



Jahrbuch Menschenrechte 2003

Herausgegeben von

Gabriele von Arnim, Volkmar Deile, Franz-Josef Hutter,
Sabine Kurtenbach und Carsten Tessmer

in Verbindung mit

deutsche Sektion von
amnesty international
Ludwig-Boltzmann-Institut
für Menschenrechte (Wien)
Institut für Entwicklung und Frieden
(Duisburg)
Deutsches Institut für Menschenrechte (Berlin)

Suhrkamp

Jahrbuch Menschenrechte 2003, S. 295-304.

Robert Chr. van Ooyen

Der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

»Neuer« Gerichtshof

Während die Arbeiten zur Europäischen Grundrechtscharta auch in der breiteren Öffentlichkeit rege verfolgt worden sind, hat sich eine fundamentale Entwicklung im Bereich des europäischen Menschenrechtsschutzes dagegen eher unbemerkt vollzogen. Gemeint ist der »neue« Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der durch die Reform infolge des 11. Zusatzprotokolls zur europäischen *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)* zu einem voll professionalisierten und ständigen Gerichtshof ausgebaut wurde. Damit wurde parallel zur Ad-hoc-Einsetzung der Tribunale der Vereinten Nationen (UN) zu Jugoslawien und Ruanda und der Aufnahme der Tätigkeit des Internationalen Seegerichtshofs seit 1996 überhaupt eine Entwicklung zur gerichtlichen Absicherung internationalen Rechts forciert, die sich mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs hoffnungsvoll weiter fortsetzt. Denn der Begriff der

Rechtsstaatlichkeit beinhaltet ja nicht nur das Streben nach Gerechtigkeit, sondern auch den Aspekt des Rechts(wege)staats. Eine der wichtigsten Funktionen des Rechts liegt zweifellos in der Herstellung eines Rechtsfriedens, also in der »Zivilisierung« der Gesellschaft durch institutionalisierte, faire und unparteiische, d. h. aber gerichtsförmige Verfahren. Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes wird das nirgendwo deutlicher als beim neuen EGMR. Erst jetzt, nachdem EMRK und Gerichtshof schon seit Jahrzehnten existierten, ist im Unterschied zu der »unverbindlichen«, weil nicht einklagbaren Grundrechtscharta der Europäischen Union (EU) mit der Reform des EGMR der Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz eröffnet. Stellt man überdies die bisher eher »dynamische« Spruchpraxis des Gerichts in Rechnung, so kann man zu Recht sagen, daß infolge des 11. Protokolls in Straßburg ein europäischer Ver-[Seitenwechsel]fassungsgeschichtshof errichtet worden ist – und zwar seit dem Beitritt fast aller osteuropäischen Staaten für ganz Europa.

Individualbeschwerde – wichtigste Änderung des 11. Protokolls

Mit der 1997 erfolgten Ratifikation des 11. EMRK-Protokolls sind ab November 1998 grundlegende Änderungen des bisher geltenden Verfahrens des Menschenrechtsschutzes eingetreten. Die EMRK sah zwar schon früher einen gerichtlich institutionalisierten Rechtsschutz vor und beeinflusste auch bald

nachhaltig die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg. Denn regelmäßig hat der EuGH hierauf rekuriert, um in seiner Rechtsprechung angesichts der lückenhaften EG/EU-Verträge einen europäischen Grundrechtsschutz im Bereich des Gemeinschaftsrechts zu entwickeln. Doch im Unterschied zu den Klageverfahren vor dem EuGH sah das alte Verfahren beim EGMR sowohl bei der Staaten- als auch bei der Individualbeschwerde zunächst als Instanz die *Europäische Kommission für Menschenrechte* vor, deren Mitglieder vom Ministerkomitee auf sechs Jahre gewählt wurden. Im Falle der Unmöglichkeit einer »gütlichen Einigung« leitete die Kommission ihren – vertraulichen – Bericht mit Stellungnahme an das Ministerkomitee weiter. Dieses politische Organ entschied in der Sache über die Verletzung der EMRK verbindlich, und zwar in einem wiederum vertraulichen Verfahren mit Zweidrittelmehrheit unter Stimmbeteiligung sogar des von der Beschwerde betroffenen Staates. Und nur soweit hiergegen durch die Kommission bzw. durch einen beteiligten Staat innerhalb von drei Monaten Klage vor dem EGMR erhoben wurde, war die Entscheidung nicht endgültig. Gelangten auf diesem Weg eines wenig durchsichtigen und von politischen Kalkülen bestimmten Verfahrens in der Praxis nur wenige Klagen überhaupt zum Gerichtshof, so verwundert es nicht, daß man jahrzehntelang auf eine ständige Institutionalisierung verzichten konnte. Denn jährlich ergingen

nur rund fünf Urteile, die von bloß nebenamtlich tätigen Richtern gefällt wurden.

Mit der neuen Regelung im Rahmen des 11. Protokolls wurde jedoch die zunächst zuständige und somit zwischengeschaltete *Europäische Kommission für Menschenrechte* komplett abge-[Seitenwechsel] schafft. Ebenso wird das Ministerkomitee des Europarats als politisches Organ nicht mehr über die Konventionsverletzungen entscheiden, die nach dem alten Verfahren nicht vor den Gerichtshof gelangten. Es ist nur noch zuständig, die Einhaltung der Urteile zu kontrollieren. Alleiniges Organ der Rechtsprechung ist folglich der jetzt auch ständig institutionalisierte und voll professionalisierte Gerichtshof, dessen Richter nach wie vor von der Parlamentarischen Versammlung gewählt werden. Zum Gerichtshof hat neben der weiterhin existierenden Staatenbeschwerde nunmehr auch der Bürger – unter der Voraussetzung der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs – einen unmittelbaren Zugang (sogenannte Individualbeschwerde; jetzt Artikel 34 und 35 EMRK). Im Falle nicht ausreichend vorhandener finanzieller Mittel des Beschwerdeführers wird Verfahrenshilfe gewährt. Die Organisation des Gerichtshofs beim Beschwerdeverfahren ist in einer dem Bundesverfassungsgericht ähnlichen Arbeitsweise geregelt: Ausschüsse mit jeweils drei Richtern fungieren als Vorprüfungsstellen, die eine Beschwerde bei Einstimmigkeit für unzulässig oder offensichtlich unbegründet erklären können. Ansonsten entscheiden die mit sieben Richtern besetzten Kam-

mern in der Regel durch endgültiges Urteil. In Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und im Falle einer Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung kann die aus siebzehn Richtern bestehende Große Kammer angerufen werden.

Obwohl man sich mit der Einführung der direkten Individualbeschwerde für eine zentrale und im internationalen Vergleich bahnbrechende Reform entschieden hat, bleibt einschränkend zu ergänzen, daß die Klagemöglichkeit sich ja nur auf die in der Konvention und in vier Zusatzprotokollen verankerten Rechte beziehen kann. Eine Reihe der Mitgliedsstaaten hat aber gar nicht alle Protokolle angenommen. Und: Zur Befolgung der völkerrechtlich verbindlichen Urteile des EGMR sind die Mitgliedsstaaten zwar verpflichtet. Sie haben jedoch im Unterschied zum EU-Recht keinen »Durchgriff«, so daß die Staaten wie bei allen völkerrechtlichen Regelungen in der Umsetzung einen erheblichen Spielraum besitzen, um die vom Gerichtshof in einem Urteil festgestellten Mängel nach Maßgabe der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung zu beseitigen (z. B. Gesetzesänderung, Amnestie, Schadensersatzzahlung usw.). Im Falle einer innerstaatlich nicht (ausreichend) vorgesehenen Wiedergutmachung kann der Gerichtshof [Seitenwechsel] aber über den Rahmen seiner bloßen Feststellungsurteile hinaus sogar direkt eine gerechte Entschädigung zusprechen.

Bedeutung der Urteile – Beispiele aus deutscher Sicht

Bei Menschenrechtsverletzungen denkt man zunächst immer an finstere Diktaturen, in denen »wild« gefoltet wird – nicht aber an »zivilisierte« Staaten, die zweifellos hohe rechtsstaatliche Standards erfüllen. Doch der EGMR hat »natürlich« auch regelmäßig Fälle zu beurteilen, die die deutsche höchstrichterliche Rechtsprechung betreffen. Selten sind sie so spektakulär und bringen schon ob der politischen Prominenz des Beschwerdeführers den Gerichtshof in das mediale Rampenlicht wie etwa im Fall »Krenz/Kessler/Streletz«. Auch hier ging es für den Menschenrechtsschutz – von der öffentlichen Berichterstattung im übrigen nur wenig beachtet – um Sachverhalte von ganz grundsätzlicher Relevanz: nämlich z. B. um das Problem des strafrechtlichen Rückwirkungsverbots nach Artikel 7 EMRK und seiner Ausnahmen im Rahmen der sogenannten Radbruch-Formel,^{*} also um die Frage, wann das auch in der bundesdeutschen Verfassung in Artikel 103 Grundgesetz (GG) positiv-rechtlich verankerte

* Gustav Radbruch, SPD-Justizminister in der Weimarer Republik und Rechtsphilosoph, prägte nach 1945 diese »Formel«, wonach angesichts der Ungeheuerlichkeit der NS-Verbrechen das strenge strafrechtliche Rückwirkungsverbot hinter die Geltung höherrangiger fundamentaler Rechtsnormen der Zivilisation zurückzutreten habe. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat sich bei der Verfolgung der DDR-Regierungskriminalität u. a. hierauf bezogen.

Rückwirkungsverbot zugunsten der strafrechtlichen Verfolgung eklatanter Menschenrechtsverletzungen durchbrochen wird. So führte der EGMR, die Klage abweisend, zur Problematik der sogenannten Mauerschützen-Prozesse in seiner Begründung des Urteils vom März 2001 u. a. aus:

»Lastly, the Court considered that a State practice such as the GDR's border-policing policy, which flagrantly infringed human rights and above all the right of life, supreme value in the international hierarchy of human rights, could not be covered by the protection of Article 7 § 1 of the Convention.«

Der Gerichtshof stützte somit die höchstrichterliche deutsche Rechtsprechung, und gerade deshalb ist seine Bedeutung in die-[Seitenwechsel]sem Fall hoch zu veranschlagen – nicht nur, weil aus rechtsstaatlicher Sicht die Kontrolle der Kontrolle von Gerichtsurteilen im Falle eklatanter Menschenrechtsverletzungen zum selben Ergebnis gelangt ist, sondern weil politisch betrachtet sich auch der Vorwurf der »Siegerjustiz« angesichts der Bestätigung durch ein unabhängiges, europäisches Gericht nun nicht mehr so leicht formulieren läßt.

In den neunziger Jahren hat der EGMR vor allem zwei bemerkenswerte Urteile bzw. Urteilsreihen gefällt, die dagegen mit der deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung im Widerspruch stehen. Ihre Bedeutung reicht wiederum über die für die Betroffenen weit hinaus:

In dem einen Fall, *Vogt vs. Deutschland*, ging es um die Problematik des »Extremistenbeschlusses«:

1987 wurde eine Lehrerin in Niedersachsen von einer verwaltungsgerichtlichen Disziplinarkammer aus dem Dienst entlassen. Sie hatte sich zwar während des Unterrichts korrekt verhalten, war aber für eine verfassungsfeindliche Partei in führender Stellung auf Landesebene politisch aktiv gewesen. Schon 1975 hatte das Bundesverfassungsgericht in einer grundsätzlichen Entscheidung entsprechende Verfassungsbeschwerden abgewiesen und von jedem Beamten uneingeschränkte Verfassungstreue postuliert. Nachdem Berufung und Verfassungsbeschwerde daher erfolglos blieben, legte die Klägerin 1991 Beschwerde bei der Menschenrechtskommission ein. Diese stellte einen Verstoß gegen die EMRK fest, und der Fall gelangte als einer der wenigen noch nach dem alten Verfahren schließlich zur Entscheidung vor den EGMR. Das Gericht gab der Beschwerdeführerin Recht und monierte einen Verstoß zugleich gegen Artikel 10 (Meinungsfreiheit) und Artikel 11 (Vereinigungsfreiheit) EMRK. Zwar würdigte der EGMR das deutsche Konzept der »wehrhaften Demokratie« als legitime Konsequenz aus dem Scheitern der Weimarer Republik. Doch beanstandete er die Absolutheit, mit der dies unabhängig von Funktion und Stellung sowie dem Unterschied von dienstlichen und Privataktivitäten gehandhabt wurde, als über das Ziel hinausschießend – zumal die Partei nicht nach Artikel 21 GG verboten war und eine existenzsichernde Beschäftigung als Lehrerin außerhalb des öffentlichen Dienstes in Deutschland kaum möglich sei.

In mehreren Urteilen setzte sich der EGMR außerdem mit der in Deutschland nach wie vor höchst umstrittenen sogenannten nicht-[Seitenwechsel]staatlichen Verfolgung auseinander. In seiner »Tamilen-Entscheidung« von 1989 (BVerfGE 80, 315) hatte zunächst das Bundesverfassungsgericht den Begriff des politisch Verfolgten nach Artikel 16 GG (a. F.) grundsätzlich als staatliche Verfolgung definiert, eine Anerkennung als politisch Verfolgter in Bürgerkriegssituationen, wenn auch nur ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen, so aber doch immerhin zugelassen (»quasi-staatliche« Verfolgung). Das im normalen Instanzenzug höchststrichterlich zuständige Bundesverwaltungsgericht stellte in der Folgezeit eine restriktive Spruchpraxis auf, die das Asyl im Fall von Bürgerkriegen als rein »nicht-staatliche« Verfolgung dagegen nahezu ausschlossen. Vor diesem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fielen daher die »Bürgerkriegsflüchtlinge« (z. B. bei Verfolgung in Somalia, Algerien, Afghanistan) in eine von Menschenrechtsorganisationen beklagte »Schutzlücke«: Zwar sind »Bürgerkriegsflüchtlinge« im Sinne bloß »nichtstaatlicher« Verfolgung auch in der deutschen Rechtsordnung nicht völlig schutzlos. Doch der hier als Auffangregelung greifende Paragraph 53 Absatz 6 des Ausländergesetzes, der diese vor Abschiebung schützt, ist lediglich eine einfachgesetzlich abgesicherte »Kann-Vorschrift«, die in der Verwaltungspraxis entsprechend restriktiv gehandhabt wird. Demgegenüber garantiert das Asylrecht nach wie

vor einen verfassungsrechtlich abgesicherten Individualanspruch im Falle »staatlicher« und »quasi-staatlicher« Verfolgung. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzte sich dabei in Widerspruch zur Auslegungspraxis von Artikel 3 EMRK in der Spruchpraxis des EGMR. Dieser hatte nämlich schon in seiner Entscheidung *Ahmed vs. Österreich* vom 17. Dezember 1996 den Abschiebungsschutz eines somalischen Bürgers auch angesichts überhaupt fehlender staatlicher Strukturen in Somalia aus der absoluten Geltung von Artikel 3 EMRK abgeleitet. In zwei weiteren Fällen gegen Frankreich und Großbritannien des Jahres 1997 bestätigte der EGMR daher seine Auffassung eines Schutzes durch die Konvention auch im Falle »nichtstaatlicher« Verfolgung. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht in der »Afghanistan-Entscheidung« vom 10. August 2000 den Verfassungsbeschwerden afghanischer Staatsangehöriger stattgegeben und Urteile des Bundesverwaltungsgerichts von 1997 und 1998 aufgehoben, die diesen das Asyl nach Artikel 16 a GG wegen fehlender »staatlicher/quasi-staatlicher« Verfolgung verweiger-[Seitenwechsel]ten. Zwar geht das Verfassungsgericht in seinem Kammerbeschluß (noch) nicht soweit wie der EGMR; es hält auch weiterhin an der Unterscheidung »staatlich«/»nichtstaatlich« fest, nähert sich aber in der praktischen Wirkung dessen Spruchpraxis an, indem es die viel zu enge Auslegung »quasi-staatlicher« Verfolgung durch das Bundesverwaltungsgericht als verfassungswidrig rügt.

Effektiver Rechtsschutz zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Selbstverständlich sind dem Europarat als internationaler Organisation bei der Sanktion seitens des Gerichtshofs festgestellter Konventionsverstöße die Grenzen gesetzt, die das allgemeine Völkerrecht bzw. seine Satzung selbst vorsieht. Im Unterschied zu den UN ist kein Instrumentarium wirtschaftlicher oder gar militärischer Zwangsmaßnahmen gegeben. Die äußerste Sanktionsmöglichkeit bildet nach wie vor die Suspendierung bzw. der Ausschluß eines Mitglieds. Diktaturen, die zwar die politische Isolierung fürchten, werden sich dadurch letztlich nicht abschrecken lassen – das hat ja nicht nur der »Fall Griechenland« gezeigt. Daraus nun zu folgern, der EGMR sei ohne Funktion, zeugt von wenig Verständnis des internationalen Rechts. Natürlich hat das internationale Recht und die hierdurch begründete Gerichtsbarkeit in aller Regel das Problem, daß es im Unterschied zum innerstaatlichen nicht nur an einer zentralen Rechtssetzungs-, sondern auch Vollzugsinstanz mangelt. Und zweifellos setzt die Funktion des EGMR als Minimum voraus, die auf dieser Grundlage ergangenen Urteile – *pacta sunt servanda* – als verbindlich anzuerkennen. Selbst Staaten, die sich für »Musterknaben« in Sachen Menschenrechtsschutz halten – und denen im internationalen Vergleich ein hoher Standard von Rechtsstaatlichkeit ohne Zweifel bescheinigt wird –, haben jedoch unter dieser Prämisse gegen die eigene höchstrichterliche

Rechtsprechung Urteile des Gerichtshofs letztendlich befolgen müssen. Gerade auch im Hinblick auf die noch zu verfestigende Rechtskultur und demokratische Tradition in den (mittel-/osteuropäischen) MOE-Staaten wird der neue Gerichtshof daher seinen Beitrag als Instanz der Kontrolle und Herausbildung eines einheitlichen europäischen Verständnisses von Individuum, Verfassung und Gesellschaft leisten. [Seitenwechsel]

Das Problem eines effektiven Menschenrechtsschutzes in Europa liegt zur Zeit eher woanders: Infolge der Beitrittswelle der MOE-Staaten seit 1990 und durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde ist die Anzahl der eingereichten Klagen explosionsartig gestiegen und beträgt jetzt jährlich über zehntausend. Dabei ist ein Rückgang noch gar nicht abzusehen, weil einige Staaten, bei denen mit Beschwerden noch massenhaft zu rechnen ist, überhaupt erst gerade der Konvention beigetreten sind. Dies trifft vor allem auf Rußland zu, das wegen der Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien schon mehrfach im Europarat verurteilt und dessen Abgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung im April 2000 das Stimmrecht entzogen wurde. 1999 benannte Luzius Wildhaber, renommierter Völkerrechtler und Präsident des EGMR, die »schwarzen Schafe«, die bisher in der Liste eingereichter Beschwerden die »Top-Plätze« einnehmen: Mehr als die Hälfte der Verfahren betrafen die Länder Türkei, Polen und Italien. Während die Türkei als Folterstaat schon seit Jahrzehnten wegen schwe-

rer Menschenrechtsverletzungen auf der Anklagebank sitzt, sind es im Falle Italiens vor allem Verstöße gegen Artikel 6 der EMRK, der – weil mit dem Grundsatz eines fairen Verfahrens unvereinbar – eine zu lange Dauer von Gerichtsverfahren verbietet.

Dieses Rechtsproblem faktischer Rechtsschutzverweigerung scheint den Gerichtshof angesichts völliger Überlastung nun bald selber einzuholen. Denn schon heute dauert es bis zur Entscheidung durchschnittlich sechs Jahre, obschon nur ein kleiner Teil der Beschwerden es über die Hürde der Vorprüfung überhaupt bis zur Verhandlung schafft. Der EGMR residiert zwar in einem neuen, repräsentativen Gebäude, aber von Anfang an war er hinsichtlich der Ausstattung mit Personal und Finanzen nicht auf das Klagepotential von 800 Millionen Menschen in 41 Mitgliedsländern hin konzipiert worden. So umfaßt der Haushalt des EGMR etwa nur ein Viertel desjenigen vom EuGH, und seine Gesamtzahl an Mitarbeitern ist geringer als allein dessen Anzahl von Übersetzern. Gleichwohl ist das Sprachenproblem hier im Vergleich zur EU noch potenziert. Amtssprachen des Gerichtshofs sind zwar Englisch und Französisch, doch können die Klagen, um die Beschwerdemöglichkeit nicht zu erschweren, selbstverständlich in den jeweiligen Sprachen der Mitgliedsstaaten eingereicht werden – und das sind zur Zeit 37. Für eine Erhöhung des Budgets müßten [Seitenwechsel] daher die wichtigsten Beitragszahler Frankreich, Großbritannien und Deutschland in die

Verantwortung genommen werden. Vorstöße des Gerichtshofs blieben hier jedoch bisher ohne Erfolg.

Auf der anderen Seite sind die zur Straffung und Vereinfachung von Verfahren notwendigen grundsätzlichen Änderungen auch nicht in Sicht, weil diese in der Regel gar nicht der Organisationsgewalt des Gerichts unterliegen. So müßten solche Verfahrensänderungen vielmehr in der Konvention und ihrem 11. Zusatzprotokoll selbst erfolgen – also auf der Basis des komplizierten und langwierigen, weil an Einstimmigkeit gebundenen Änderungsverfahrens eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrags.

Aus Sicht des Rechtsschutzinteresses der Menschen ist diese – von Anfang an absehbare – Entwicklung einer Zunahme der Verfahrensdauer äußerst beklagenswert. Denn zu dieser summiert sich ja noch das jahrelange Prozessieren im innerstaatlichen Instanzenzug, dessen Erschöpfung überhaupt Voraussetzung einer EGMR-Beschwerde ist. So droht vom Ergebnis betrachtet: Auch spätes Recht ist Unrecht.

Es zeigt sich damit einmal mehr die Kluft zwischen dem von vielen Mitgliedsstaaten einerseits selbst reklamierten moralischen Anspruch und der Realität andererseits. Soll Menschenrechtspolitik nicht im Symbolischen verharren, so gehört zur Implementierung eines effektiven europäischen Rechtsschutzes eben nicht nur das Auflegen von Konventionen und deren – wie jüngst anlässlich des fünfzigjährigen Jubiläums der EMRK – feierliche Darstellung, sondern auch der politische Wille zur prakti-

schen Durchsetzung in der Form handlungsfähiger Institutionen.

Literaturhinweise

- T. Buß*: Grenzen der dynamischen Vertragsauslegung im Rahmen der EMRK, in: Die öffentliche Verwaltung (1998) 8;
- J. A. Frowein/W. Peukert*: EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996;
- B. Huber*: Die Praxis der Gerichte der EU-Mitgliedsstaaten bei der Anwendung der Menschenrechte auf Asylsuchende, Flüchtlinge und Einwanderer, in: BDVR (2001) 3;
- J. Meyer-Ladewig*: Ständiger Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, in: Neue Juristische Wochenschrift (1998) 8;
- W. Strasser*: 45 Jahre Menschenrechtsinstitutionen des Europarats – Bilanz und Perspektiven, in: U. Holtz (Hg.): 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000;
- E. Strauß*: Vogt./.Deutschland, EGMR-Urteil vom 26. September 1995, in: Menschenrechtsmagazin (1997) 4.