unterscheidungskriterien beruhen und zweitens den gleichberechtigten Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Bereichen des öffentlichen Lebens beeinträchtigen oder vereiteln beziehungsweise dies bezwecken.

Mit diesem Artikel sollen alle Formen der Rassendiskriminierung erfaßt werden. Der Terminus des nationalen Ursprungs („National origin“) wurde gewählt, um Fragen des Staatsangehörigkeitsrechts auszuklammern, was die Abs. 2 und 3 zusätzlich verdeutlichen. Konkret bedeutet dies beispielsweise, daß eine Diskriminierung wegen der Stellung als deutscher Volkszugehöriger

<sup>7</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche der Konvention.

<sup>8</sup> Art. 1 Abs. 4, Art. 2 Abs. 2.

ger<sup>9</sup> nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) unzulässig ist.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich in Art. 2 dazu, rassistische Handlungen oder Praktiken selbst zu unterlassen, solche Vorgehensweisen Privater nicht zu unterstützen, ihr Rechtssystem von etwaigen rassistischen Vorschriften zu reinigen und Rassendiskriminierung gesetzlich zu verbieten.

Der letzte Punkt wird auch in Art. 4 ausführlich behandelt. Diese Vorschrift war im Entstehungsprozeß<sup>10</sup> eine der umstrittensten; die Problematik ist mit der ähnlich gelagerten Vorschrift des Art. 20 IPbPR/CCPR<sup>11</sup> vergleichbar, doch sind die Verpflichtungen deutlicher formuliert: Die Staaten verpflichten sich

*„unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen.“*

Konkret wird verlangt, rassistische Organisationen und ihre Propaganda zu verbieten und

*„jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhaß gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder jede Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer*

<sup>9</sup> Zum Begriff vgl.: Eckart Klein, Der Status des deutschen Volkszugehörigen und die Minderheiten im Ausland, in: Isensee / Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 1995, § 200, Rn 4ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu: Natan Lerner (Fn.6), 44ff.

<sup>11</sup> GV Res. 2200 A(XXI); UN-Treaty Series, vol. 999, 171ff.; BGBl. 1973 II S. 1534; in Kraft seit dem 23. März 1976, BGBl. 1973 II S. 1534. Art. 20 lautet: „§1 Jede Kriegspropaganda wird durch Gesetz verboten. § 2 Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt angestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“

*Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären. "*

Um den Vorbehalten vieler Staaten - beispielsweise der Vereinigten Staaten von Amerika - gegen eine solche Beschneidung der Freiheit der Meinungsäußerung zu begegnen, nimmt die Vorschrift ausdrücklich auf die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit in Art. 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bezug. Die Frage der Vereinigungsfreiheit wird nicht explizit angesprochen, ist aber berührt.<sup>12</sup>

Die Konvention zählt in Art. 7 die wichtigsten Menschenrechte und Grundfreiheiten auf, die allen Menschen zukommen und nicht durch rassistische Diskriminierung beeinträchtigt werden dürfen. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Sie leidet unter der Vielzahl ihrer Elemente, doch waren insbesondere Vertreter der Dritten Welt gegen eine allgemein gehaltene Klausel. Der Artikel ist bemüht, die wesentlichen Formen der Diskriminierung und Segregation zu erfassen, so daß er mit dem Recht auf gleichen Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, schließt.

Nach Art. 6 verpflichten sich die Staaten, innerstaatliche Rechtsmittel gegen Verletzungen ihrer Pflichten aus der Konvention bereitzustellen. Art. 7 fordert zu Maßnahmen in den Bereichen Erziehung und Information auf, um Vorurteile zu bekämpfen und gegenseitiges Verständnis zu fördern.

\*

## 2. Kontrollmechanismen

Die Konvention verfügt über ein Kontrollorgan, den Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung („Committee on the

Elimination of Racial Discrimination“ = CERD) nach Art. 8 bis 10. Dieses Gremium besteht wie der Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>13</sup> aus achtzehn unabhängigen Experten, die wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und anerkannter Unparteilichkeit gewählt werden. Es wird auf eine ausgeglichene Repräsentation der Erdteile geachtet. Diesem Gremium gehörte als deutsches Mitglied von seiner Konstituierung im Jahr 1969 für zwanzig Jahre Prof. Karl Josef Partsch an. Sein Nachfolger wurde Prof. Rüdiger Wolfrum in Jahr 1990, der ab 1996 als Richter und Vizepräsident am Internationalen Seegerichtshof amtiert.

Der CERD ist mit der Prüfung von Staatenberichten befaßt, sowie für Staaten- und Individualbeschwerden zuständig. Er berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Generalsekretär über seine Tätigkeit und kann Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben (Art. 9 Abs. 2).

In den Art. 11 bis 13 regelt die Konvention das Verfahren der Staatenbeschwerde. Wie beim Menschenrechtsausschuß scheuen die Staaten vor diesem Verfahren zurück, um nicht selbst Beschwerden auf sich zu ziehen. Interessant an der Staatenbeschwerde ist, daß das Verfahren zusätzlich eine ad-hoc-Vergleichskommission vorsieht, die nach der Erarbeitung des Sach- und Streitstandes durch den CERD eine gütliche Einigung sucht.

Das Staatenberichtsverfahren ist in Art. 9 Abs. 1 geregelt. Die Staaten müssen dem CERD ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Konvention für sie einen Erstbericht und

<sup>12</sup> So wurde in den ersten Berichten der Bundesrepublik erläutert, warum ein Verbot der NPD sich nicht aus der Konvention ableiten lasse. Zu beachten wäre in jedem Fall das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG.

<sup>13</sup> Vgl. dazu: *Norman Weiß*, Einführung in den Individualrechtsschutz nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, MRM, Heft 1, S. 7 (8ff.).

danach periodische Berichte<sup>14</sup> vorlegen. Daneben kann der CERD Sonderberichte einfordern, wenn ihm dies angebracht erscheint. Diese Berichte sollen Aufschluß über die zur Durchführung der Konvention getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen geben.

Zur praktischen Umsetzung ist zu sagen, daß die Vertragsstaaten ihrer Berichtspflicht oft nur sehr schleppend und mitunter gar nicht nachkommen.<sup>15</sup> Der CERD versucht dem seit 1992 dadurch zu begegnen, daß er bei besonders lang ausstehenden Berichten eine Behandlung des betreffenden Vertragsstaates auf der Grundlage des letzten Berichts ankündigt. So wird den Staaten ermöglicht, doch noch einen Bericht vorzulegen oder zumindest einen Delegierten zu der Beratung zu entsenden. Auf diese Weise gelingt es dem Ausschuß erfreulicherweise, wieder in den Dialog mit den Staaten zu kommen.<sup>16</sup>

Die Berichtsinhalte sollten sich nach vom CERD bereits früh erarbeiteten und ständig aktualisierten Vorgaben richten.

### 3. Das Individualbeschwerdeverfahren

#### a) Voraussetzungen

Es ist in Art. 14, dem längsten des Abkommens, geregelt. Die Vorschrift räumt Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer des im Übereinkommen vorgesehenen Rechts zu sein, die Möglichkeit ein, sich an den Ausschuß zu wenden. Grundvoraussetzung dafür, daß der CERD sich mit einer sogenannten Mitteilung befassen kann, ist, daß der betreffende Staat seine Zuständigkeit anerkennt, sich mit anderen Worten dem Individualbeschwerdeverfahren unterworfen hat. Die nach Abs. 9 erforderlichen zehn Erklärungen lagen 1982 vor, heute haben einundzwanzig Staaten diese Erklärung abgegeben<sup>17</sup>.

Der Beschwerdeführer kann sich nicht direkt an den CERD wenden, vielmehr sieht das Übereinkommen (Art. 14 Abs. 2-5) vor, daß nach der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges zunächst ein spezielles Verfahren zu durchlaufen ist. Den Staaten wird die Möglichkeit eingeräumt, eine spezielle Schlichtungsstelle für solche Fälle einzurichten. Gelingt es dort nicht, dem Beschwerdeführer Genugtuung zu verschaffen, so kann er die Sache binnen sechs Monaten dem Ausschuß mitteilen. Die Mitteilung darf nicht anonym eingelegt werden (Art. 14 Abs. 6a Satz 2).

#### b) Verfahrensablauf

Wenn die Mitteilung bei dem Ausschuß eingegangen ist, bringt er sie dem Vertragsstaat vertraulich und ohne Nennung des Beschwerdeführers zu Kenntnis (Art. 14 Abs. 6a Satz 1).

Der Staat hat sich binnen einer Frist von drei Monaten zur Sache zu äußern, beziehungs-

---

<sup>14</sup> Art. 9 Abs. 1 Satz 1 nennt einen Zeitraum von zwei Jahren. Dies ist kürzer als die in späteren Übereinkommen gesetzte Frist. Der Ausschuß fordert inzwischen alle vier Jahre einen periodischen Bericht an, der nach zwei Jahren zu ergänzen ist.

<sup>15</sup> Weswegen *Karl Josef Partsch*, *Hoffen auf Menschenrechte*, 1994, S. 109 meinte, viele der Vertragsstaaten seien nicht als Vollmitglieder anzusehen. Von 1970 bis 1989 hat der Ausschuß insgesamt 3.199 Erinnerungen ausgesprochen, um die säumigen Vertragsstaaten - manche bis zu siebzimal - an ihre Berichtspflicht zu erinnern.

<sup>16</sup> Siehe etwa das Beispiel des Tschad, Jahresbericht des Ausschusses an die Generalversammlung, UN-Doc. A/48/18, S. 145f., §§ 162ff.

---

<sup>17</sup> Stand 1. Januar 1996: Algerien, Australien, Bulgarien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Ecuador, Finnland, Frankreich, Island, Italien, die Niederlande, Norwegen, Peru, Rußland, Senegal, Schweden, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Zypern.

weise die zwischenzeitlich geschaffene Abhilfe zu erläutern (Art. 14 Abs. 6b).

Der CERD berät die Sache aufgrund der eingereichten Schriftsätze. Das Verfahren ist in jedem Stadium vertraulich.

#### c) Entscheidung

Der Ausschuß stellt gegebenenfalls eine Verletzung der Konvention fest. Gemäß Art. 14 Abs. 7b ist der CERD berechtigt, Vorschläge und Empfehlungen an den Vertragstaat zu richten. Diese gehen meistens dahin, der Staat solle seine Verfahrensweisen im Lichte der Erörterungen des Ausschusses überdenken und sich zukünftig darum bemühen, daß rassistisches Verhalten unterbleibt.

#### 4. Bewertung

Das Individualbeschwerdeverfahren nach der Anti-Rassismus-Konvention steht noch auf einer schmalen Grundlage. Der CERD hat bis heute erst über vier Fälle<sup>18</sup> entschieden; ein fünfter<sup>19</sup> ist anhängig. Um so wichtiger erscheint es, dieses Verfahren als Rechtsschutzmöglichkeit zu entdecken. Auch für deutsche Rechtsanwälte bietet sich hier ein Betätigungsfeld: Flüchtlinge oder Asylbewerber aus den in Frage kommenden der einundzwanzig Staaten können bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen das Verfahren auch von Deutschland aus in Gang bringen.

Die Kenntnis der Staatenberichte bietet zudem in Asylverfahren hierzulande eine zusätzliche Argumentationshilfe.

---

<sup>18</sup> Mitteilung Nr. 1/1984, Yilmaz-Dogan ./ Niederlande vom .. August 1988;  
Mitteilung Nr. 2/1989, Demba Talibe Diop ./ Frankreich vom 18. März 1991;  
Mitteilung Nr. 3/1991, Michel L.N. Narrainen ./ Norwegen vom 15. März 1994;  
Mitteilung Nr. 4/1991 L.K. ./ Niederlande vom 16. März 1993.

<sup>19</sup> Mitteilung Nr. 5/1994.

---

### Informationen aus dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam

Der *Jahresbericht 1996* ist Ende Januar 1997 erschienen und kann im Institut bestellt werden. Der Bericht informiert über die grundsätzlichen Aufgaben und Ziele des Menschenrechtszentrums und legt über die Aktivitäten des Zentrums und seiner Mitarbeiter während des vergangenen Jahres Rechenschaft ab.

Positives ist vom Aufbau der *Bibliothek* des Menschenrechtszentrums zu berichten. Die Zahl der im Institut vorhandenen Bände ist erneut gestiegen und beläuft sich inzwischen auf 1.000 Stück. Hinzu kommt ein ständig wachsendes Archiv von Aufsätzen, Zeitungsartikeln und Broschüren.

Zur Zeit wird die *Veröffentlichung* der Ergebnisse der Tagung vorbereitet, die das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam am 22. und 23. November 1996 unter dem Titel: "The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations" veranstaltete. Diese dritte wissen-

schaftliche Tagung des MRZ seit seiner Gründung, befaßte sich mit verschiedenen Aspekten des Menschenrechtsschutzes auf der Ebene der Vereinten Nationen. Die Tagung untergliederte sich in zwei Arbeitssitzungen. Zunächst wurden Fragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Staatenberichtsverfahren erörtert, anschließend diskutierten die Teilnehmer Fragen des sogenannten „Overlapping“, also der Auswirkungen von Mehrfachgarantien.

Im November 1996 erschien der *dritte Band* der Schriften des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, der Forschungsergebnisse publiziert, die im Wintersemester 1995/96 im Rahmen einer Vortragsreihe an der Juristischen Fakultät erstmals vorgestellt worden waren. Unter dem Titel „Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen“ sind Beiträge von Gianni d'Amato, Dirk Engel und Norman Weiß versammelt. Nach einer Einführung in den Menschenrechtsschutz auf der europäischen Ebene, der die verschiedenen Institutionen, Garantien und Überwachungsmechanismen vorstellt, wird die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes und seine heutige Ausformung beschrieben. Der dritte Vortrag befaßt sich mit dem Schutz vor Folter auf internationaler und europäischer Ebene und geht auf aktuelle Fragen ein, die sich in diesem Zusammenhang für die Bundesrepublik Deutschland stellen. Sodann widmet sich ein Beitrag der sprachrechtlichen Situation von Minderheiten, wobei besonderes Augenmerk auf die Rechtsentwicklung im Europarat gelegt wird. Schließlich wird der Zusammenhang von Rassismus und Menschenrechten diskutiert.

Das nächste *Kolloquium* wird im September 1997 stattfinden. Es wird gemeinsam vom Menschenrechtszentrum und dem Europarat veranstaltet werden und sich mit der praktischen Umsetzung des 11. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention befassen. Die sich aus den Reformvorgaben des Zusatzprotokolls ergebenden Fragen sollen mit Experten aus Mitgliedstaaten des Europarates erörtert werden.

Das MRZ bietet Studenten die Möglichkeit, während der Semesterferien ein mindestens vierwöchiges *Praktikum* abzuleisten. *Rechtsreferendare* mit entsprechendem Ausbildungsschwerpunkt können ihre Wahlstation im MRZ ableisten. Wegen der Anerkennung wenden sich Interessenten an das jeweilige Justizprüfungsamt. Bewerbungen für Praktika und Wahlstation richten Sie bitte an Prof. Dr. iur. Eckart Klein.

Sie finden das *MenschenRechtsMagazin* interessant, haben aber Heft 1 - Oktober 1996 nicht erhalten? Kein Problem!

Eine begrenzte Anzahl von Heften ist noch vorhanden und kann bei der Redaktion bestellt werden.

## **Literaturhinweise:**

Mit dieser Zusammenstellung wollen wir auf Beiträge und Entscheidungen hinweisen, die das Zusammenwirken von internationalen Menschenrechten und nationaler Rechtsanwendung behandeln. Damit soll der zunehmenden Praxisrelevanz dieses Zusammenwirkens Rechnung getragen und mögliche Argumentationsmuster für andere Fälle vermittelt werden.

### **internationales Strafrecht / Strafprozeßrecht**

Angelika Schlunck

Der Ständige Internationale Strafgerichtshof: Ein Beitrag zur Weltfriedensordnung, Humanitäres Völkerrecht (HuV-I) 1996, S. 130ff.

Sascha Rolf Lüder

Der aktuelle Fall: Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Schutz von Zeugen im Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien, HuV-I 1996, S. 134ff.

### **Staatsrecht / Verfassungsrecht**

EKMR

Menschenrechtsbeschwerde gegen Enteignungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands unzulässig, Entscheidung vom 4. März 1996, Beschwerden Nr. 19048/91, 19049/91, 19342/92, 19549/92, 18890/91, EuGRZ 1996, S. 386ff.

SächsVerfGH

Berücksichtigung der EMRK bei Auslegung der Landesverfassung, hier: Prüfung des Landespolizeigesetzes, Urteil vom 14. Mai 1996, Vf. 44-II-94, EuGRZ 1996, S. 437ff.

EGMR

Dauer eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens von 3 Jahren und 4 Monaten wegen außergewöhnlicher Belastung des BVerfG durch andere Verfahren im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung noch hinnehmbar, Urteil vom 16. September 1996, Az. 57/1995/563/649 - Gerhard Süßmann gegen Deutschland, EuGRZ 1996, S. 524ff.

### **Verfahrensrecht - EMRK**

EGMR

Beweislastverteilung und Beweismaß nach der EMRK bei angeblicher Mißhandlung des Beschwerdeführers im Polizeigewahrsam, Urteil vom 4. Dezember 1995, Az. 42/1994/489/571 - Ronald Ribitsch gegen Österreich, EuGRZ 1996, S. 504ff.

### **Rechtsprechungsübersichten**

Juliane Kokott

Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AöR 1996, S. 599ff.

Hans - Konrad Ress

Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1994, ZaöRV 1996, S. 466ff., insbes. zum internationalen Menschenrechtsschutz, S. 526ff.