

Die Europäische Menschenrechtskonvention

MARTINA PALM-RISSE

In einer entscheidenden Phase der politischen Entwicklung in Europa erwies sich der Europarat erneut als wichtiges gemeinsames politisches Forum für die Staaten der EG, der EFTA und der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Unter Ausschöpfung seiner besonderen Möglichkeiten sollen die Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa unterstützt, die Zusammenarbeit mit den Reformstaaten intensiviert und mit ihnen gemeinsam auf ihren Beitritt zum Europarat hingearbeitet werden. Das Verhältnis zu den Staaten Mittel- und Osteuropas wurde erheblich vertieft, beispielsweise durch deren Teilnahme an der Kulturministerkonferenz in Palermo im April 1990 und an der Justizministerkonferenz im Juni 1990. Im Mai 1990 trat die CSFR der Europäischen Kulturkonvention bei, nachdem ihr schon 1987 Jugoslawien und Ende 1989 auch Ungarn und Polen beigetreten waren; Ungarn hat außer der Satzung des Europarates bereits acht Übereinkommen gezeichnet, Polen hat drei und Jugoslawien zwei Übereinkommen ratifiziert. Ungarn ist am 6. November 1990 als 24. Mitgliedstaat dem Europarat beigetreten und hat die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet¹.

Die Fortentwicklung des Vertragswerkes

Die mit Menschenrechtsfragen befaßten Sachverständigenausschüsse haben die Diskussion über den Entwurf eines Zusatzprotokolls zur Einbeziehung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in die Schutzgarantien des Art. 6 EMRK fortgesetzt, ohne bislang zu einer Einigung zu kommen. Das Vertragsgesetz zum Achten Protokoll zur EMRK, das am 30. Juni 1989 verkündet wurde², ist am 1. Januar 1990 in Kraft getreten. Damit konnten die darin vorgesehenen Verfahrensverbesserungen wirksam werden: Zur Beschleunigung des Verfahrens kann sich die Kommission in Kammern aufgliedern und Dreierausschüsse bilden, die bei Einstimmigkeit offensichtlich unzulässige Beschwerden abweisen können. Schon Anfang 1990 wurden Dreierausschüsse errichtet, während die Aufgliederung in Kammern erst Ende des Jahres erfolgte. Außerdem wurde ein Neuntes Zusatzprotokoll zur EMRK unterzeichnungsreif fertiggestellt, das auf eine Stärkung der Stellung des Einzelnen im Individualbeschwerdeverfahren abzielt. Demnach soll der Beschwerdeführer im Verfahren nach Art. 25 EMRK das Recht haben, seinen Fall dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorzulegen, wenn die Kommission aufgrund der Beschwerde eine Verletzung der Konventionsrechte durch den betreffenden Vertragsstaat annimmt (Art. 31 EMRK). Der Lenkungs-

ausschuß für Menschenrechte befaßte sich schwerpunktmäßig mit der Frage, wie die Funktionsfähigkeit des Kontrollsystems der EMRK angesichts der steigenden Zahl von Beschwerden gesichert werden kann.

Der medizinische Fortschritt, z.B. in den Bereichen Gentechnologie, der künstlichen Befruchtung und der Organtransplantation, hat auch eine menschenrechtliche Dimension. Angesichts dieser Erkenntnis hat der Sachverständigenausschuß zur Fortentwicklung der Menschenrechte die Prüfung begonnen, ob hierdurch zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte erforderlich werden.

Europäische Anti-Folter-Konvention

Das Europäische Übereinkommen vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe³ ist am 1. Juni 1990 für das Gebiet der (alten) Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten. In der Folge wurden Maßnahmen zur Durchführung und Anwendung dieses Übereinkommens getroffen. Am 20. Juni 1990 wurde Prof. Dr. Günther Kaiser, Direktor des Max Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Freiburg/Br. vom Ministerkomitee des Europarates zum deutschen Mitglied des Ausschusses gewählt, der nach Art. 1 des Übereinkommens die Aufgabe hat, durch Besuche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu überprüfen⁴. Zu den ersten Ländern, die überprüft werden, wird die Bundesrepublik zählen: Im November 1990 teilte der Ausschußvorsitzende mit, daß im Wege eines Losentscheids bestimmt worden sei, daß die Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern gehöre, die 1991 besucht würden.

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen⁵, das die in Art. 10 EMRK garantierte Informationsfreiheit konkretisiert, wurde mittlerweile von 16 Staaten, u. a. Ungarn, Polen und Jugoslawien, gezeichnet. Auch die UdSSR interessiert sich für dieses Übereinkommen, wie anlässlich eines Meinungsaustausches des Lenkungsausschusses Massenmedien mit Vertretern der UdSSR im Februar 1990 deutlich wurde. Mit einem Beitritt der UdSSR ist in naher Zukunft allerdings nicht zu rechnen. Mit dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens – abhängig von der Ratifikation durch mindestens sieben Vertragsparteien – wird Anfang 1991 gerechnet⁶.

Zur Zeit in Arbeit sind – in Ausführung von Art. 9 des Fernseh-Übereinkommens – eine europäische Regelung der Exklusivberichterstattung sowie der Entwurf eines Zusatzprotokolls über gemeinsame Prinzipien für den Erwerb von Urheber- und verwandten Rechten bei der Ausstrahlung von Fernsehsendungen über Satellit. Beide Instrumente wurden im ersten Halbjahr 1991 fertiggestellt.

Die Tätigkeit der Menschenrechtskommission

Über mangelnde Arbeit konnte sich die Menschenrechtskommission nicht beklagen. Mit 4.942 eingegangenen Individualbeschwerden ist 1990 ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr (4.900) zu verzeichnen; deutlich höher als im Vorjahr (1.445) lag die Zahl der als Beschwerde eingetragenen Anträge (1.657).

Die Sitzungszeit der Kommission wurde wiederum verlängert: 1990 wurden zehn Sitzungen abgehalten; dies beläuft sich auf 16 Sitzungswochen (zum Vergleich: 1989 wurden neun Sitzungen, davor jeweils 5 Jahressitzungen abgehalten). Die Kommission befaßte sich insgesamt mit 1216 Individualbeschwerden, von denen der weitaus überwiegende Teil (991) für unzulässig erklärt wurde. 74 Beschwerden wurden aus dem Register gelöscht. 151 Beschwerden wurden für zulässig erklärt, ein Drittel mehr als im Vorjahr (95). Bei den zulässigen Beschwerden war dieses Mal mit 62 Anträgen Italien der häufigste Beschwerdegegner – allein 53 Beschwerden betreffen die Dauer verschiedener Zivilgerichtsverfahren –, gefolgt von Portugal (23 Beschwerden, von denen 14 ebenfalls die Dauer von Zivilgerichtsverfahren betreffen) und Frankreich (16 Beschwerden). Vier Beschwerden richteten sich gegen die Bundesrepublik Deutschland; 72 Fälle (fast doppelt soviel wie im Vorjahr) wurden dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt.

Trotz der verlängerten Sitzungszeit waren am Jahresende noch 2.298 Beschwerden anhängig, von denen 66% (1.509) noch nicht einmal einer ersten Prüfung unterzogen worden waren⁷.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs

1990 vermochte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof seine Rechtsprechung in zahlreichen Urteilen weiter zu konkretisieren⁸; in Verfahren, die die Bundesrepublik Deutschland betreffen, sind allerdings keine Entscheidungen ergangen. In zwei gleichgelagerten Fällen⁹ gegen Frankreich betreffend das Abhören von Telefonen wurde entschieden, die einschlägigen Vorschriften des französischen Rechts genügten den Anforderungen an die Rechtssicherheit nicht bzw. enthielten keine ausreichenden Sicherungen gegen einen möglichen Mißbrauch: Weder der Kreis der Personen, deren Telefon abgehört werden dürfte, noch die Delikte, die ein solches Vorgehen rechtfertigten, seien definiert, auch sei der anordnende Richter nicht verpflichtet, die Maßnahme zeitlich zu begrenzen. Damit sei der in einer demokratischen Gesellschaft erforderliche Mindestschutz nicht gewährleistet und der schwere Eingriff in Art. 8 EMRK nicht gerechtfertigt.

Angesichts der ständig wachsenden Anzahl nationaler und grenzüberschreitender ausländischer Satellitenprogramme kommt der Entscheidung des Gerichtshofs *Autronic-AG ./. Schweiz*¹⁰ große Bedeutung zu¹¹. Der Gerichtshof entschied, der Empfang ausländischer Fernsehprogramme über Satellit falle in den Schutzbereich von Art. 10 EMRK: Geschützt sei der Kommunikationsprozeß einschließlich des Gebrauchs des dazu benötigten Empfangsgeräts. Eine Beschränkung aus fernmelderechtlichen Gründen komme grundsätzlich nicht in Betracht.

Den Medienbereich betraf auch ein weiteres Urteil gegen die Schweiz¹², worin der Gerichtshof betont, unabhängig von ihrem Inhalt falle jede Rundfunksendung, die durch den Äther oder via Kabel weiterverbreitet werde, in den Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit. Interessant sind die Ausführungen des Gerichtshofs zu den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Eingriffen in Art. 10 EMRK: Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit der Regelung sind auch dann gegeben, wenn nicht sämtliche einschlägige Normen im Gesetzblatt abgedruckt sind, von den betroffenen Fachleuten aber leicht beschafft werden können.

Anmerkungen

1 Vgl. EuGRZ 1990, S. 451.

2 BGBl. II, S. 546.

3 BGBl. II, S. 946.

4 Näheres hierzu sowie zu den einzelnen Bestimmungen der Konvention Puhl, Stefan: Europäisches Anti-Folter-Abkommen, NJW 1990, S. 3057 f.

5 Abgedruckt in: ILM, Vol. XXVIII, Nr. 4, Juli 1984, S. 857 ff.

6 Dazu Möwes, Bernd/Schmitt-Vockenhausen, Monika: Europäische Medienordnung im Lichte des Fernsehübereinkommens des Europarates und der EG – Fernsehrichtlinie 1989, EuGRZ 1990, S. 121 ff.

7 Vgl. dazu Council of Europe, European Commission of Human Rights: Survey of activities and statistics 1990, S. 2 ff.

8 In der Serie A der Veröffentlichungen des

Gerichtshofs (Publications of the European Court of Human Rights) sind bislang 25 Urteile erschienen (Bände 170 – 186).

9 Vgl. EGMR, Urte. v. 24. 4. 1990, Nr. 7/1988/167/223, Kruslin ./ Frankreich, Ser. A, Vol. 176, S. 3 ff.; EGMR, Urte. v. 24. 4. 1990, Nr. 4/1989/164/220, Huvig ./ Frankreich, Ser. A, Vol. 176, S. 36 ff.

10 Vgl. EGMR, Urte. v. 22. 5. 1990, Nr. 15/1989/175/231, abgedruckt in NJW 1991, S. 620 ff.

11 Dazu eingehend Ricker, Reinhard: Die Freiheit des Fernseh-Direktempfangs und die rechtliche Zulässigkeit ihrer Beschränkung, in: NJW 1991, S. 602 ff.

12 Vgl. EGMR, Urte. v. 28. 3. 1990, Nr. 14/1988/158/214, Groppera Radio AG u. a. ./ Schweiz, abgedruckt in NJW 1991, S. 615 ff.

Weiterführende Literatur

Mahoney, Paul: Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin, in: HRLJ Vol. 11, 1990, No. 1–2, S. 57 ff.

Möwes, Bernd/Schmitt-Vockenhausen, Monika: Europäische Medienordnung im Lichte des Fernsehübereinkommens des Europarats und der EG-F Fernsehrichtlinie 1989, in: NJW 1991, S. 121 ff.

Sommermann, Karl Peter: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates (Speyerer Forschungsberichte Nr. 86), Speyer 1990.

Unterrichtung der Bundesregierung über die Tätigkeit des Europarates für die Zeit vom 1. Januar 1990 bis 30. Juni 1990, BT-Drs. 11/7660 und vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1990, BT-Drs. 12/41 v. 23. 1. 1991.