

Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 zur EMRK

Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Hintergründe von Protokoll Nr. 14 und der Haltung Russlands dazu
- III. Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll
- IV. Die Interimslösungen: Protokoll Nr. 14^{bis} und die vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14
- V. Was lange währt, wird endlich gut?

I. Einleitung

Der europäische Menschenrechtsschutz, wie er durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verbürgt ist und durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sichergestellt wird, weist eine Erfolgsgeschichte auf, die anfangs nicht vorherzusehen war. Von einem Vertrag mit zunächst zehn Vertragsstaaten im Jahre 1953 hat sich die Konvention zu einem effektiven Menschenrechtsschutzsystem mit heute 47 Vertragsstaaten weiterentwickelt, das über die Grenzen der Europäischen Union hinaus in ganz Europa Geltung beansprucht. Dass es sich als gesamteuropäisches effektives Menschenrechtsschutzsystem bezeichnen kann, liegt nicht zuletzt in zwei Ereignissen aus dem Jahr 1998 begründet: dem Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls zur EMRK¹ mit der damit verbundenen Einführung einer obli-

gatorischen Gerichtsbarkeit des EGMR für Individualbeschwerden sowie dem Beitritt Russlands zur Konvention. Eben diese Ereignisse brachten das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention schließlich aber an den Rand des Zusammenbruchs.² Der zweifellos grundsätzlich zu begrüßende Beitritt Russlands ging mit einer Erhöhung der Zahl potentieller Kläger vor dem EGMR um ca. 140 Mio. einher.³ Abhilfe sollte durch das Protokoll Nr. 14 zur EMRK⁴ geschaffen werden, das allerdings wegen der Blockadehaltung Russlands zunächst nicht in Kraft treten konnte, da nach Art. 19 des Protokolls Nr. 14 dessen Inkrafttreten die Ratifikation durch alle Konventionsstaaten erforderlich ist. Mit der nunmehr erfolgten Ratifikation Russlands am 18. Februar 2010 kann das Protokoll Nr. 14 zum 1. Juni 2010 in Kraft treten.

Dies gibt Anlass zu einem Rückblick. Dabei sollen zunächst die Hintergründe des Protokolls Nr. 14 und die der Haltung Russlands skizziert (II.) und dann ein Überblick über die sich durch das Protokoll ergebenden Änderungen gegeben werden (III.), bevor schließlich die im Mai 2009 gefunde-

¹ Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus vom 11. Mai 1994, ETS Nr. 155, BGBl. 1995 II, S. 579, in Kraft getreten am 1. November 1998.

² Siehe hierzu auch *Martina Keller*, 50 Jahre danach: Rechtsschutzeffektivität trotz Beschwerdeflut? Wie sich der EGMR neuen Herausforderungen stellt, in: *EuGRZ* 2008, S. 349-369 (360).

³ Neben dem Beitritt weiterer Vertragsstaaten hat auch die Erweiterung des materiellen Schutzes durch die evolutive Rechtsprechung des EGMR und durch die zahlreichen Zusatzprotokolle zur Zunahme der Beschwerden beigetragen.

⁴ Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 13. Mai 2004, ETS Nr. 194, BGBl. 2004 II, S. 138.

nen Interimslösungen dargestellt und insbesondere auf ihre Völkerrechtskonformität untersucht werden sollen (IV.).

II. Die Hintergründe von Protokoll Nr. 14 und der Haltung Russlands dazu

Seit Inkrafttreten von Protokoll Nr. 11 kann sich nach Art. 34 EMRK jeder an den EGMR wenden mit der Behauptung, durch einen Konventionsstaat in seinen Konventionsrechten verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit der Individualbeschwerde ist seitdem in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht worden. War die Zahl der neu eingereichten Beschwerden 1999 mit 8.400 noch überschaubar,⁵ hat sie im Jahr 2009 mit ca. 57.100 einen durch das Gericht kaum noch zu bewältigenden Höchststand erreicht.⁶ Insgesamt sind gegenwärtig 119.298 Beschwerden vor dem Gerichtshof anhängig.⁷ Damit ist die Zahl der anhängigen Verfahren im Vergleich zu 2008 um 21.991 angestiegen.⁸ Insoweit erscheint die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes durch den EGMR kaum noch möglich. Die weit überwiegende Zahl der Klagen wird als unzulässig abgewiesen. Eine Arbeit, die im Regelfall von den Ausschüssen übernommen wird. Allein im Jahr 2009 wies der Gerichtshof 33.065 Beschwerden als unzulässig ab.⁹ Die Mehrheit der für zulässig erklärten Beschwerden stellen darüber hinaus sog. Repetitive cases dar, in denen ein struktureller Mangel im inner-

staatlichen Rechtssystem Ursache für eine Vielzahl gleichgelagerter Beschwerden ist.¹⁰

Bereits im Jahr 2000 deutete sich an, dass es einer Reform des Gerichtssystems bedürfen würde, um die Funktionsfähigkeit des EGMR langfristig gewährleisten zu können. 2001 nahm deshalb der Lenkungs Ausschuss für Menschenrechte („Steering Committee on Human Rights“) seine Arbeit auf; sie endete mit der Auflage des 14. Zusatzprotokolls im Jahr 2004. Dieses wurde von allen Mitgliedstaaten der Konvention unterzeichnet; am 12. Oktober 2006 ratifizierte Polen das Protokoll als 46. von 47 Vertragsstaaten. Einzig die Ratifikation durch Russland ließ bisher auf sich warten. Die erste Kammer der Duma hatte eine Ratifizierung am 20. Dezember 2006 mit 138 Nein-Stimmen gegen nur 27 Ja-Stimmen bei 286 Enthaltungen abgelehnt. Neben einer zunehmenden generell anti-westlichen Haltung dürfte insbesondere auch Skepsis gegenüber der politischen Neutralität des EGMR ein Grund für das negative Abstimmungsergebnis gewesen sein.

Vorausgegangen waren diverse Auseinandersetzungen zwischen Russland auf der einen und dem Europarat und dem EGMR auf der anderen Seite. Zu nennen sind hier die bereits im Jahr 2000 erfolgte vorübergehende Suspendierung der russischen Stimmrechte in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wegen der Vorfälle in Tschetschenien,¹¹ die Verurteilun-

⁵ Seitdem ist die Zahl der Beschwerden jedes Jahr mit Ausnahme des Jahres 2003 angestiegen.

⁶ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition, S. 1-150 (143), abrufbar unter: www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/ (Stand: 20. Februar 2010).

⁷ Stand: 31. Dezember 2009.

⁸ Im Jahr 2008 lag die Zahl der anhängigen Beschwerden noch bei 97.300, vgl. Annual Report 2008 des EGMR, S. 1-143 (129), abrufbar unter: www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/ (Stand: 20. Februar 2010).

⁹ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition (Fn. 6), S. 137.

¹⁰ Council of Europe, Explanatory Report of Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Rn. 7, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

¹¹ Siehe hierzu die Empfehlung 1456 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Konflikt in Tschetschenien (Umsetzung der Empfehlung 1444(2000) durch Russland) vom 6. April 2000, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t/a00/EREC1456.HTM> und darüber hinaus den Beschluss 1221(2000) der Parlamentarischen

gen Russlands aufgrund der Geschehnisse in Tschetschenien,¹² und vor allem auch das Urteil in der Rechtssache *Ilaşcu gegen Russland*. In diesem Fall hat der Gerichtshof erklärt, Russland sei wegen den in Moldawien stationierten militärischen Einheiten für dort erfolgte Konventionsverletzungen verantwortlich.¹³ Verstärkt worden sein dürfte der Eindruck mangelnder Neutralität durch die Statistik bezüglich der vor dem Gerichtshof anhängigen Beschwerden. Im Jahr 2009 richteten sich ca. 28 Prozent aller vor dem EGMR anhängigen Beschwerden gegen Russland.¹⁴ Russland ist zwar auch der bevölkerungsreichste Konventionsstaat, erschwerend kommt aber hinzu, dass ein verhältnismäßig großer Anteil der Beschwerden gegen Russland in der Sache Erfolg hat. Dies ist vor allem auf strukturelle Mängel des russischen Rechtssystems zurückzuführen, namentlich die zu lange Haftdauer bei vorgerichtlicher Haft, den zu geringen Standard der gerichtlichen Rechtsmittel sowie die unzureichende Umsetzung der Urteile des EGMR.¹⁵ Schließlich dürfte die von Georgien wegen des Konflikts im August 2008 neben der Klage vor dem Internationalen

Gerichtshof¹⁶ erhobene Staatenbeschwerde vor dem EGMR¹⁷ der Sorge vor einer zunehmenden Politisierung der Urteile des EGMR neue Nahrung geben.

Nach der Ablehnung des 14. Zusatzprotokolls durch die Duma wurden insbesondere von Seiten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zahlreiche Bemühungen unternommen, Russland doch noch zu einer Ratifikation zu bewegen.¹⁸ Mit der nunmehr erfolgten Ratifikation haben diese Bemühungen Früchte getragen.

III. Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll

Das 14. Zusatzprotokoll sieht zwei Regelungsmechanismen zur Entlastung des Gerichtshofs vor. Zum einen wird ein neues Zulässigkeitskriterium eingeführt, wodurch der Gerichtshof nicht mehr in der Sache über nur unwesentliche Menschenrechtsverletzungen befinden muss. Durch die Einführung von Einzelrichterentscheidungen werden zum anderen die Kapazitäten des Gerichts bei Beibehaltung der derzeitigen Richterzahl erhöht.

1. Einführung eines neuen Zulässigkeitskriteriums

Nach der Neufassung von Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK kann der Gerichtshof eine Klage als unzulässig abweisen, wenn er der Ansicht ist, dass dem Beschwerdeführer kein

Versammlung, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int//Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t/a00/ERES1221.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

¹² EGMR, *Baysayeva ./. Russland* (74237/01), Urteil vom 5. April 2007; *Alikhadzhiyeva ./. Russland* (68007/01), Urteil vom 5. Juli 2007; *Magomadov und Magomadov ./. Russland* (68004/01), Urteil vom 12. Juli 2007; *Bazorkina ./. Russland* (69481/01), Urteil vom 27. Juli 2006; *Chitayev und Chitayev ./. Russland* (59334/00), Urteil vom 18. Januar 2007; *Bitiyeva und X ./. Russland* (57953/00 & 37382/03), Urteil vom 21. Juni 2007.

¹³ EGMR, *Ilaşcu et al. ./. Moldawien und Russland* (48787/99), Urteil vom 8. Juli 2004, Rn. 376ff.

¹⁴ Annual Report 2009 des EGMR, Provisional Edition (Fn. 6), S. 139.

¹⁵ Siehe hierzu etwa Parliamentary Assembly, Legal Affairs and Human Rights, Pressemitteilung vom 10. Februar 2010, abrufbar unter: http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=5269&L=2 (Stand: 20. Februar 2020).

¹⁶ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *Georgien./. Russland* vom 12. August 2008, abrufbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&k=4d&case=140&code=GR&p3=0> (Stand: 20. Februar 2010).

¹⁷ EGMR, *Georgien ./. Russland* (13255/07). Mit Entscheidung vom 3. Juli 2009 hat die Große Kammer die Beschwerde für zulässig erklärt, EGMR, *Georgien ./. Russland* (13255/07), Entscheidung vom 3. Juli 2009.

¹⁸ Siehe hierzu die Darstellung bei *Jennifer W. Reiss*, Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs, in: *Harvard Human Rights Journal* 22 (2009), S. 293-317 (306f., 312ff.).

erheblicher Nachteil entstanden ist. Einschränkend soll dies aber nicht für Fälle gelten, in denen die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Konvention verankert sind, eine Entscheidung über die Begründetheit erfordert oder die Beschwerde noch von keinem innerstaatlichen Gericht gebührend geprüft worden ist. Die Einführung des neuen Zulässigkeitskriteriums stellt einen Dogmenwechsel dar: Zugunsten der Funktionsfähigkeit des EGMR wird dessen Zuständigkeit auf wesentliche Konventionsverletzungen beschränkt.¹⁹ Im Vorfeld war die Einführung dieses Kriteriums deshalb auch von einigen Staaten kritisiert worden, zu denen Russland allerdings nicht zählte.²⁰

Die Regelung in Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK ist vergleichbar mit der für Verfassungsbeschwerden geltenden Regelung in § 93a d des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG).²¹ Wie § 93a BVerfGG setzt auch der neue Art. 35 Abs. 3 lit. b EMRK eine Vorprüfung der jeweiligen Beschwerde durch den Gerichtshof voraus und unterscheidet sich damit von dem „writ of certiorari“-Verfahren des US Supreme Court.²²

Wie der unbestimmte Rechtsbegriff des erheblichen Nachteils zukünftig vom EGMR interpretiert werden wird, bleibt abzuwarten. In Anbetracht der derzeitigen Eingangszahlen liegt zwar eine extensive Anwendung des neuen Zulässigkeitskriteriums nahe. Da aber bereits heute mehr als 90% der Beschwerden als unzulässig abgewiesen werden,²³ erscheint es dennoch fraglich, ob hierdurch eine beachtliche Entlastung des Gerichtshofs bewirkt werden kann.²⁴ Um zu gewährleisten, dass die Konkretisierung des neuen Kriteriums durch die Kammern oder die Große Kammer erfolgt, dürfen die Einzelrichter und die Ausschüsse nach Art. 20 Abs. 2 des 14. Zusatzprotokolls das Zulässigkeitskriterium in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls nicht anwenden.²⁵

2. Strukturelle Änderungen und Verfahrensänderungen

Während das neue Filterkriterium es ermöglicht, noch mehr Klagen bereits auf Zulässigkeitsstufe abzuweisen, zielt die Einführung von Einzelrichterentscheidungen auf eine Erhöhung der Filterkapazitäten des Gerichtshofs ab.²⁶ Die Einzelrichter haben die Kompetenz, Klagen für unzulässig zu erklären oder aus dem Register zu streichen, soweit eine solche Entscheidung ohne weitergehende Untersuchung mög-

¹⁹ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 78.

²⁰ Hierzu näher *Reiss* (Fn. 18), S. 302f.

²¹ BGBl. 1993 I, S. 1473, zuletzt geändert am 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I, S. 3822). § 93a BVerfGG räumt dem Bundesverfassungsgericht ein grundsätzliches Annahmeerlassen ein. Nach Abs. 2 der Vorschrift ist die Verfassungsbeschwerde aber zur Entscheidung anzunehmen, wenn es sich um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung handelt oder wenn andernfalls besonders schwere Nachteile für den Beschwerdeführer drohen. Auch § 93a BVerfGG hat die Entlastung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweck, vgl. *Karin Graßhof*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Band II, 30. Ergänzungslieferung 2009, § 93a Rn. 2.

²² Siehe zum (Selbst-)Schutz vor Überlastung von BVerfG, US Supreme Court, EGMR und EuGH: *Thomas Giegerich*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland, den USA und Europa als Trägerin einer gemeinsamen Rechtswahrungsaufgabe, in: *Marten Breuer u.a. (Hrsg.)*, Im Dienste des Menschen: Recht, Staat und Staatengemeinschaft. Forschungskolloquium anlässlich

der Verabschiedung von Eckart Klein, S. 95-150 (129ff.).

²³ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 7; Committee of Ministers, Steering Committee for Human Rights (CDDH), Final Report containing proposals of the CDDH, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=25033&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75> (Stand: 20. Februar 2010).

²⁴ *Patricia Egli*, Zur Reform des Rechtsschutzsystems der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 759-794 (778ff.).

²⁵ Explanatory Report of Protocol No. 14, (Fn. 10), Rn. 84.

²⁶ Explanatory Report of Protocol No. 14, (Fn. 10), Rn. 62.

lich ist.²⁷ Andernfalls weist der Einzelrichter die Beschwerde einem Ausschuss oder einer Kammer zu. Der Einzelrichter kann dabei nicht über Beschwerden gegen den Konventionsstaat, von dem er als Richter gewählt worden ist, entscheiden (Art. 26 Abs. 3 EMRK n.F.). Die Einzelrichter werden in ihrer Arbeit durch Berichterstatter unterstützt, die organisatorisch bei der Kanzlei des Gerichtshofs angesiedelt sind (Art. 24 Abs. 2 EMRK n.F.). Die Entscheidungen der Einzelrichter können nicht mit einem Rechtsmittel angegriffen werden, sondern sind endgültig.

Die Einzelrichter übernehmen damit den bisherigen Aufgabenbereich der Ausschüsse. Auch den Ausschüssen werden neue Kompetenzen zugewiesen. Zukünftig können diese in einem beschleunigten Verfahren²⁸ und durch einstimmigen Beschluss auch über die Begründetheit von Beschwerden entscheiden, soweit diesen eine Sachverhaltskonstellation zugrunde liegt, zu der bereits eine gefestigte Rechtsprechung existiert.²⁹ Neu ist auch die Besetzung der Ausschüsse. Anders als bisher gehört der Richter des verklagten Konventionsstaates dem Ausschuss nicht mehr zwingend an.³⁰ Damit besteht erstmals die Möglichkeit, dass ein Konventionsstaat verurteilt wird, ohne dass der von ihm entsendete Richter am Verfahren beteiligt gewesen ist.

Schließlich sieht der neue Art. 26 EMRK (ehemals Art. 27) die Möglichkeit vor, die Kammern durch Beschluss des Plenums

des Gerichtshofs für einen bestimmten Zeitraum von 7 auf 5 Richter zu verkleinern. Auch diese Regelung zielt auf die Erhöhung der Kapazitäten des Gerichtshofs ab.³¹ Nach der Neufassung von Art. 29 EMRK können die Kammern zur Verfahrensbeschleunigung zudem gleichzeitig über die Zulässigkeit und Begründetheit einer Individualbeschwerde entscheiden. Auch sind Vergleiche nunmehr nach Art. 39 Abs. 1 EMRK n.F. schon möglich, bevor eine Entscheidung über die Zulässigkeit ergangen ist.

3. Weitere Änderungen durch Protokoll Nr. 14

Protokoll Nr. 14 enthält noch verschiedene weitere Änderungen. So macht es den Weg für den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK frei. Nach der bisherigen Fassung des Art. 59 EMRK ist der Beitritt zur Konvention allein Staaten vorbehalten. Auch wenn ein Beitritt der EU zur EMRK sicherlich grundsätzlich wünschenswert ist, steht er jedoch im Widerspruch zu der angestrebten Entlastung des Gerichtshofs. Denn es ist zu erwarten, dass er ein zusätzliches Ansteigen der Beschwerdezahl zur Folge hätte.³²

Auch die Änderungen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Urteile könnten zu einer weiteren Erhöhung der Arbeitslast des Gerichtshofs führen. Zukünftig kann das Ministerkomitee den Gerichtshof anrufen, wenn Schwierigkeiten bei der Interpretation eines seiner Urteile bestehen (Art. 46 Abs. 3 EMRK n.F.) oder um feststellen zu lassen, dass es ein Konventionsstaat versäumt hat, seinen Verpflichtungen aus einem Urteil nachzukommen (Art. 46 Abs. 4 EMRK n.F.),³³ wofür allerdings in beiden

²⁷ Die Beschränkung der Entscheidungskompetenz auf klare, offensichtliche Fälle trägt dem Umstand Rechnung, dass durch die Einzelrichter die Gefahr von Fehlentscheidungen wächst. So auch *Egli* (Fn. 24), S. 774.

²⁸ Siehe hierzu *Egli* (Fn. 24), S. 776.

²⁹ In Ausnahmefällen soll auch ein einziges Grundsatzurteil der Großen Kammer ausreichend sein, vgl. Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 68.

³⁰ Allerdings sieht Art. 28 Abs. 3 EMRK n.F. vor, dass der Ausschuss zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens den nationalen Richter einladen kann, den Platz eines anderen Ausschussmitglieds einzunehmen.

³¹ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 62f.

³² *Egli* (Fn. 24), S. 770.

³³ Stellt der Gerichtshof eine Verletzung der Verpflichtungen aus dem Urteil fest, leitet er den Fall an das Ministerkomitee zurück, das dann entscheiden soll, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, Art. 46 Abs. 5 EMRK n.F.

Fällen eine Zweidrittelmehrheit im Ministerkomitee erforderlich ist.³⁴

Schließlich wird die Amtszeit der Richter auf insgesamt 9 Jahre unter gleichzeitigem Ausschluss einer Wiederwahl erhöht (Art. 23 Abs. 1 EMRK n.F.),³⁵ was eine Stärkung der Unabhängigkeit der Richter bedeutet.³⁶ Eine weitere Neuerung findet sich in Art. 38 Abs. 3 EMRK n.F., wonach der Menschenrechtskommissar³⁷ nunmehr nach eigenem Ermessen und nicht mehr nur auf Einladung als *amicus curiae* an einem Verfahren teilnehmen kann.

IV. Die Interimslösungen: Protokoll Nr. 14^{bis} und die vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14

Da Russland sich über Jahre geweigert hatte, Protokoll Nr. 14 zu ratifizieren, hatten die übrigen Konventionsstaaten nach alternativen Wegen gesucht, um eine Entlastung des Gerichtshofs notfalls auch ohne Russland zu bewirken. Es herrschte Einigkeit, dass eine Entlastung weder durch eine dynamische Interpretation der Konvention noch durch eine Änderung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu erreichen

war.³⁸ Im Hinblick auf den klaren Wortlaut von Art. 27 Abs. 1 und Art. 28 EMRK, wonach festgeschrieben ist, in welchen Zusammensetzungen der Gerichtshof tagen kann und dass die Ausschüsse nur die Kompetenz haben, Beschwerden für unzulässig zu erklären oder im Register zu streichen, waren dem Gerichtshof bei der Gebung einer Verfahrensordnung enge Grenzen gesetzt.

Zwei mögliche Vorgehensweisen wurden als völkerrechtlich zulässig erachtet: die Verabschiedung eines gesonderten Zusatzprotokolls, welches die wesentlichen Entlastungsmaßnahmen – die Einführung des Einzelrichters und die Kompetenzerweiterung für die Ausschüsse – enthält und auf die Zeit bis zum Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls begrenzt ist, oder die vorläufige Anwendbarkeit der entsprechenden Bestimmungen des 14. Zusatzprotokolls für den Fall, dass hierüber eine Vereinbarung (auch) mit Russland erzielt werden könnte.³⁹

1. Das Protokoll Nr. 14^{bis}

Es wurde davon ausgegangen, dass die Verabschiedung eines gesonderten Zusatz-

³⁴ Das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit wurde gewählt, um die zusätzliche Belastung für den Gerichtshof möglichst gering zu halten, vgl. Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 96. Das Verfahren soll in denjenigen Fällen, denen ein strukturelles Problem in der nationalen Rechtsordnung zugrunde liegt, dazu beitragen, dass eine schnellere und effizientere Beseitigung des Mangels erfolgt, was zu einer langfristigen Entlastung des Gerichts führen soll. Siehe hierzu auch *Egli* (Fn. 24), S. 787f.

³⁵ Die Amtszeit derjenigen Richter, die derzeit ihre erste Amtszeit am Gerichtshof verrichten, verlängert sich insoweit *ipso iure* auf 9 Jahre. Für die übrigen Richter gilt, dass ihre Amtszeit zwei Jahre nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls endet, vgl. Art. 21 des Zusatzprotokolls Nr. 14.

³⁶ Explanatory Report of Protocol No. 14 (Fn. 10), Rn. 50.

³⁷ Dazu *Sebastian Schulz*, Halbzeit der Amtszeit: Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell?, in: MRM 2003, S. 26-35.

³⁸ Committee of Ministers, Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI on the public international law aspects of the advisability and modalities of inviting the European Court of Human Rights to put into practice certain procedures which are already envisaged to increase the Court's case-processing capacity, in particular the new single judge and committee procedures, Rn. 18, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1426443&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (Stand: 20. Februar 2010).

³⁹ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 19ff. Eine detaillierte Darstellung des Geschehensablaufs bis zur Annahme des 14^{bis}-Zusatzprotokolls und der Vereinbarung über die vorläufige Anwendbarkeit der Bestimmungen des 14. Zusatzprotokolls findet sich bei: *Alastair Mowbray*, Crisis Measures of Institutional Reform for the European Court of Human Rights, in: *Human Rights Law Review* 9 (2009), S. 647-656.

protokolls auch ohne Zustimmung Russlands möglich sei.⁴⁰ Das Protokoll Nr. 14^{bis} wurde am 27. Mai 2009⁴¹ auf einer Konferenz, die parallel zur 119. Sitzung des Ministerkomitees in Madrid stattfand, verabschiedet. Den frei zugänglichen Dokumenten lässt sich nicht entnehmen, in welchem Abstimmungsverfahren das Protokoll verabschiedet worden ist und ob auch Russland dem Protokoll zugestimmt hat.⁴² Es erscheint naheliegend, dass die Abstimmung im Consensus-Verfahren erfolgt ist, denn auch die Vereinbarung über die vorläufige Anwendbarkeit von Bestimmungen des Protokolls Nr. 14⁴³ ist im Consensus-Verfahren angenommen worden.⁴⁴ Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, ob die Zustimmung Russlands zum Protokoll Nr. 14^{bis} tatsächlich entbehrlich gewesen wäre.

Es ist dem Konventionssystem nicht neu, dass für die Konventionsstaaten unterschiedliche Verfahrensregelungen gelten. Bevor die Individualbeschwerde durch das Protokoll Nr. 11 obligatorisch wurde, enthielt das Protokoll Nr. 9⁴⁵ die fakultative Möglichkeit der Einführung der Individualbeschwerde. Wie die damalige Regelung

sieht auch das Protokoll Nr. 14^{bis} vor, dass der status quo für diejenigen Staaten, die das Protokoll nicht ratifizieren, unverändert bleibt. Insoweit hatte die Kanzlei des Gerichtshofs im Vorfeld erklärt, dass es problemlos möglich sei, die Beschwerden je nachdem, ob der betreffende Staat das Zusatzprotokoll ratifiziert hat oder nicht, den unterschiedlichen Spruchkörpern des Gerichtshofs zuzuweisen.⁴⁶

Die Besonderheit des Protokoll Nr. 14^{bis} liegt allerdings darin, dass zugunsten der Effektivität des Gerichtshofs den Individuen, die der Hoheitsgewalt der ratifizierenden Staaten unterstehen, faktisch weniger Rechtsschutz gewährt wird. Eine Unzulässigkeitserklärung muss nicht mehr durch einstimmige Entscheidung eines Ausschusses erfolgen, sondern erfolgt durch den Einzelrichter, dessen Entscheidung darüber hinaus endgültig ist. Darin liegt eine Reduzierung des nach Protokoll Nr. 11 vereinbarten Rechtsschutzstandards.

Russland hätte diesen Änderungen allerdings nur dann zustimmen müssen, wenn das Protokoll Nr. 14^{bis} als Vertrag zu Lasten Russlands zu qualifizieren wäre.⁴⁷ Das faktische Weniger an Rechtsschutz lässt sich aber kaum als rechtliches Weniger qualifizieren, bleiben doch die materiellen Konventionsgarantien in ihrem Bestand und ihrer Reichweite unangetastet. Darüber hinaus wirkt sich das Weniger an Rechtsschutz nicht auf die der Hoheitsgewalt Russlands unterstehenden Personen aus.⁴⁸ Anknüpfungspunkte für einen Vertrag mit Wirkung zu Lasten Russlands könnten die Folgen für den „russischen“ Richter oder die finanziellen Konsequenzen sein. Zwar

⁴⁰ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 20. Es verwies insoweit auf Art. 20 der Satzung des Europarats.

⁴¹ Protokoll Nr. 14^{bis} zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 27. Mai 2009, ETS Nr. 204.

⁴² Vgl. 119th Session of the Committee of Ministers, Statement by the Committee of Ministers on the Conference of the High Contracting Parties to the European Convention on Human Rights, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401187&Site=CM> (Stand: 10. Februar 2010).

⁴³ Agreement on the provisional application of certain provisions of Protocol No. 14 pending its entry into force vom 12. Mai 2009, abrufbar unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/194-1.htm> (Stand: 20. Februar 2010).

⁴⁴ Siehe hierzu unten IV. 2.

⁴⁵ Protokoll Nr. 9 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 6. November 1990, ETS Nr. 140, in Kraft getreten am 1. Oktober 1994.

⁴⁶ Vgl. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 14.

⁴⁷ *Andreas Haratsch*, Overlapping Human Rights Guarantees and the “Pacta tertiis”-Rule, in: Ekkart Klein (Hrsg.), *The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations*, 1997, S. 161-171.

⁴⁸ Allenfalls genießen russische Staatsbürger, die der Jurisdiktion eines anderen Konventionsstaats unterstehen, ein faktisches Weniger an Rechtsschutz.

entscheiden auch die Richter derjenigen Staaten, die Protokoll Nr. 14^{bis} nicht ratifizieren, über die Zulässigkeit von Beschwerden als Einzelrichter. Hierin kann aber schon deshalb keine Verpflichtung für diejenigen Staaten, die das Protokoll nicht ratifizieren, gesehen werden, weil die Richter nicht als Vertreter ihrer Heimatstaaten agieren.⁴⁹ Vielmehr bestimmt Art. 21 Abs. 2 EMRK, dass sie dem Gerichtshof in ihrer persönlichen Eigenschaft angehören. Dass der Richter nicht Vertreter seines Heimatstaates ist, zeigt sich auch in dessen Wahl. Der Konventionsstaat erstellt eine Liste mit drei Kandidaten und übt damit lediglich ein Vorschlagsrecht aus; es obliegt der Parlamentarischen Versammlung aus diesen Kandidaten den Richter zu wählen (Art. 22 Abs. 1 EMRK).⁵⁰

Die Einführung des Einzelrichters belastet Russland jedoch in finanzieller Hinsicht. So bestimmt Art. 2 Protokoll Nr. 14^{bis} die Ergänzung des jetzigen Art. 25 EMRK dahingehend, dass die (Einzel-)Richter in ihrer Arbeit von Berichterstattern unterstützt werden, die ihre Aufgaben unter der Aufsicht des Präsidenten des Gerichtshofs ausüben und der Kanzlei des Gerichtshofs angehören. Die hierdurch entstehenden Personalkosten sind nach Art. 50 EMRK vom Europarat zu tragen,⁵¹ der seinerseits von den Mitgliedsstaaten finanziert wird. Gemäß Art. 38 der Satzung des Europarats verteilen sich die Kosten im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil der Mitgliedstaaten. Damit hat Protokoll Nr. 14^{bis} zur Folge, dass Russland verpflichtet ist, für ca. 18 Prozent der Kosten für die Berichterstatter aufzukommen. Die Völkerrechtskonformität einer solchen Regelung lässt sich nur durch Einholung der Zustimmung des

verpflichteten Drittstaats herstellen.⁵² Soweit Russland nicht ausdrücklich oder im Wege des Consensus-Verfahrens Protokoll Nr. 14^{bis} zugestimmt haben sollte, wird man eine solche Zustimmung in der Vereinbarung von Madrid erblicken können. Zwar enthält diese ausdrücklich nur eine Zustimmung der Vertragsstaaten zu der Möglichkeit der vorläufigen Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14. Die hierin enthaltene Zustimmung zu der Tragung etwaiger hierdurch entstehender zusätzlicher Kosten wird man auch auf Protokoll Nr. 14^{bis} erstrecken können, da dieses mit den vorläufig anwendbaren Normen des Protokolls Nr. 14 identisch ist.

2. Vorläufige Anwendbarkeit von Protokoll Nr. 14

In Madrid wurde nicht nur das Protokoll Nr. 14^{bis} geschaffen, sondern darüber hinaus die Möglichkeit der vorläufigen Anwendung von Protokoll Nr. 14 vereinbart. Deutschland hat am 29. Mai 2009 eine Erklärung über die vorläufige Anwendung abgegeben.⁵³ Die Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages finden sich in Art. 25 WVK, bei dessen Inhalt es sich zugleich um Völkergewohnheitsrecht handelt.⁵⁴ Danach

⁴⁹ Jens Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 2.

⁵⁰ Die Parlamentarische Versammlung kann eine Liste auch gänzlich zurückweisen und den Konventionsstaat auffordern, eine neue vorzulegen. Dies ist in der Vergangenheit in einigen Fällen geschehen.

⁵¹ Der Begriff der Kosten in Art. 50 EMRK umfasst sämtliche Personal- und Sachkosten, Meyer-Ladewig (Fn. 49), Art. 50.

⁵² Vgl. Art. 34 und 35 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, UNTS, Bd. 1155, S. 331 (WVK).

⁵³ Die Zustimmung des Bundestages wurde hierfür nicht erneut eingeholt. Dies ist im Hinblick auf Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) nicht zu beanstanden. Art. 59 Abs. 2 GG regelt nicht nur die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Verträge und legt deren Rang in der deutschen Rechtsordnung fest, sondern ist darüber hinaus Ausdruck des Demokratieprinzips. Die Vorschrift stellt das auswärtige Handeln der Exekutive unter den (Gesetzes-)Vorbehalt des unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebers (BVerfGE 68, S. 1 [86ff.]). Da die vorläufige Anwendung einzelner Bestimmungen von Protokoll Nr. 14 ein Minus zu dessen vollständigem Inkrafttreten darstellt, ist sie als von der parlamentarischen Zustimmung zum Protokoll selbst bereits umfasst anzusehen.

⁵⁴ Mark E. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 25, Rn. 12; so auch Committee of Legal Ad-

kann ein Vertrag oder ein Teil eines Vertrages bis zu seinem Inkrafttreten vorläufig angewendet werden, wenn der Vertrag dies entweder selbst vorsieht oder wenn die Verhandlungsstaaten dies auf andere Weise vereinbart haben.

Protokoll Nr. 14 enthält keine Regelung über seine vorläufige Anwendung. Zwar wurde die Aufnahme einer solchen Bestimmung während der Verhandlungen erörtert,⁵⁵ im Ergebnis aber als nicht angebracht erachtet.⁵⁶ Insofern konnte eine zur Entlastung des Gerichts beitragende vorläufige Anwendung nur durch eine Vereinbarung auf andere Weise herbeigeführt werden.

Es stellt sich die Frage, welchen Anforderungen eine solche Vereinbarung genügen muss. Der Lenkungsausschuss war der Ansicht, dass eine solche im Wege des Consensus-Verfahrens erzielt werden könne.⁵⁷ Auch wenn dieses Verfahren sich im Hinblick auf die Situation mit Russland als am zweckmäßigsten darstellte – genügt es im Rahmen des Consensus-Verfahrens doch, dass kein Staat ausdrücklich widerspricht –, erscheint zweifelhaft, ob eine

Vereinbarung i.S.d. Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK in diesem Verfahren getroffen werden kann. Die nachträgliche Vereinbarung der vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages ist nach Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK möglich. Da sich die nachträgliche Vereinbarung der vorläufigen Anwendung wenn auch nicht als rechtliche, so aber als faktische Vertragsänderung begreifen lässt, läge es nahe, das ursprüngliche Vertragsabschlussverfahren auch auf die nachträgliche Vereinbarung anzuwenden. Das Consensus-Verfahren macht nicht nur die ausdrückliche Zustimmung auf völkerrechtlicher Ebene entbehrlich; da der Staat auf völkerrechtlicher Ebene gerade nicht handelt, bedarf er auch keiner innerstaatlichen demokratischen Legitimation.

Die Anwendung des Consensus-Verfahrens lässt sich hier jedenfalls damit rechtfertigen, dass Russland das Protokoll Nr. 14 zur EMRK schon unterzeichnet hatte. Die Unterzeichnung entfaltet zwar keine Bindungswirkung im eigentlichen Sinne, aus ihr folgt aber die Verpflichtung, sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des unterzeichneten Vertrages vereiteln würden (Art. 18 WVK). Hauptanliegen von Protokoll Nr. 14 ist die Entlastung des EGMR. Vor dem Hintergrund, dass die vorläufige Anwendung nur diejenigen Bestimmungen erfassen sollte, die diesem Zweck dienen, lässt sich argumentieren, dass Russland nach Art. 18 WVK ohnehin gehindert war, der vorläufigen Anwendung zu widersprechen, so dass das Consensus-Verfahren rechtlich möglich war.

V. Was lange währt, wird endlich gut?

Abschließend stellt sich die Frage, ob sich mit dem Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 alles zum Guten wendet. Da die EMRK den Anspruch erhebt, ein gesamteuropäisches Menschenrechtsschutzsystem darzustellen, ist die Mitgliedschaft Russlands mit seinen 140 Mio. Einwohnern nicht wegzudenken. Bereits diese Mitgliedschaft als solche ist als Erfolg zu werten, hat sich damit doch eine (ehemalige) Weltmacht der Gerichts-

visers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 22. Zum gewohnheitsrechtlichen Status der WVK allgemein vgl. International Court of Justice, *Hungary v. Slovakia*, Judgment of 25 September 1997, ICJ Rep. 1997, S. 38 Rn. 46.

⁵⁵ Siehe Reflection Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism (CDDH-GDR), Draft reform of the European Court of Human Rights – Final clauses for an accelerated entry into force of an Amending Protocol, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/07.%20other%20committees%20and%20working%20groups/archives/06.%20guaranteeing%20human%20rights%20%28cddh-gdr%29/01.%20working%20documents/2003/2003_020_en.asp#TopOfPage (Stand: 20. Februar 2010).

⁵⁶ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 14.

⁵⁷ Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), Opinion of the CAHDI (Fn. 38), Rn. 34.

barkeit des EGMR unterstellt. Dass es in Russland mitunter auch zu Unmut gegenüber dem Gerichtshof kommt, lässt sich vor dem Hintergrund des russischen Selbstverständnisses zumindest nachvollziehen.

Soweit Russland Zweifel am Protokoll Nr. 14 vorgebracht hat, mögen diese zwar politisch motiviert gewesen sein, ganz von der Hand zu weisen sind sie aber nicht. Zumindest erscheinen Zweifel angebracht, ob die ergriffenen Maßnahmen ausreichen werden, um den Gerichtshof langfristig zu entlasten und damit die Effektivität des Kontrollsystems der EMRK zu wahren. Zwar werden die Filterkapazitäten des Gerichtshofs durch die Einzelrichter deutlich erhöht. Auch die Zuweisung der sog. Repetitive cases an die Ausschüsse dürfte eine bemerkbare Entlastung des Gerichtshofs bewirken. Das Grundproblem der stetig steigenden Zahl von Beschwerden bleibt aber bestehen. Der in Protokoll Nr. 14 avisierte Beitritt der Europäischen Union zum Rechtsschutzsystem der EMRK dürfte sogar zu einem noch weiteren Anstieg der Beschwerden führen.

Eine Lösung des Problems ist letztlich nur auf nationaler Ebene möglich. Es ist unabdingbar, dass die Konventionsstaaten den Grundsatz der Subsidiarität des EMRK-Rechtsschutzsystems ernst nehmen. Das Rechtsschutzsystem der EMRK kann nicht Garant von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Staaten sein, sondern setzt diese voraus.⁵⁸ Das Funktionieren des EGMR ist langfristig nur durch eine Senkung der neuen Beschwerdeeingänge sicherzustellen. Sonst bleibt nur die Möglichkeit, dem Gericht ein weites Ermessen bei der Annahme von Beschwerden ähnlich dem „Writ of certiorari“-Verfahren des US Supreme Court einzuräumen, wie dies im Rahmen der Verhandlungen zu Protokoll Nr. 14 auch bereits

diskutiert worden war.⁵⁹ Auf der Konferenz von Interlaken über die Zukunft des EGMR am 18. und 19. Februar 2010 haben die Konventionsstaaten in ihrer Abschlussklärung unterstrichen, dass die im Konventionssystem angelegte Subsidiarität des europäischen Rechtsschutzes ernst zu nehmen sei.⁶⁰

⁵⁸ So schon *Wolfgang Peukert*, Vorschläge zur Reform des Europäischen Menschenrechtsschutzsystems, in: *EuGRZ* 1993, S. 173-183 (175); siehe auch *Egli* (Fn. 24), S. 771.

⁵⁹ Committee of Ministers, Steering Committee for Human Rights (CDDH), *Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights. Final report containing proposals of the CDDH*, abrufbar unter: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=25033&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (Stand: 20. Februar 2010).

⁶⁰ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, *Interlaken Declaration* vom 19. Februar 2010, abrufbar unter: http://www.coe.int/t/dc/files/Source/2010_interlaken_actes.pdf. (Stand: 3. Mai 2010). Die genaue Stelle findet sich auf S. 120 des Dokuments.