

Wolfram Karl

Menschen unterwegs¹ –

Der Schutz der Menschenrechte durch nationale und
internationale Instanzen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frau Doyenne und Mitglieder des Consularischen Corps Salzburg, wertere Vertreter des öffentlichen Lebens im Bundesland Salzburg, meine sehr geehrten Damen und Herren!

Zur Menschenrechtsproblematik

Die Frage der Menschenrechte und ihres Schutzes gegenüber den Mächtigen, sei dies der Staat, Verbände oder auch internationale Organisationen, ist stets aktuell. In den letzten Jahren wurden die Menschenrechte auch in der medialen Öffentlichkeit zu einem beherrschenden Thema. Dies hängt nicht nur mit der Wiederkehr von Gedenktagen zusammen wie etwa jenem zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurde, sondern erklärt sich aus der zunehmenden Erkenntnis, dass die Lage der Menschenrechte entscheidenden Einfluss auf den Zustand unserer Gesellschaft hat, ja diesen geradezu umschreibt. Die vielfach in der Welt bestehenden Missstände werden heute nicht mehr so einfach hingenommen, sondern als das kritisiert, was sie vielfach eben auch sind, nämlich massive Verletzungen der Menschenrechte. Sie gelangen damit in den rechtlichen und politischen Rahmen, den die staatlichen Rechtsordnungen zu ihrer eigenen Kontrolle aufgespannt haben und der wiederum durch internationale Kontrolleinrichtungen abgesichert wird. Ich denke dabei zunächst an die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen und vielfältigen Institutionen in diesem Bereich, die vom kürzlich neu geschaffenen Menschenrechtsrat² über die Hochkommissariate für Menschenrechte oder Flüchtlinge bis hin zum Sonderbeauftragten für Folter (den Österreicher Manfred Nowak) reichen. Auch der Internationale Strafgerichtshof mit Sitz

¹ Vortrag gehalten im Rahmen eines Empfangs des Präsidenten des Salzburger Landtags, Herrn Johann Holztrattner, für das Konsularische Korps der Landeshauptstadt Salzburg im Wappensaal der Festung Hohensalzburg am 13. März 2007, in aktualisierter Form

² Human Rights Council als Unterorgan der UN-Generalversammlung seit 2006.

in Den Haag wäre als neue Errungenschaft mit weltweiter Bedeutung zu erwähnen,³ während für die europäische Ebene auf ein über viele Jahre gleichmäßig entwickeltes Menschenrechtsschutzsystem hingewiesen werden kann. Es ist jenes des Europarates, dessen wichtigstes Aushängeschild der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist.

Das Österreichische Institut für Menschenrechte

Als vor mehr als zwanzig Jahren das Österreichische Institut für Menschenrechte in Salzburg gegründet wurde,⁴ lag die Absicht generell darin, die Menschenrechtsidee in Österreich zu fördern. Es genügt ja nicht, Rechtstexte zu verfassen und Behörden und Gerichte einzusetzen, um diesen Geltung zu verschaffen, vielmehr bedarf es ebenso auch der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung, bei den politischen Entscheidungsträgern und bei den behördlichen Funktionären, also z.B. auch bei den Verwaltungsbeamten und Richtern im Lande. In einer *Empfehlung des Europarats* aus dem Jahr 1979⁵ wurde den Mitgliedstaaten ans Herz gelegt, nationale Zentren für das Studium, die Forschung und die Information im Bereich der Menschenrechte zu schaffen.⁶ Dem aus Wien stammenden Völkerrechtslehrer und zeitweiligen Dekan an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg, *Herbert Miehsler*, ist es zu verdanken, dass ein solches Zentrum in Gestalt des Österreichischen Instituts für Menschenrechte in Salzburg errichtet wurde. Dies gelang vor allem dank der Hilfe des Landes Salzburg und der Unterstützung von privater Seite,⁷ war es doch nicht selbstverständlich, dass eine solche nationale Einrichtung ausgerechnet in Salzburg ihren Sitz nehmen würde.

Nach dem unerwarteten Tod von Professor Miehsler noch vor der Eröffnung des Instituts übernahm *Franz Matscher* dessen Leitung, die er bis 2004 innehatte. *Franz Mat-*

³ Der Internationale Strafgerichtshof wurde mit dem Rom-Statut aus 1998 gegründet, das 2002 in Kraft trat und für 108 Länder gilt. Der Gerichtshof verfolgt die Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen wie Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

⁴ Eröffnung am 1. Juli 1987.

⁵ Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R (79) 16.

⁶ Ähnliche Resolutionen stammten von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (1981) und von der UNESCO (1983).

⁷ Vor allem durch Ehrensensator der Salzburger Universität, Professor Dr. Dr. Herbert Batliner, Fürstlicher Kommerzienrat, Vaduz.

scher verkörperte die ideale Verbindung von Wissenschaft und Praxis: Er begann seine berufliche Laufbahn als Diplomat und war schon österreichischer Generalkonsul in Mailand, als er sich an der Universität Innsbruck habilitierte und kurz danach als Professor für Zivilgerichtliches Verfahren an die Universität Salzburg berufen wurde. Es dauerte auch nicht lange, da wurde er zum Richter beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ernannt, eine damals noch ehrenamtliche Funktion, die er insgesamt 18 Jahre lang ausübte.

... und die Arbeit des Instituts

Die persönliche Ausrichtung von Franz Matscher als Wissenschaftler und Praktiker einerseits und als vorwiegend im europäischen Bereich tätiger Jurist hat das Institut entscheidend geprägt. Dies ist auch unsere „Marke“ geworden, nachdem in Österreich weitere Menschenrechtsinstitute gegründet wurden.⁸ Wir verstehen uns dabei gewissermaßen als „Relaisstation“ zwischen Straßburg und Österreich, indem wir die Judikatur des Menschenrechtsgerichtshofs für den österreichischen Gebrauch aufbereiten. Jedes zweite Monat erscheint unser *Newsletter Menschenrechte* mit den interessantesten und für Österreich wichtigsten Entscheidungen aus Straßburg, die ja auch dann inhaltliche Beachtung erfordern, wenn sie nicht direkt Österreich, sondern ein anderes europäisches Land betroffen haben. Dies alles ist nun keine leichte Aufgabe, wenn man bedenkt, dass der Gerichtshof jährlich 1.500 Urteile spricht, die im Original auf Englisch oder Französisch verfasst sind und in der Regel viele Seiten umfassen. Bei uns findet man eine Auswahl von Entscheidungen auf das Wesentliche komprimiert, d.h. meist auf 2 – 4 Seiten pro Fall, und selbstverständlich in unserer Landessprache.⁹ Genauso verarbeiten wir aber die Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), soweit sie Menschenrechtsfragen betreffen und – freilich selektiver – die Judikatur österreichischer Gerichtshöfe, soweit sie die Europäische Menschenrechtskonvention zum Gegenstand hat. Als „nationaler Korrespondent“ des Europarats beobachten wir auch seit vielen Jahren die österreichische Szene und berich-

⁸ Zu nennen ist das Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte in Wien (BIM) und das European Training Centre in Graz (ETC).

⁹ Neben dem gedruckten Zeitschriftenabonnement gibt es den kostenlosen Zugang über die Homepage des Instituts www.menschenrechte.ac.at. Die Bearbeitungen durch das Institut finden sich fallweise auch im RIS (Rechtsinformationssystem) unter „Judikatur Justiz“.

ten über Gesetzgebungsvorhaben, Judikatur und Literatur zu den Menschenrechten aus Österreich. Daneben werden auch Seminare und Schulungen zu Menschenrechtsfragen abgehalten wie z.B. für den richterlichen Nachwuchs.¹⁰ Schließlich seien auch noch Symposien und wissenschaftliche Konferenzen erwähnt wie jene zum zwanzigjährigen Institutsjubiläum, als es um die Freiheit der Meinungsäußerung und die Rolle der Medien im österreichisch-europäischen Rechtsgefüge ging. Eine solche Veranstaltung war hoch an der Zeit, weil Österreich in Straßburg unverhältnismäßig oft wegen Verletzung der Pressefreiheit verurteilt wurde. Es war nun sehr spannend, bei dieser Gelegenheit die Straßburger Richterin, Frau Dr. Elisabeth Steiner, als Verfechterin der Pressefreiheit und auf der anderen Seite die Präsidentin des Obersten Gerichtshofs, Frau Dr. Irmgard Griss, zu den österreichischen Positionen zu hören.¹¹

Nun soll es aber nicht um das Medienrecht, sondern um eine ganz andere Problematik gehen, wofür das Motto „Menschen unterwegs“ gewählt wurde. Unter diesem Motto werden zwei (bzw. drei) ziemlich unterschiedliche Justizfälle vorgestellt, bei denen nationale und internationale Instanzen zum Schutz der Menschenrechte beigetragen haben. Gemeinsam ist diesen Fällen die Ausgangslage, wonach Menschen sich nicht zu Hause in ihrem gewohnten Lebenskreis aufhielten, sondern im Ausland, wo man eben oft auch besonderen Risiken ausgesetzt ist. Situationen von „Menschen unterwegs“ sind im heutigen Leben sehr zahlreich. Dabei muss man nicht einmal an das Flüchtlingsproblem denken, das freilich so komplex ist, dass ich es heute ausklammern möchte.

¹⁰ Vgl. Seminar für Richteramtswärter/-innen der OLG-Sprengel Linz und Innsbruck, 26.-28.11.2008 in Maria Alm.

¹¹ Der dazu erschienene Tagungsband mit allen Vorträgen und der Niederschrift einer angesehenen Journalistenrunde ist als Band 10 der Schriftenreihe des Instituts erschienen: Wolfram Karl/Walter Berka (Hrsg.), „Medienfreiheit, Medienmacht und Persönlichkeitsschutz“, Engel-Verlag Kehl/Straßburg 2007. Diese Veranstaltung fand am 14./15. Juni 2007 in der Erzbischöflichen Residenz und auf der Edmundsburg in Salzburg statt.

Der Fall *Rusu gegen Österreich* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Dieser erste hier zu berichtende Fall endete vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, von dem schon die Rede war. Dieser Gerichtshof wurde 1959 ins Leben gerufen und arbeitete zunächst nur als eine Art Sonderinstanz im Gesamtgefüge des europäischen Menschenrechtsschutzes. Der Normalfall war nämlich lange Zeit der, dass sich ein Bürger, der sich durch staatliche Behörden in seinen Menschenrechten verletzt fühlte, an die Menschenrechtskommission in Straßburg wenden konnte, nachdem er zuvor – und das ist wichtig – alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft hatte. Die Kommission verfasste dann einen unverbindlichen Bericht über die Sache, den sie dem Ministerkomitee des Europarats vorlegte. Es war nun dieses durch Diplomaten besetzte und daher weisungsgebundene Gremium, das letztlich über die Begründetheit von Menschenrechtsbeschwerden entschied, wobei es auch bedenklich war, dass die betroffenen Staaten in der Sache mitstimmten. Erst 1998 konnten diese „diplomatischen Eierschalen“ abgestreift werden. Es entstand der heutige Gerichtshof, der nicht nur gelegentlich durch ehrenamtliche Richter, sondern ständig und mit professionellen Richtern als alleinige Entscheidungsinstanz tätig ist.¹² Dessen Urteile müssen vom verurteilten Staat vollstreckt werden, wobei oft auch die Zahlung von Schadenersatz an die Opfer einer Menschenrechtsverletzung vorgeschrieben wird. Dieses System steht weltweit einmalig da, und viele Menschen beneiden uns darum. Ich werde später noch einmal darauf zurückkommen.

Wie der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall könnte es jedem von uns ergehen. Frau *Cornelia Rusu* befand sich im Februar 2002 auf der Heimreise von Spanien nach Rumänien, als ihr in Nizza ihr Reisepass gestohlen wurde. Sie erhielt von den französischen Behörden eine Bestätigung ihrer Diebstahlsanzeige und setzte die Heimreise über Italien und Österreich fort. An der ungarischen Grenze war ihre Reise aber zunächst zu Ende, da sie von ungarischen Grenzbeamten wegen fehlender Reisedokumente zurückgewiesen wurde. Mangels Aufenthaltsberechtigung in Österreich wurde

¹² Die Reform wurde durch Protokoll Nr. 11 zur EMRK vom 11.5.1994 bewerkstelligt, das 1998 in Kraft trat (BGBl. III 1998/30).

Frau Rusu von der Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See mit der Begründung in Schubhaft genommen, dass sie illegal nach Österreich eingereist sei. Tags darauf wurde die Konsulatsabteilung der rumänischen Botschaft in Wien um Ausstellung von Reisepapieren ersucht. Dies war am 25. bzw. 26. Februar. Erst zwei Wochen später und immer noch in Schubhaft wurde Frau Rusu im Polizeianhaltezentrum in Graz eingehender befragt, wobei ihre besondere Situation – sie wollte ja gar nicht in Österreich bleiben – erstmals zur Sprache kam. Noch eine Woche später erließ die Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See einen Ausweisungsbescheid und stellte sich auch das Heimreisezertifikat der rumänischen Botschaft ein. Wiederum 10 Tage später, am 22. März, war es dann endlich so weit und wurde Frau Rusu mit der Bahn nach Rumänien abgeschoben. Ihr unfreiwilliger Urlaub in Österreich hatte also fast ein Monat gedauert.¹³ Zu Hause angelangt erhob Frau Rusu Beschwerde gegen Österreich beim Europäischen Gerichtshof. Dessen Urteil ist nun eben erst ergangen.¹⁴ Darin wird Österreich eine Verletzung des Rechts auf Freiheit vorgeworfen und wird es zur Zahlung einer Entschädigung von €3.000,- für immateriellen Schaden verurteilt. Böse Absicht steckte wohl keine hinter der Freiheitsberaubung, eher war es bürokratische Beschränktheit und Schlamperei, die vielleicht auch mit der Überlastung der Behörden erklärt werden kann. Dass auch das rumänische Konsulat nicht gerade vorbildlich handelte, als es den Antrag auf Reisepapiere drei Wochen lang liegen ließ, kann freilich Österreich nicht entlasten. Insgesamt scheint es wichtig, dass derartige Fälle bürokratischer Inkompetenz auch auf der europäischen Ebene aufgegriffen werden und, so meine ich, dass sie dann auch finanzielle Folgen haben.

Menschenrechtsschutz von unerwarteter Seite:

Das Konsularrecht

Wenn man die staatliche Ebene des Menschenrechtsschutzes betrachtet – und eigentlich ist es ja der Staat, der in erster Linie dazu berufen ist, den Menschenrechten Geltung zu verschaffen – so denkt man gewöhnlich an die Gerichte und dann in letzter

¹³ *Cornelia Rusu gg. Österreich*, EGMR, Zulässigkeitsentscheidung vom 29.6.2006, Newsletter Menschenrechte 2006, 175.

¹⁴ *EGMR, Rusu gg. Österreich*, Urteil v. 2.10.2008, Newsletter Menschenrechte 2008, 276. Zur Zeit des Vortrags lag erst die Zulässigkeitsentscheidung vor (EGMR, E. v. 29.6.2006, Newsletter Menschenrechte 2006, 175).

Instanz an den Obersten Gerichtshof und den Verfassungsgerichtshof. Freilich gibt es daneben auch noch zahlreiche andere Instanzen und Einrichtungen, bei denen man sich beschweren kann, wie etwa die Volksanwaltschaft.¹⁵ An eine bestimmte, besonders ehrwürdige Einrichtung mit jahrhundertealter Tradition denkt man aber kaum: Es ist das Amt des Konsuls, das manchen der hier Anwesenden freilich bestens vertraut ist!

Angeblich gab es Konsuln, die sich um Fremde kümmerten, schon im alten Griechenland.¹⁶ Geht man weniger weit zurück, findet man Konsuln im Mittelalter, die aber eigentlich Richter waren. Es waren die Mitglieder von Handelsgerichten in den Städten Südeuropas, die dem Kreis der dort ansässigen ausländischen Kaufleute entstammten. Diese Einrichtung verbreitete sich in Europa und im Nahen Osten mit der Ausweitung des Handelsverkehrs. Ausländische Kaufleute waren am Ort dem Schutz und der Gerichtsbarkeit von *Konsulargerichten* unterstellt; sie waren dafür von der Gerichtsbarkeit des Gastlandes ausgenommen, genossen also Immunität.¹⁷

Mit dem Aufkommen der ständigen diplomatischen Vertretungen zu Beginn der Neuzeit (nach dem Westfälischen Frieden 1648) verloren die Konsulate in Europa generell an Bedeutung. Anders war es freilich in den für Europäer fremden Kultur- und Rechtskreisen, namentlich im Nahen und Fernen Osten. Konsuln hatten dort diplomatischen Status und entfalteten eine umfangreiche Gerichts- und Verwaltungstätigkeit. Die Rechtsgrundlage dafür boten die sog. Kapitulationsverträge, die von den „christlichen Mächten“ mit dem Osmanischen Reich, mit Persien, China und Japan abgeschlossen wurden. Später wurden diese Verträge von den nichteuropäischen Partnern als diskriminierend empfunden und aufgekündigt.¹⁸ Zum Teil konnte sich die Konsulargerichtsbarkeit aber noch bis nach dem Zweiten Weltkrieg halten.¹⁹

¹⁵ Sie etwa den 31. Bericht (2007) der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat, Kapitel 16 (Grundrechtsteil), <http://www.volksanw.gv.at/i-broschure.htm>.

¹⁶ Siehe dazu das Österreichische Handbuch des Völkerrechts (Hrsg. Neuhold/Hummer/Schreuer), 4. Aufl. 2004, Band 1, RZ 1730ff.

¹⁷ Dies entspricht dem Personalitätsprinzip zum Unterschied vom Territorialitätsprinzip, das für die staatlichen Gerichte normalerweise maßgeblich ist.

¹⁸ Z.B. von der Türkei bereits während des Ersten Weltkriegs.

¹⁹ Erstaunlicherweise hat Österreich mit Ägypten noch 1929 einen Konsulargerichtsvertrag abgeschlossen. Darin heißt es, die österr. Bundesregierung habe das Recht, über die österr. Staatsangehörigen in Ägypten die Konsu-

Die Konsulate, wie wir sie heute kennen, gewannen ihre Bedeutung im 19. Jahrhundert. Während nämlich die Botschaften und anderen diplomatischen Vertretungen in den Hauptstädten die „hohe Politik“ der bilateralen staatlichen Beziehungen pflogen, leisteten in den entfernteren Provinzen die Konsulate die praktische Arbeit. So entstanden die Konsulate mit Konsulatssprengeln, die den Kontakt zu den lokalen Behörden wahrnehmen. Diese Form des Konsulats hat sich nun weltweit durchgesetzt. Zu ihrer Arbeit gehören bekanntlich notarielle, standesamtliche und vormundschaftliche Aufgaben, die Rechtshilfe, die Ausstellung und Verlängerung von Reisepässen, die Visaerteilung, ja selbst die Vertretung von Angehörigen des Entsendestaates vor Gericht, wenn diese abwesend sind.²⁰ Ganz allgemein ist es Aufgabe eines Konsuls, die Interessen des Entsendestaates sowie seiner Angehörigen im Empfangsstaat zu schützen, die Entwicklung kommerzieller, wirtschaftlicher, kultureller und wissenschaftlicher Beziehungen zwischen den beiden Staaten zu fördern und freundschaftliche Beziehungen zum Empfangsstaat zu pflegen. Die wichtigste formelle Rechtsgrundlage dafür bietet nun die Wiener Konsularrechtskonvention aus dem Jahr 1963. Dort wird auch die Aufgabe des Konsuls genannt, den Angehörigen seines Entsendestaates *Hilfe und Beistand* zu leisten.²¹

Um Angehörigen des Staates, den er vertritt, Hilfe und Beistand leisten zu können, muss es dem Konsul erlaubt sein, mit diesen zu verkehren. Dies gilt auch, ja vorwiegend dann, wenn diese sich in Haft befinden. Aber wie weiß der Konsul davon, dass sich ein Schutzbefohlener in Haft befindet und vielleicht seine Hilfe braucht? (Ob die Haft zu Recht oder zu Unrecht besteht, ist ja eine ganz andere Sache!) Hier nun sieht die Konsularrechtskonvention vor, dass einem ausländischen Inhaftierten die Möglichkeit geboten werden muss, von „seinem“ Konsul besucht zu werden. Er selbst muss von diesem Recht auch unverzüglich unterrichtet werden und desgleichen ist das

largerichtsbarkeit in allen Angelegenheiten ausüben zu lassen, für die die österreichisch-ungarischen Gerichte im Osmanischen Reich bis 1914 zuständig waren. Dazu gehörten insbesondere auch die Strafsachen.

²⁰ Vgl. Art. 5 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen vom 24.4.1963 (Wiener Konsularrechtskonvention - WKK), BGBl. 1969/318. Dazu insbes. Alexander Wojda, Das österreichische Konsularrecht (Manz, Wien 1998).

²¹ Gem. Art. 36 WKK.

Konsulat unverzüglich von der Angelegenheit zu verständigen, sobald sich herausgestellt hat, dass jemand ein Ausländer ist.

**Die Fälle *LaGrand* und *Avena*
vor dem Internationalen Gerichtshof**

Im *LaGrand-Fall*, über den nun berichtet werden soll,²² ist es freilich anders gelaufen, als es sollte und hatte daher ein tragisches Ende. Karl und Walter LaGrand waren zwei Deutsche, die in den USA im Jahr 1982 (!) wegen eines gemeinsam begangenen Kapitalverbrechens zum Tode verurteilt wurden. Sie waren während ihrer Haft und während ihres Strafprozesses zu keiner Zeit über ihr Recht belehrt worden, den deutschen Konsul zu sehen. Sie waren überdies von miserablen Pflichtanwälten vertreten – der deutsche Konsul hätte ihnen eine bessere Prozessvertretung verschafft und sie hätten dann auch erfahren, dass man in den USA der Todesstrafe entgeht, wenn man sich voll geständig zeigt.

Als die beiden von ihrem Recht auf konsularische Unterstützung erfuhren, waren ihre Urteile nach amerikanischem Recht bereits in Rechtskraft erwachsen. Die Exekution war für Ende Februar 1999 in dem einen und für Anfang März 1999 in dem anderen Fall angesetzt. In letzter Minute intervenierte nun Deutschland auf diplomatischem Weg, doch kam dies für Karl LaGrand zu spät; er wurde Ende Februar tatsächlich hingerichtet. Um wenigstens Walter LaGrand noch zu retten, wandte sich Deutschland nun an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag. Am 2. März 1999, also nur einen Tag vor der geplanten zweiten Hinrichtung, brachte so Deutschland eine zwischenstaatliche Klage gegen die USA ein, worin sie eine Verletzung der Konsularrechtskonvention geltend machte. Gleichzeitig beantragte Deutschland eine Einstweilige Verfügung, wonach die Hinrichtung von Walter LaGrand bis zur Entscheidung in der Sache aufzuschieben sei. Diese wurde vom Internationalen Gerichtshof bewilligt, half aber

²² *Deutschland gg. USA*, IGH, Urteil vom 27.6.2001.

nichts: Die amerikanische Strafprozessordnung erlaubte keinen Spielraum, und die Hinrichtung von Walter LaGrand wurde am 3. März 1999 wie vorgesehen vollzogen.²³

2001 wurden die USA vom Internationalen Gerichtshof wegen Verletzung der Konsularrechtskonvention verurteilt. Dies half den bereits hingerichteten LaGrand-Brüdern nicht mehr. Freilich gab und gibt es in amerikanischen Todeszellen noch viele rechtskräftig Verurteilte, die ihres Schicksals harren. Auch ihnen wurde der rechtzeitige Zugang zu ihren Konsuln verwehrt.

2003 brachte *Mexiko* eine gleichgelagerte Klage gegen die USA ein (in der Sache *Avena und andere*). Darin ging es um 51 Mexikaner in amerikanischen Todeszellen – auch sie waren nicht über ihr Recht informiert worden, ihren Konsul beizuziehen. Folgerichtig endete auch dieser Fall mit einer Verurteilung Amerikas durch den Internationalen Gerichtshof.²⁴ Die erste Reaktion darauf war, dass die USA das Protokoll aufkündigten, worauf sich die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs gestützt hatte. Diese Reaktion war nicht untypisch für die amerikanische Politik der letzten Jahre, die von einer gewissen Überheblichkeit gegenüber der Staatengemeinschaft gekennzeichnet war. Aus der Welt war die Sache damit aber nicht für die USA, denn der Gerichtshof hatte im *Avena*-Fall eben schon Recht gesprochen und dieses Urteil musste respektiert werden. Darin trug der Gerichtshof den USA auf, „to provide, by means of its own choosing, review and reconsideration of the convictions and sentences“. Er verlangte also, die Todesurteile der mexikanischen Staatsangehörigen noch einmal zu überprüfen, wobei die Wahl der Mittel den USA überlassen wurde. Auf jeden Fall bedeutete dies, dass die Todesurteile nicht sofort vollstreckt werden durften. In Frage kam dann aber eine Art Wiederaufnahme des Strafverfahrens oder eine Umwandlung der Todesstrafe in lebenslange Haft.

²³ Man konnte damals freilich noch Zweifel haben, ob Einstweilige Verfügungen verbindlich waren oder lediglich Empfehlungen des Gerichtshofs darstellten. Die Verbindlichkeit wurde nämlich vom IGH erstmals in diesem Fall außer Zweifel gestellt. Ein Affront für den Gerichtshof war es allemal.

²⁴ *Avena u.a. – Mexiko gegen die Vereinigten Staaten*, IGH, Urteil vom 31.3.2004.

Einer der Verurteilten namens *Medellin* brachte daraufhin eine *habeas corpus*-Klage gegen den Staat Texas ein, worin er sich auf das Urteil des Internationalen Gerichtshofs berief. Dies half ihm allerdings wenig, weil der Oberste Gerichtshof Amerikas am 25. März 2008 entschied, dass die gegen die USA ergangenen Urteile des Internationalen Gerichtshofs nicht durchsetzungsfähig seien und ihnen innerstaatliches amerikanisches Recht jedenfalls vorgehe.²⁵

... und wie ist es in Europa?

Natürlich gibt es in Europa keine Todesstrafe.²⁶ Verletzungen der Konsularrechtskonvention nach dem beschriebenen Muster kommen aber auch hierzulande vor. So gab es (ausgerechnet!) in Deutschland vor kurzem eine Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht, weil straffällig gewordene türkische und serbisch-montenegrinische Staatsbürger nicht von ihrem Anspruch informiert worden waren, ihren Konsul zu sehen.²⁷ Das letztinstanzliche Strafurteil wurde hierauf ausgesetzt; es gibt also in Deutschland ein taugliches Instrumentarium, das in den USA offensichtlich fehlt, um den Einklang mit der internationalen Judikatur herzustellen.

Überhaupt herrscht in Europa ein anderes Verhältnis zu den internationalen Gerichtshöfen als in den USA. In Europa wird die Europäische Menschenrechtskonvention als gemeinsame Rechtsgrundlage aller Staaten anerkannt, und zwar sowohl im Europarat als auch in der Europäischen Union. Der Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg überwacht ihre Einhaltung und seine Urteile sind zu beachten. Die USA sind nicht Mitglied der Amerikanischen Menschenrechtskonvention und sie anerkennen daher auch nicht die Jurisdiktion des Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs, der dem Europäischen Gerichtshof im Entfernten ähnelt.²⁸

²⁵ U.S. Supreme Court, *Medellin v. Texas* (Urteil v. 3. März 2008). Der Kläger berief sich außerdem auf ein Memorandum von Präsident Bush, der für die Beachtung des IGH-Urteils plädierte, doch erachtete der Supreme Court auch dieses für nicht maßgeblich.

²⁶ Diese wurde durch die Protokolle Nr. 6 und 13 zur EMRK (BGBl 1985/138 und III 2005/22) abgeschafft. Wo Staaten dies nicht ratifiziert haben, besteht zumindest ein Moratorium.

²⁷ Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2115/01, Beschluss v. 19.9.2006.

²⁸ Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22.11.1969, Simma/Fastenrath (Hrsg.), *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, 5. Aufl. 2004 (dtv).

Vorteile, Schwierigkeiten und Reformen

Das gemeinsame Menschenrechtsschutzsystem ist eine der Klammern, die Europa moralisch zusammenhalten. Es sorgt im Großen und Ganzen für einen gemeinsamen Menschenrechtsstandard, der zwar nicht zur Gänze erreicht wird, aber immerhin ein Ziel ist. Es mag paradox klingen, aber das Hauptproblem des Systems ist sein Erfolg. Im Jahr 2007 wurden an die 42.000 neue Beschwerden aus ganz Europa registriert.²⁹ Verglichen damit wurden nur 28.800 Beschwerden (meist aus anderen Jahren) erledigt, was aber nur zum geringsten Teil eine Erledigung durch Urteil bedeutet (1.500 Urteile betreffend 1.700 Beschwerden). Zum viel größeren Teil entschied der Gerichtshof in jenem Zeitraum jedoch auf Unzulässigkeit (27.000), was eine Zulässigkeitsrate von weniger als 5% bedeutet. Trotzdem wächst, wie diese Zahlen zeigen, die Halde unerledigter Beschwerden unaufhaltsam weiter. 2007 gab es 79.000 anhängige, d.h. bereits einem Gerichtsorgan zugewiesene Beschwerden, die neben dem aktuellen Einlauf zu erledigen sind.

Die schon erwähnte grundlegende Reform, bei der man Zweigleisigkeiten abschaffte und den Gerichtshof in einen ständig tagenden, mit hauptamtlichen Richtern besetzten Entscheidungskörper umwandelte, liegt bereits wieder zehn Jahre zurück. Eine neuerliche Reform, mit der das Gerichtsverfahren vereinfacht, die personellen Ressourcen besser verteilt und eine *de minimis*-Regel³⁰ eingeführt werden sollte, wird seit 2004 von Russland blockiert. (Allerdings scheint es ohnehin so, als wäre diese Reform nur ein Tropfen auf den heißen Stein gewesen.) Die meisten Verfahren in Straßburg dauern nun schon wieder mehrere Jahre, wofür man sich vor Augen halten muss, dass es gewöhnlich aber schon Jahre gedauert hat, bis ein Beschwerdeführer alle innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft hat, bevor er endlich nach Straßburg gelangt. Der be-

²⁹ Siehe Statistical Survey 2007 unter <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/>. Nach der seit 2007 gültigen Zählweise werden die Beschwerden, die (noch) keinem Gerichtsorgan zur Bearbeitung zugewiesen wurden, hier nicht mehr erfasst. Diese müssen jedoch auch gesichtet werden und verursachen daher zusätzliche Arbeit.

³⁰ *De minimis non curat praetor*, d.h. der Gerichtshof sollte Beschwerden zurückweisen können, wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein erheblicher Nachteil entstanden ist (Protokoll Nr. 14 vom 13.5.2004, neuer Art. 35 Abs. 3 lit.b).

kannte Satz „*justice delayed is justice denied*“ beginnt in Straßburg immer deutlicher seine Berechtigung zu zeigen.

Der Grund für die Überlastung des Gerichtshofs sind einzelne Staaten sowie überhaupt manche strukturelle Defizite in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. So hatte am 31.12.2007 laut Statistik an den 79.000 auf Halde liegenden Beschwerden allein Russland 20.300 Beschwerden oder einen Anteil von 26%, Rumänien 8.300 (mehr als 10%) und die Türkei 9.150 (12%). Die genannten drei Staaten stellen somit fast die Hälfte aller derzeit anhängigen Beschwerden. Österreich hatte zum Vergleich 568 Beschwerden anhängig, also weniger als 1% (doch braucht man auch darauf nicht stolz sein). Viele der Beschwerden sind gleichgelagert – an die 60% der Urteile in Straßburg betreffen sog. Klon-Fälle. Diese haben ihre Ursachen in konventionswidrigen Gesetzen oder Praktiken, vielleicht auch in der ungenügenden Ausstattung der Gerichte, in Korruption und fehlender Rechtsstaatlichkeit, in desolaten Gefängnissen, die zu menschenunwürdigen Verhältnissen führen, usw.³¹

Strategische Vorschläge und Schlussbemerkung

Was also tun, um die Errungenschaften des Straßburger Systems zu bewahren und gleichzeitig zu verhindern, dass dieses am eigenen Erfolg erstickt und zugrunde geht? Die Lösung liegt zum einen auf der verfahrensrechtlichen Ebene in Straßburg, also bei der Entwicklung von Verfahren, womit große Zahlen gleichgelagerter Fälle auf einmal erledigt werden können. Dies wird nun mit Hilfe von sog. Piloturteilen versucht, womit die Rechtslage zunächst getestet und hierauf dem Staat aufgetragen wird, nach dem Rechten zu sehen, d.h. diese zu ändern.³² Freilich widerspricht diese neue Praxis der bisherigen Linie, wonach die souveränen Staaten selbst zu entscheiden hatten, auf welche Weise sie einem Straßburger Urteil nachkamen. Für Rücksicht auf derlei nati-

³¹ Als Beispiel sei die Situation in russischen Gefängnissen genannt, die im Fall *Kalashnikov gg. Russland* (EGMR, Urteil vom 15.7.2002) vom Gerichtshof für krass menschenrechtswidrig erklärt wurde. Russlands Antwort war, das sei eben der Normalzustand russischer Gefängnisse, daher seien Hunderttausende ähnlicher Beschwerden durchaus vorstellbar. Ein weiteres Beispiel sind die Justizverhältnisse in Italien mit Prozessen, die Jahrzehnte dauern. Mittlerweile gibt es tausende von Urteilen gegen Italien, die alle dem gleichen Missstand gewidmet sind ...

³² Vgl. den Abschluss des ersten Piloturteilsverfahrens *E.G. gg. Polen und 175 weitere Beschwerden*, EGMR, Entscheidung vom 23.9.2008, Newsletter Menschenrechte 2008, 255.

onale Empfindlichkeit ist aber angesichts der Größe des Problems kein Grund mehr gegeben.

Die beste Strategie für eine Besserung wäre aber wohl darin zu erblicken, dass die Staaten sich bereitwilliger als bisher an der Europäischen Menschenrechtskonvention und der dazu entfaltenen Judikatur des Straßburger Gerichtshofs orientieren. Indem sie ihre Rechtsordnung schneller an diese anpassen, werden Beschwerden vermieden und wird der Gerichtshof entlastet. Ebenso wichtig wäre es jedoch, bereits innerstaatlich ausreichende Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Missstände sollten in erster Linie bereits auf der nationalen Ebene aufgegriffen und beseitigt werden können. Schließlich ist es primär die *Aufgabe des Staates*, den Menschenrechten auf seinem Gebiet Nachachtung zu verschaffen. Dabei kommt den internationalen Instanzen zwar eine wichtige Kontrollfunktion zu, doch kann es nicht sein, dass sie selbst zur wichtigsten Anlaufstelle für den rechtsuchenden Bürger werden, nur weil die nationalen Instanzen versagen.

Nicht zuletzt scheint auch eine bessere Information der nationalen Öffentlichkeit und insbesondere der juristischen Kreise über Fragen der Menschenrechte und den Stand der Straßburger Judikatur erforderlich. Darin liegt die Hauptaufgabe der nationalen Menschenrechtszentren in Europa, womit wir wieder zum Ausgangspunkt zurückgekehrt sind: Das Österreichische Institut für Menschenrechte wird sich weiterhin bemühen, in dieser Hinsicht sein Bestes zu geben.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kurzbiografie Prof. Karl

Geboren 1941 in Wien, Kindheit in Haag, Niederösterreich, Realgymnasium BEA Liebenau bei Graz

1959-1964 Studium der Rechtswissenschaften in Wien (Dr. jur.)

1965-1967 Studium des Völkerrechts in Cambridge (LL.M.)

1968-1969 Assistent an der Universität Salzburg

1969-1971 Referent in der Rechtsabteilung der Europäischen Freihandels-Assoziation in Genf

1971 ff. Assistent an der Universität Salzburg

1981 Habilitation aus Völkerrecht und internationalen Beziehungen, seither Dozent an der Universität Salzburg

1988/99 Leiter der Abteilung für Menschenrechte am Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten in Wien

1989 Ernennung zum Ordentlichen Universitätsprofessor für Völkerrecht an der Universität Salzburg

1990 ff. Geschäftsführer am Österreichischen Institut für Menschenrechte in Salzburg

2004 ff. Wissenschaftlicher Leiter des Österreichischen Instituts für Menschenrechte

Honorarprofessor an der Universität Innsbruck, Gastprofessor an der McGeorge School of Law, Sacramento, Calif., Universität Maribor, Frankfurt/Oder, bei IKRK-Sommerseminaren (Warschau, Berlin)

UN-Missionen im 1. Golfkrieg 1985 und 1988 (Irak, Iran), KSZE-Beobachtermission 1992 (Weißrussland, Ukraine, Moldawien), ECRI (Europarat) 1994/95 (Straßburg)

Paul-Guggenheim-Preis 1983 (Genf), Leopold-Kunschak-Preis 1984 (Wien), Humanitätspreis des Österr. Roten Kreuzes 2000 (Wien)