

Das erste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: Verfahrensfragen in der Sache Lawless

Heinrich Matthies

1. Seit der Bildung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg ¹⁾ haben die Kommission und die beteiligten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, statt der regelmäßig vorgesehenen Entscheidung des Ministerkomitees ein Urteil dieses Gerichtshofes herbeizuführen, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten die Jurisdiktion des Gerichtshofes allgemein oder für den konkreten Fall anerkannt haben (Art. 32, 47, 48 MRK). Die Kommission, bei der die Beschwerden eingereicht werden, kann deren Zulassung durch endgültige Entscheidung ablehnen; im Falle der Zulassung untersucht sie die Sache, versucht eine gütliche Regelung und erstellt bei Scheitern dieses Versuchs einen Bericht, der die festgestellten Tatsachen anführt und die Meinung der Kommission darüber enthält, ob diese Tatsachen eine Verletzung der MRK darstellen. Mit der Zustellung dieses Berichts an die beteiligten Mitgliedstaaten und das Ministerkomitee ist die Tätigkeit der Kommission in der betreffenden Sache regelmäßig abgeschlossen. Wenn jedoch der Gerichtshof befaßt wird, so bleibt die Kommission am Verfahren weiterhin beteiligt.

Die Stellung der Kommission im Verfahren vor dem Gerichtshof ist in der MRK nicht geregelt; sie ist neuartig und ohne Vorbild ²⁾. Der Gerichtshof mußte sich mit einigen der dadurch aufgeworfenen Fragen bei der Ausarbeitung seiner Verfahrensordnung befassen ³⁾. Die Kommission hat ihre

¹⁾ Dazu Hermann Mosler, Organisation und Verfahren des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (ZaöRV Bd. 20, S. 415 ff.).

²⁾ Mosler, a. a. O., S. 426; Heribert Golsong, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention 1958, S. 101 f.

³⁾ Einzelheiten bei Mosler a. a. O., S. 439–441. Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 18. 9. 1959 ist in englischem und französischem Originaltext samt deutscher amtlicher Übersetzung abgedruckt ZaöRV Bd. 20, S. 590–632.

Geschäfts- und Verfahrensordnung am 5. April 1960 entsprechend ergänzt⁴⁾. Es konnte nicht ausbleiben, daß der Gerichtshof auch in seiner rechtsprechenden Tätigkeit sich alsbald mit der Prozeßstellung der Kommission würde auseinandersetzen müssen.

2. Die beiden ersten Rechtssachen sind durch die Kommission beim Gerichtshof anhängig gemacht worden; beiden liegen Individualbeschwerden nach Art. 25 MRK zugrunde⁵⁾. In einer dieser Sachen – *Lawless* (Irland) – hat am 3. und 4. Oktober 1960 die erste mündliche und öffentliche Verhandlung vor dem Gerichtshof stattgefunden. Der Gerichtshof hatte den Gegenstand dieser Verhandlung auf Prozeßeinreden und Verfahrensfragen beschränkt, die in den Schriftsätzen der irischen Regierung und der Kommission erhoben und behandelt worden waren. Da die irische Regierung die Prozeßeinreden in der mündlichen Verhandlung zurückzog, behandelt das am 14. November 1960 ergangene Urteil^{6a)} nur Verfahrensfragen. Diese Fragen sind aber von größtem Interesse und grundsätzlicher Bedeutung: sie betreffen gerade die Prozeßstellung und die Befugnisse der Kommission während des Verfahrens vor dem Gerichtshof und damit gleichzeitig die Stellung der Einzelperson, deren Beschwerde Ausgangspunkt des Verfahrens ist.

Der Gerichtshof, gemäß Art. 43 MRK als Kammer von sieben Richtern konstituiert, hat mit einer Mehrheit von sechs Richtern entschieden; die abweichende Meinung eines Richters ist dem Urteil beigefügt. Gleichzeitig hat der Gerichtshof einstimmig beschlossen, in die Prüfung der Hauptsache einzutreten.

3. Der dem Urteil zugrunde liegende Sachverhalt ist einfach:

Nachdem die *Kommission* die Beschwerde des Herrn Lawless für zulässig erklärt und untersucht hatte, nachdem eine gütliche Beilegung nicht zustande kam, erstellte die Kommission gemäß Art. 31 MRK ihren Bericht. Der Bericht wurde am 19. Dezember 1959 von der Kommission beschlossen und am 1. Februar 1960 dem Ministerkomitee und der beteiligten irischen Regierung zugestellt. Darin kam die Kommission – wie in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vorgetragen wurde – mit einer Mehrheit

⁴⁾ Mosler, a. a. O., S. 426, Anm. 38 a. Inzwischen erschien die gedruckte zweisprachige offizielle Ausgabe: *Rules of Procedure of the European Commission of Human Rights* (*Règlement intérieur de la Commission européenne des Droits de l'Homme*), Council of Europe, Human Rights Department, Strasbourg, November, 1960, "as amended by the Commission during its 24th Plenary Session held at Strasbourg from 1st to 5th August 1960". (62 S.).

⁵⁾ Den Sachverhalt gibt Golsong, S. 83 f. wieder; vgl. auch Mosler, S. 420 mit Anm. 16.

^{6a)} Im französischen Originalwortlaut abgedruckt unten S. 301 ff.

von acht zu sechs Stimmen zu der Schlußfolgerung, daß eine Verletzung der MRK nicht vorliege. Am 1. April 1960 beschloß die Kommission die Befassung des Gerichtshofs und stellte am 12. April 1960 einen dahin gehenden Antrag.

Unmittelbar nach Befassung des Gerichtshofs, am 13. April 1960, übermittelte die Kommission ihren Bericht auch an den Beschwerdeführer Lawless mit der Aufforderung, ihr seine Bemerkungen mitzuteilen, und mit dem Hinweis, der Bericht müsse geheim bleiben und dürfe nicht veröffentlicht werden. Die Übermittlung des Berichts an den Beschwerdeführer erfolgte auf Grund des Art. 76 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der Kommission⁶⁾, also einer Bestimmung, welche die Kommission einige Tage vorher aufgestellt hatte.

Nachdem bei der Kommission offenbar eine Stellungnahme des Beschwerdeführers eingegangen war, beantragte die Kommission in ihrem Schriftsatz die Ermächtigung des Gerichtshofes zur Vorlage dieser Stellungnahme »als eines die Streitsache betreffenden Schriftstücks der Kommission«. Die Kommission bat den Gerichtshof ferner, ihr Anweisungen darüber zu erteilen, inwieweit sie dem Gerichtshof auch Bemerkungen des Beschwerdeführers über weitere, sich im Laufe des Verfahrens ergebende Fragen vorlegen dürfe.

4. Die irische Regierung beantragte die Abweisung dieser Anträge und die Feststellung, daß das in Art. 76 der Geschäftsordnung der Kommission vorgesehene Verfahren im Widerspruch zur MRK stehe. Von den Ausführungen ihres Bevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung können hier nur einige Gesichtspunkte angedeutet werden⁷⁾:

Die MRK stelle bereits ohne das Institut der Individualbeschwerde und ohne die Jurisdiktion eines Gerichtshofes – die beide noch nicht von allen Mitgliedstaaten des Europarats anerkannt seien – einen Fortschritt dar. Irland habe als erster Staat die Jurisdiktion des Gerichtshofes und als zweiter Staat die Individualbeschwerde als verbindlich anerkannt; es habe damit

⁶⁾ Diese Bestimmung ist im Tatbestand des Urteils wörtlich wiedergegeben (vgl. unten S. 304). Sie lautet in amtlicher deutscher Übersetzung: „Wird in einer Rechtssache, die nach Artikel 25 der Konvention vor die Kommission gebracht worden war, später der Gerichtshof angerufen, so benachrichtigt der Sekretär der Kommission hiervon unverzüglich den Antragsteller. Falls die Kommission nicht anders entscheidet, so übermittelt er diesem innerhalb einer angemessenen Frist auch den Bericht der Kommission und unterrichtet ihn von der Möglichkeit, der Kommission innerhalb einer vom Präsidenten festgesetzten Frist eine schriftliche Stellungnahme zu diesem Bericht vorzulegen. Die Kommission befindet darüber, was auf Grund dieser Stellungnahme zu veranlassen ist.“

⁷⁾ Vgl. in erster Linie die Urteilsgründe (unten S. 301 ff.), die den einzelnen Punkten eine Kennzeichnung der wesentlichen Argumente der Parteien aus ihren Schriftsätzen und mündlichen Ausführungen voranstellen.

aber keine öffentliche Instanz akzeptieren wollen, vor der eine Einzelperson gegen ihren eigenen Staat auftreten könnte. Das Verfahren vor der Kommission sei geheim (Art. 33 MRK); mit dem Bericht sei die Tätigkeit der Kommission beendet. Die Kommission dürfe ihren Bericht ebensowenig wie die Mitgliedstaaten veröffentlichen (Art. 31 Nr. 2 MRK). Auch die Mitteilung des Berichts an den Beschwerdeführer sei als Veröffentlichung anzusehen. Der Beschwerdeführer sei von dem Verfahren vor dem Gerichtshof ausgeschlossen, weil dieses Verfahren grundsätzlich öffentlich sei. Die Auffassung der Kommission laufe auf eine Abänderung der MRK und auf eine Erweiterung des den Einzelpersonen zuerkannten Rechtsschutzes hinaus. Sie beeinträchtige auch die Objektivität der Kommission und greife in die Befugnisse des Gerichtshofes ein.

5. Die Kommission, für die in der mündlichen Verhandlung ihr Präsident W a l d o c k auftrat, ging von dem Verfahren der Individualbeschwerde und den der Kommission dabei obliegenden Aufgaben aus. Aus dem Plädoyer sind folgende Gesichtspunkte hervorzuheben:

Im Verfahren vor der Kommission hätten Beschwerdeführer und beteiligte Regierung ihren Standpunkt in völlig gleichberechtigter Weise vertreten können. Dieses Verfahren ende mit der Aufstellung des Berichts und seiner Übermittlung an das Ministerkomitee⁸⁾. Mit der Befassung des Gerichtshofes beginne ein neues Verfahren, in dem nur die Kommission und die Mitgliedstaaten als Prozeßbeteiligte auftreten dürften (Art. 44 MRK)⁹⁾. Die Kommission sei keine Streitpartei¹⁰⁾, sondern habe unter Wahrung ihres objektiven und unparteiischen Charakters den Gerichtshof bei der Rechtsfindung zu unterstützen. Diese Aufgabe bringe es jedoch mit sich, daß die Kommission mit dem Beschwerdeführer in Verbindung bleiben und in der Lage sein müsse, dem Gerichtshof seine Stellungnahme zu neuen Elementen des Verfahrens mitzuteilen. Da der beteiligte Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof zum Bericht der Kommission Stellung nehmen und neue Argumente vorbringen könne, wäre er unbillig bevorzugt, wenn der Beschwerdeführer nicht ebenfalls entsprechende Möglichkeiten hätte. Die Konvention schließe nur aus, daß der Beschwerdeführer selbst den Gerichtshof befassen und als Partei vor ihm auftreten könne; sie wolle aber keinen »undurchsich-

⁸⁾ Das Ministerkomitee wird wohl die Beteiligten nicht erneut anhören; ebenso G o l s o n g, a. a. O., S. 99 f.

⁹⁾ In der Verhandlung wurde eine Divergenz zwischen dem französischen und dem englischen Text des Art. 44 MRK hervorgehoben (englisch: "the right to bring a case before the Court"; französisch: «qualité pour se présenter devant la Cour»); vgl. auch die Urteilsgründe.

¹⁰⁾ Im vorliegenden Fall vertritt sie zur Hauptsache dieselbe Schlußfolgerung wie die irische Regierung; in der Begründung könnten natürlich Gegensätze auftreten.

tigen Vorhang« zwischen Beschwerdeführer und Gerichtshof errichten. Insbesondere könne der Bericht der Kommission als das für das Gerichtsverfahren grundlegende Schriftstück dem Beschwerdeführer nicht vorenthalten werden.

6. In seinem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, die Kommission habe durch die Mitteilung ihres Berichts an den Beschwerdeführer ihre Befugnisse nicht überschritten. Der Gerichtshof hat es auch als notwendig bezeichnet, daß er von der Stellungnahme des Beschwerdeführers Kenntnis erhält, und hat die dafür bestehenden Möglichkeiten im einzelnen dargelegt. Jedoch hat er sich die Entscheidung darüber, ob die Kommission ihm die Stellungnahme des Beschwerdeführers zum Bericht vorlegen solle, für einen späteren Zeitpunkt nach Eintritt in die Sachprüfung vorbehalten. Die Begründung ist nach den drei Fragen gegliedert, die der Gerichtshof zu prüfen hatte:

a) Für die Entscheidung der allgemein gestellten Frage, ob Art. 76 der Geschäfts- und Verfahrensordnung der Kommission mit der MRK in Einklang stehe, hat sich der Gerichtshof aus zwei Gründen nicht für befugt gehalten. Erstens seien Kommission und Gerichtshof beides Organe, die durch die ihnen übertragenen Befugnisse die Beachtung der Menschenrechte sichern sollten (Art. 19 MRK). Beide leiteten ihre Befugnisse unmittelbar aus der Konvention her, und der Gerichtshof könne daher nicht die Befugnisse der Kommission bestimmen. Zweitens könne der Gerichtshof die Konvention nicht abstrakt auslegen und nicht allgemeine Regelungen wie die Geschäftsordnung der Kommission für nichtig erklären.

Da der Gerichtshof jedoch bei der Prüfung des ihm unterbreiteten Falles auf die Einhaltung der MRK zu achten habe, könne er alle Verstöße feststellen und die Anwendung von Bestimmungen ablehnen, die mit der MRK nicht im Einklang stehen.

b) Für die Frage, ob die Kommission dem Beschwerdeführer ihren Bericht bekanntgeben durfte, nachdem sie den Gerichtshof befaßt hatte, ist nach Auffassung des Gerichtshofs der öffentliche und kontradiktorische Charakter des Gerichtsverfahrens entscheidend. Der Gerichtshof hat hierbei auf Art. 6 MRK hingewiesen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit beziehe sich allerdings nur auf die mündliche Verhandlung und das Urteil; andere Schriftstücke dürften nur mit Genehmigung des Gerichtshofs veröffentlicht werden (Art. 52 Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Jedoch sei die Mitteilung an den Beschwerdeführer keine Veröffentlichung und bedürfe daher keiner Genehmigung. Sie finde ihre Rechtfertigung im kontradiktorischen Charakter des Verfahrens. Der Gerichtshof deutet sogar allgemein an, daß

die Kommission und die Parteien die Schriftstücke des Prozesses allen natürlichen und juristischen Personen übermitteln dürfen, die ein unmittelbares Interesse am Rechtsstreit haben, wobei sie auf das Verbot einer Veröffentlichung hinzuweisen haben. Das gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, das unmittelbare Interesse des Beschwerdeführers darzulegen und seine Rechtsstellung zu umreißen. Der Gerichtshof kann nach Art. 50 MRK dem Beschwerdeführer als Verletztem eine angemessene Genugtuung zuerkennen; er kann ihn persönlich hören, wenn ihm dies zur Erfüllung seiner Aufgaben zweckmäßig erscheint ¹¹⁾.

c) Die Prüfung der dritten Frage, ob die Kommission dem Gerichtshof Stellungnahmen des Beschwerdeführers vorlegen dürfe, geht von den Aufgaben des Gerichtshofs und der Kommission aus. Die von der Kommission angezogenen Präzedenzfälle des StIGH bzw. des IGH – der IGH hatte die Vorlage von Stellungnahmen von Einzelpersonen, die selbst vor dem IGH nicht auftreten durften, durch die das IGH-Gutachten beantragende Organisation zugelassen (Rec. 1956, S. 57) – fand der Gerichtshof unter anderem deshalb nicht zutreffend, weil keiner dieser Fälle Beschwerden eines Individuums gegen dessen eigenen Staat betraf. Der Gerichtshof hat sich in der grundsätzlichen Frage, ob und inwieweit überhaupt Verfahrensgrundsätze anderer internationaler Gerichtsinstanzen, besonders des StIGH und des IGH, hilfsweise herangezogen werden können, nicht festlegt.

Der Gerichtshof hat es in dem Urteil als seine Aufgabe bezeichnet, die Rechte einer Einzelperson zu wahren, die nicht als Partei vor ihm auftreten kann. Eine ordnungsgemäße Rechtspflege, der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gebieten es, daß der Gerichtshof von der Stellungnahme des Beschwerdeführers Kenntnis erlangt, so daß er sie gegebenenfalls berücksichtigen kann. Hierfür nennt der Gerichtshof folgende Mittel:

- den Bericht der Kommission, der die tatsächlichen Behauptungen und die Rechtsauffassung des Beschwerdeführers wiedergibt;

- schriftliche und mündliche Ausführungen der Delegierten und Beistände der Kommission; denn die Kommission hat auf Grund ihrer Aufgabe, das allgemeine Interesse zu vertreten, das Recht, unter ihrer Verantwortung und auch dann, wenn sie sich diese nicht zu eigen macht, Stellungnahmen des Beschwerdeführers vor dem Gerichtshof wiederzugeben, die zur Rechtsfindung beitragen können;

¹¹⁾ Die Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, in denen des Beschwerdeführers gedacht ist, sind bei Mosler a. a. O., S. 441 f. unter c) angeführt. Daß der Beschwerdeführer eine Abschrift des Urteils erhält, ist eine gewisse Parallele zur Übermittlung des Berichts der Kommission; so wohl Mosler, S. 442 Anm. 70.

– die Anhörung des Beschwerdeführers nach Art. 38 der Verfahrensordnung;

– die Aufforderung an die Kommission (oder auf ihren Antrag die ihr erteilte Ermächtigung), dem Gerichtshof die Stellungnahme des Beschwerdeführers zum Bericht oder zu jeder anderen bestimmten, im Laufe des Verfahrens aufgetretenen Frage vorzulegen.

7. Die abweichende Meinung des Richters Maridakis geht davon aus, daß die Jurisdiktion der Kommission mit der Erstellung ihres Berichtes ende. Das Verfahren, das die Kommission in Art. 76 ihrer Geschäftsordnung vorgesehen habe, sei daher aus folgenden Gründen unzulässig:

– Herr des Verfahrens sei nunmehr ausschließlich der Gerichtshof;

– die Kommission dürfe den Bericht nicht veröffentlichen und daher auch nicht dem Beschwerdeführer mitteilen;

– da die Kommission ihren Bericht nicht mehr ändern könne und über den Parteien stehen müsse, sei eine Stellungnahme des Beschwerdeführers der Kommission gegenüber zwecklos;

– der Gerichtshof habe nicht über einen Streit zwischen einer Einzelperson und ihrem Staat zu entscheiden, sondern über die Einhaltung der Verpflichtungen zu wachen, welche die Vertragschließenden in der Konvention übernommen hätten; der Beschwerdeführer gebe nur den Anlaß zu einer dahin gehenden Prüfung, die bis zu ihrem Abschluß das Prestige des betreffenden Staates berühre.

Auch Richter Maridakis hält es jedoch für möglich, daß der Gerichtshof den Beschwerdeführer auffordert, von dem Bericht der Kommission Kenntnis zu nehmen – etwa durch Einsicht in der Kanzlei – und dazu eine Stellungnahme in der vom Gerichtshof bestimmten Form abzugeben; diese Möglichkeit entspreche der Billigkeit und allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

8. Die Anträge der Kommission und der irischen Regierung haben eine ganze Reihe grundsätzlicher Fragen aufgeworfen. Man muß dem Gerichtshof dankbar sein, daß er – bei aller Beschränkung auf das zur Entscheidung Erforderliche – zu diesen Fragen in behutsamer Abwägung aller Interessen, aber in unterschiedener Sprache und prägnanten Formulierungen Stellung genommen hat.

a) Daß der Gerichtshof nach dem derzeitigen Rechtszustand keine Gutachten abgeben kann, ist wohl unbestritten¹²⁾. Ebenso wenig sieht die MRK

¹²⁾ Über die Bestrebungen, die Zuständigkeit des Gerichtshofes in dieser Richtung zu erweitern, siehe Mosler a. a. O., S. 422 mit Anm. 24 und 25. Vgl. auch Golsong a. a. O., S. 104 unter a).

die Annullierung von Akten der Kommission vor¹³⁾. Wenn der Gerichtshof die Nichtigerklärung mit Wirkung *erga omnes* von der Nichtanwendung einer Bestimmung im Einzelfalle unterscheidet und diese für zulässig hält, so erinnert das an die Unterscheidung von *annulation* und *exception d'illégalité* im französischen Verwaltungsstreitverfahren, die auch in die europäischen Verträge Eingang gefunden hat¹⁴⁾. In der Wirkung bedeutet aber auch die mildere Form der »Nichtanwendung« eine Zensur, welche das betreffende Organ zur Aufhebung oder Änderung seiner Regelung veranlassen kann. Eine derartige Zensur wird durch die gewisse Gleichordnung von Kommission und Gerichtshof, die das Urteil aus Art. 19 MRK folgert, nicht ausgeschlossen. Die Begründung wird man darin zu suchen haben, daß Art. 76 der Geschäftsordnung der Kommission bereits das Stadium des Gerichtsverfahrens betrifft. Außerdem e n t s c h e i d e t der Gerichtshof über die Auslegung der MRK, während die Kommission nur ein »Gutachten« in ihrem Bericht abgeben kann.

b) Daraus darf auf der anderen Seite nicht gefolgert werden, daß der Gerichtshof den Bericht der Kommission und das von ihr angewandte Verfahren wie eine zweite Instanz zu überprüfen habe¹⁵⁾. Eine derartige Vorstellung scheint jedoch der Auffassung zugrunde zu liegen, die »Jurisdiktion« der Kommission sei mit der Erstellung ihres Berichts beendet und vor dem Gerichtshof habe sie lediglich diesen Bericht und seine Schlußfolgerungen zu verteidigen. Diese Auffassung verkennt, daß die Kommission keine Entscheidung trifft¹⁶⁾, daß sie selbst den Gerichtshof befassen kann und daß sie am Gerichtsverfahren mitzuwirken hat.

Diese Mitwirkung umschreibt das Urteil mit der Wendung, die Kommission sei der Tätigkeit des Gerichtshofs angegliedert, sie habe diesen im allgemeinen Interesse zu unterstützen. Die Kommission hat selbst diese Auffassung vertreten und dabei auf die Wahrung ihres objektiven und unparteiischen Charakters hingewiesen. Mit ähnlichen Worten bestimmen die europäischen Verträge¹⁷⁾ die Aufgaben der Generalanwälte beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg. Der Vorwurf, daß die

¹³⁾ Noch weniger von Akten der Mitgliedstaaten; vgl. Art. 50 MRK und dazu Golsong a. a. O., S. 104 ff. unter b).

¹⁴⁾ Vgl. Art. 36 Abs. 3 EGKS-Vertrag; Art. 184 EWG-Vertrag; Art. 156 Euratom-Vertrag.

¹⁵⁾ Dazu Mosler a. a. O., S. 440 f.

¹⁶⁾ Nur wenn sie Beschwerden als unzulässig ablehnt, übt sie Entscheidungsbefugnisse aus (Art. 27 MRK), und diese Entscheidung ist endgültig; vgl. Mosler, S. 427 Anm. 41.

¹⁷⁾ Art. 32a EGKS-Vertrag (Fassung auf Grund des Abkommens über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften); gleichlautend Art. 166 EWG-Vertrag und 138 Euratom-Vertrag.

Kommission in die Befugnisse des Gerichtshofs eingreife, ist daher nicht verwunderlich, aber ebenso unbegründet, wie er es etwa dem Generalanwalt gegenüber wäre. Die richtig verstandene Mitwirkung der Kommission schließt eben die Herrschaft des Gerichtshofs keineswegs aus.

c) Aus der Mitwirkungspflicht der Kommission folgt ihre Befugnis, dem Beschwerdeführer ihren Bericht – der ja das wesentliche Schriftstück des Prozesses darstellt – zu übermitteln. Die Kommission handelt dabei nicht mehr in Fortsetzung ihrer ursprünglichen Tätigkeit als Vermittlungs- und Untersuchungsorgan, sondern bereits als Prozeßbeteiligte. Es ist deshalb folgerichtig, daß der Beschwerdeführer bei Übermittlung des Berichts an das Ministerkomitee nur eine dahin gehende Mitteilung, nicht aber den Bericht selbst erhält. Die Übersendung des Berichts an den Beschwerdeführer erfolgt nicht automatisch mit der Befassung des Gerichtshofes. Die Kommission hat in Art. 76 ihrer Verfahrensordnung selbst eine andere Entscheidung als möglich vorgesehen; sonst soll die Übermittlung »zu gegebener Zeit« erfolgen. Es liegt also im Ermessen und in der Verantwortung der Kommission, ob und wann sie dem Beschwerdeführer ihren Bericht zustellt. Für die Ausübung ihres Ermessens wird das Erfordernis maßgebend sein, dem Gerichtshof die Sache objektiv und vollständig vorzutragen.

Auf den streitmäßigen Charakter des Gerichtsverfahrens, den der Gerichtshof maßgeblich heranzieht, wird sogleich einzugehen sein. Der Gerichtshof zieht daraus Schlüsse für seine eigenen Befugnisse, und es könnte als ein gewisser Bruch der Argumentation erscheinen, wenn in den beiden letzten Erwägungen zur zweiten Frage daraus plötzlich hergeleitet wird, daß die Kommission dem Beschwerdeführer ihren Bericht immer dann übermitteln kann, wenn sie es für zweckmäßig hält. Der verbindende Gedankengang besteht in der den Gerichtshof unterstützenden Funktion der Kommission.

d) Die Auffassung, der Beschwerdeführer habe mit Abschluß des Verfahrens vor der Kommission seine Rolle gespielt und sei von dem Prozeß völlig ausgeschlossen, hat der Gerichtshof eindeutig abgelehnt. Mit einer solchen Meinung würde die Identität des »öffentlichen Interesses der Vertragsgemeinschaft« mit dem »Schutz der durch die Verletzung der Konvention betroffenen Person«¹⁸⁾ verkannt. Es ist angesichts des materiellen Inhalts der MRK nicht möglich, in einem rein »objektiven« Verfahren über »Verpflichtungen der vertragschließenden Mitgliedstaaten« zu befinden. Das Ziel der MRK ist die Wahrung der Menschenrechte, der Schutz jedes Einzelnen vor ihrer Verletzung. Dieses Ziel gebietet, daß auch und gerade

¹⁸⁾ So Mosler a. a. O., S. 440.

im Verfahren vor dem Gerichtshof der Beschwerdeführer seinen Standpunkt vertreten kann. Die Notwendigkeit eines »Gegenspielers« zeigt sich gerade in einem Fall wie dem vorliegenden, wo Kommission und beteiligter Mitgliedstaat beide der Ansicht sind, die MRK sei nicht verletzt worden. Ein streitiges Verfahren dient deshalb der Rechtsfindung.

e) Dabei müssen nun allerdings die Grenzen beachtet werden, die sich aus Art. 44 MRK ergeben. In der mündlichen Verhandlung ist auf die Entwürfe zur MRK verwiesen worden, deren erster ein unmittelbares Klagerecht von Einzelpersonen vor dem Gerichtshof vorsah. Eine derartig weitgehende Durchbrechung der Souveränität vermochte sich noch nicht durchzusetzen. Sorge um das Prestige der Regierung, die befürchtete Möglichkeit des Mißbrauchs eines öffentlichen internationalen Forums zur Propaganda gegen den eigenen Staat sind starke Hemmungen¹⁹⁾. Der Gerichtshof dürfte ihnen mit der Darlegung der Möglichkeiten, die dem Standpunkt des Beschwerdeführers auch vor dem Gerichtshof Gehör verschaffen können, weitgehend Rechnung getragen haben. Die Kommission dient sozusagen als Filter; sie muß entscheiden, welche Ausführungen des Beschwerdeführers es verdienen, dem Gerichtshof vorgetragen zu werden. Wird der Beschwerdeführer persönlich gehört, so wird der Gerichtshof unsachlichen Ausführungen keinen Raum geben. Auf der anderen Seite wäre es ebenso schädlich, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck oder auch nur der Anschein entstünde, daß der Einzelne nicht ausreichend gehört wird und vom Gerichtsverfahren völlig ausgeschlossen ist.

Das wohlabgewogene Urteil wird hoffentlich zur Zerstreung derartiger Bedenken beider Richtungen beitragen und damit die Überzeugung stärken, daß die Menschenrechte wirksam geschützt und durchgesetzt werden können.

¹⁹⁾ Vor dem früheren Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl haben sich bereits Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörige gegenüber gestanden, ohne daß diese Tatsache beanstandet oder auch nur besonders hervorgehoben worden wäre: die Klagen 7/54 und 9/54 sind von luxemburgischen Verbänden gegen die Hohe Behörde erhoben worden, weil diese gegen einen angeblich vertragswidrigen Akt der luxemburgischen Gesetzgebung nicht eingeschritten sei; die Regierung trat auf Seiten der Hohen Behörde als Intervenientin auf. In einem Sonderfall – Auslegung des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten der Gemeinschaft – hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften kürzlich ein Verfahren zugelassen, das eine natürliche Person unmittelbar gegen ihren Staat eingeleitet hatte (Urteil vom 16. 12. 1960 in der Rechtssache Nr. 6/60 des M. Humblet gegen den belgischen Staat).