

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 309

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Jens Meyer-Ladewig

Ministerialdirigent im Bundesministerium der Justiz

**Strukturreform und Erweiterung
der materiellen Reichweite
des Europäischen Menschenrechtsschutzes**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 12. April 1994

1994 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Strukturreform und Erweiterung der materiellen Reichweite des Europäischen Menschenrechtsschutzes

I. Veränderungen des Europarats

Der Europäische Menschenrechtsschutz steht an einer Wende. Der Europarat hat seit dem Fall der Berliner Mauer grundlegende Änderungen erlebt, die sich auch auf die Europäische Menschenrechtskonvention auswirken. Der Zustrom an Mitgliedstaaten aus dem früheren Ostblock macht grundlegende Überlegungen notwendig. Das wird in noch stärkerem Maße der Fall sein, wenn Rußland Mitgliedstaat wird. Ich darf daran erinnern: Zur Zeit (Mai 1994) gibt es 32 Mitgliedstaaten des Europarats. Davon sind neun Staaten des früheren Ostblocks. Im vergangenen Jahr sind sechs Staaten beigetreten, nämlich Estland, Litauen, Slowenien, Tschechien, die Slowakei und Rumänien. Weitere acht Staaten haben die Mitgliedschaft beantragt, darunter Rußland. Die Zahl der im Europarat vertretenen Staaten kann also in absehbarer Zeit auf 40 anwachsen.

Die Zahl der Vertragsstaaten bei der Europäischen Menschenrechtskonvention beträgt zur Zeit 28. Sie hinkt immer ein wenig hinter der Zahl der Mitgliedstaaten des Europarats hinterher, weil Bedingung für die Aufnahme in den Europarat die Zeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention ist, für die Ratifizierung aber angemessene Zeit eingeräumt wird.

Die Veränderungen sind nicht nur quantitativ. Auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union und dem Europarat stellt sich wieder neu. Die Mitgliedschaft im Europarat ist die Eingangsstufe für neue Demokratien. Viele Länder hoffen, daß sie eine Durchgangsstufe für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist. Die wachsende Mitgliedschaft auch in der Europäischen Union wird Anlaß geben, über die Aufgabenverteilung in Europa neu nachzudenken und damit insbesondere auch über das Verhältnis des Gerichtshofs in Luxemburg zu dem Gerichtshof in Straßburg.

Eine Facette dieses Problems wird - erneut - konkret diskutiert: Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK. Wenn die Union beitrifft, hätte das zur Folge, daß der

Gerichtshof in Straßburg auch über die Vereinbarkeit von Akten der Gemeinschaftsorgane und aufgrund des Gemeinschaftsrechts mit der Konvention urteilen könnte. Der Gerichtshof in Straßburg würde dann wiederum nach Erschöpfung des Rechtsmittelzuges der Europäischen Union angerufen, also nachdem der Gerichtshof in Luxemburg gesprochen hat. Es sprechen gute Gründe für einen solchen Beitritt der Europäischen Union, denn es klafft in der Tat eine Lücke¹. Daß der Gerichtshof in Luxemburg auch über die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte wacht, ist kein Gegenargument. Das tun die nationalen Gerichte, wie das Bundesverfassungsgericht, auch. Wesentlich ist, daß die Spruchkompetenz zur Auslegung der Konvention in einer Hand liegt, nämlich in der Hand des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Deutschland hat sich aus diesen Gründen immer dafür eingesetzt, daß die Europäische Union beitrifft. Sie hat sich dazu aber noch nicht entschließen können. Der Rat der Europäischen Union hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die diese Frage wiederholt behandelt hat. Es soll nunmehr eine Stellungnahme des Gerichtshofs in Luxemburg eingeholt werden, ob ein Beitritt auf der Grundlage des bestehenden Gemeinschaftsrechts möglich ist oder eine Vertragsänderung notwendig wäre. Ich hoffe, daß die Frage vom Gerichtshof in dem Sinne beantwortet wird, daß eine Änderung des Gemeinschaftsrechts nicht notwendig ist. Die Meinungen der Mitgliedstaaten über den Beitritt der Europäischen Union zur Konvention sind aber immer noch geteilt.

II. Strukturreform

Die praktischen Auswirkungen der geschilderten Änderungen auf das Überwachungssystem nach der Europäischen Menschenrechtskonvention sind besonders deutlich spürbar. Besonders die Europäische Kommission für Menschenrechte kann ihre Arbeit kaum noch schaffen. So konzentrieren sich die Arbeiten des Europarats im Menschenrechtsbereich in der letzten Zeit darauf, den als vorbildlich empfundenen internationalen Menschenrechtsschutz so zu reformieren, daß er den neuen Anforderungen gewachsen ist.

1. Ausgangspunkte und Ziele der Reform
 - a) Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens

Die Konventionsorgane sind überlastet. Bis Ende 1993 sind etwa 23.000 Beschwerden registriert worden. Die Entwicklung bei den Eingängen zeigt folgender Vergleich: 1981

¹ Vgl. die Entschlüsse des Europäischen Parlaments vom 15.12.1993 EuGRZ 1994, 82 und vom 18.1.1994 BT-Drs. 12/6839.

sind 404 Beschwerden registriert worden, 1993 2037. Im Januar 1994 waren fast 2.700 Beschwerden anhängig. Folge dieser Überlastung ist, daß die Verfahren zu lange dauern. Bis zur abschließenden Erledigung einer Beschwerde durch den Gerichtshof oder durch das Ministerkomitee vergehen durchschnittlich fünf Jahre und mehr.² Das ist entschieden zu viel. Denn die Verfahren vor den nationalen Behörden und Gerichten haben auch ihre Zeit gebraucht. So kommt es, daß das als menschenrechtswidrig gerügte Ereignis häufig lange Jahre zurückliegt, in dem deutschen *Fall Henning* waren es acht Jahre und acht Monate, in dem *Fall Niemitz* sechs Jahre und vier Monate.³

Artikel 6 Abs. 1 der Konvention garantiert eine gerichtliche Entscheidung binnen angemessener Frist. Es ist ein unhaltbarer und auch von Kommission und Gerichtshof beklagter Mißstand, daß diese Institutionen selbst den Anforderungen nicht gerecht werden können, die sie an die nationalen Gerichte stellen. Eine Besserung ist leider nicht zu erwarten, im Gegenteil. 1988 konnten 400 Mio. europäische Bürger Beschwerden nach der Konvention einlegen, heute sind es etwa 506 Mio. Wenn die übrigen Staaten des früheren Ostblocks dem System beitreten, werden es etwa 750 Mio. Bürger sein.

b) Stärkung der justizförmigen Elemente

Die jetzige komplizierte Struktur des Kontrollmechanismus trägt die Eierschalen des Kompromisses der frühen 50er Jahre. Es war ja doch eine revolutionäre Idee in jener Zeit, in der man sich Kritik an der Behandlung von Menschenrechten in einem anderen Staate als Einmischung in innere Angelegenheiten verbat, einen internationalen Gerichtshof zu schaffen, der durch verbindliches Urteil entscheiden kann, ob ein Mitgliedstaat die Konvention verletzt hat. Man fürchtete auch, daß der Gerichtshof durch viele unsinnige Menschenrechtsbeschwerden überlastet werden könnte.⁴ So entstand als Kompromiß die jetzige Aufgabenverteilung zwischen der Kommission, dem Gerichtshof und dem Ministerkomitee.

An Kritik an diesem komplizierten System hat es nicht gemangelt. So wurde mit Recht beklagt, daß eine echte gerichtsförmige Kontrolle nur in den wenigen Fällen eröffnet wird, in dem die Sache dem Gerichtshof vorgelegt wird. Das Ministerkomitee, das in den

² Vgl. Sudre "Chronique de la Jurisprudence de la Cour EDH", in: RUDH 5 (1993), 4, 218, 380

³ Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 16.12.1992, Serie A, Bd. 251.

⁴ Vgl. den erläuternden Bericht Dokument H (94) 5, Anhang II, Nr. 7.

übrigen Fällen entscheidet, ist ein Exekutivorgan. Der betroffene Staat ist in ihm vertreten. Der Beschwerdeführer wird nicht angehört. Es wird in einem vertraulichen Verfahren entschieden. Diese Umstände werden allerdings dadurch gemildert, daß das Ministerkomitee den Vorschlägen der Kommission stets folgt. Es ist Praxis der Mitgliedstaaten, daß in einem anstehenden Fall entweder der Gerichtshof angerufen oder ein dem Kommissionsvorschlag folgender Ausspruch des Ministerkomitees akzeptiert wird. Aber auch das vertrauliche Verfahren vor der Kommission trägt den Anforderungen an ein Gerichtsverfahren nicht Rechnung. Gerügt wurde schließlich die Überschneidung der Aufgaben zwischen Kommission und Gerichtshof.⁵ So liegt es im Interesse einer Rationalisierung und Beschleunigung nahe, auf die Vorprüfung durch die Kommission zu verzichten und den Gerichtshof als permanenten Gerichtshof auszugestalten, der - wie das Bundesverfassungsgericht - die Filteraufgabe selbst übernimmt. Dabei verspricht man sich eine Qualitätsverbesserung dadurch, daß der Gerichtshof eingerichtet und damit in die Lage versetzt wird, professionell zu arbeiten. Es versteht sich, daß ein Gerichtshof mit nur zeitweilig anwesenden Richtern anders als ein ständiger Gerichtshof arbeitet. Ein nicht ständig tagendes Gericht bedarf in viel stärkerem Maße der Vorbereitung und Unterstützung durch die Kanzlei. Das aber ist der Qualität eines internationalen Rechtsschutzes abträglich, denn die Bürger der Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten selbst wollen keinen Rechtsschutz durch Beamte, sondern einen Menschenrechtsschutz durch Richter. Ein ständiges Gericht kann sich anders organisieren, die Fälle können durch einen wissenschaftlichen Unterbau fachgerecht vorbereitet werden, es kann rechtzeitig ein Richter als Berichterstatter bestellt werden, der den Fall selbst aufbereitet und für den Urteilsentwurf verantwortlich ist. Dieser Berichterstatter kann dann auch wie im nationalen Recht Erörterungstermine mit den Beteiligten abhalten, Ermittlungen anstellen, Vergleichsgespräche führen.

2. Der Entwurf des 11. Protokolls zur EMRK

a) Stand

Der Entwurf des 11. Protokolls zur EMRK, der einen solchen ständigen Gerichtshof für Menschenrechte als einziges Kontrollorgan vorsieht, befindet sich in einem aktuellen Stadium. Der Lenkungsausschuß für Menschenrechte hat seine Beratungen kürzlich, Ende

⁵ Vgl. Erläuternden Bericht (Fn 4) Nr. 24.

März, abgeschlossen. Das Protokoll soll am 11. Mai 1994 zur Zeichnung aufgelegt werden.⁶ Wir hoffen sehr, daß viele Mitgliedstaaten zeichnen.⁷

b) Vorgeschichte

Es war nicht einfach, den Kompromiß zu erzielen, der die schnelle Ausarbeitung des 11. Protokolls ermöglicht hat. Über die Strukturreform wird seit über zehn Jahren diskutiert.⁸ Bis Ende 1992 konnten sich die Mitgliedstaaten des Europarats nicht darüber verständigen, welche der beiden Reformmöglichkeiten verwirklicht werden sollte. Die eine Möglichkeit war die sog. Fusion von Kommission und Gerichtshof zu einem ständigen Gerichtshof für Menschenrechte. Die zweite Möglichkeit, die von Schweden und den Niederlanden vorgeschlagen worden war, bestand darin, die Kommission in ein Gericht ersten Rechtszuges umzugestalten. Die Entscheidung der Kommission sollte danach verbindlich sein, wenn der Gerichtshof nicht angerufen wird. Das Ministerkomitee wäre dann als Kontrollinstanz nicht mehr notwendig gewesen. Dieser Vorschlag lehnt sich enger

6 Vgl. für den Text des 11. Protokolls mit erläuterndem Bericht das Dokument H (94) 5 und die gesonderte Veröffentlichung in Council of Europe Press 1994.

7 Das Protokoll ist am 11. Mai 1994 von 31 Mitgliedstaaten gezeichnet worden.

8 Vgl. zur Reform und ihrer Vorgeschichte H. Petzold und J.L. Sharpe, "Profile of the Future European Court of Human Rights" (Profil des künftigen Menschenrechtsgerichtshofs) in *Protecting Human Rights: The European Dimension*, Studies in honour of Gérard J. Wiarda, (herausgegeben von F. Matscher und H. Petzold, Carl Heymanns Verlag, 1988), S. 471-509; J. Meyer-Ladewig "Reform of the Control Machinery" (Reform des Kontrollmechanismus), in *The European System for the Protection of Human Rights* (herausgegeben von R. St. J. Macdonald, F. Matscher und H. Petzold, Martinus Nijhoff Verlag, 1993, S. 909-926; W. Peukert, "A propos de la réforme du système de protection prévu par la Convention européenne des droits de l'homme" (Zur Reform des von der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Kontrollsystems) in Band 4 RUDH (1992), S. 217-226; H. Golsong, "On the Reform of the Supervisory System of the European Convention on Human Rights" (Über die Reform des Kontrollmechanismus der Europäischen Menschenrechtskonvention) in Band 13 HRLJ (1992), S. 265-269; P. Leuprecht, "New Challenges for the Council of Europe's Human Rights System" (Neue Herausforderungen an das Menschenrechtssystem des Europarats) in Mennesker und Rettigheter (1992), S. 3-7; K. De Vey Mestagh "Reform of the European Convention on Human Rights in a changing Europe" (Reform der Europäischen Menschenrechtskonvention in einem sich verändernden Europa), Studies in Honour of Henry G. Schermers, Martinus Nijhoff-Verlag, 1994, S. 298-320, A. Drzemczewski, "The need for a radical overhaul" (Die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform) in *New Law Journal* (1993), S. 126, 134-135. Vergleiche auch das Dokument des Europarats mit dem Titel "Reform of the control system of the European Convention on Human Rights" (Reform des Kontrollmechanismus nach der Europäischen Menschenrechtskonvention) Dokument H (92) 14 (auch veröffentlicht in HRLJ Band 14, 1993, S. 31-48) und der Bericht über das Colloquium der Universität Neuchâtel von März 1986 mit dem Titel "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights" (Fusion der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte), herausgegeben von O. Jacot-Guillarmod, HRLJ Band 8, 1987, S. 1-244.

an das jetzige System an und hat viele Befürworter gefunden, auch in der Kommission und im Gerichtshof.⁹ Im Ministerkomitee zeigte sich eine Tendenz in Richtung auf die sog. Fusionslösung. Diese Tendenz wurde durch den einstimmigen Beschluß der Parlamentarischen Versammlung von Oktober 1992¹⁰ bestärkt; die Parlamentarische Versammlung hatte sich für den Menschenrechtsschutz durch einen ständigen Gerichtshof ausgesprochen. Es gab vielfältige Vorberatungen und Erörterungen hinter den Kulissen. Die Befürworter der Fusion trafen sich in Bern und Genf und legten einen Protokollentwurf vor. Sie konnten sich dabei weitgehend auf die Vorarbeiten von Petzold und Sharpe stützen, die in der Festschrift für Wiarda 1988¹¹ einen Entwurf vorgelegt hatten. Die Anhänger des zweistufigen Systems trafen sich in London und legten gleichfalls einen Entwurf vor. In Stockholm gelang es schließlich, einen Kompromiß für das Mandat des Ministerkomitees für den Lenkungsausschuß für Menschenrechte zu finden, der dann am 28. Mai 1993 vom Ministerkomitee ratifiziert wurde. Kernpunkt war, daß innerhalb eines einzigen ständigen Gerichtshofs eine zweite Prüfung möglich sein sollte, und zwar für besonders wichtige Fälle. Auf ihrem Gipfeltreffen im Oktober 1993 haben die Europaratsstaaten diesen Kompromiß bestätigt. Nachdem entsprechende Aufträge an den Lenkungsausschuß für Menschenrecht erteilt worden sind, haben der verfahrensrechtliche Ausschuß und der Lenkungsausschuß den Entwurf erstaunlich schnell vorbereitet und zeichnungsreif gemacht.

c) Inhalt des Entwurfs

Es war nicht ganz einfach, den im Ministerkomitee erzielten Kompromiß auszuformulieren. Die gefundene Lösung sieht vor, daß der Gerichtshof in Ausschüssen von drei Richtern, Kammern von sieben Richtern und in einer Großen Kammer von 17 Richtern entscheidet. Diese Große Kammer tritt an die Stelle des bisherigen Plenums, das bei der großen Zahl von Mitgliedstaaten unpraktikabel wird. Wesentlicher Ausdruck des Kompromisses ist nunmehr das Zusammenspiel zwischen den Kammern und der Großen Kammer. Denn die kleine Kammer entscheidet regelmäßig über eine Streitsache. Die

⁹ Zu beiden Modellen vgl. die Berichte des verfahrensrechtlichen Ausschusses DH-PR, Dokument H (89) 2; H (93) 14; außerdem HRLJ 14 (1993), 31.

¹⁰ Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung 1194 (1992) vom 6.10.1992; vgl. auch die Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung zum Entwurf des 11. Protokolls Nr. 178 (1994) vom 25.1.1994 (Dok. 6983; Berichterstatter: Herr Vogel).

¹¹ Fn. 8.

Große Kammer kann mit besonders wichtigen Fällen befaßt werden. Sie ist das Organ, das die erneute Anhörung garantiert.

Für dieses Zusammenspiel wesentlich sind insbesondere zwei Artikel, nämlich Artikel 30 und Artikel 43 des Entwurfs. Artikel 30 gibt der kleinen Kammer die Möglichkeit, schwerwiegende Fälle von Amts wegen an die Große Kammer zu verweisen, und zwar jederzeit, bevor die Kammer ihr Urteil erlassen hat. Die Regelung ist aus Art. 51 der Regeln des Gerichtshofs entnommen. Voraussetzung für die Verweisung ist, daß der anhängige Fall eine schwierige Frage aufwirft, welche die Auslegung der Konvention oder der Protokolle dazu betrifft oder daß die Lösung einer Frage ein Ergebnis haben kann, das von einem früher erlassenen Urteil abweicht. Die Verweisung nach Artikel 30 steht im Ermessen der Kammer. Sie ist unzulässig, wenn eine der Parteien widerspricht. Auf diese letztere Bedingung komme ich gleich noch einmal zurück.

Artikel 43 betrifft den Fall einer Verweisung an die Große Kammer, nachdem die Kammer ihr Urteil erlassen hat. Drei Monate seit Erlaß des Kammerurteils kann jede Partei die Verweisung beantragen. Es entscheidet dann ein Ausschuß von fünf Richtern der Großen Kammer, ob der Fall angenommen werden soll. Das geschieht, wenn er eine schwerwiegende Frage aufwirft, der die Auslegung oder Anwendung der Konvention oder der Protokolle dazu betrifft oder eine andere schwerwiegende Frage von allgemeiner Bedeutung. Wenn dieser Ausschuß den Fall annimmt, entscheidet die Große Kammer durch Urteil. Wenn der Ausschuß den Fall nicht annimmt, wird das Urteil der Kammer endgültig.

Dieses System ist nicht unkompliziert und verständlicherweise auf Kritik gestoßen. Es hat sich aber gezeigt, daß diese Lösung als Kompromiß tragbar war. Das war deswegen so, weil einige Mitgliedstaaten dieses System als ein Verweisungssystem angesehen haben, das an die im deutschen Recht vorgesehene Verweisung einer bedeutsamen Sache an einen Großen Senat eines obersten Gerichtshofs des Bundes erinnert. Bei dem sozusagen vorläufigen Urteil der Kammern kann man auch an den Gerichtsbescheid der Verwaltungsgerichtsbarkeit denken. Es wird sozusagen ein Urteilsangebot gemacht, das in den meisten Fällen Bestand haben wird, in einigen Fällen überdacht wird. Andere Mitgliedstaaten haben dieses System dagegen mehr als Rechtsmittelsystem verstanden und dann auch darauf gedrungen, daß die Bestimmungen im einzelnen entsprechend gefaßt werden. Auswirkungen hat dieser Ansatz z.B. bei der Frage, ob die Richter der kleinen Kammer, die in der Sache entschieden hat, auch in der Großen Kammer sollen teilnehmen können. Es handelt sich aber nicht um ein eigentliches Rechtsmittel, schon deswegen nicht, weil es nur

einen Gerichtshof gibt und deswegen ein Devolutiveffekt nicht vorgesehen werden kann. Der Entwurf des 11. Protokolls sieht auch insoweit wiederum eine salomonische Lösung vor, weil er nur dem Präsidenten der Kammer und dem nationalen Richter die Möglichkeit gibt, an der Sitzung der Großen Kammer teilzunehmen. Das ist in Artikel 27 Abs. 3 des Entwurfs bestimmt.

Einhellige Kritik der Parlamentarischen Versammlung, der Kommission und des Gerichtshofs¹² hat der Vorschlag ausgelöst, daß die Parteien einer Verweisung des Gerichtshofes an die Große Kammer sollen widersprechen dürfen. Es wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß es Sache des Gerichtshofs sein muß, über die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu wachen. Und das Organ, das diese Aufgabe übernimmt, ist die Große Kammer. Trotzdem hat der Lenkungsausschuß für Menschenrechte sich nicht dazu verstehen können, eine Änderung vorzunehmen, weil er den erzielten Kompromiß nicht gefährden wollte. Denn wenn die Kammer die Sache an die Große Kammer verweist, kann eine zweite Anhörung nicht mehr stattfinden; die Große Kammer entscheidet endgültig. Das Vetorecht gibt den beteiligten Staaten, aber auch dem Beschwerdeführer, also die Möglichkeit, zunächst einmal ein Urteil der Kammer zu verlangen, bevor sie die Verweisung an die Große Kammer beantragen.

Lösungen kann man in den schwierigen Diskussionen zwischen so vielen Mitgliedstaaten nur erzielen, wenn man Kompromisse schließt. Die Folge ist dann notgedrungen, daß die Lösung nicht lupenrein systemecht sein kann. Jeder mußte einen Preis zahlen für das erreichte Ziel. Es ist aber zu hoffen, daß ein erfahrener Richter mit den Vorschriften, so wie sie jetzt entworfen sind, arbeiten kann. Die Kammer wird bestrebt sein, in einem frühen Stadium grundlegende Fälle unter den genannten Kriterien an die Große Kammer zu verweisen. Es muß wohl nicht befürchtet werden, daß die Parteien von dem Widerspruchsrecht in größerem Umfang Gebrauch machen. Selbst die jetzt kritischen Staaten werden das nicht in jedem Falle tun. Die Folge wird sein, daß die meisten grundsätzlichen Fragen im Wege der Verweisung von Amts wegen vor dem Urteil der kleinen an die Große Kammer gelangen, wie das jetzt für das Plenum in Regel 51 vorgesehen ist. Die schwierige und heikle Verweisung nach Erlaß des Urteils wird deswegen kaum einen allzu breiten Anwendungsbereich haben.

¹² Vgl. HRLJ 14 (1993), 41-48.

d) Übergangsregelungen

Die Übergangsregelungen waren bis zuletzt streitig. Das ist auch verständlich, denn hier werden die Befugnisse von Kommission und Gerichtshof noch einmal deutlich abgegrenzt und über die Frage entschieden, wann die Tätigkeit der Organe und ihrer Mitglieder endet. Der letzte Stand ist der folgende: Das Protokoll soll nach Artikel 4 ein Jahr nach der letzten Ratifizierung in Kraft treten. Die Wahl der Richter für den neuen Gerichtshof und alle anderen notwendigen Schritte, um den Gerichtshof zu organisieren, können und sollten früher vorgenommen werden, nämlich schon nach der letzten Ratifizierung.

Für die anhängigen Verfahren ist in Artikel 5 folgendes vorgesehen: Mit dem Inkrafttreten des Protokolls sollen die Ämter der Richter, der Kommissionsmitglieder sowie des Kanzlers und des Vizekanzlers des Gerichtshofs beendet werden. Das gilt allerdings für die Mitglieder der Kommission nur mit Einschränkungen, sie sollen nämlich für zulässig erklärte Beschwerden zu Ende behandeln und haben dafür ein weiteres Jahr Zeit.

Beschwerden, die bei Inkrafttreten des 11. Protokolls bei der Kommission anhängig und noch nicht für zulässig erklärt sind, werden vom Gerichtshof nach neuem Recht behandelt. Für zulässig erklärte Beschwerden werden, wie erwähnt, binnen Jahresfrist von den bisherigen Kommissionsmitgliedern zu Ende gebracht. Wenn das nicht gelingt, werden sie dem Gericht übermittelt, das sie als zulässige Beschwerden behandelt. Wenn die Kommission nach Inkrafttreten des Protokolls nach den erwähnten Regelungen einen Bericht nach dem bisherigen Artikel 31 der Konvention annimmt, gilt auch für die Anrufung des Gerichtshofs das bisherige Recht. Wenn die Sache an den Gerichtshof verwiesen wird, entscheidet ein Ausschuß der Großen Kammer, ob die Große Kammer oder die kleine Kammer den Fall entscheidet. Wenn die kleine Kammer entscheidet, ist die Entscheidung endgültig. Wenn die Sache nicht an den Gerichtshof verwiesen wird, entscheidet das Ministerkomitee nach geltendem Recht. Für Fälle, die bei Inkrafttreten des Protokolls bei Gericht anhängig sind, ist eine Entscheidung der Großen Kammer vorgesehen. Auf diese Weise wird eine zweite Anhörung vermieden, die unsinnig wäre, weil die Fälle schon von der Kommission geprüft worden sind.

e) Bis zuletzt streitige Fragen

Der schwierige Kompromiß eines ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte mit einer zweiten Anhörung innerhalb dieses Gerichts für besonders wichtige Fälle hat als Basis für die Erörterungen in den zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats gehalten. Es hat

aber einige wichtige Fragen gegeben, die für wenige Mitgliedstaaten bis zuletzt Schwierigkeiten gemacht haben. Dazu gehört, daß die Individualbeschwerde künftig obligatorisch sein soll, also keiner besonderen Unterwerfungserklärung mehr bedarf. Es versteht sich, daß diese Frage von Gewicht ist. Die Parlamentarische Versammlung, der Gerichtshof und die Kommission haben die Neuregelung begrüßt, Deutschland hat sich stets für sie eingesetzt. Es hat zuletzt eigentlich nur noch ein Land gegeben, das in dieser Frage Schwierigkeiten hatte. Das zweite grundlegende Problem ist die Frage der Staatenbeschwerde. Nach dem Entwurf des 11. Protokolls entscheidet über die Staatenbeschwerde eine Kammer des Gerichtshofs. Sie wird also im Prinzip genau so behandelt wie die Individualbeschwerde. Es hat zuletzt noch ein Land gegeben, das in dieser Frage Schwierigkeiten sah und eine Lösung vorgezogen hätte, wonach die Mitgliedstaaten erklären können, daß sie insoweit die Jurisdiktion des Gerichtshofs nicht anerkennen. Für diesen Fall soll dann nach den Vorstellungen dieses Landes eine Vorprüfung durch den Gerichtshof einschließlich einer Entscheidung über die Zulässigkeit durch den Gerichtshof stattfinden und die Sache dann vom Ministerkomitee abschließend entschieden werden.

Die dritte Frage, über die bis zuletzt diskutiert worden ist, betrifft das Problem, ob die Richter der Kammer, die in der Sache entschieden haben, auch in der Großen Kammer sitzen können, vor der die Sache erneut verhandelt wird. Nach Artikel 27 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs kann in solchen Fällen nur der Präsident der Kammer und der nationale Richter in der Großen Kammer mitwirken, die anderen Richter sind ausgeschlossen. Ein Mitgliedstaat hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß kein Richter der kleinen Kammer teilnehmen könne. Das ergebe sich aus allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen. Anstelle des nationalen Richters müsse ein Richter ad hoc in der Großen Kammer mitwirken. Man könne sich auch vorstellen, daß dieser Richter nicht für den Einzelfall, sondern generell für Fälle dieser Art bestimmt wird. Dieses Problem, das zuletzt nur von einem Mitgliedstaat für wesentlich gehalten worden ist, geht auf die unterschiedliche Einschätzung der Verweisung nach Artikel 43 des Entwurfs zurück. Wenn man sie als Rechtsmittel versteht, ist die Mitwirkung derselben Richter in der zweiten Instanz dann allerdings schwierig. Wenn man sie dagegen nicht als Rechtsmittel, sondern als Fortsetzung des Rechtsstreits vor einem größeren Spruchkörper versteht, ergeben sich keine Schwierigkeiten. Der Richter ad hoc ist keine Lösung, die erstrebenswert wäre. Sie gibt dem betroffenen Staat Manipulationsmöglichkeiten. Auch wenn ein Richter ad hoc für Fälle dieser Art generell bestimmt würde, bleiben praktische Zweifel. Er würde nur für Fälle eintreten, die gegen das betroffene Land gerichtet sind. Ein deutscher Richter ad hoc würde also nur sehr selten in Straßburg sein, weil Deutschland nur wenige Fälle vor dem

Gerichtshof hat und nur die außerordentlich bedeutsamen Fälle an die Große Kammer gelangen würden. Es würde also einen deutschen Richter geben, der ständig bei dem Gerichtshof in der kleinen Kammer und in der Großen Kammer in Fällen, die nicht gegen Deutschland gerichtet sind, mitwirkt. Dieser Richter würde die Rechtsprechung des Gerichtshofs kennen und über mögliche Divergenzen oder grundlegende Weiterentwicklungen informiert sein. Der Richter ad hoc würde vielleicht nur einmal im Jahr oder noch seltener beim Gerichtshof mitwirken und soll dann gerade in den wichtigen Fällen den Ausschlag geben. Man kann sich gut vorstellen, daß die Situation bei kleineren Ländern noch extremer sein würde. Aus diesen Gründen ist die große Mehrheit des Lenkungsausschusses für Menschenrechte stets gegen den Richter ad hoc gewesen. Das war der Grund, daß man für den nationalen Richter eine Ausnahme hinsichtlich der Teilnahme in der Großen Kammer vorgesehen hat. Dabei sollte es auch bleiben.¹³

f) Perspektiven

Das 11. Protokoll ist ein Änderungsprotokoll, das der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten bedarf. Wir hoffen, daß der gemeinsame politische Wille, der auf der Wiener Gipfelkonferenz zum Ausdruck gekommen ist, die Ratifizierung beschleunigt und dafür Sorge tragen wird, daß das Protokoll in absehbarer Zeit in Kraft treten kann. Es müßte doch möglich sein, daß die Ratifizierungen bis 1997 abgeschlossen werden können, so daß der Gerichtshof seine Arbeit 1998 aufnehmen kann. Für den Sprung ins nächste Jahrtausend wären dann die besten Voraussetzungen geschaffen. Das weitere hängt von der Qualität der Richter und der Kanzlei, insbesondere auch des wissenschaftlichen Unterbaus ab.

III. Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes

1. Allgemeines

Das bei den Reformüberlegungen erzielte Ergebnis ist ungewöhnlich positiv. Ohne den Druck der Gipfelkonferenz hätte es sich vielleicht nicht erzielen lassen. Im übrigen ist es naturgemäß zunehmend schwierig, unter so vielen Mitgliedstaaten des Europarates einvernehmlich zu Änderungen zu kommen. Bei einer Diskussion über mögliche Ausweitungen des Menschenrechtsschutzes spiegeln sich natürlich auch die wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten wieder, mit denen die Europäischen Staaten zur Zeit kämpfen. Das zeigt sehr deutlich z.B. die Garantie sozialer Rechte, die sehr kostspie-

¹³ Der Entwurf ist bezüglich der hier erwähnten Fragen nicht mehr geändert worden.

lig sein kann. Deswegen sind die Mitgliedstaaten, insbesondere auch Deutschland, insoweit sehr zurückhaltend.

Der Menschenrechtsschutz wird nicht nur durch neue Protokolle und Konventionen ausgeweitet und fortentwickelt. Es gibt auch eine nicht so spektakuläre, aber sehr viel wirksamere Fortentwicklung durch Richterrecht, also durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Spruchpraxis der Kommission. Eine solche Fortentwicklung ist möglich, sie ist notwendig und sie findet ständig statt. Es ist eindrucksvoll zu sehen, wie die Konventionsorgane und insbesondere der Gerichtshof einerseits die Konvention als lebendes Instrument feststehen und anwenden, andererseits aber sehr behutsam sind, wenn es um die Weiterentwicklung des Rechts geht. Es wäre wahrhaftig auch nicht wünschenswert, daß ein internationales Gericht zu forsich voranprescht.

Immerhin gibt es manche Problematik, über die man angesichts der Entwicklung in der Rechtsprechung kaum noch spricht. Das gilt z.B. für den Anwendungsbereich des Artikels 6, also insbesondere für die Frage, was ein zivilgerichtliches und was ein strafgerichtliches Verfahren ist. Früher hat es viele Stimmen gegeben, die ein Protokoll zur EMRK für notwendig hielten, um die Anwendung auf verwaltungsgerichtliche Verfahren sicherzustellen und auch eindeutig zu klären. Über ein entsprechendes Protokoll ist es seit Jahren sehr still geworden. Auch beim Minderheitenschutz, dem ich mich jetzt zuwenden möchte, könnte die Rechtsprechung aus dem jetzigen Konventionstext viel machen - es gibt Ansätze dafür. Ich bin sicher, daß in absehbarer Zeit zunehmend Minderheitsfälle an den Gerichtshof gelangen werden. Für die Lösung der vielleicht wichtigsten Minderheitsprobleme bedarf es keiner neuen völkervertraglichen Regelung. Das ist angesichts der besonderen Schwierigkeiten bei den Beratungen über den Minderheitenschutz ein Trost. Für den Menschenrechtsschutz von Gefangenen, auf den ich am Schluß zu sprechen kommen möchte, gilt ähnliches.

2. Stand der Überlegungen zum Minderheitenschutz

Die zunehmende und offenkundige politische Bedeutung von Minderheitsproblemen und die Erkenntnis von ihrer Brisanz haben die internationalen Bemühungen um eine Verbesserung des Minderheitenschutzes wesentlich verstärkt. Das gilt für zweiseitige zwischenstaatliche Verträge, wie sie z.B. zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn abgeschlossen sind. Das gilt für die Vereinten Nationen, die KSZE und den Europarat. Dabei ist der Ausgangspunkt der Bemühungen im Europarat das Bestreben, die politischen Verpflichtungen, die im Rahmen der KSZE übernommen worden sind, in rechtlich ver-

bindlichen Übereinkommen abzustützen. In den zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarats waren die Meinungsverschiedenheiten von Anfang an groß. Das politische Gewicht der Minderheitenprobleme in den einzelnen Mitgliedstaaten ließ es vielen Staaten ratsam erscheinen, vorsichtig zu sein.

Für die Verbesserung des Minderheitenschutzes kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Man kann daran denken, eine Empfehlung des Ministerkomitees vorzubereiten. Das wäre die schwächste Lösung. In Betracht kommt weiter ein Protokoll zur EMRK mit individuellen Rechten, die vor dem Gerichtshof für Menschenrechte durchgesetzt werden können. Das wäre die stärkste Lösung. Schließlich gibt es eine Mittellösung, nämlich eine besondere Konvention mit Staatenverpflichtungen, vereinzelt vielleicht auch mit individuellen Ansprüchen, wobei ein besonderes Kontrollsystem geschaffen werden könnte. Eine solche besondere Konvention hätte den Vorzug, daß auch solche Staaten beitreten könnten, die nicht Mitgliedstaaten des Europarats sind. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist eine sog. geschlossene Konvention; sie steht Nicht-Mitgliedstaaten nicht offen. Es ist auch nicht beabsichtigt, das zu ändern. Denn der in der Konvention zum Ausdruck gebrachte Menschenrechtsschutz gehört zu den zentralen Anliegen des Europarats und ist eng mit ihm verbunden.

Deutschland hat sich von Anfang an für ein Protokoll zur Konvention mit einklagbaren Minderheitenrechten ausgesprochen. Österreich hatte einen entsprechenden Entwurf vorgelegt, der von Deutschland unterstützt worden ist. Andere Staaten haben sich dafür ausgesprochen, eine selbständige Konvention vorzulegen, möglicherweise auch in der Form einer Rahmenkonvention, d. h. mit allgemeinen Vorschriften, die durch zwischenstaatliche Verträge oder nationales Recht ausgefüllt werden müssen.

Es gibt einige Vorarbeiten, die bei den Beratungen herangezogen werden. Das gilt naturgemäß für die in den Vereinten Nationen bereits festgelegten und verbindlichen Standards, aber auch für die politischen Verpflichtungen im Rahmen der KSZE, die weit darüber hinausgehen. Außer dem erwähnten österreichischen Entwurf eines Protokolls gibt es einen Entwurf der Parlamentarischen Versammlung für ein Protokoll zur EMRK¹⁴. Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, die sog. Venediger Kommission, hat den Vorschlag für eine besondere Konvention vorgelegt, der auch ein besonderes Kontrollsystem enthält. In jüngster Zeit ist ein von der Universität Fribourg vorgelegter Entwurf eines Protokolls zur EMRK in die Arbeiten einbezogen worden.

¹⁴ Empfehlung 1201 (1993) vom 1.2.1993 (BT-Drs. 12/4572).

Angesichts der erkennbaren Schwierigkeiten erteilte das Ministerkomitee dem Lenkungsausschuß für Menschenrechte im Mai 1992 und dann im März 1993 zunächst einen sehr zurückhaltenden Auftrag. Es hieß dort, daß der Lenkungsausschuß besondere normative Standards zum Schutz von nationalen Minderheiten vorschlagen und dabei berücksichtigen solle, daß sich die Arbeiten des Europarates und die der KSZE ergänzen sollten.

Die Beratungen im Lenkungsausschuß erwiesen sich als sehr schwierig. Der Ausschuß sammelte zunächst einmal die möglichen Regelungen, ohne sich im einzelnen für die eine oder andere zu entscheiden. Er stellte eine Liste von Rechten und Freiheiten auf, die in diesem Zusammenhang bedeutsam sein könnten und machte sich darüber Gedanken, welche dieser Rechte individuelle Rechte oder Gruppenrechte sein würden und ob nicht nur negative, sondern darüberhinaus positive Rechte in Betracht kämen. In dem Bericht des Lenkungsausschusses wird auch auf die Schwierigkeit eingegangen, den Begriff der nationalen Minderheit zu definieren. Einige Mitgliedstaaten betrachteten nationale Minderheiten nur als solche, wenn sie seit langer Zeit bestehende geschichtliche Bindungen zu dem Staat hatten. Andere knüpften an besondere Territorien an, in denen die Minderheiten traditionell ansässig seien. Wiederum andere Staaten wollten Wanderarbeitnehmer und Flüchtlinge mit aufnehmen. Der Ausschuß sah sich außerstande, zu einer Definition zu kommen und wählte einen pragmatischen Ansatz. Er stellte folgende Kriterien für Minderheiten auf: Es müsse sich um eine Gruppe handeln, die kleiner sei als der übrige Teil der Bevölkerung. Die Mitglieder der Minderheit seien auf dem Gebiet des Staates ansässig und dessen Staatsangehörige und unterhielten seit langem feste und andauernde Verbindungen zu diesem Staat.

Der Lenkungsausschuß machte sich dann weiter Gedanken darüber, welche Rechte in ein Protokoll zur EMRK aufgenommen werden könnten, welche Rechte in eine zusätzliche Konvention. Um einige Beispiele zu erwähnen: Ein allgemeines Diskriminierungsverbot könnte seinen Platz sowohl in einem Protokoll als auch in einer besonderen Konvention haben. Das gleiche würde in Betracht kommen für das Recht, frei über die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zu bestimmen, das Recht auf Anerkennung der Minderheitensprache und darauf, diese Sprache zu benutzen, weiter für das Recht, die Minderheitensprache in der Schule zu lernen oder in der Minderheitensprache unterrichtet zu werden sowie das an den Staat gerichtete Verbot einer Assimilierungspolitik. Rechte für eine besondere Konvention oder eine Rahmenkonvention wurden im kulturellen Bereich aufgelistet sowie bei der Rede- und Informationsfreiheit, Religionsfreiheit und dem Recht, an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen.

Die Wiener Gipfelkonferenz war ebenso wie für das Reformproblem für das Minderheitenproblem von entscheidender Bedeutung. Denn der Gipfel hat im Oktober 1993 beschlossen, daß politische und rechtliche Verpflichtungen zum Schutz von nationalen Minderheiten in Europa geschaffen werden sollten. Der Gipfel hat das Ministerkomitee beauftragt, entsprechende rechtliche Instrumente auszuarbeiten. In dem Anhang II zu der Erklärung des Wiener Gipfels heißt es dazu, das Ministerkomitee werde beauftragt, vertrauensbildende Maßnahmen vorzubereiten, bei der Aushandlung und Anwendung von zwischenstaatlichen Verträgen im Minderheitenbereich Hilfestellung zu leisten und binnen kürzester Frist eine Rahmenkonvention auszuarbeiten, in denen Prinzipien niedergelegt sind, welche die Vertragsstaaten erfüllen müssen, um den Schutz nationaler Minderheiten sicherzustellen. Diese Rahmenkonvention sollte auch für Nicht-Mitgliedstaaten zur Zeichnung offenstehen. Außerdem hat der Gipfel das Ministerkomitee beauftragt, mit der Arbeit an einem Protokoll zur EMRK im kulturellen Bereich anzufangen, das individuelle Rechte insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten vorsehen soll. Das Ministerkomitee hat diesen Auftrag an einen besonderen Ausschuß, den CAHMIN, weitergegeben. Der CAHMIN muß gemäß dem Beschluß des Ministerkomitees von November 1993 bis zum 30. Juni 1994 den Entwurf einer Rahmenkonvention vorlegen. Außerdem soll er mit den Arbeiten an dem Entwurf eines Protokolls zur EMRK beginnen, das die erwähnten individualrechtlichen Garantien im kulturellen Bereich enthält. Die zeitliche Vorgabe ist insoweit der 31. Dezember 1994. Diese Fristen sind außerordentlich kurz.

Zu dem Mandat des Gipfels und dem Mandat des Ministerkomitees an den CAHMIN möchte ich zur Erläuterung folgendes sagen: Der Auftrag war für viele, auch für uns, eine Enttäuschung. Wir hatten uns ein Mandat für ein Protokoll zur EMRK mit individuellen Rechten erhofft, deren Einhaltung durch den Gerichtshof zu kontrollieren wäre. Eine Übereinstimmung in diese Richtung war nicht möglich. So ist es zu dem Auftrag für eine Rahmenkonvention gekommen, die nach Auffassung der meisten Mitgliedstaaten ausschließlich Staatenverpflichtungen enthalten würde. Sie würde also keine Rechte schaffen, auf die sich die einzelnen Angehörigen der Minderheiten oder Gruppen von ihnen selbst berufen könnten. Wenn von einer Rahmenkonvention die Rede ist, wird zwar an völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen gedacht, die aber recht allgemein gefaßt sind. Es käme also z.B. eine Vorschrift in Betracht, nach der die Mitgliedstaaten unternehmen, die notwendigen Bedingungen zu schaffen, damit Personen, die einer nationalen Minderheit angehören, ihre Kultur entwickeln können und ihre Religion, Sprache, Tradition und Gebräuche bewahren können.

Einer der Grundgedanken bei dem auf dem Wiener Gipfel gefundenen Kompromiß ist, daß man keine Hoffnung hatte, bei der Definition von nationalen Minderheiten zu einer Einigung zu kommen. Man hoffte, daß bei einer Rahmenkonvention und bei einem Protokoll mit überwiegend kulturellen Rechten auf eine Definition verzichtet werden könne, möglicherweise zu Recht. Der Preis für diesen Verzicht ist, daß sehr allgemeine Rechte in sehr allgemeiner Form formuliert werden. Wir müssen nun sehen, daß man auf der Grundlage dieser sehr weich gefaßten Aufträge zu einem möglichst guten Ergebnis kommt.

Der CAHMIN möchte nach dem bisherigen Ergebnis seiner Arbeiten die Definition vermeiden. Die Tendenz geht dahin, einen pragmatischen Ansatz zu wählen und das Problem der Definition zurückzustellen, bis anhand der konkret erarbeiteten Regelungen deutlich wird, daß man eine solche Definition allgemein oder in bezug auf die jeweilige Regelung tatsächlich braucht. Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen. Wenn ein Recht vorgesehen werden soll, daß ein Angehöriger der Minderheit sich seiner Sprache bedienen darf, braucht man keine Definition, weil dieses Recht jedem Menschen zugewilligt werden kann. Wenn dagegen besondere politische Beteiligungsrechte - etwa eine Ausnahme von der 5%-Klausel bei Wahlen - vorgesehen werden soll, muß man genauer bestimmen, wer ein solches Recht haben soll.

Ich möchte in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt lassen, daß wir Deutschen bei der Definition besondere Probleme haben. Für uns ist sicher, daß eine nationale Minderheit aus Personen besteht, die deutsche Staatsangehörige sind. Insoweit befinden wir uns in Übereinstimmung mit vielen anderen Mitgliedstaaten des Europarats. Das bedeutet, daß z.B. Wanderarbeitnehmer und Asylbewerber von dem Minderheitenbegriff nicht erfaßt werden. Nach unserer Definition der nationalen Minderheit muß es sich außerdem um eine Gruppe von Personen handeln, die traditionell und seit langer Zeit in einem bestimmten Siedlungsgebiet lebt. Diese Definition ist sehr eng. Sie hat zur Folge, daß wir nur die Dänen und die Sorben als nationale Minderheit anerkennen. Die Gründe dafür, warum das geschieht, werden häufig mißverstanden. Ich möchte deswegen dazu noch einige allgemeine Bemerkungen machen.

Es macht wenig Sinn, theoretisch und allgemein über die Definition einer Minderheit zu sprechen. Man sollte das konkret tun, sich also in bezug auf bestimmte Rechte fragen, wem man sie geben will. Es versteht sich von selbst, daß alle deutschen Staatsangehörigen und auch alle Ausländer in Deutschland Anspruch auf Schutz ihrer Menschenrechte haben. Wir haben keine Probleme damit, allen Ausländern das Recht zu geben, ihre Sprache zu sprechen, sich mit anderen Ausländern zu treffen und auch über die Grenze hinaus Kontakte zu wahren, ihre kulturelle Identität zu entwickeln und ihre Gebräuche zu pflegen.

Auf der anderen Seite geben wir denjenigen Personen, die einer nationalen Minderheit im Sinne der deutschen Definition angehören, besondere soziale Rechte. Sie haben Anspruch auf sehr ausgeprägte Förderung im schulischen und kulturellen Bereich und zum Teil besondere Rechte bei der politischen Mitwirkung. Minderheiten in diesem Sinne dürfen zum Teil ihre Sprache vor Behörden und vor Gericht benutzen. Die deutschen Probleme mit dem Minderheitenbegriff resultieren daraus, daß man legitimerweise vermeiden möchte, daß diese sehr ausgeprägten Rechte einer unübersehbaren Personenzahl zugute kommen soll. Hier würde man im übrigen auch sehr schnell auf finanzielle Grenzen stoßen.

Die deutsche sehr enge Definition des Begriffs der nationalen Minderheit trägt Deutschland den Vorwurf ein, es wolle bestimmte Personengruppen ausgrenzen, insbesondere die Sinti und Roma. Denn diese Personengruppe ist nach unserem Sprachgebrauch keine nationale Minderheit, wohl aber eine ethnische Minderheit. Ich betone es noch einmal, auch die ethnischen Minderheiten haben Anspruch auf Schutz ihrer Menschenrechte. Sie können aber nicht in allen Bereichen gleichbehandelt werden wie z.B. die Dänen und die Sorben. Ich möchte abschließend noch einmal betonen, daß es keinen Sinn macht, theoretisch über diese Definition zu sprechen. Man muß die Frage konkret - bezogen auf ein bestimmtes Recht - beantworten. Das muß auch der Ansatzpunkt bei den weiteren Arbeiten im CAHMIN sein. Wenn in einem Protokoll zur EMRK das Recht gewährleistet werden soll, seine Minderheitensprache zu sprechen, brauchen wir den Träger dieses Rechtes nicht besonders zu definieren. Auch bei einem allgemeinen Diskriminierungsverbot braucht der Minderheitenbegriff nicht in dem deutschen Sinn eng gezogen zu sein. Über diese Frage wird innerhalb der Bundesregierung aber noch nachgedacht.

Wir hoffen, daß es bis zur Jahresmitte den Entwurf einer Rahmenkonvention geben wird. Über das Kontrollsystem muß noch nachgedacht werden. In der Rahmenkonvention kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Kontrollorgan keinen Platz finden, schon deswegen nicht, weil auch Nicht-Mitgliedstaaten ratifizieren können.

3. Rechte für Gefangene

In einem Gespräch mit dem Lenkungsausschuß für Menschenrechte hat der Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Herr Ryssdal, im Oktober 1988 vorgeschlagen, daß die Haftbedingungen für Gefangene ein fruchtbares Feld sein könnten für die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes. Präsident Ryssdal wies insbesondere

auf die Europäischen *Prison rules* hin, die in der Empfehlung R (87) 3 des Ministerkomitees vom 12. Februar 1987 enthalten sind und hielt es für nützlich, zu prüfen, ob einige der Regeln in rechtsverbindliche Vorschriften umzugießen wären. Diese Anregung von Präsident Ryssdal wurde auf dem 7. Internationalen Menschenrechtskolloquium in Kopenhagen, Oslo und Lund im Frühling 1990 diskutiert.

Seit Mai 1991 hat der für die Fortentwicklung der Menschenrechte zuständige zwischenstaatliche Ausschuß DH-DEV des Europarates über den Entwurf eines Protokolls zur Sicherung einiger weiterer Rechte für Personen, die der Freiheit beraubt sind, diskutiert. Er hat dem Lenkungsausschuß im April 1993 seinen Entwurf vorgelegt. Der DH-DEV ging dabei davon aus, daß die Vorschriften des Protokolls für alle Personen gelten sollten, die der Freiheit beraubt sind, ohne Rücksicht auf die Gründe dafür. Auch Personen, die wegen Geisteskrankheit untergebracht sind und kurzfristig in Polizeistationen festgehaltene Personen sollten darunter fallen, wenn ihnen die Freiheit entzogen ist. Der Anwendungsbereich müsse derselbe sein wie in Artikel 5 der Menschenrechtskonvention.

Der Entwurf des DH-DEV enthält in acht Artikeln eine Reihe von zusätzlichen Rechten von Personen, denen die Freiheit entzogen worden ist. Es geht um das Recht, über die Gründe der Freiheitsentziehung unverzüglich informiert und über seine Rechte belehrt zu werden, über das Recht, sofort einen Anwalt und eine andere Vertrauensperson zu unterrichten, Kontakt zu diplomatischen und konsularischen Behörden zu haben. Disziplinarstrafen sollen nur für schuldhaftes Verhalten verhängt werden dürfen, ein Beschwerderecht ist vorgesehen, und medizinische Experimente an Gefangenen sind an deren Zustimmung gebunden. Weiterhin ist das Recht auf einen Dolmetscher vorgesehen, auf angemessene medizinische Versorgung und auf ein Petitionsrecht.

Der Entwurf des DH-DEV ist auf Kritik gestoßen. Kritik wurde im Lenkungsausschuß laut, wobei einige Mitgliedstaaten meinten, der Entwurf gehe zu weit, andere im Gegenteil der Auffassung waren, er sei zu restriktiv. Amnesty International hat ein Papier dazu vorgelegt, in dem es die restriktive Behandlung des Problems beklagte. Einige Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, haben sich gefragt, ob die Regelungen in der so allgemein formulierten Fassung auch für kurzzeitige Festnahmen anwendbar sind und für untergebrachte Geisteskranke. Disziplinarstrafen für Personen, die nicht schuldig sind, sind zweifelhaft. Es wäre auch besser gewesen, wenn man medizinische Experimente ganz verboten hätte. Denn bei einer Zustimmung wird man häufig den Verdacht haben müssen, daß sie so ganz freiwillig nicht erteilt worden ist.

Der Lenkungsausschuß für Menschenrechte hat wegen der aufgetauchten Zweifel den DH-DEV gebeten, sich des Protokolls erneut anzunehmen. Das wird der DH-DEV demnächst tun, nämlich noch in diesem Monat. Wann die Beratungen abgeschlossen werden können, ist nach allem offen. Der Lenkungsausschuß hat die Hoffnung geäußert, daß dies noch in diesem Jahr geschehen könne.