
Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf Beschwerden aus der ehemaligen DDR und den neuen Mitgliedstaaten des Europarats unter besonderer Berücksichtigung der Artikel 7, 8 und 10 EMRK

Martina Keller*

Inhalt

- I. Allgemeine Bemerkungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention im gesamteuropäischen Kontext
- II. Beschwerden aus der ehemaligen DDR
 - 1. Entscheidungen des EGMR zur strafrechtlichen Auseinandersetzung Deutschlands mit der DDR-Vergangenheit
 - 2. Entscheidungen des EGMR bei Beschwerden über Entlassung von Beamten der ehemaligen DDR aus dem öffentlichen Dienst
- III. Beispiele von Beschwerden aus den neuen Mitgliedstaaten
- IV. Schlußbemerkungen

I. Allgemeine Bemerkungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention im gesamteuropäischen Kontext

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich möchte heute über ein Thema referieren, das nicht nur für Deutschland wichtig ist, sondern zu dem der Gerichtshof eine Reihe von grundsätzlichen Entscheidungen getroffen hat, die in ihrer Bedeutung weit über die deutschen Grenzen hinausreichen.

Gestatten Sie mir zunächst einige allgemeine Bemerkungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und zum Europäischen Gerichtshof für

* Rechtsreferentin in der Kanzlei des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den die Verfasserin am 3. Dezember 2002 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaften, gehalten hat. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Menschenrechte (EGMR) im Zusammenhang mit dem Ende der DDR und dem Beitritt der osteuropäischen Länder zum Europarat, bevor ich näher auf Beschwerden von Bürgern aus der ehemaligen DDR und den neuen Mitgliedstaaten eingehen will.

Wie Sie wissen, feierten wir vor knapp zwei Jahren das 50-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte besteht nun seit 43 Jahren.

Die damals geschaffene Möglichkeit einer Beschwerde von Einzelpersonen gegen Staaten stellte ein völlig neues Experiment dar, das zur Grundlage des großen Erfolges des Straßburger Menschenrechtsystems werden sollte. Zugleich sind damit erstmals Ansätze einer europäischen Menschenrechtsverfassung entstanden. Es ist der Genius der Konvention, daß ihre Formulierungen aussagekräftig und lebendig geblieben sind. Der Kontext hat sich vielfach gewandelt, aber der Kern der Grundfreiheiten hat sich nicht geändert. Folter bleibt Folter, auch wenn sich ihre Methoden geändert haben, Meinungsfreiheit bleibt Meinungsfreiheit, auch in den modernen Medien, und der Schutz des Privat- und Familienlebens bleibt relevant, auch wenn es sich um Datenschutz, Telefonabhören oder Fortpflanzungstechnologie handelt.

Vor der deutschen Wiedervereinigung und dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten beschränkte sich die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Länder Westeuropas, die bei allen Unterschieden über ein gewachsenes gemeinsames Wertesystem verfügten. Seit dem Ende des kalten Krieges und dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten gilt die Konvention, mit Ausnahme einiger Teile der ehemaligen Sowjetunion und Ex-Jugoslawiens¹, jetzt in ganz Europa, das in der Theorie zwar über ein gemeinsames Wertesystem verfügt, in der Praxis jedoch dieses System in den neuen Mitgliedstaaten erst entwickeln muß.

Durch die Erweiterung des Anwendungsgebiets der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa haben sich zwei wesentliche Herausforderungen für unseren Gerichtshof ergeben, vor allem eine quantitative infolge des enormen Anstiegs der Beschwerden, aber durchaus auch eine qualitative wegen der neuen Rechtsfragen, die diese Beschwerden aufwerfen.

Einige Details zu dem quantitativen Aspekt: Wir haben beim Gerichtshof gegenwärtig eine Gesamtzahl von knapp 25.000 anhängigen registrierten Beschwerden. Während im Jahre 1993 in Straßburg etwas mehr als 2.000 Beschwerden registriert wurden, waren es 1997 bereits 4.750, 1999 bereits 8.400 und im Jahr 2002 werden es 25.000 sein. Das bedeutet seit neun Jahren eine Zunahme von über 1.000 Prozent! Ein großer Teil dieser Beschwerden kommt von Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten, insbesondere aus Russland, Polen, der Ukraine, Rumänien und Bulgarien.

¹ Weißrussland und Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sind bisher nicht Mitglieder des Europarats.

Zwischen dem 1. November 1998 (ab Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls und Errichtung des neuen Gerichtshofs) und dem 31. Oktober 2001 sind von insgesamt 30.000 registrierten Beschwerden ca. 2.500 für zulässig erklärt worden, d.h. weniger als 10 Prozent. Die durchschnittliche Behandlungsdauer der Beschwerden lag dabei bei zwei bis drei Jahren, wobei natürlich besonders dringende Fälle bevorzugt behandelt werden können.

Die vor vier Jahren in Kraft getretene Reform des Gerichtshofs hatte u.a. zum Ziel, der Beschwerdenflut besser Herr zu werden. Das ist sicher auch zum Teil geschehen. Die Belastung für die Richter und die Kanzlei des Gerichtshofs, die den Richtern bei der Bearbeitung der Beschwerden und vor allem bei der Ausarbeitung der Urteilsentwürfe behilflich ist, ist jedoch sehr groß geblieben.

Was den qualitativen Aspekt der Beschwerden betrifft, so lässt sich zunächst sagen, daß viele von ihnen die klassischen Prozeßgarantien betreffen: Recht auf ein faires Zivil- oder Strafverfahren innerhalb einer angemessenen Frist (Art. 6) oder Dauer und Rechtmäßigkeit der Untersuchungshaft (Art. 5). Andere Beschwerden haben gravierende Menschenrechtsverletzungen, wie Todesfälle während der Untersuchungshaft (Art. 2), Mißhandlungen während der vorläufigen Festnahme und/oder im Gefängnis (Art. 3) usw. zum Inhalt.

Selbst wenn also ein Teil dieser Beschwerden sich nicht grundsätzlich von denen unterscheidet, die von Bürgern westeuropäischer Staaten (und bei Verletzungen gemäß Art. 2 und 3 vor allem von Bürgern der Türkei) eingereicht werden, so werfen doch viele Beschwerden neue Rechtsfragen auf.

Es handelt sich zum einen um Beschwerden in Verbindung mit Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls, die Enteignungen unter den ehemaligen kommunistischen Regimen und entsprechende Rückgabe- und Entschädigungsansprüche sowie die Pensionsansprüche ehemaliger Soldaten oder Beamten betreffen.

In Hinblick auf die Enteignungen gibt es eine vergleichende Studie des Europarats über die verschiedenen Methoden, wie die Rückgabe oder die Entschädigung von Eigentum in den neuen Mitgliedstaaten gehandhabt wurde. Hier besteht eine große Ähnlichkeit zwischen den Beschwerden aus der ehemaligen DDR (Entschädigungsansprüche wegen Enteignungen vor oder nach der sowjetischen Besatzungszeit, Rückerstattungsansprüche im Rahmen des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz [EALG]) und denen aus den neuen Mitgliedstaaten. Unzählige Beschwerden dazu sind derzeit insbesondere gegen Polen, die tschechische Republik und gegen Rumänien anhängig.

Bei den Rentenansprüchen ist es ganz ähnlich: auch da gibt es Parallelen zwischen den Beschwerden von Bürgern aus der ehemaligen DDR und den neuen Mitgliedstaaten. So hatten u.a. ehemalige Beamte des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) beim Gerichtshof Beschwerden über Rentenkürzungen bei der Überleitung der Rentenansprüche aus der DDR in das Rentensystem der Bundesrepublik ein-

gereicht. Hierzu hat der Gerichtshof bereits abschließend in drei Kammerentscheidungen diese Beschwerden für unzulässig erklärt.² Gleiches gilt für ähnliche Beschwerden aus neuen Mitgliedstaaten.³

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch noch die Entscheidung im Hinblick auf die Einziehung der Konten von Spitzenfunktionären der ehemaligen DDR.⁴

Zum anderen handelt es sich um Beschwerden in Verbindung mit Art. 8 und 10 der Konvention, also z.B. Beschwerden von Beamten, die wegen Mitarbeit bei der Stasi, herausragender Tätigkeit innerhalb der SED oder wegen mangelnder Qualifikation nach der Wiedervereinigung aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik entlassen wurden. Ähnliche Beschwerdefälle liegen von Bürgern anderer ehemaliger kommunistischer Länder vor. Hinzu kommen „DDR-spezifische“ Beschwerden im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung des sogenannten DDR-Unrechts unter Bezug auf Art. 7 der Konvention. Hierbei geht es vor allem um Beschwerden ehemaliger Richter und Staatsanwälte der DDR, die nach der Wiedervereinigung von den deutschen Gerichten wegen Rechtsbeugung verurteilt wurden, sowie um Beschwerden von sogenannten Mauerschützen und deren Befehlsgebern.

Damit komme ich zur Behandlung von zwei Fallgruppen von Beschwerden aus der ehemaligen DDR, und zwar

- den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur strafrechtlichen Auseinandersetzung Deutschlands mit der DDR-Vergangenheit und
- den Entscheidungen des Gerichtshofs bei Beschwerden über Entlassung aus dem öffentlichen Dienst von Beamten der ehemaligen DDR.

² Siehe dazu die Entscheidungen in den Fällen *Schwengel/Deutschland*, № 52442/99 v. 2.3.2000, *Kuna/Deutschland*, № 52449/99 v. 10.4.2001 und *Lenz/Deutschland*, № 40862/98 v. 27.9.2001.

³ So hat der Gerichtshof in der Entscheidung *Jankovic/Kroatien*, № 43440/98 v. 12.10.2000 die Beschwerden von Offizieren der jugoslawischen Armee, deren Rente gekürzt wurde, für unzulässig erklärt, sowie in den Entscheidungen *Skorkiewicz/Polen*, № 39860/98 v. 3.6.1999 und *Domalewski/Polen*, № 34610/97 v. 15.6.1999 die Beschwerden von Mitgliedern des polnischen Geheimdienstes, die ihren Rentenanspruch verloren hatten, abgewiesen.

⁴ In den Fällen *Honecker, Axen, Teubner und Jossifov/Deutschland*, № 53991/00 u. 54999/00 v. 15.11.2001 ging es um die Einziehung der Konten wegen unrechtmäßigem Erwerb nach dem Umstellungsgutahengesetz. Die Beschwerden wurden von den Erben unter Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls eingereicht, sind aber abgewiesen worden. Im Fall von Axen wurde nur die Beschwerde zur Länge des Verfahrens der Regierung zugestellt und für zulässig erklärt.

II. Beschwerden aus der ehemaligen DDR

1. Entscheidungen des EGMR zur strafrechtlichen Auseinandersetzung Deutschlands mit der DDR-Vergangenheit

Ich beginne mit den spektakulärsten Fällen, den sogenannten Mauerschützenfällen, zu denen im März letzten Jahres zwei Urteile ergangen sind, einmal im Fall *Streletz, Kessler und Krenz*, und dann im Fall *K.-H.W.*⁵

Bei dem ersten Urteil ging es um die strafrechtliche Verurteilung des Staatsratsvorsitzenden der ehemaligen DDR, Egon Krenz, sowie des Verteidigungsministers und des stellvertretenden Verteidigungsministers der DDR, Kessler und Streletz. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands waren sie angeklagt worden, Schießbefehle zum „Schutz“ der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten gegeben zu haben, um DDR-Flüchtlinge notfalls auch zu töten, falls diese versuchen sollten, aus der DDR zu fliehen.

Bei dem zweiten Urteil ging es um die strafrechtliche Verurteilung mit Bewährung eines DDR-Grenzsoldaten, der auf einen Flüchtling geschossen und ihn tödlich getroffen hatte.

Im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Auseinandersetzung Deutschlands mit der DDR-Vergangenheit hat kaum ein Thema die deutsche Öffentlichkeit und auch die Rechtswissenschaft so sehr beschäftigt, wie der Schießbefehl und die sogenannten Mauerschützenfälle. Unzählige Artikel sind schon damals darüber erschienen, die z.T. sehr kritisch die unterschiedlichen Ansätze der innerstaatlichen Gerichte im Lichte des Art. 103 Abs. 2 des Grundgesetzes durchleuchtet haben.

Diese unterschiedlichen Ansätze (die der Rechtsanwalt von Egon Krenz in seinem Plädoyer vor dem Gerichtshof bei der mündlichen Verhandlung am 8. November 2000 nachdrücklich kritisiert hatte) zeigen deutlich, wie schwer sich die innerstaatlichen Gerichte mit der rechtlichen Begründung dieser nachträglichen Verurteilungen getan haben.

Das Bundesverfassungsgericht wählte einen naturrechtlichen Ansatz, in dem es in seinem Urteil vom 24. Oktober 1996 feststellte, daß das strikte Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz dann zurücktreten muß, wenn extremes staatliches Unrecht die in der Völkergemeinschaft anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise mißachtet.

Der Gerichtshof hat den positivistischen Ansatz über Art. 7 Abs. 1 gewählt, der folgendermaßen lautet:

⁵ *Streletz, Kessler und Krenz/Deutschland*, N° 34044/96, 35532/97 u. 44801/98, Urteile v. 22.3.2001; *K.-H.W./Deutschland*, N° 37201/97 v. 22.3.2001.

„Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine höhere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.“

Der Gerichtshof ist somit zu dem Ergebnis gelangt, daß die Taten zur Zeit ihrer Begehung sowohl nach innerstaatlichem Recht der DDR als auch nach dem internationalen Recht strafbar waren.

Er befand, daß die Schießbefehle die Verfassung, das Strafgesetzbuch, das Volkspolizei- und das Grenzgesetz der DDR verletzten. Alle diese Normen sahen vor, daß Waffengebrauch gegen Flüchtlinge nur unter extremen Umständen zulässig sei, daß die Grenzpolizei verletzten Flüchtlingen zu Hilfe kommen müsse, und daß Menschenrechtsverletzungen durch Staatsorgane strafrechtlich zu ahnden seien.

Dasselbe ergab sich aus dem UNO-Menschenrechtspakt über zivile und politische Rechte von 1966, dem die DDR beigetreten war. Da die Handlungen der Angeklagten sowohl nach internem DDR-Recht wie nach internationalem Recht strafbar waren, konnte das Rückwirkungsverbot nicht verletzt sein.

Der Gerichtshof hat hier bewußt das Recht der DDR angewendet, aber in einem rechtsstaatlichen Sinne interpretiert.

Diese als nicht „systemimmanent“ bezeichnete Auslegung ist kritisiert worden, aber der Gerichtshof hat das DDR-Regime im wahrsten Sinne des Wortes „beim Wort genommen“, und es an den Maßstäben gemessen, durch die es sich selbst den Anschein der Rechtsstaatlichkeit gegeben hat, sei es in der Verfassung und den einschlägigen Gesetzen der DDR oder durch die Unterzeichnung internationaler Verträge, wie des UNO-Menschenrechtspakts.

Dem Einwand der Beschwerdeführer, die sich auf die Staatspraxis der DDR zum Grenzregime (z.B. geheime Schießbefehle und Dienstvorschriften) beriefen, entgegnete der Gerichtshof, daß eine solche Staatspraxis, die offenkundig Menschenrechte verletzt, vor allem das Recht auf Leben, nicht durch Art. 7 Abs. 1 gedeckt sein kann.

Der Gerichtshof hat es für unnötig angesehen, den Fall auch unter Art. 7 Abs. 2 zu prüfen, der folgendermaßen lautet:

„Durch diesen Artikel [7 Abs. 1] darf die Verurteilung oder Bestrafung einer Person nicht ausgeschlossen werden, die sich einer Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht hat, welche im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen strafbar war.“

Somit mußte sich der Gerichtshof nicht mit dem deutschen Vorbehalt zu Art. 7 Abs. 2 auseinandersetzen. Diesen Ansatz hätte z.B. der zypriotische Richter

Loucaides befürwortet, der in seiner „*concurring opinion*“ bei den Todesschüssen an der deutsch-deutschen Grenze von „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ spricht.

Meine Damen und Herren, diese Urteile des Gerichtshofs sind aus drei Gründen von grundsätzlicher Bedeutung:

Erstens äußert sich der Gerichtshof hier zu der Frage des Umgangs eines demokratischen Staates mit einer autoritären, bzw. diktatorischen Vergangenheit, wozu der folgende Kernsatz zitiert werden soll:

„Der Gerichtshof hält es für legitim, daß ein Rechtsstaat strafrechtliche Ermittlungen gegen Personen führt, die unter einem früheren Regime Straftaten begangen haben. Ebenso kann man den Gerichten eines solchen Staates, die an die Stelle der früheren Gerichte getreten sind, nicht vorwerfen, daß sie die zur Tatzeit geltenden Rechtsvorschriften im Lichte der Grundsätze angewendet und ausgelegt haben, die in einem Rechtsstaat gelten“.⁶

Die Bedeutung dieser Aussage ist wichtig für andere, insbesondere osteuropäische Staaten, denn wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, daß es sich bei dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte um einen internationalen Gerichtshof handelt, der durch seine Urteile auch Signale auf völkerrechtlicher Ebene senden will.

Zweitens bestätigt das Urteil, daß Regierungsmitglieder und verantwortliche Beamtne eines Staates individuell zur Verantwortung gezogen werden können, und daß Menschenrechte einer Bestrafung für früheres unrechtsstaatliches und demokratiewidriges Handeln nicht entgegenstehen. Das Urteil läßt auch erkennen, daß internationale Strafgerichte und individuelle Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wünschenswert sind.

Drittens ging es in diesen beiden Urteilen um Beschwerdeführer, die an beiden Enden der Befehlskette standen, also sowohl Auftraggeber als auch Befehlsempfänger. Der Gerichtshof kommt dabei zu dem gleichen Ergebnis, aber mit einer anderen Begründung, und auch hier ist das Signal klar: nicht nur politische Machthaber sollen nicht ungestraft davonkommen, auch einfache Soldaten können nicht blindlings Befehlen gehorchen, die offensichtlich gegen die Menschenrechte verstößen.

Allerdings erging in dem Fall des Mauerschützen das Urteil nicht einstimmig. Anders als in den Fällen *Krenz*, *Kessler* und *Streletz*, wo für die europäischen Richter die Vorhersehbarkeit der Strafbarkeit zum Zeitpunkt der Begehung der Tat offensichtlich war, da die Beschwerdeführer ja selbst für die Kluft zwischen der Gesetzgebung der DDR und ihrer menschenrechtsverletzenden Staatspraxis verantwort-

⁶ EGMR, *Streletz*, *Kessler* und *Krenz/Deutschland*, No 34044/96, 35532/97 u. 44801/98, Urteile v. 22.3.2001, § 81; *K.-H.W./Deutschland*, No 37201/97 v. 22.3.2001, § 84.

lich waren, taten die Richter sich in dem Fall des Mauerschützen schwerer: es handelte sich hier um einen zur Tatzeit zwanzigjährigen Grenzsoldaten, der der Indoktrinierung der nationalen Volksarmee ausgesetzt war und den Befehlen seiner Vorgesetzten gehorchen mußte. Die Diskussion dazu spiegelt sich in den „*concurring and dissenting opinions*“ der Richter wider.⁷

Als weiteren Fall möchte ich den Fall *Glässner gegen Deutschland*⁸ erwähnen, in dem sich – wie im Falle des Mauerschützen – die Frage der Verjährung der Straftaten stellte.

Er betraf die strafrechtliche Verurteilung eines Staatsanwalts der ehemaligen DDR, der damals im Prozeß gegen den Dissidenten Rudolf Bahro eine Freiheitsstrafe von neun Jahren wegen einer Buchveröffentlichung beantragt hatte und der nach der Wiedervereinigung wegen Beihilfe zur Rechtsbeugung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr und drei Monaten mit Bewährung verurteilt wurde.

Nach den einschlägigen Vorschriften des DDR-Rechts waren die Straftaten zwar verjährt. Das von der Bundesrepublik am 26. März 1993 verabschiedete Verjährungsgesetz sieht jedoch das Ruhen der Verjährung bei SED-Unrechtstaten vor. Das hatte zur Folge, daß die Verjährungsfrist nicht an dem Tag zu laufen begann, an dem das Verbrechen begangen wurde, sondern am 3. Oktober 1990, als die ehemalige DDR aufhörte zu bestehen.

Bis jetzt ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs noch nicht geklärt, ob neben dem Straftatbestand und der Strafdrohung die Verjährung überhaupt materielles Strafrecht ist und in den Anwendungsbereich von Art. 7 der Konvention fällt.⁹ Wie dem auch sei, sowohl im Fall des Mauerschützen als auch im Fall *Glässner* stützt sich der Gerichtshof auf Art. 84 des Strafgesetzbuchs der DDR, der besagt, daß Verbrechen gegen die Menschenrechte nicht den Bestimmungen des Gesetzes über die Verjährung unterliegen. Er mußte sich daher auch nicht mit der Tragweite des Verjährungsgesetzes auseinandersetzen.

Vergleichbare Beschwerden nach Art. 7 der Konvention hat es aus den neuen Mitgliedstaaten Osteuropas nicht gegeben. Diese Staaten haben – aus verschiedenen Gründen – ihre Vergangenheit anders bewältigt, wie das Max-Planck-Institut in seinem Projektbericht „Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht“ sehr klar dargelegt hat.¹⁰

⁷ Der englische Richter, *Sir N. Bratza*, antwortet seinen Kollegen, *M. Pellonpää*, dem finnischen Richter, und *I. Cabral Barreto*, dem portugiesischen Richter, zur Frage der Vorhersehbarkeit der Strafbarkeit zum Zeitpunkt der Begehung der Tat.

⁸ *Glässner/Deutschland*, Nº 46362/99, Entscheidung v. 28.6.2001.

⁹ Der portugiesische Richter, *I. Cabral Barreto*, nimmt dazu in seiner „*dissenting opinion*“ im Fall des Mauerschützen Stellung.

¹⁰ Eser/Arnold (Hrsg.), Strafrecht in Reaktion auf Systemunrecht – vergleichende Einblicke in Transitionsprozesse, Bd. 1 u. 2, edition iuscrim, Freiburg i. Br. 2000.

Parallelen zwischen Deutschland und den neuen Mitgliedstaaten finden sich dagegen in der nächsten Fallgruppe.

2. Entscheidungen des EGMR bei Beschwerden über Entlassung von Beamten der ehemaligen DDR aus dem öffentlichen Dienst

Hier hat der Gerichtshof erst kürzlich vier Entscheidungen zu Art. 8 und 10 der Konvention gefällt.

Eine dieser Beschwerden, *Petersen gegen Deutschland*¹¹, wurde von einem Hochschulprofessor aus der ehemaligen DDR eingelegt. Dieser Dozent in neuerer Geschichte an der Humboldt-Universität in Berlin wurde wegen mangelnder Qualifikation nach der Wiedervereinigung entlassen. Er hatte 1976 und 1986 zwei Dissertationen veröffentlicht, die lediglich als politische Pamphlete angesehen wurden, und seither nichts mehr publiziert. Er rügte, daß seine Entlassung aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik sein in Art. 10 geschütztes Recht auf Meinungsfreiheit verletzt habe und daß er Opfer einer politischen Diskriminierung im Sinne von Art. 14 der Konvention geworden sei.

Der Gerichtshof ließ zunächst offen, ob es sich überhaupt um einen Eingriff in ein von Art. 10 geschütztes Recht handelte. Das tat er übrigens in all diesen Fällen, um nicht entscheiden zu müssen, ob es sich um eine wirkliche Entlassung aus dem öffentlichen Dienst handelte oder nur, wie die Bundesregierung es vortrug, um den Zugang zum öffentlichen Dienst, der in der Konvention als Recht nicht geschützt ist. Er erklärte sodann, daß, selbst wenn man von einem Eingriff ausgehen kann, dieser auf jeden Fall gerechtfertigt, weil unter den gegebenen Umständen verhältnismäßig war.

In dem zweiten Fall, *Volkmer gegen Deutschland*¹², ging es um einen Lehrer, der aufgrund seiner herausragenden Funktion innerhalb der SED und vor allem wegen der Tatsache, daß er einen seiner Schüler zu Spionagezwecken benutzt hatte, aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik entlassen wurde. Er berief sich ebenfalls auf Art. 10 der Konvention und auf das Urteil *Vogt gegen Deutschland*¹³, in dem Deutschland verurteilt worden war, weil der Gerichtshof fand, daß die Entlassung der Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Funktion innerhalb der DKP aus dem öffentlichen Dienst unter den gegebenen Umständen unverhältnismäßig war.

Den Fall *Volkmer* erklärte der Gerichtshof jedoch für offensichtlich unbegründet, indem er ihn sehr sorgfältig von dem Fall *Vogt* zu Zeiten des Radikalenerlasses

¹¹ *Petersen/Deutschland*, № 39793/98, Entscheidung v. 22.11.2001.

¹² *Volkmer/Deutschland*, № 39799/98, Entscheidung v. 22.11.2001.

¹³ *Vogt/Deutschland*, Urteil v. 26.9.1995, Serie A, № 323.

unterschieden hat. Insbesondere hatte Frau Vogt, trotz ihrer Funktion innerhalb der DKP nie versucht, ihre Schüler innerhalb oder außerhalb des Schuldienstes zu indoktrinieren oder für politische Zwecke auszunutzen.

Die zwei weiteren Fälle (*Knauth* und *Bester*)¹⁴ betrafen Personen, die aus dem öffentlichen Dienst der Bundesrepublik entlassen wurden, weil sie ehemalige inoffizielle Mitarbeiter der STASI waren und vor allem, weil sie diesbezüglich bei ihrer Einstellung wissentlich die Unwahrheit gesagt haben und somit für den Arbeitgeber nicht mehr tragbar waren. Die Beschwerdeführer rügten, daß sowohl die Frage nach einer Tätigkeit für das MfS, die Verwertung der Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes als auch die anschließende Entlassung Art. 8 der Konvention (Schutz des Privatlebens) verletzt hätten.

Auch diese beiden Beschwerden wurden vom Gerichtshof abgewiesen, weil er der Meinung war, daß die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst verhältnismäßig war. Er begründete seine Entscheidung, indem er sich insbesondere auf die von den deutschen Gerichten vorgenommene Einzelfallprüfung stützte.

III. Beispiele von Beschwerden aus den neuen Mitgliedstaaten

Meine Damen und Herren, ich möchte noch kurz auf einige Beschwerden von Bürgern aus den neuen Mitgliedstaaten Osteuropas hinweisen, die sich zum Teil ebenfalls auf Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst beziehen.

Zur Zeit sind zwei Beschwerden gegen Litauen anhängig (*Sidabras* und *Dziautas*), in denen die Beschwerdeführer, die Mitglieder des russischen KGBs waren, rügen, ihre Entlassung aus dem öffentlichen Dienst verstöße gegen Art. 6, 7, 10 und 14 der Konvention. Ihre Entlassung beruhte auf einem Gesetz, einem sogenannten „*security cleansing law*“ aus dem Jahr 1999, demzufolge die Mitglieder der kriminellen Organisation KGB zehn Jahre lang nicht im öffentlichen Dienst tätig sein dürfen. Der Gerichtshof hat hier noch nicht entschieden, sondern diese Fälle zunächst der litauischen Regierung zur Stellungnahme zugestellt.

Im Fall *Zdanoka gegen Lettland* rügte die Beschwerdeführerin, daß sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur kommunistischen Partei der UdSSR und Lettlands nach dem 13. Januar 1991 nicht mehr wählbar sei, da das Verfassungsgericht diese Partei für verfassungsfeindlich erklärt hatte. Sie behauptete eine Verletzung von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls sowie von Art. 10, 11 und 8 der Konvention. Auch über diese Beschwerde wurde noch nicht entschieden und die lettische Regierung zunächst um Stellungnahme gebeten.

¹⁴ *Knauth/Deutschland*, № 41111/98 v. 22.11.2001 und *Bester/Deutschland*, № 42358/98 v. 22.11.2001.

Im Fall *Rekveniy gegen Ungarn*¹⁵ hatte der Gerichtshof ein Gesetz von 1993 zu beurteilen, welches die Verfassung änderte und vorsah, daß Polizisten sich generell keiner politischen Partei anschließen und auch keine politischen Aktivitäten ausüben dürften.

Der Gerichtshof hat diese Maßnahmen für konventionskonform angesehen. Einerseits war die Absolutheit des Verbots durch nachfolgende Urteile des ungarischen Verfassungsgerichts abgeschwächt worden. Ganz allgemein hat der Gerichtshof aber befunden, daß es angesichts der kommunistischen oder totalitären Vergangenheit eines Landes notwendig sein könne, aus Gründen der Konsolidierung und Stärkung der Demokratie die politische Freiheit von solchen Beamten zu beschränken, die besonders stark die Staatsgewalt repräsentieren, wie Polizisten und Armeeangehörige. Ungarn, wo von 1949 bis 1989 mehr als 95 Prozent der Polizisten Mitglieder der Kommunistischen Partei waren, habe daher seinen Ermessensspielraum nicht überschritten, als es für eine Übergangszeit Maßnahmen zur Festigung seiner demokratischen Strukturen traf.

Der Fall *Rotaru gegen Rumänien*¹⁶ betraf eine Personendatei in Besitz des rumänischen Geheimdienstes – als Nachfolger der berüchtigten Securitate. In dieser Datei mit persönlichen Informationen über den Beschwerdeführer, größtenteils aus den Jahren 1946-1948, stand, Rotaru sei als 16-jähriger Student Mitglied einer rechtsextremen Bewegung gewesen. Dieser Eintrag wurde 1990 durch einen Brief des Innenministeriums bekannt. Das Bukarester Berufungsgericht erklärte den Eintrag 1997 für falsch und ungültig, ohne Schadenersatz zuzusprechen. In der Datei des Betroffenen steht der Eintrag aber offenbar weiterhin, während das Urteil von 1997 nicht erwähnt ist. Ein Schadenersatzantrag Rotarus gegen den Rumänischen Geheimdienst wurde abgewiesen. Die rumänische Rechtsordnung erlaubt es anscheinend nach wie vor nicht, gegen solche Datensammlungen gerichtlich vorzugehen, und gewährt weder Berichtigungs- noch Löschungsansprüche. Der Gerichtshof stellte hier Verletzungen der Art. 6, 8 und 13 der Konvention fest. Zu Art. 8 hielt er das offensichtliche Fehlen einer genügenden gesetzlichen Grundlage fest.

IV. Schlußbemerkungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, daß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte – nach über vierzig Jahren erfolgreicher Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in den westeuropäischen Demokratien – durch die

15 *Rekveniy/Ungarn*, Urteil der großen Kammer v. 20.5.1999, № 25390/94.

16 *Rotaru/Rumänien*, Urteil der großen Kammer v. 4.5.2000, № 28341/95.

plötzliche Aufnahme neuer Staaten mit ganz anderen Rechtssystemen vor große Herausforderungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht gestellt worden ist.

Er ist, wie ich glaube, diesen Herausforderungen weitgehend gerecht geworden, wenn auch bisher nicht alle Probleme gelöst werden konnten.

Die größte Schwierigkeit bleibt die Bewältigung des massiven Anstiegs der Beschwerden. Das 11. Zusatzprotokoll mit ständig tagenden Richtern in Straßburg erwies sich schnell als unzureichend. Interne Arbeitsgruppen und ein externer Auditor kamen zu dem Schluß, daß die Situation des Gerichtshofs in personeller und finanzieller Hinsicht weiter verbessert werden muß. Es wird sogar bereits über die „Reform der Reform“ (des 11. Zusatzprotokolls) nachgedacht und unter anderem erwogen, die Konvention so zu ändern, daß der Gerichtshof einen größeren Ermessensspielraum bei der Annahme der Beschwerden bekommt, und somit mehr Zeit für die Behandlung der eigentlich wichtigen Fälle hat.

Was die Behandlung der Beschwerden aus den neuen Mitgliedstaaten angeht, so hat sich der Gerichtshof hier durchaus der Situation gewachsen gezeigt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, daß der Gerichtshof – das verdeutlichen die dargestellten Entscheidungen – sehr behutsam vorgegangen ist und der besonderen Situation der neuen Mitgliedstaaten, nämlich der Übergangsphase von autoritären zu demokratischen Regimen, Rechnung getragen hat.

Nun liegt es an den neuen Mitgliedstaaten, zu zeigen, daß sie die Aufnahme in den Europarat und die Ratifizierung der europäischen Menschenrechtskonvention ernst nehmen, indem sie zügig ihre Rechtssysteme reformieren und die Urteile des Gerichtshofs umsetzen. Das ist – zumindest für einige von ihnen – noch ein langer Weg, doch auf der Akzeptanz des mit der Konvention verbundenen Wertesystems beruht letzten Endes ihre Glaubwürdigkeit und ihr Erfolg.